

Bessere Organisation für die Polizei in Nordrhein-Westfalen

Vorschlag des Landkreistages Nordrhein-Westfalen

I. Ausgangslage – Bericht der Scheu-Kommission

Der nordrhein-westfälische Landtag hat durch Beschluss vom 15.10.2003 die Landesregierung aufgefordert, durch eine Kommission von Sachverständigen Vorschläge zur Optimierung der inneren und äußeren Organisation der Polizei in Nordrhein-Westfalen erarbeiten zu lassen. Dabei sollte geprüft werden, in welchem inneren und äußeren Aufbau Polizei in Nordrhein-Westfalen künftig organisiert werden soll. U. a. sollten folgende Fragestellungen untersucht werden:

- Wie kann die Zahl der im Wachdienst und im Ermittlungsdienst tätigen Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten deutlich erhöht werden?
- Wie kann die Qualität insbesondere polizeilicher Kernaufgaben den Anforderungen entsprechend gesichert werden?
- Welche Organisationsform ist zweckmäßig, damit die Führung mit weniger Ebenen auskommen kann und ganzheitliche Arbeitsabläufe in möglichst einheitlicher Verantwortung erreicht werden können?
- Wie kann die Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Gruppen sowie staatlichen und kommunalen Dienststellen bei der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, insbesondere in kriminalpräventiven Gremien und Ordnungspartnerschaften verbessert werden?
- Wie kann die Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Polizeibehörden gestärkt werden?
- Welche Möglichkeiten gibt es, die Technikentwicklung und –einführung kostensparender als bislang zu erledigen?
- Wie viele Kreispolizeibehörden sind für eine optimale Struktur sinnvoll und notwendig?
- Ist ein zwei- oder dreistufiger Behördenaufbau vorzuziehen?

Die Scheu-Kommission hat am 11.01.2005 ihren Bericht vorgelegt. Darin werden weit reichende Vorschläge für eine Neuorganisation der Polizei in Nordrhein-Westfalen unterbreitet. Die Kriterien, an denen sich die Kommission bei ihren Vorschlägen orientiert hat, waren dabei folgende:

- Kundenorientierung
- Prozesseffizienz
- Mitarbeiterakzeptanz
- Wirtschaftlichkeit
- Umsetzungsaufwand

Festgestellt hat die Kommission, dass der Behördenaufbau der Polizei in keinem Bundesland so zersplittert und inhomogen wie in Nordrhein-Westfalen ist. Die vorhandenen 50 Kreispolizeibehörden unterschieden sich von ihrer Größe, Mitarbeiter- und Einwohnerzahl sowie ihrer Leistungsfähigkeit stark von einander. Dazu kämen mit Polizeipräsidenten auf der einen und direkt gewählten Landräten auf der anderen Seite unterschiedliche Formen der Behördenleitung. Die Inhomogenität führe zu Reibungsverlusten und erschwere eine einheitliche Polizeiführung. Die Vielzahl der Hierarchiestränge verkompliziere die Situation zusätzlich. Notwendig sei eine Reduzierung der Zahl der Polizeibehörden mit einer einheitlichen Aufgaben- und Größenstruktur, der einen grundsätzlich gleichen Aufgabenkatalog für jede Behörde möglich mache. Konkret sollten bei der Reform folgende Ziele erreicht werden:

- Die Ausgangssituation dürfe nicht zum Nachteil ländlicher Gebiete führen,
- eine Mindestpolizeidichte solle verbindlich festgelegt werden,
- die Größe der Polizeibehörden solle so zugeschnitten sein, dass sie das Spektrum polizeilicher Aufgaben grundsätzlich mit eigenen Kräften bewältigen können,
- jede Behörde solle die Zuständigkeit einer Kriminalhauptstelle (§ 2 KHSt-VO), nicht aber die Sonderaufgaben des § 4 KHSt-VO wahrnehmen,

- die Basisstrukturen unterhalb der Polizeiinspektionen (Hauptwachen, Wachen, Polizeiposten) solle unverändert erhalten bleiben, um so Bürgernähe zu sichern,
- es sollten Größen angestrebt werden, die das Interesse nach sachgerechter Stellenbesetzung durch qualifiziertes Personal erfüllen und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Möglichkeiten beruflicher Entwicklung in eigenen Behörden eröffnen können. Diese Voraussetzungen erfüllten Behördengrößen von rund 1,0 bis 1,5 Millionen Einwohnern und etwa 1.500 bis 3.000 Beschäftigten.

Konkret schlägt die Scheu-Kommission folgendes vor:

- Reduzierung der Zahl der Kreispolizeibehörden auf 16 unter Beachtung der kommunalen Grenzen
- Zweistufiger Behördenaufbau unter Verzicht auf die Bezirksregierungen als Mittelinstanz und zentrale Aufsicht und Steuerung durch das Innenministerium
- Qualifizierte Führung und Leitung der Polizeipräsidien nach Maßgabe einer Bestenauslese, wobei das Auswahlverfahren den derzeitigen Polizeipräsidenten und Landräten offen stehen sollte
- Verknüpfung und Anbindung an kommunale Dienststellen durch Einrichtung von Kreispolizeiausschüssen und Bezirkspolizeiausschüssen statt der Kreispolizeibeiräte
- Veränderung der Binnenstruktur durch Abschaffung der bisherigen Zwei-Abteilungs-Struktur und Aufwertung der bisherigen Unterabteilungen der Abteilung GS zu Abteilungen
- Erhaltung der Stabsstruktur, aber Zuordnung des Stabes zum Behördenleiter; Reduzierung der ständigen Stäbe und Spezialeinheiten durch Reduzierung auf drei oder vier
- Neuordnung der Bereitschaftspolizei durch Zuordnung einer Hundertschaft zu jeder der 16 Polizeipräsidien
- Örtliche Zuordnung der Autobahnpolizei und Zusammenfassung mit dem jeweiligen zentralen Verkehrsdienst
- Einrichtung von Polizeiinspektionen in den kreisfreien Städten und Polizeidirektionen in den Kreisen als Untergliederungen der Polizeipräsidien (landesweit 32 PI und 30 PD mit einer durchschnittlichen Einwohnergröße von 280.000), denen vor allem die Aufgaben des Verkehrsdienstes und der zentralen Kriminalitätsbekämpfung (ZKB) zugeordnet werden sollen.
- Neues Steuerungsverfahren durch weitgehende Personal- und Budgethoheit der Polizeibehörde, strikte Konzentration der Stäbe auf strategische Aufgaben und einer bei der Behördenleitung angesiedelten Qualitäts- und Prozessentwicklung
- Weitgehende Zentralisierung und Vereinheitlichung der Technikentwicklung und des Technikeinsatzes

Im Ergebnis geht die Scheu-Kommission davon aus, dass bei Durchführung der vorgeschlagenen Veränderungen insgesamt 2.400 Stellen (2.100 im Landesdienst und 300 bei den Kommunen) für andere Aufgaben zur Verfügung stehen und damit 114 Millionen € Ersparnisse im Landeshaushalt entstehen würden. Im Einzelnen verteilen sich die eingesparten Stellen wie folgt:

- Leitstellen 370
- VL I und VL II 350
- Stäbe 340
- Führungsstellen PI und PD 280
- Wegfall der Aufgaben bei den Bezirksregierungen 192
- Zentralisierung der Technik 183

Die verfügbaren 2.100 Stellen sollten ganz oder teilweise zur Verstärkung der operativen Polizeiarbeit eingesetzt werden.

II. Vorschlag des Landkreistages Nordrhein-Westfalen

Auch der Landkreistag Nordrhein-Westfalen tritt für eine Verbesserung der Organisation der Polizei in Nordrhein-Westfalen ein. Der Bericht der Scheu-Kommission enthält nach seiner Einschätzung zahlreiche zielführende Vorschläge, die realisiert werden sollten. Das betrifft zum Beispiel die Zentralisierung des Technikeinsatzes und die Straffung von Hierarchieebenen. In den zentralen Punkten, nämlich bei der

zukünftigen Organisationsstruktur, vor allem der Anzahl der Kreispolizeibehörden ist er jedoch fundamental anderer Auffassung als die Scheu-Kommission. Denn die vorgeschlagene Struktur

- vermengt ministerielle Aufgaben mit Steuerungs-, Aufsichts- und Vollzugsfunktionen,
- verschlechtert die Sicherheitslage in den kreisangehörigen Regionen in Nordrhein-Westfalen,
- verschlechtert die Aufgabenwahrnehmung in Spezialbereichen,
- verkennt die Bedeutung ortsnahe Aufgabenerledigung gerade bei der Polizeiarbeit,
- negiert die Vorteile und Synergieeffekte einer verzahnten Zusammenarbeit zwischen Polizei und Kreisen unter einheitlicher Leitung des Landrates,
- gibt die Vorteile der jetzigen Kreispolizeibehörden mit einem direkt von den Bürgerinnen und Bürgern gewählten Landrat als Leitungsorgan preis.

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen schlägt stattdessen einen modifizierten dreistufigen Aufbau der Polizei in Nordrhein-Westfalen mit wie bisher 49 Kreispolizeibehörden auf der örtlichen Ebene sowie der Wasserschutzpolizei, einem neu einzurichtenden Landespolizeipräsidium und dem Innenministerium NRW als oberster Aufsichtsbehörde vor. Auf der örtlichen Ebene werden die Aufgaben auf 5 Bezirkspolizeibehörden und weitere 44 Kreispolizeibehörden verteilt. Damit verfügen künftig alle Polizeibehörden in NRW auf der örtlichen Ebene über einen gleichartigen, landesweit verbindlichen Aufgabenkatalog. Im Einzelnen lässt sich der Landkreistag NRW dabei von folgenden Überlegungen leiten:

1. Ziele einer verbesserten Organisation

Bei einer Neuorganisation der Polizei in Nordrhein-Westfalen sollten folgende Ziele verfolgt werden:

- Verbesserung der Sicherheitslage in aller Regionen Nordrhein-Westfalens
- Erhöhung der Zahl der im Wach- und Ermittlungsdienst tätigen Beamten
- Erhalt der Vorteile der derzeitigen dezentralen Organisationsstruktur
- Optimierung der Ablauforganisation
- Verbesserung der inneren Struktur
- Erhalt und Verbesserung der Vernetzung mit den kommunalen Verwaltungsbehörden
- Zentralisierung der Aufgaben, die zentral besser und wirtschaftlicher erledigt werden können
- Kooperation statt Konzentration
- Erhalt und Erhöhung der Kundenzufriedenheit
- Erhalt und Erhöhung der Mitarbeiterzufriedenheit

Im Gegensatz zur Scheu-Kommission wird bewusst auf die Festlegung von Mindestgrößen und einer Mindestpersonalstärke für Kreispolizeibehörden verzichtet.

2. Organisationsgliederung

a) Landespolizeipräsidium

In Nordrhein-Westfalen sollte auf der Landesebene ein Landespolizeipräsidium geschaffen werden. Hierdurch würde es möglich,

- die übergeordneten Steuerungs-, Aufsichts- und Lenkungsfunktionen zentral wahrzunehmen,
- das Innenministerium von Vollzugsaufgaben zu entlasten und es auf ministerielle Strategiaufgaben zu beschränken,
- zentrale Personalentwicklung und -sachbearbeitung durchzuführen.

Dem Landespolizeipräsidium sind die 49 Kreispolizeibehörden und die Wasserschutzpolizei unterstellt. Darüber hinaus sind an das Landespolizeipräsidium das Landeskriminalamt, die ZPD und das IAF angebunden und ihm unterstellt.

Ein Landespolizeipräsidium in Nordrhein-Westfalen hätte gegenüber der jetzigen und der von der Scheu-Kommission vorgeschlagenen Struktur erhebliche Zentralitätsvorteile. Es kann nicht Aufgabe des Innenministeriums sein, die Polizei in Nordrhein-Westfalen zentral zu steuern und zu lenken. Von administrati-

ven Funktionen sollte das Ministerium entlastet werden zugunsten einer Konzentration auf die eigentlichen strategischen ministeriellen Aufgaben des Erlasses von Gesetzen und Verordnungen, der allgemeinen Weisung und der Aufsicht. Ermöglicht wird dies durch ein Landespolizeipräsidium, in dem die zentralen Aufsichts-, Lenkungs- und Steuerungsfunktionen gegenüber den Kreispolizeibehörden und anderen Organisationseinheiten in Nordrhein-Westfalen angesiedelt sind. Außerdem können Einzelaufgaben mit hoher Zentralität, wie z.B. die Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität hier verankert werden.

Eine Steuerung von 53 Behörden und Organisationseinheiten durch das Landespolizeipräsidium ist möglich, wenn den nachgeordneten Behörden und Organisationseinheiten eine möglichst große dezentrale Ressourcenverantwortung mit erheblichen Entscheidungsspielräumen in Personalfragen eingeräumt wird und die Steuerung weitgehend über generelle Weisungen und Standards sowie Zielvereinbarungen erfolgt. Die relativ große Anzahl von zu steuernden Behörden und Organisationseinheiten setzt strukturelle Anreize für das Landespolizeipräsidium, die zuvor genannten wünschenswerten Steuerungsmethoden anzuwenden.

b) Kreispolizeibehörden mit besonderen Aufgaben (Bezirkspolizeibehörden)

In der vorgeschlagenen dezentralen Organisationsstruktur können nicht alle Aufgaben vor Ort von allen 49 Kreispolizeibehörden wahrgenommen werden. Der Landkreistag NRW schlägt deshalb vor, 5 der 49 Kreispolizeibehörden mit der Wahrnehmung besonderer Aufgaben zu betrauen, die diese dann für ihren Bezirk wahrzunehmen haben (Bezirkspolizeibehörden). Diesen Bezirkspolizeibehörden sollten u.a. die Aufgaben nach § 2 und § 4 der Kriminalhauptstellenverordnung übertragen werden. Sitz dieser Bezirkspolizeibehörden sollten die derzeitigen § 4 Behörden in Bielefeld, Münster, Dortmund, Düsseldorf und Köln sein. Die § 4 Behörde in Essen könnte dann entfallen.

Durch eine solche Zwischenebene für die Erledigung spezialisierter Aufgaben wird sichergestellt, dass in Nordrhein-Westfalen

- komplexe, schwierige und seltene Aufgaben durch Bündelung erstinstanzlicher Aufgaben (z.B. Mordkommission, Staatsschutz) überall in gleicher Qualität erledigt werden,
- die Autobahnpolizei sachgerecht organisiert und angebunden werden kann,
- die Bereitschaftspolizei dezentral und ortsnah organisiert werden könnte,
- eine Einsatzunterstützung der Kreispolizeibehörden ohne besonderen Aufgabenbereich auf qualitativ hohem Niveau erfolgt.

Wesentliche Funktion der Bezirkspolizeibehörden ist es, solche Aufgaben zu erledigen, die dezentral nicht optimal wahrgenommen werden können und einen gewissen Zentralitätsanspruch haben. Das gilt zunächst für die Aufgaben der § 2 und § 4 Behörden nach der Kriminalhauptstellenverordnung, aber auch für die Bereitschafts- und die Autobahnpolizei. Bei der Autobahnpolizei ist angesichts der Verkehrsstrukturen in Nordrhein-Westfalen und der besonderen Anforderungen an die Mitarbeiter eine regionale Struktur sinnvoll. Die Einbindung dieser Aufgabe in die Bezirkspolizeibehörden gewährleistet dies und damit die optimale Leistungsfähigkeit der Autobahnpolizei. Eine Einbindung der Bereitschaftspolizei ist deshalb sinnvoll, weil sie so regional, aber zugleich auch relativ ortsnah organisiert werden kann. In Einzelfällen (z. B. für den Raum Aachen und Bonn) könnten sich weitere Standorte empfehlen. Auf diese Weise ist eine hohe Einsatzflexibilität und eine rasche und zügige Reaktion landesweit gewährleistet.

Bei jeder Bezirkspolizeibehörde wird ein ständiger Stab eingerichtet. Der Vorschlag des Landkreistages NRW sieht damit 5 und nicht wie die Scheu-Kommission 3 ständige Stäbe vor. Dies wird möglichen polizeilichen Einsatzlagen besser gerecht, insbesondere wenn die Maßnahmen aus besonderen Anlässen gemäß § 2 Kriminalhauptstellenverordnung hinzukommen.

Es ist dagegen nicht Aufgabe der Bezirkspolizeibehörden, die Aufgabenwahrnehmung durch die Kreispolizeibehörden in ihrem Bezirk zu bündeln. Das Organisationsmodell des Landkreistages NRW verzichtet vielmehr bewusst auf die Bündelungsfunktion von Bezirksregierungen und spart dadurch im Bereich der Fachaufsicht eine Hierarchiestufe ein.

c) Kreispolizeibehörden

Die örtliche Struktur bilden die 49 Kreispolizeibehörden (davon 5 mit zusätzlichen besonderen Aufgaben). Diese sind in den Kreisen unter Leitung des Landrats organisiert. Auch in den Polizeipräsidien sollte es bei einer zivilen Leitung verbleiben. Sie nehmen grundsätzlich alle Polizeivollzugsaufgaben wahr. Vorteil dieser Lösung ist, dass

- die Vorzüge der derzeitigen dezentralen Organisation für die Sicherheit vor Ort und den Aufgabenvollzug erhalten bleiben,
- die Deckungsgleichheit zwischen den kommunalen Grenzen und der Polizeiorganisation erhalten bleibt (Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung),
- bei den Landratsbehörden die Synergievorteile und der Vorteil der Leitung durch den direkt gewählten Landrat erhalten bleiben,
- die örtliche Bindung der Mitarbeiter für den Aufgabenvollzug genutzt wird,
- die soziale Nähe von Führungskräften und Mitarbeitern erhalten bleibt,
- Personalvertretungsstrukturen unangetastet bleiben können und
- durch Kooperationen vor Ort ein flexibler Aufgabenvollzug dort möglich wird, wo eine Konzentration sinnvoll ist.

Die Wachen bleiben wie bisher bestehen. Die Zahl der bisherigen Polizeiinspektionen sollte allerdings erheblich reduziert werden. Ein Einwohnerdurchschnitt von 200.000 bis 300.000 ist anzustreben. Zukünftig würden dann in vielen Kreispolizeibehörden nicht mehr als eine Polizeiinspektion und in großen Kreispolizeibehörden nur noch zwei (Kreise) bis höchstens vier (Köln) bestehen. Diese Straffung ermöglicht es, überall schlanke Strukturen zu schaffen, die in der Lage sind, grundsätzlich alle Polizeiaufgaben im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung und der Verkehrsunfallbekämpfung wahrzunehmen.

Die Leitstellen sollen weiterhin vor Ort an jede Kreispolizeibehörde angebunden werden. Denn durch die Leitstelle wird der Einsatz vor Ort gelenkt und gesteuert. Hierfür ist eine ortsnahe Organisation unabdingbar, weil nur auf diese Weise die besonderen Orts- und Detailkenntnisse der Mitarbeiter genutzt und in den Aufgabenvollzug eingebracht werden können. Dies gewährleistet optimale Aufgabenerfüllung im Interesse der Bürger und zugleich Leben und Gesundheit der Polizeivollzugsbeamten. Allerdings sollte eine Kooperation der Leitstellen untereinander und mit den Leitstellen der Feuerwehr und des Rettungsdienstes ermöglicht werden, um – soweit notwendig - optimale Größenvorteile erreichen zu können, die zugleich die besonderen Vorteile der ortsnahen Struktur nutzen.

Weitere Kooperationen sollten u.a. im Bereich der örtlichen/integrierten Fortbildung und im Bereich von Verwaltungsaufgaben (z.B. Versammlungsrecht, Waffenrecht) angestrebt werden.

d) Polizeiausschüsse

In Übereinstimmung mit den Erkenntnissen der Scheu-Kommission sollten die Polizeibeiräte zu Polizeiausschüssen fortentwickelt werden. Vor allem in den kreisfreien Städten, aber auch im Verhältnis zu den Städten und Gemeinden im kreisangehörigen Raum könnte auf diese Weise die Kooperation zwischen der Polizei und den kommunalen Stellen wesentlich verbessert werden. Das gilt vor allem für den Bereich der Prävention, aber auch der Bekämpfung der Kriminalität an den Kriminalitätsbrennpunkten. Zielvereinbarungen können ein taugliches Mittel sein, den Erfolg der Prävention zu steigern und die Polizeiarbeit optimaler auf die örtlichen Bedürfnisse und Notwendigkeiten auszurichten.

e) Bürgerzufriedenheit

Aufgabe der Polizei ist die Gewährleistung von Sicherheit, und zwar möglichst gleichmäßig in allen Teilen des Landes. Das wichtigste Kriterium hierfür ist die (sichtbare) Präsenz vor Ort und die schnelle Ansprechbarkeit für den Bürger. Das erfordert vor allem eine dezentrale Organisation und weniger die Wahrnehmung aller Vollzugsaufgaben durch jede Polizeibehörde. Das hier vorgestellte Modell erfüllt gerade diese Anforderungen, indem es durch seine dezentrale Organisation Verantwortlichkeit klarstellt und zugleich die Synergievorteile der Landratsbehörden nutzt. Die durch die Neuorganisation der Polizei frei werdenden Stellen sollten vor allem genutzt werden, Polizeiarbeit dort zu verdichten, wo derzeit Defizite spürbar sind.

f) Mitarbeiterzufriedenheit

Ein zentrales Anliegen der Vorschläge der Scheu-Kommission ist es, die Qualifizierungsmöglichkeiten der Polizeivollzugsbeamten so zu verbessern, dass in jeder Einheit ohne Stellenwechsel zu einer anderen Behörde ein Optimum möglich wird. Damit soll auch auf die Immobilität der Polizeivollzugsbeamten reagiert werden, die eine Qualifizierung einer Vielzahl von Beamten derzeit erschwert. Dass es für eine optimale Polizeiarbeit notwendig ist, möglichst viele Vollzugsbeamte möglichst gut fortzubilden, steht außer Frage. Gewährleistet werden kann dies indessen auch bei einer dezentralen Struktur, weil in allen Kreispolizeibehörden auf der Basis einer dezentralen Ressourcenverantwortung entsprechende Funktionsstellen vorhanden sind. Der Vorschlag setzt auch auf eine verbesserte Mobilität der Mitarbeiter.

III. Stellenbilanz

1. Systemneutrales Einsparpotential

Das von der Scheu-Kommission errechnete Einsparpotential kann in erheblichem Umfang völlig unabhängig von der Scheu-Kommission vorgeschlagenen Zusammenfassung der 49 Kreispolizeibehörden zu 16 Großbehörden realisiert werden. Es ist daher auch erreichbar, wenn man dem Vorschlag des Landkreistages NRW folgt, es bei 49 Kreispolizeibehörden vor Ort zu belassen und eine Zentralisierung von Aufgaben nicht im Ministerium, sondern in einem Landespolizeipräsidium vorzunehmen.

Im Einzelnen handelt es sich um folgende Stelleneinsparpotentiale, die systemneutral unabhängig davon, ob man dem Vorschlag der Scheu-Kommission oder dem Vorschlag des Landkreistages NRW folgt, erreicht werden können:

- 192 Stellen in den Bezirksregierungen durch Zentralisierung der Aufgabenerledigung beim Landespolizeipräsidium
- 186 Stellen durch Bündelung bei den Spezialeinheiten
- 183 Stellen durch Zentralisierung im Bereich der Technik
- 108 Stellen bei der Autobahnpolizei durch Anbindung an die Bezirkspolizeibehörden
- 183 Stellen im Bereich der Prävention durch Zuweisung der Aufgabe zu den Kreispolizeibehörden

Unabhängig davon, ob man dem Vorschlag der Scheu-Kommission oder dem Vorschlag des Landkreistages NRW folgt, die 49 Kreispolizeibehörden vor Ort nicht in Frage zu stellen, besteht daher in diesen Bereichen ein **Stelleneinsparpotential von 852 Stellen.**

2. Leitstellen

Weiteres Einsparpotential in Form von 370 Stellen in den Leitstellen und 95 Stellen in den Führungs- und Lagediensten besteht nach Auffassung der Scheu-Kommission, wenn man die bisher bei 49 Kreispolizeibehörden bestehenden Leitstellen zu 16 Leitstellen zusammenfasst. Zu diesen von der Scheu-Kommission angenommenen Einsparpotentialen ist kritisch zu bemerken, dass ihnen keinerlei seriöse Berechnung auf der Basis von Einsatzbelastungen und Notrufaufkommen zugrunde liegt. Sie ist aber Voraussetzung, um festzulegen, welche Anzahl von Einsatzleitplätzen in wie vielen Leitstellen erforderlich ist, um ohne Qualitätsverlust das Einsatzgeschehen steuern zu können. Der Landkreistag NRW hält es nicht für sachgerecht, auf der Basis von spekulativen Erwägungen über Personaleinsparungsmöglichkeiten Vorschläge für eine Umorganisation der Leitstellen zu machen, die unter Umständen zu einem Qualitätsverlust bei der Aufgabenerledigung führen. Sollten solche seriösen Berechnungen zukünftig vorgelegt werden und nachweisen, dass eine Konzentration der Aufgabenerledigung im Leitstellenbereich ohne Qualitätsverlust zu Personaleinsparungen führt, so kann diese ggf. auch durch Kooperation der Leitstellen im Einzelfall erreicht werden, ohne den Grundsatz in Frage zu stellen, dass jede Kreispolizeibehörde nach Möglichkeit eine eigene Leitstelle haben sollte.

3. Binnenorganisatorische Reformpotentiale

Erhebliche Stelleneinsparpotentiale bestehen insbesondere, wenn man binnenorganisatorische Reformmaßnahmen in den einzelnen Kreispolizeibehörden durchführt, ohne die 49 Kreispolizeibehörden in Frage zu stellen.

a) Reduzierung des Overheadanteils in den Kreispolizeibehörden

Wie groß das Einsparpotential ist, wenn man binnenorganisatorische Optimierungsmöglichkeiten in den einzelnen Kreispolizeibehörden nutzt, wird anhand der Strukturdatentabelle 2004 des Innenministeriums NRW deutlich, die für die einzelnen Kreispolizeibehörden den Overheadanteil des Personals am gesamten Personalbestand einer Kreispolizeibehörde ausweist (Anlage). Aus dieser Übersicht kann entnommen werden, dass viele große Kreispolizeibehörden mit einem hohen Personalbestand relativ mehr Personal im Overheadbereich einsetzen als kleinere Kreispolizeibehörden. Dies widerspricht den betriebswirtschaftlichen Gesetzmäßigkeiten, dass mit zunehmender Größe einer Behörde in der Regel Skalenvorteile eintreten, die zu einem relativen Absinken des Overheadanteils des Personals am Gesamtpersonal führen.

Geht man hiervon aus, so besteht zum Beispiel in den Kreispolizeibehörden, die mehr als 700 Bedienstete umfassen, insgesamt ein **Stelleneinsparpotential von 618 Stellen**, wenn man von diesen Kreispolizeibehörden verlangt, dass sie max. mit einem Overheadanteil der kleinsten Kreispolizeibehörde mit mehr als 700 Bediensteten auskommen. Dies ist die Kreispolizeibehörde des Märkischen Kreises, die bei 720 Stellen mit 113 Stellen im Overheadbereich auskommt (=15,73 %). Verlangt man von den Kreispolizeibehörden Bochum, Dortmund, Bielefeld, Düsseldorf, Duisburg, Essen, Mönchengladbach, Wuppertal, Mettmann, Rhein-Kreis-Neuss, Wesel, Aachen, Bonn, Rhein-Erft-Kreis, Gelsenkirchen, Münster und Recklinghausen, die jede ebenfalls über 700 Bedienstete umfassen, dass sie wie die Kreispolizeibehörde des Märkischen Kreises mit einem Overheadanteil von 15,73 % auskommen, so ergibt sich im Overheadbereich dieser Kreispolizeibehörden ein Einsparpotential von mindestens 618 Stellen. Denn diese Kreispolizeibehörden beschäftigten nach der Strukturdatentabelle 2004 insgesamt 21.954 Bedienstete, wovon 4.071 Bedienstete im Overheadbereich tätig waren. Bei einem Overheadanteil von 15,73 % hätten es jedoch nur 3.453, also 618 Bedienstete weniger sein müssen.

Führt man eine weitere Berechnung für die Kreispolizeibehörden durch, die zwischen 450 und 700 Bedienstete beschäftigen (Hagen, Hochsauerlandkreis, Soest, Siegen, Unna, Lippe, Gütersloh, Minden-Lübbecke, Paderborn, Krefeld, Oberhausen, Kleve, Viersen, Düren, Rhein-Sieg-Kreis, Borken und Steinfurt) so ergibt sich ein weiteres **Einsparpotential von 307 Stellen**, wenn man für diese Kreispolizeibehörden einen max. zulässigen Overheadanteil von 17,11 % zugrunde legt, wie ihn z.B. die Kreispolizeibehörde Siegen-Wittgenstein mit zurzeit insgesamt 470 Bediensteten erreicht.

Die Berechnung für die Kreispolizeibehörden unter 450 Bediensteten (Hamm, Hochsauerlandkreis, Olpe, Ennepe-Ruhr-Kreis, Herford, Höxter, Mülheim, Leverkusen, Rheinisch-Bergischer Kreis, Euskirchen, Oberbergischer Kreis, Heinsberg, Coesfeld und Warendorf) ergibt ein zusätzliches **Einsparpotential von 144 Stellen**, wenn man für diese Behörden den Overheadanteil des Hochsauerlandkreises von 18,89 % zugrunde legt.

Ohne die 49 Kreispolizeibehörden in ihrer örtlichen regionalen Struktur grundsätzlich in Frage zu stellen, besteht daher ein **Einsparpotential von mindestens 1.069 Stellen**, wenn man auf der Basis der zuvor genannten 3 Benchmarking-Meßzahlen binnenorganisatorische Optimierungsprozesse in diesen Kreispolizeibehörden durchführt.

b) Reduzierung der Zahl der Polizeiinspektionen

Weiteres Einsparpotential durch binnenorganisatorische Maßnahmen ergibt sich, wenn man – wie vom Landkreistag NRW vorgeschlagen – die Zahl der Polizeiinspektionen in den Kreispolizeibehörden um etwa 37 reduziert. Würde man diese binnenorganisatorische Maßnahme ohne weitere binnenorganisatorische Maßnahmen durchführen, so ergibt sich pro Wegfall einer Polizeiinspektion je nach Struktur der Kreispolizeibehörde ein Einsparpotential zwischen 11 und 20 Stellen. Es ist nicht auszuschließen, dass dieses durch die Zusammenlegung von Polizeiinspektionen zu erzielende Einsparpotential auch schon durch die dargestellten binnenorganisatorischen Optimierungsprozesse teilweise „deckungsgleich“ er-

reicht wird, die insgesamt zu einem Einsparpotential von 1.069 Stellen führen. Auf diesem Hintergrund wird darauf verzichtet, dem Einsparpotential von 1.069 Stellen zusätzliche Einsparmöglichkeiten hinzuzurechnen, die sich durch die Zusammenlegung von Polizeiinspektionen ergeben. In jedem Fall ist aber festzuhalten, dass das **Einsparpotential von 1.069 Stellen eine absolute Untergrenze** darstellt, wenn man zusätzlich Polizeiinspektionen zusammenlegt.

4. Vergleich der Stellenbilanz der Vorschläge Scheu-Kommission/Landkreistag NRW

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass sich durch binnenorganisatorische Optimierungsprozesse ein **Einsparpotential von mindestens 1.069 Stellen** erreichen lässt, ohne dass die 49 Kreispolizeibehörden in ihrer örtlichen regionalen Struktur grundsätzlich in Frage gestellt werden müssen. Mit dem zuvor dargestellten systemneutralen „Einsparpotential“ von insgesamt **852 Stellen** ergibt sich zusammen mit den binnenorganisatorischen Reformmaßnahmen bei einer Verwirklichung des Vorschlages des Landkreistages NRW ein **Gesamteinsparpotential von etwa 1.950 Stellen** im Landesbereich. Bei dem Einsparpotential von 1.950 Stellen durch den Vorschlag des Landkreistages NRW sind mögliche Einsparungen im **Leitstellenbereich und beim Führungs- und Lagedienst nicht berücksichtigt**. Der Vorschlag der Scheu-Kommission führt dagegen zu einem Einsparpotential von 2.100 Stellen im Landesbereich. Rechnet man das bei den Leitstellen von der Scheu-Kommission gesehene Einsparpotential bei den Leitstellen und Lagediensten (465 Stellen) heraus, so ergibt sich beim Vorschlag der Scheu-Kommission ein Einsparpotential im Landesbereich von 1.635 Stellen.

Die Verwirklichung der Vorschläge des Landkreistages NRW führt im Landesbereich zu einem finanziellen Dispositionspotential von mindestens 100 Mio. Euro jährlich. Der Wert umfasst – ebenso wie bei der Scheu-Kommission – die Personalkosten einschl. der Versorgungs- und Beihilfekosten. Anders als bei den Vorschlägen der Scheu-Kommission entfallen Investitionen in neue Gebäude für Polizeipräsidien. Insgesamt ergeben sich damit vergleichbare große finanzielle Dispositionspotentiale, wie sie nach Auffassung der Scheu-Kommission unter Einbeziehung der Leitstellen und der Führungs- und Lagedienste entstehen würden. Stellt man die von der Scheu-Kommission nicht valide begründeten Dispositionspotentiale im Bereich der Leitstellen und der Führungs- und Lagedienste nicht in Rechnung, so ist das Dispositionspotential des Vorschlages des Landkreistages NRW sogar noch höher als das der Scheu-Kommission. Selbstverständlich soll dieses Potential nicht für Einsparungen im Landeshaushalt, sondern dazu genutzt werden, mehr Polizeivollzugskräfte als bisher für die Wahrnehmung von Polizeiaufgaben vor Ort einzusetzen.

IV. Umsetzung der Reform

Die Scheu-Kommission hat für die Umsetzung ihrer Reform-Vorschläge einen Zeitraum von rund 5 Jahren errechnet (Kapitel 14.7 auf den Seiten 192 und 193 des Berichts).

Das Innenministerium hat in mehreren Erklärungen dargelegt, dass unter Berücksichtigung des Gesetzgebungsverfahrens ein Inkrafttreten der neuen Polizeiorganisation frühestens zum 01. Januar 2007 möglich ist. Dies bedeutet konkret, dass die Wirkungen der Reform in vollem Umfang erst im Jahr 2012 eintreten werden. Damit werden auch die erwarteten Stellenumschichtungen aus dem administrativen Bereich in die operativen Einsatzfelder der Polizei erst zu diesem Zeitpunkt in vollem Umfang erreicht.

Hinzu kommt, dass die Auflösung von 34 Kreispolizeibehörden den Aufbau einer völlig neuen Gebäude- und Logistikstruktur erfordert. Bestehende Gebäude müssen entmietet, an den neuen Standorten der 16 Polizeibehörden müssen zusätzliche Räumlichkeiten geschaffen werden. Nach Vorschlag der Scheu-Kommission müssen zahlreiche Lenkungs- und Projektgruppen eingerichtet werden, die den Reformprozess über Jahre hinweg begleiten. Im Gegensatz zum Reformziel werden hier Personalressourcen gebunden, die dringend im operativen Bereich der Polizei benötigt werden.

Der Vorschlag des Landkreistags kann dagegen zeitnah umgesetzt werden. Folgende Vorteile sind zu verzeichnen:

1. Der gesetzgeberische Aufwand ist äußerst gering; die wesentlichen Rahmenbedingungen können durch Verordnungen der Landesregierung umgesetzt werden.
2. Der Start der Reform kann daher um ein Jahr auf den 1.1. 2006 vorgezogen werden.
3. Der binnenstrukturelle Ansatz in den 49 Kreispolizeibehörden kann zeitnah binnen eines Jahres umgesetzt werden. Damit wird eine Verstärkung der operativen Polizei-Einsatzkräfte in einer kurzen Zeitspanne für die Bevölkerung wahrnehmbar. Die Präsenz der Polizei in der Öffentlichkeit wird nachhaltig gestärkt, die Qualität der Polizeiarbeit verbessert.
4. In den Kreispolizeibehörden wird der für die Umsetzung der neuen Binnenstruktur erforderliche Verwaltungsaufwand auf ein Mindestmaß reduziert, da sie ihre neue Organisationsstruktur nach der verbindlichen Vorgabe des Landes in eigener Zuständigkeit schaffen können.
5. Die beim Vorschlag der Scheu-Kommission anfallenden erheblichen sächlichen Kosten für eine 16 Polizeipräsidien angepasste Gebäude- und Logistikinfrastuktur entfallen.
6. Dagegen können die Bildung des Landespolizeipräsidiums und der Bezirkspolizeibehörden in einem zeitlich langfristig angelegten Prozess entwickelt werden. Diese Umstrukturierungen haben auf die Polizeiarbeit vor Ort keinen unmittelbaren Einfluss sondern beziehen sich überwiegend auf die internen Strukturen der Polizeiverwaltung. Deshalb können sie ohne Zeitdruck und damit ohne erheblichen Verwaltungsaufwand umgesetzt werden.

V. Zusammenfassende Bewertung

Der Vorschlag des Landkreistages NRW führt mindestens zu einem vergleichbaren Stelleneinsparpotential im Landesbereich wie der Vorschlag der Scheu-Kommission. Um diese Einsparpotentiale zu erreichen, sieht der Vorschlag des Landkreistages NRW nur behutsame organisatorische Änderungen vor. Sie erfordern erheblich weniger Umsetzungen und Versetzungen von Bediensteten als der Vorschlag der Scheu-Kommission. Zusätzliche sächliche Kosten für eine 16 Polizeipräsidien angepasste Gebäude- und Logistikinfrastuktur entfallen. Der Vorschlag des Landkreistages NRW löst deshalb auch erheblich weniger Umstellungskosten aus. Entscheidender Vorteil des Vorschlages des Landkreistages NRW ist, dass er die bewährte örtliche und bürgernahe Aufgabenwahrnehmung in 49 Kreispolizeibehörden und die Verknüpfung der Wahrnehmung der Polizeiaufgaben und kommunalen Aufgaben durch die Leitung der Kreispolizeibehörde in den Kreisen durch Landräte/Landrätinnen nicht antastet.