



**Vorbericht für die Landrätekonferenz
am 30. Januar 2012 in Stuttgart**

Az.: 036.4490; 100.00/ M/Mh/Ba

Tagesordnungspunkt Polizeistrukturereform – Eckpunkte des Landkreistags

I. Polizeistrukturereform in Baden-Württemberg

1. Sitzung des Präsidiums am 18. Januar 2012 – Beschlusslage des Landkreistags

Das Präsidium des Landkreistags hat sich in seiner Sitzung am 18. Januar 2012 mit der anstehenden Polizeistrukturereform befasst. Dabei wurde die Geschäftsstelle beauftragt, Eckpunkte mit den Positionen des Landkreistags zu entwerfen und damit eine Alternative zu den Überlegungen des IM zu skizzieren.

2. Ausgangspunkt / bestehende Organisationsstruktur / status quo

Die Organisationsstruktur ist derzeit dreigliedrig. Dem Landespolizeipräsidium (LPP im IM) sind auf der Mittelebene vier Landespolizeidirektionen (LPD, eingegliedert in die Regierungspräsidien) und im weiteren 34 Polizeidirektionen (PD) in den Landkreisen bzw. 3 Polizeipräsidien (PP) in den Stadtkreisen Mannheim, Karlsruhe und Stuttgart nachgeordnet. Der Personalbestand bei „kleineren“ PD beträgt zwischen 150 und 200 Mitarbeitern, bei „großen“ PD bzw. PP beträgt die Zahl der Mitarbeiter bis zu 2.200 (Stuttgart, bzw. 800 – 1.200 in den PD). Der Durchschnitt in den PD beträgt ca. 410 Mitarbeiter.

Die Aufgaben vor Ort werden von 146 Revieren und 356 Posten wahrgenommen.

3. Frühere Strukturreformüberlegungen und Ansätze des Mummert-Gutachtens 1994

Der Entwurf des IM greift einen Ansatz auf, der bereits Mitte der 90er Jahre im Zuge möglicher Verwaltungsreformen diskutiert und untersucht wurde. Die Fa. Mummert-Consulting hatte hierzu im Auftrag des Staatsministeriums ein umfassendes Gutachten erstellt und auch zur Reform der Organisationsstruktur der Polizei Erhebungen durchgeführt sowie Vorschläge für eine Straffung der Organisation unterbreitet. Zielrichtung der Reformvorschläge war auch damals die „Optimierung des Ressourceneinsatzes und eine Verbesserung der polizeilichen Präsenz“, ohne Stelleneinsparungen vorzunehmen.

Gegenstand der Untersuchungen war

- ein 2-Ebenen-Modell, das als zentrales Element die Auflösung der LPD und die Zusammenfassung zu 20 PD enthielt,
- ein 3-Ebenen-Modell, bei dem die Grundstruktur mit 4 LPD und 37 PD bzw. PP erhalten blieb und dessen Charakteristikum die Zusammenfassung bestimmter Aufgaben (z. B. Kriminalpolizei, Verkehrsdienst) war, welche direktionsübergreifend (nur) von einzelnen PD wahrgenommen werden sollten (sog. „Bereichslösung“),
- ein verbessertes status quo-Modell, das sich eng an der bestehenden dreigliedrigen Struktur orientierte und auch auf die Konzentration spezieller Bereiche verzichtete.

Im Ergebnis blieb es schließlich beim status quo.

4. Erfahrungen aus der Polizeireform in Bayern in den Jahren 2007 - 2009

Kern der Reform in Bayern, die vom IM gerne als Vorbild genannt wird, war die Auflösung der PD mit der Folge des Wegfalls einer Hierarchieebene und die Zusammenfassung in zehn neue PP (statt bisher 56 PD). Derzeit erfolgt auf Wunsch des bayerischen Landtags die Evaluierung. Hierzu hat der bayerische Innenminister eine Expertengruppe eingesetzt. Ergebnisse werden im Lauf des Jahres 2012 erwartet.

Jedoch werden in Bayern bereits heute Zweifel laut, ob das angestrebte Ziel, „mehr Polizei auf die Straße zu bringen“, mit der Reform tatsächlich erreicht wurde. Kritik wird insbesondere insoweit geäußert, als gerade in ländlichen Gebieten die Polizeiinspektionen (in Baden-Württemberg: Polizeireviere /-posten) personell „dünn besetzt“ sind und eine höhere Präsenz in der Fläche nicht gewährleistet ist. Hinzu kommt, dass durch den Wegfall einer Hierarchieebene auch Verwaltungsaufgaben, die bisher in den PD erledigt wurden „nach unten“ in die Inspektionen verlagert wurden und hierdurch Personal zusätzlich gebunden wird.

5. Konzept des IM, vorgestellt am 25. Januar 2012

a) Zielsetzung der Polizeistrukturereform des IM

Ziel der vom IM angestrebten Reform ist es, die „Präsenz in der Fläche“ zu stärken. Die Konzentration der Polizeikräfte soll auch dazu dienen, für Spezialaufgaben besser gerüstet zu sein. Die Zahl der bestehenden Polizeireviere und -posten soll dabei unverändert bleiben. Insgesamt geht es darum, die vorhandenen Ressourcen effektiver zu nutzen.

b) Im Einzelnen

Die bestehenden 37 PD und PP werden zu zwölf regional zuständigen **Polizeipräsidien** umorganisiert, die unmittelbar dem LPP im IM nachgeordnet sind. Die vier bisher bei den Regierungspräsidien angesiedelten LPD entfallen bzw. werden in den 12 neu gebildeten Polizeipräsidien aufgehen. Als Richtwert für die Größe eines Polizeipräsidiums wurde eine Zahl von 1.500 Mitarbeitern im Polizeivollzugsdienst zu Grunde gelegt.

Den 12 PP sind jeweils nachgeordnet eine „Direktion Polizeireviere“, eine „Kriminalpolizeidirektion“ und eine „Verkehrspolizeidirektion“ sowie ein Führungs- und Lagezentrum.

Struktur und Anzahl der Polizeireviere und der Polizeiposten bleiben unverändert.

Auf diese Weise sollen Personalreserven mobilisiert werden. IM Gall geht davon aus, dass mittelfristig 650 Stellen des Polizeivollzugsdienstes als „Verstärkungspotential“ frei werden.

Konkrete Standortentscheidungen seien bisher nicht gefallen. Es ist eine weitere Arbeitsgruppe eingesetzt worden, die mit dem heutigen Tag ihre Arbeit aufnimmt und bis Ostern eine Detailplanung erstellen soll; insbesondere soll die Standortauswahl vorbereitet werden. Noch vor der Sommerpause – so die Absicht von IM Gall – soll das parlamentarische Verfahren in Gang gesetzt werden, um die entsprechenden Gesetzesänderungen auf den Weg zu bringen. Mit der Umsetzung der Polizeistrukturereform soll im Jahr 2013 begonnen werden.

Weitere Einzelheiten können der beigelegten Pressemitteilung des IM vom heutigen Tag bzw. der ebenfalls beigelegten Schrift „Struktur der Polizei Baden-Württemberg“ – Eckpunkte des IM (Januar 2012) entnommen werden.

c) Anmerkungen zum IM-Konzept nach erster Durchsicht

Einstweilen erscheint fraglich, in welchem Umfang und in welchem zeitlichen Horizont die Polizeireviere und –posten tatsächlich über zusätzliches, strukturbedingt „freiwerdendes“ Personal verfügen können. Der IM musste jedenfalls einräumen, dass das „Verstärkungspotential“ (650 Beamte im Polizeivollzugsdienst) erst mittelfristig aktiviert werden kann und auch erst dann sukzessive „in der Fläche“ zur Verfügung steht.

Eine differenzierte Auseinandersetzung des Landkreistags mit dem Konzept des IM wird im Anschluss an die grundsätzliche Beschlussfassung der Landrätekonferenz erfolgen.

6. Eckpunkte einer Polizeistrukturereform aus Sicht des Landkreistags

Der Landkreistag unterstützt das Vorhaben, effizientere Polizeistrukturen zu schaffen und begrüßt das Anliegen, die Präsenz in der Fläche zu stärken, ausdrücklich.

Dabei aber sollen die bisherigen Vorteile des bestehenden Prinzips der Einheit und weitgehenden Deckungsgleichheit von Landkreisen und PD gewahrt werden.

Kern der Eckpunkte des Landkreistags ist die Auflösung der 4 LPD in den Regierungspräsidien und die Bildung von „Schwerpunktdirektionen“ bei Beibehaltung der Anzahl und räumlichen Gliederung der 37 bestehenden PD bzw. PP. Im Einzelnen:

a) Auflösung der LPD in den Regierungspräsidien

Die 4 LPD in den Regierungspräsidien werden aufgelöst und deren Aufgaben teilweise „nach oben“ (IM / LPP) und teilweise „nach unten“ (PD) verlagert.

Die bisher von den LPD wahrgenommenen zentralen Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben sowie PD-übergreifende Verwaltungsaufgaben werden künftig im LPP angesiedelt.

Die operativen Aufgaben dagegen werden von den PD übernommen. Die PD bzw. PP bleiben in ihrer Anzahl von 37 erhalten.

Die PD sind daher künftig direkt dem IM unterstellt.

b) Bildung von „Schwerpunktdirektionen“

Einzelne Aufgabenbereiche, in denen die Bildung und Konzentration von „Spezialeinheiten“ zweckmäßig ist (organisierte Kriminalität, Internetkriminalität etc.) werden einer

(ggf. auch dem IM / LPP) oder auch mehreren PD, sog. „Schwerpunktdirektionen“, zugeordnet. Die „Schwerpunktdirektionen“ sind direktionsübergreifend zuständig.

7. Argumentationslinie zu den Eckpunkten des Landkreistags

Zentraler Ausgangspunkt der Argumentationslinie des Landkreistags ist, dass sich die bisherigen Strukturen der PD auf Kreisebene bewährt haben.

Eine Zentralisierung – und damit einhergehend ein Wegfall einzelner PD – würde die bewährten Strukturen aufbrechen und sich in der Folge nachteilig auf die Zusammenarbeit und die Bewältigung gemeinsamer Aufgabenstellungen anhand der jeweiligen örtlichen und kreisspezifischen Problemlagen auswirken. Diese Nachteile werden vermieden, indem die 37 PD bzw. PP – wenn auch teilweise mit „abgespecktem“ thematischen Zuständigkeitsbereich – weiterhin Bestand haben. In den „Schwerpunktdirektionen“ werden vor allem die Themen zusammengeführt, die einen solch engen räumlichen Bezug gerade nicht aufweisen.

Auch hängt die Qualität und Effizienz einer PD nicht von deren Größe ab. Dies zeigt eine dem Landkreistag vorliegende „Benchmarkliste“ der Polizei aus dem Jahr 2011, wonach auf den ersten 6 Plätzen PD liegen, die nach den Mitarbeiterzahlen zu den „kleineren“ PD gehören.

Diese grundsätzlichen Aussagen vorausgeschickt sieht der Landkreistag die Vorzüge der von ihm präferierten Alternative, die im Kern die Auflösung der LPD, bei Beibehaltung der kreisbezogenen PD-Strukturen und deren Straffung durch Bildung von „Schwerpunktdirektionen“ umfasst, in folgenden Punkten:

- Durch den Wegfall einer Organisationsebene entsteht eine flachere Hierarchie mit kürzeren Entscheidungswegen.
- Bestimmte Aufgaben bedürfen aus organisatorischen oder fachspezifischen Gründen einer Konzentration, was durch die Bildung von „Schwerpunktdirektionen“ erreicht wird. So können Kompetenzen gebündelt und bestimmte Aufgabenbereiche effektiver erfüllt werden.
- Anhand der oben genannten Erfahrungen mit der Polizeistrukturereform aus Bayern wird deutlich, dass die PD als wichtige Einheiten in der Organisationsstruktur die Reviere von Querschnittsaufgaben entlasten. Gleichzeitig benötigt eine bürgernahe Polizei auch Führung in der Fläche; dies gewährleisten die PD mit ihrer kreisbezogenen Struktur. Die PD leisten somit einen wichtigen Beitrag, die Präsenz der Polizei „vor Ort“ sicherzustellen. Gerade daraus ergibt sich der Sicherheitsfaktor auch für die Bürger.

- Erhalten bleiben – und dies ist der wesentliche Unterschied zu der vom IM vorgeschlagenen Variante mit dem Ansatz der Verringerung der Anzahl der PD (jetzt als PP bezeichnet) auf 12 – die Vorteile, die sich aus dem „räumlichen Gleichklang“ der PD und Landkreise ergeben. In zahlreichen Tätigkeitsfeldern mit vor allem kreisspezifischem Bezug kann auf die bestehende enge Verzahnung und auf etablierte und bewährte Kontakte zwischen den PD und den Landratsämtern – auch in ihrer Eigenschaft als Kreispolizeibehörden – zurückgegriffen werden. Zu nennen sind etwa die Bereiche Jugend und Soziales, Sucht- und Gewaltprävention, Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Umweltschutz sowie Verbraucherschutz (siehe im Einzelnen die in der Anlage beige-fügte Übersicht).

Der jetzige Aufbau mit 37 PD bzw. PP stellt sicher, dass die mit den lokalen Verhältnissen vertrauten und in die Kreisstrukturen eingebundenen Entscheidungsträger am „Ort des Geschehens“ wirken. Diese dezentralen Entscheidungsstrukturen („Führung in der Fläche“) bieten den Vorteil unmittelbarer Handlungsfähigkeit gerade auch im Zusammenwirken mit den örtlichen Verwaltungsbehörden wie den Städten und Gemeinden.

Im Falle der Auflösung / Zusammenlegung von PD ginge die Möglichkeit der engen Abstimmung und intensiven Zusammenarbeit auf Kreisebene dagegen weitgehend verloren. Die Polizeiführung in den seitens des IM angedachten neuen 12 PP mit wesentlich erweitertem Zuständigkeitsbereich hätte – naturgemäß – sachlich und fachlich nicht denselben örtlichen Bezug und nicht die notwendigen kreisspezifischen Kenntnisse, wie dies bisher gewährleistet ist.

- Funktionierende Polizeistrukturen auf Kreis- und örtlicher Ebene sind auch entscheidend für die Sicherheitslage. Die Sicherheit der Bürger und deren subjektives Sicherheitsgefühl sind nicht zuletzt ein wesentlicher Standortfaktor für die nachhaltige Entwicklung des Ländlichen Raums und seiner wirtschaftlichen Potentiale, die es dringend zu erhalten und zu stärken gilt. Eine Polizeireform wird nur dann in der Bevölkerung auf Akzeptanz stoßen, wenn tatsächlich auch ein gefühltes „Mehr“ an Sicherheit bei den Bürgern ankommt.

Fazit:

Durch die genannten Maßnahmen (Auflösung LPD, Bildung von „Schwerpunktdirektionen“) ergeben sich mittel- bis langfristig Ressourceneinsparungen, die auf der unteren Ebene in das Ziel „mehr Präsenz in der Fläche“ investiert werden können.

Die skizzierten Eckpunkte des Landkreistags machen damit deutlich, dass zu den Vorstellungen des IM eine Alternative existiert, die den angestrebten Zielen ebenfalls gerecht wird, die zugleich aber – zusätzlich – die Vorteile der bewährten dezentralen Strukturen nicht aufgibt.

II. Auswirkungen der Polizeistrukturereform auf die Verwaltungsstrukturen der Landkreise

Es ist nicht auszuschließen, dass die angedachte Polizeistrukturereform einen ersten Einstieg in eine mögliche Kreisstrukturereform bildet. Zwar dementierte Innenminister Gall anlässlich der Landespressekonferenz am 25. Januar 2012 ausdrücklich einen entsprechenden Zusammenhang.

Es sei seitens der Geschäftsstelle aber nochmals daran erinnert, dass sich im Wahlprogramm der SPD zur Landtagswahl 2011 Aussagen zur Struktur des Verwaltungsaufbaus in Baden-Württemberg finden, die auf eine „Regionalkreisreform“ hinauslaufen. Zwar haben diese nicht Eingang in den Koalitionsvertrag der Landesregierung gefunden, die „Idee“ scheint seitens der SPD aber dennoch nicht endgültig ad acta gelegt.

Der Landkreistag hat sich in der Vergangenheit bereits wiederholt mit der Thematik einer möglichen Kreisstrukturereform auseinandergesetzt. Folgende zentrale Argumente gegen eine Kreisreform wurden wiederholt vorgebracht:

- Die Landkreise sind in ihrer heutigen Struktur und Größe äußerst effizient. Die kommunale Struktur mit den Landkreisen in ihrer Doppelfunktion als kommunale Gebietskörperschaft und staatliche untere Verwaltungsbehörde einerseits und den Städten und Gemeinden andererseits hat sich außerordentlich bewährt. Die Verwaltungskraft der Gemeinden wird durch die Landkreise sinnvoll ergänzt.
- Viele Gemeinden in ihrer heutigen Struktur wären gar nicht in der Lage, die ihnen nach Schaffung von Regionalkreisen neu zufallenden Aufgaben selbständig zu erledigen. Eine zweite Gemeindegebietsreform wäre die unausweichliche Konsequenz. Bei der Neuauflage einer Gemeindereform in Baden-Württemberg ist allerdings mit erheblichen kommunalpolitischen Verwerfungen im Land zu rechnen.

Beschlussvorschlag:

1. Die Landrätekonferenz wird um Beratung und Beschlussfassung über die genannten Eckpunkte der Geschäftsstelle zur Polizeistrukturereform gebeten.

2. Die Landrätekonferenz beauftragt die Geschäftsstelle, sich im Nachgang zur grundsätzlichen Beschlussfassung nochmals differenziert mit dem Konzept des IM auseinanderzusetzen.

3 Anlagen

Pressemitteilung des IM vom 25. Januar 2012

„Struktur der Polizei Baden-Württemberg“ – Eckpunkte des IM (Januar 2012)

Aufstellung „Zusammenarbeit / Verzahnung Polizeidirektionen – Landratsämter“