

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/2981**

A09

Hubert Wimber
Polizeipräsident a.D.

Münster

Münster, den 28.08.2020

An den
Vorsitzenden des Innenausschusses
des Landtags NRW
Herrn Daniel Sieveke MdL
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Schriftliche Stellungnahme zum **Zweiten Gesetz zur Änderung
des Polizeiorganisationsgesetzes**, Gesetzentwurf der Landesregierung,
Drucksache **17/9787**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

Der vorliegende Gesetzentwurf der Landesregierung will die mit den Gesetzen zur Änderung des Polizeiorganisationsgesetzes (POG) und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 23.05.2006 und vom 29.03.2007 geänderte Struktur der nordrhein-westfälischen Polizei mit der Einführung eines zweistufigen Verwaltungsaufbaus rückgängig machen. Zur Begründung wird im Wesentlichen angeführt, dass sich die zweistufige Organisation nicht bewährt habe, da das Innenministerium mit der Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht über die drei Landesoberbehörden Landeskriminalamt (LKA), Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste (LZPD) und Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten (LAFP) sowie über die aktuell 47 Kreispolizeibehörden des Landes angesichts der großen Führungsspanne strukturell überfordert sei und damit die eigentlich für oberste Landesbehörden vorgesehenen Strategie- und Führungsaufgaben nicht ausreichend wahrgenommen werden können.

Dieser Befund ist zutreffend, der durch den Gesetzentwurf der Landesregierung aufgezeigte Lösungsweg ist jedoch halbherzig und nicht geeignet, die seit nunmehr 15 Jahren durch externe Sachverständige aufgezeigten Mängel in der Aufbauorganisation der Polizeibehörden in Nordrhein-Westfalen grundlegend zu beheben.

Schon im Vorfeld der Beratung der Gesetzesvorhaben in den Jahren 2006 und 2007 war absehbar, dass durch den Wegfall der Bezirksregierung als Mittelinstanz im polizeilichen Behördenaufbau unter wesentlicher Beibehaltung der Anzahl der Kreispolizeibehörden das Ministerium alleine nicht in der Lage sein wird, über eine derartige Vielzahl von Behörden die

notwendigen dienst- und fachaufsichtlichen Befugnisse wahrzunehmen. Folgerichtig hat das Innenministerium zeitnah zur Gesetzesänderung von der in § 5 Abs.2 POG eingeräumten Befugnis Gebrauch gemacht, den Landesoberbehörden durch Rechtsverordnung Aufgaben der Dienst- und Fachaufsicht zu übertragen. Mit der sogenannten AufsichtsVO Polizei vom 02.07.2007 (GV.NRW. S.214) wurden dem LKA und dem LZPD die Befugnisse eingeräumt, sich in ihrem Zuständigkeitsbereich zur Wahrnehmung ihrer Unterstützungs- und Koordinierungsaufgaben von den Kreispolizeibehörden unterrichten zu lassen und ihnen, sofern es im Einzelfall dringend geboten ist, Weisungen zu erteilen. Daneben obliegen dem LAFP die dienstrechtlichen Aufsichtsbefugnisse gegenüber den Kreispolizeibehörden gem. § 5 Abs.4 POG. Ergänzt und konkretisiert werden die Aufgaben der Landesoberbehörden einschließlich ihrer Aufsichtsaufgaben durch den Runderlass des Innenministeriums – 43-58.01.02 – vom 29.06.2007. Durch diesen Runderlass wurden beispielsweise dem LZPD alle bis dahin für die Bezirksregierungen festgelegten polizeilichen Aufgaben im Bereich der Einsatzbewältigung und der Gefahrenabwehr übertragen.

Durch diese sehr differenzierten gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen zur Dienst- und Fachaufsicht sollte schon damals das Innenministerium entlastet werden ohne die politische Zielrichtung aufzugeben, den bis dahin bestehenden dreistufigen durch die Einführung eines zweistufigen Verwaltungsaufbaus zu „verschlanken“. Der dreistufige Verwaltungsaufbau war spätestens mit der Vorlage des Berichtes der Kommission zur Neuorganisation der Polizeibehörden in Nordrhein-Westfalen im Januar 2005 (LT-Drs. 13/3156), der sogenannten Scheu-Kommission, in die fachliche Kritik geraten. Der Kommissionsbericht schlägt einen zweistufigen Verwaltungsaufbau vor mit dem Ziel, Dienst- und Verfahrenswege zu verkürzen sowie durch den Wegfall einer Hierarchieebene Kosten einzusparen und verweist darauf, dass in allen anderen Bundesländern, die zum damaligen Zeitpunkt Strukturreformen durchgeführt hatten, die Mittelinstanz weggefallen war. Die Einführung eines zweistufigen Verwaltungsaufbaus war allerdings schon im Bericht der Scheu-Kommission an eine unabdingbare Voraussetzung geknüpft: die wesentliche Reduzierung der Anzahl der Kreispolizeibehörden. Insofern wurde durch die Änderung des POG in den Jahren 2006 und 2007 der zweite Schritt vor dem ersten getan.

In dieser Stellungnahme kann nicht im Detail auf die fast zwanzigjährige Diskussion zum polizeilichen Behördenaufbau in Nordrhein-Westfalen eingegangen werden. Erinnerung soll jedoch noch einmal an eine zentrale Aussage des Berichtes der Scheu-Kommission, nach der in keinem anderen Bundesland der Behördenaufbau der Polizei so zersplittert und inhomogen sei wie in Nordrhein-Westfalen. An der Richtigkeit dieser Aussage hat sich bisher nichts geändert. Weder der Vorschlag der Scheu-Kommission, die Anzahl der Kreispolizeibehörden auf 16 Polizeipräsidien zu reduzieren, noch der 2015 durch den Bericht der Expertenkommission „Bürgernahe Polizei - Den demographischen Wandel gestalten“ als Zentralisierungsmodell unterbreitete Vorschlag, 12 Polizeipräsidien vorzusehen, die jeweils in der Lage sind, den gesamten Bereich der polizeilichen Aufgaben wahrzunehmen, ist bisher auch nur ansatzweise umgesetzt. Dabei fehlt es nicht an fachlicher Expertise, sondern ganz offenkundig am politischen Umsetzungswillen. Auch innerhalb der Kommission „Mehr Sicherheit für NRW“ unter Leitung von Wolfgang Bosbach scheint dieses Thema kontrovers diskutiert worden zu sein, ohne dass in deren aktuell vorgelegtem Abschlussbericht ein konkreter Änderungsvorschlag unterbreitet wird.

Insofern kuriert der Gesetzentwurf der Landesregierung allenfalls an den Symptomen eines „zersplitterten und inhomogenen“ Verwaltungsaufbaus, ohne das zuvor skizzierte Grundproblem anzugehen. Eine Gesetzesänderung, die den dreistufigen Verwaltungsaufbau von vor 2007 lediglich mit der Änderung, dass die Befugnisse der Bezirksregierungen durch die Befugnisse der Landesoberbehörden ersetzt werden, kann angesichts der aktuellen Erfordernisse der Gefahrenabwehr und Kriminalitätsverfolgung, die in der Begründung zum Gesetzentwurf selbst genannt werden, schwerlich als zukunftstauglich angesehen werden. Neben einer „Vergesetzlichung“ der bisher in der zuvor genannten Rechtsverordnung und im Runderlass des Innenministeriums geregelten Aufsichtsbefugnisse der Landesoberbehörden führt die komplette Übertragung der Befugnisse der Fachaufsicht auf diese Behörden einschließlich eines allgemeinen Weisungsrechts und – bei Gefahr im Verzug – der Möglichkeit eines Selbsteintritts zur kompletten Wiedereinführung der Dreistufigkeit, ohne im Übrigen die für das Ministerium als kritisch angesehene Führungsspanne nunmehr für die Landesoberbehörden zu reduzieren.

Auf zwei Aspekte des Gesetzentwurfs möchte ich noch gesondert eingehen. Die in den Landesoberbehörden aufzubauende Aufsichtsstruktur erfordert eine höhere Personalausstattung, die im Gesetzentwurf mit 21 im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2021 angemeldeten zusätzlichen Planstellen beziffert wird. In der Verbändeanhörung des Innenministeriums zum vorliegenden Gesetzentwurf hat die Gewerkschaft der Polizei NRW in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass nach ihrer Auffassung die veranschlagten 21 Stellen nicht ausreichend seien, damit die Landesoberbehörden die Fachaufsicht in dem vom Gesetzentwurf vorgesehenen Rahmen ausfüllen können. Wegen der weiterhin angespannten Personalsituation in den Kreispolizeibehörden wäre es aus der Sicht der Gewerkschaft aber nicht vertretbar, den zusätzlichen Personalbedarf der Landesoberbehörden aus dem Bestand der Kreispolizeibehörden zu rekrutieren. Wie dem auch sei, insgesamt ist festzustellen, dass die angesichts der Vielzahl von Polizeibehörden ohnehin schon sehr zeitaufwändige Wahrnehmung von Aufsichtsaufgaben noch einmal ansteigt und der zusätzliche Personalbedarf der Landesoberbehörden zu Verteilungskonflikten um Personal führen wird.

Darüber hinaus führt der Gesetzentwurf der Landesregierung zu einer Zementierung der „Versäulung“ der Fachaufsicht. Während bis 2007 die Bezirksregierungen in ihrem Bezirk die Fachaufsicht über das gesamte Aufgabenspektrum der nachgeordneten Kreispolizeibehörden ausübten, werden LKA und LZPD diese Befugnisse jetzt lediglich im Rahmen ihrer jeweiligen sachlichen Zuständigkeit zugewiesen. Dies bedeutet, dass die Fachaufsicht für Kriminalitätsangelegenheiten durch das LKA, die für Gefahrenabwehr, Einsatz- und Verkehrsangelegenheiten durch das LZPD wahrgenommen wird. Da aufsichtsbehördliche Maßnahmen in der Praxis häufig einen verstärkten Personal- und Ressourceneinsatz zur Folge haben, bleibt dies nicht ohne Auswirkungen für die Aufgabenwahrnehmung im Zuständigkeitsbereich der jeweils anderen Landesoberbehörde. Die dann vorzunehmende Abstimmung zwischen den Aufsichtsbehörden führt ebenfalls zu einem bürokratischen Mehraufwand und muss bei nicht auszuräumenden Zielkonflikten wiederum vom Ministerium entschieden werden. Warum durch die beschriebene Aufgabenverteilung die bisher gesehene Gefahr eines ineffizienten Nebeneinanders verschiedener Aufsichtsstränge wirksam kompensiert werden soll, erschließt sich mir nicht.

Im Unterschied zum zuvor Gesagten ist die gesetzgeberische Festlegung und Aktualisierung der sachlichen Zuständigkeiten der Landesoberbehörden in den §§ 13, 13a und 13b POG sachgerecht und entspricht im Wesentlichen der tatsächlichen Aufgabenwahrnehmung.

Mit freundlichen Grüßen

Hubert Wimber