

Univ.-Prof. Dr. Dr. Markus Thiel

Deutsche Hochschule der Polizei

Fachgebiet III.4 – Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Polizeirecht

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/3021**

A09

An den
Vorsitzenden des Innenausschusses des
Landtags Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

Stellungnahme im Rahmen der schriftlichen Anhörung des Innenausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf der Landesregierung zum Zweiten Gesetz zur Änderung des Polizeiorganisationsgesetzes vom 16. Juni 2020, Drucksache 17/9787

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Möglichkeit der Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung zum Zweiten Gesetz zur Änderung des Polizeiorganisationsgesetzes (Drucksache 17/9787) bedanke ich mich herzlich. Ich nehme in gebotener Kürze wie folgt zu dem Gesetzentwurf Stellung:

I. Anhörungsgegenstand

Die Landesregierung hat unter dem Datum des 16. Juni 2020 einen Gesetzentwurf – „Zweites Gesetz zur Änderung des Polizeiorganisationsgesetzes“ – in den Landtag Nordrhein-Westfalen eingebracht, das punktuelle, aber doch fundamentale Änderungen im Gesetz über die Organisation und die Zuständigkeit der Polizei im Lande Nordrhein-Westfalen – Polizeiorganisationsgesetz (POG NRW) vornehmen und zum 1. Oktober 2020 in Kraft treten soll. Der Vorsitzende des Innenausschusses, dem der Entwurf zu Beratung überwiesen wurde, hat den Unterzeichner mit Schreiben vom 19. August 2020 um die Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme gebeten.

II. Rechtliche und verwaltungswissenschaftliche Bewertung

1. Der Gesetzentwurf sieht grundlegende Veränderungen in der nordrhein-westfälischen Behördenstruktur, namentlich in der polizeilichen Aufsichtsarchitektur vor. Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, dass sich die 2007 eingeführte „zweistufige Aufsichtsstruktur“ mit einer beim für Inneres zuständigen Ministerium liegenden Dienst- und Fachaufsicht über die Kreispolizeibehörden in der Praxis nicht bewährt habe. Insbesondere sei das Ministerium ausweislich der Gesetzesbegründung mit einer Fülle an fachlichen Einzel- und Detailfragen konfrontiert, was zu

einer erheblichen Beeinträchtigung seiner Strategie- und Führungsaufgaben gehe (S. 13 der Begründung). Dass die Landesoberbehörden, also das Landeskriminalamt, das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste und das Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei, aufgrund eines komplexen Geflechts an weiteren, ergänzenden Regelungen und Zuweisungen durchaus punktuell unterstützende Funktionen ausübe, reiche zu einer Kompensation der ausgemachten Probleme nicht aus. Daher sieht der Gesetzentwurf die Notwendigkeit einer grundlegenden Veränderung der Aufsichtsstruktur durch eine Rückkehr zu einem „dreistufigen“ Konzept. Während bis 2007 als „Mittlebene“ der Aufsicht noch die Bezirksregierungen fungierten, soll die Aufgabe der Fachaufsicht über die 47 Kreispolizeibehörden nunmehr auf die drei Landesoberbehörden „verteilt“ werden, während die oberste Fachaufsicht bei Ministerium verbleiben soll. Die Dienstaufsicht im Sinne einer Verantwortung für den Aufbau, die innere Ordnung, die allgemeine Geschäftsführung und die Personalangelegenheiten soll mit Ausnahme der Angelegenheiten des Dienst- und Arbeitsrechts beim Ministerium verbleiben. Der Gesetzentwurf weist darauf hin, dass damit ein Gleichlauf mit der organisatorischen Grundstruktur des Landes hergestellt werde, wie sie etwa im Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung – Landesorganisationsgesetz (LOG NRW) niedergelegt sei (S. 14 des Entwurfs).

2. Der Gesetzentwurf hat sich indes nicht für eine „regionale“ Aufteilung der Fachaufsicht der Landesoberbehörden entschieden, sondern für eine Orientierung an den jeweiligen sachlichen Zuständigkeiten, wie sie in den §§ 13 ff. POG NRW normiert sind. Dies soll die mit der Übertragung der Aufsicht verbundenen Mehrbelastungen durch Synergieeffekte hinsichtlich der fachlichen Zuständigkeitsverteilung jedenfalls teilweise kompensieren.

3. Der Gesetzentwurf ist in seiner Grundkonzeption zu begrüßen. Die in den etwa 13 Jahren seiner Geltung zu Tage getretenen Nachteile des „zweistufigen“ Systems verdeutlichen einmal mehr, dass die behördenorganisatorischen Zentralisierungstendenzen im vermeintlichen Interesse einer „Verschlankung“ der Strukturen hier ebenso wenig als Erfolgsgeschichte zu qualifizieren sind wie beispielsweise die Mehrzahl der kommunalen Gebietsreformen. Insoweit ist die Übertragung der Fachaufsicht auf die Landesoberbehörden, zudem orientiert an ihren sachlichen Zuständigkeiten und Aufgabenbereichen, uneingeschränkt zu befürworten. Der Unterzeichner erlaubt sich aber, ergänzend auf einige Aspekte hinzuweisen.

4. Der Hinweis, mit der Umverteilung sei ein Aufbau gewählt, der den Vorgaben des LOG NRW entspreche, erscheint als nicht ganz zutreffend. Gemäß § 9 Abs. 2 LOG NRW sind die Kreispolizeibehörden „untere Landesbehörden“. Nach § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 LOG NRW führen die Dienstaufsicht über die „ihnen unterstehenden unteren Landesbehörden“ die Landesoberbehörden. Der Verbleib der Dienstaufsicht über die Kreispolizeibehörden – mit Ausnahme der nach § 5 Abs. 2 des Entwurfs beim LAFP anzusiedelnden Dienstaufsicht in Angelegenheiten des Dienst- und Arbeitsrechts – beim Ministerium des Innern entspricht vor diesem Hintergrund jedenfalls nicht vollumfänglich dem Konzept des LOG NRW. Dieses sieht aber immerhin in § 12 Abs. 2 S. 2 LOG NRW eine „oberste Dienstaufsicht“ der obersten Landesbehörden (also

des Ministeriums) über die unteren Landesbehörden vor. Bereichsspezifische Detailabweichungen sind überdies unschädlich; es soll hier nur darauf hingewiesen werden, dass mit der Umsetzung des Gesetzentwurfs keine völlige Kongruenz zwischen POG NRW und LOG NRW hergestellt werden wird.

5. Dass sich die Aufgabenlast durch die „Herabzonung“ der Fachaufsicht in der Summe signifikant verringern werde, ist – insbesondere weil die Ebene der unteren Landesbehörden, also der Kreispolizeibehörden unangetastet bleiben soll – eine sehr optimistische Bewertung. Trotz der an fachlichen Gesichtspunkten orientierten Aufteilung wird es weiterhin zu vielfältigen Einzel- und Sonderfragen kommen, die dann zwar nicht im Ministerium, aber doch auf Ebene der oberen Landesbehörden zu klären sind, ggf. auch dann im Abstimmung mit der obersten Landesbehörde. Über die tatsächliche Kompensationswirkung der Fachlichkeit lässt sich nur spekulieren; realistisch erscheint es, bei den oberen Landesbehörden einen nennenswerten Zuwachs an Arbeitsaufwand zu prognostizieren. Dem stehen aber zweifelsfrei Entlastungswirkungen auf ministerieller Ebene gegenüber, was insbesondere Freiräume für strategische Erwägungen geben dürfte. Angesichts der aktuellsten Entwicklungen innerhalb der nordrhein-westfälischen Polizei erscheint eine Entlastung von Detailfragen zu Gunsten grundlegenderer Projekte durchaus wünschenswert.

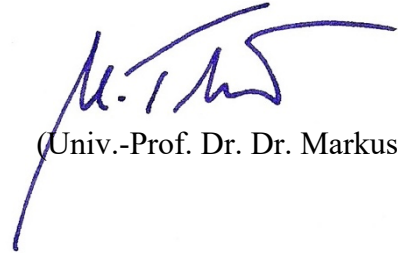
6. Die Kehrseite der Medaille ist aus verwaltungswissenschaftlicher und -praktischer Sicht ein deutlich erhöhter Personal- und Ressourcenbedarf bei den Landesoberbehörden. Es ist illusorisch zu vermuten, die Fachaufsicht könne „nebenbei“ „miterledigt“ werden; Abstriche im Zusammenhang mit der Erfüllung der anderen Aufgaben der Landesoberbehörden sind in jedem Falle zu vermeiden. Im Kontext der Änderungen durch den Gesetzentwurf ist also besonderes Augenmerk auf einen entsprechenden Aufwuchs bei der Personalausstattung zu legen. Diese kann – will man die Entlastungswirkungen nicht sogleich wieder „neutralisieren“ – nicht im Wege der Umverteilung zu Lasten des Ministeriums gehen, aber auch nicht durch Entnahmen bei den Kreispolizeibehörden umgesetzt werden, da dort durch den Gesetzentwurf keinerlei Entlastungswirkungen eintreten. Die Umverlagerung der Fachaufsicht ist aus Sicht des Unterzeichners damit nur durch eine Steigerung der Personalzahlen in der Summe zu realisieren.

III. Ergebnis

Die Intention der Landesregierung, durch die Umgestaltung der polizeilichen Aufsichtsstruktur Entlastungseffekte auf Ebene des Ministeriums zu generieren, ist angesichts der Herausforderungen von Gegenwart und Zukunft zu begrüßen. Die konkrete Ausgestaltung, wie sie der Gesetzentwurf vorsieht, erscheint insgesamt sachgerecht und angemessen – dies gilt namentlich für die Anknüpfung der Zuständigkeit der Landesoberbehörden an ihre Fachlichkeiten. Sicherlich wird man in Zukunft auch über eine Reform der Ebene der Kreispolizeibehörden zumindest nachdenken müssen; als erster Schritt in diese vorliegende Konzeption aber sinnvoll.

Die normativen Regelungen müssen allerdings aus Sicht des Unterzeichners durch eine entsprechende Personalausstattung der Landesoberbehörden flankiert werden, um die gewünschten Effekte nicht durch Überlastungen an anderer Stelle oder personelle „Verteilungskämpfe“ wieder zunichte zu machen.

Münster, den 16. September 2020



(Univ.-Prof. Dr. Dr. Markus Thiel)