



2. Februar 2017

**Stellungnahme
zum Antrag der CDU-Fraktion**

Polizeipräsenz im ländlichen Raum stärken – System der Kräfte- verteilung sachgerecht fort- entwickeln!

Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des
Landtags Nordrhein-Westfalen am 7. Februar 2017

LT-Drs. 16/13413



A. Belastungsbezogene Kräfteverteilung

1. Allgemein

Bis zum Jahre 1996 gab es kein an objektivierte Maßstäben ausgerichtetes Verteilsystem der Polizeikräfte in NRW. Die Verteilung erfolgte aufgrund politisch gesteuerter Parameter. Ab 1996 erfolgte die Verteilung aufgrund der sogenannten „Belastungsbezogenen Kräfteverteilung (BKV)“. Das Verfahren der BKV folgt dem Anspruch, dass sich Polizei dort konzentriert, wo die größten Anforderungen bestehen. Deshalb wird jährlich, nach belastungsbezogenen Kriterien (Kriminalitäts- und Verkehrsunfallentwicklung), die Grundlage für das im Nachersatzverfahren zu verteilende Personal festgelegt.

Um den Verteilschlüssel zu ermitteln, wird dazu als erstes die sogenannte: „Zielsollstärke“ für die 47 Kreispolizeibehörden ermittelt. Dazu wird zunächst das für die Landesoberbehörden: LKA, LZPD und LAFP erforderliche Personal ermittelt und vom Verteilpotential abgezogen.

Weil der tatsächliche Personalbestand der Polizei ständigen Schwankungen unterworfen ist, eine Berechnungsgrundlage jedoch langfristigen Bestand haben muss, resultiert hieraus dann die fiktiv festgelegte Zielsollstärke aller Kreispolizeibehörden. Dies sind aktuell 37.500 Planstellen und ca. 4.100 Stellen für Tarifbeschäftigte. Diese bilden zusammen das sog. Verteilpotential.

Fiktiv bedeutet in diesem Zusammenhang, dass eine personelle Ausstattung der Polizei als Berechnungsmaßstab zu Grunde gelegt wird, die die Behörden in der Summe jedoch tatsächlich nicht erreichen. Deshalb muss zwischen der BKV Zielsollstärke und dem sich anschließendem Nachersatzverfahren, mit dem das Personal dann tatsächlich verteilt wird, differenziert werden. Die BKV setzt damit den Maßstab für das tatsächlich zu verteilende Personal im Nachersatzverfahren.

Bei der Berechnung der BKV für einzelne Kreispolizeibehörden ist zwischen den so genannten Sockelstellen und den Belastungstöpfen zu unterscheiden. Vom Gesamtverteilpotential werden zunächst die Sockelstellen abgezogen. Anschließend wird dann das verbleibende Verteilpotential auf die Belastungstöpfe aufgeteilt.

Sockelstellen werden z.B. ausgewiesen, wenn:

- zusätzliche Aufgaben für andere Behörden wahrgenommen werden,
- externe Indikatoren (z.B. Einwohnerzahl für Bezirksdienst etc.) vorliegen,
- Behördengrundsockel ausgewiesen werden,



- individuelle Besonderheiten Berücksichtigung finden (z.B. Personen- und Objektschutz, Hauptstadtzuschlag)

Erlasmässige Sockelstellen erhalten ebenfalls landesweite Organisationseinheiten wie die Autobahnpolizei, Wasserschutzpolizei und Bereitschaftspolizei. Daneben erhalten Behörden noch unterschiedlichste Sockelstellen für besondere Aufgabenwahrnehmungen wie z.B. im Bereich der Direktion K für Staatsschutz, Finanzermittlungen und die Bekämpfung der Eigentumskriminalität überregionaler mobiler Intensivtäter (MOTIV) etc. Sockelstellen unterliegen der ständigen Überprüfung hinsichtlich Notwendigkeit und Umfang.

Die Belastungstöpfe errechnen sich aus dem Verteilpotential (nach Abzug der Sockelstellen) und verteilen sich auf die nach bestimmten Belastungsfaktoren berechneten Belastungstöpfe:

Kriminalitätsbekämpfung

Die Kriminalitätsentwicklung wird auf der Grundlage der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) nach dem Bearbeitungsprinzip ausgewertet. Die Auswertung erfolgt nicht nach dem Tatortprinzip, da einige Behörden Zuständigkeiten als Kriminalhauptstelle wahrnehmen und Delikte anderer Kreispolizeibehörden mit bearbeiten. Um extremen Personalschwankungen entgegen zu wirken, wird aus den Delikten des Berechnungszeitraums der Mittelwert gebildet. Der prozentuale Anteil einer jeden Behörde an der Entwicklung des Landestrends ergibt den Faktor zur Berechnung der behördenscharfen Berechnung des Stellentopfs Kriminalität.

Verkehrsunfallbekämpfung

Die Verkehrsunfallentwicklung wird anhand der Daten der Verkehrsunfallstatistik NRW ausgewertet. Auch hieraus wird der Mittelwert gebildet und prozentual dem Stellentopf Verkehrsunfallbekämpfung zugerechnet.

Wachdienst

Die Kriminalitätsentwicklung und die Verkehrsunfallentwicklung werden summiert und im Mittelwert zur Berechnung des Stellentopfs Wachdienst herangezogen.

Verwaltung

Zur Berechnung des Belastungstopfes Verwaltung (Technik) wird die Anzahl der Mitarbeiter der jeweiligen Behörde berücksichtigt. Die Töpfe Verwaltung allgemein und Verwaltung Personal errechnen sich an der Anzahl des operativen Personals. Der Topf Verwaltung Personal steht ausschließlich den Polizeipräsidien zur Verfügung. In Landratsbehörden nimmt das Kreispersonal diese Aufgabe wahr.

Von Anfang an gab es an der Berechnungsgrundlage Kritik, die sich u.a. auf die folgenden Punkte bezog:



- Es handelt sich um eine reine Kräfteverteilung und keine aufgabenbezogene Bedarfsanalyse.
- Durch zu viele Sockelstellen wird die Gestaltungsfreiheit der Behörde eingeschränkt.
- Es erfolgt keine Gewichtung der Schwere der einzelnen Delikte.
- Gute Arbeit und positive Ergebnisse wirken sich in der Berechnung des Folgejahrs negativ aus.
- Einzelne Spitzen in der PKS (z.B. Ebay-Verfahren) können erhebliche Auswirkungen haben.
- Hohe Krankenstände und die jeweilige Altersstruktur werden unberücksichtigt gelassen.

Ab 2006 wurde die Berechnung der BKV aus den Jahren 2004 - 2006 eingefroren. Hierdurch sollte verhindert werden, dass es durch einzelne Verfahren in den Behörden zu erheblichen Personalverschiebungen gekommen wäre.

Diese Vorgehensweise wurde bis zum Jahre 2009 durchgehalten. Ab 2009 wurde die Kritik daran immer größer. Die berechtigte Kritik lag insbesondere darin, dass die BKV völlig inakzeptabel sei, nicht die aktuellen Belastungen in den Behörden abbilde, sondern die Parameter von 2004 - 2006 zu Grunde lege.

Diese massive Kritik führte dazu, dass im Jahre 2010 die Systematik BKV wieder in Kraft gesetzt wurde. Um allerdings größere Spitzen und Tiefen zu vermeiden, wurde jetzt bei der Berechnung ein Mittelwert der Belastungen der letzten 10 Jahre gebildet.

Um einigen nicht vertretbaren Verwerfungen (Rückentwicklung von Personalstärken aufgrund Rückgang der Straftatenzahlen) entgegenzuwirken, wurde ein sogenannter Stellensockel „Grundsicherung“ eingeführt. Danach erhalten derzeit 9 Kreispolizeibehörden (Gütersloh, Hamm, Herford, Hochsauerlandkreis, Höxter, Lippe, Minden-Lübbecke, Viersen, Warendorf) zwischen 2 und 12 Sockelstellen zusätzlich (insgesamt 76).

2. Bewertung / aktuelle Probleme

Bei der Bewertung der BKV ergibt sich aus Sicht der GdP, dass die BKV teilweise für Probleme verantwortlich gemacht wird, die andere Ursachen haben. So resultieren Belastungsspitzen teilweise aus Ursachen wie geographischer Lage oder Altersstruktur / Krankenstand, die in der BKV gar nicht als Kriterium berücksichtigt werden.

Außerdem werden Belastungen z.B. im Bereich der Direktion völlig außen vor gelassen, weil diese keinen Niederschlag in der PKS finden (Todesfall-/Suizidermittlungen).



Andererseits ergibt der Vergleich der in NRW herangezogenen Kriterien mit anderen Bundesländern, dass sich bei Anwendung der dort verwandten Kriterien keine oder nur wenig spürbare Veränderungen ergeben würden. So hat die GdP NRW in 2011 z.B. einen Vergleich mit der Kräfteverteilung in Niedersachsen vorgenommen. Dort wurde (und wird) in Niedersachsen auch die Fläche einer Polizeibehörde als Parameter herangezogen. Dies führt aber bei Hannover zu Problemen, die anschließend mit einer Sonderzuweisung ausgeglichen werden mussten. Übertragen auf NRW – mit seiner völlig anderen Wohnstruktur (viele große Städte) – würde dies ebenfalls zu Problemen hinsichtlich einer gerechten Verteilung führen, die aber im Endeffekt über Sonderzuweisungen und damit einer Nivellierung zu Ergebnissen führen würden, die der jetzigen Kräftezuweisung sehr ähneln würde. So verhielt es sich weitgehend auch mit den Kriterien: Bevölkerungsdichte, Funkstreifenwagen pro Einwohner, Einwohnerstruktur, Polizeidichte u.a.

3. Optimierung des derzeitigen Systems des Versetzungsverfahrens

Wegen der grundsätzlichen Zielsetzung der BKV, Belastungen unter den Behörden auszugleichen und vor dem Hintergrund, dass alle Behörden Probleme mit der Altersstruktur haben, wurde von der GdP bereits im Jahr 2011 für die folgenden Jahre (2011 -2015) nachstehender Lösungsvorschlag empfohlen.

Schritt 1:

Da alle Behörden Probleme mit der Altersstruktur haben und diese demnach ein anerkanntes Problem darstellt, sollte keine Behörde Personal verlieren, sondern gewinnen, d.h. 2011 sollte jede Behörde in einem ersten Berechnungsschnitt mindestens eine Stelle mehr als 2010 bekommen. Hierdurch wurde der Kritik Rechnung getragen, dass Behörden, die gute Arbeit leisten, dafür bestraft werden und Personal abgezogen bekommen.

Schritt 2:

Danach sollte ermittelt werden, ob es Behörden mit einer besonderen Problematik gibt. Diese Besonderheiten sollten sich beispielsweise aus folgenden Punkten ergeben:

- Nachersatz-Problematik BPH
- Hauptstadtproblematik

Schritt 3:

Der weitere Nachersatz sollte abschließend nach demographischen Gesichtspunkten verteilt werden. Um hierbei eine gewisse Stetigkeit zu erzielen, bot es sich aus unserer Sicht an, die Pensionierungen der folgenden 5 Jahre zugrunde zu legen und hiervon den Durchschnitt zu berechnen und zuzuweisen.



Sollte dieser Durchschnitt in einzelnen Jahren in einer Behörde zu einem Nachteil (mehr Pensionierungen als Zuweisungen) führen, sollte dies unter Schritt 2 als Besonderheit ausgeglichen werden.

Leider ist die Landesregierung unseren Vorschlägen seinerzeit nicht gefolgt. Die Ergebnisse liegen aktuell vor.

Bei genereller Kritik an der BKV sollte man aber beachten, dass durchaus nicht alle Landratsbehörden nach dem Verteilungssystem Stellen verloren haben. Von den 29 Landratsbehörden haben im Zeitraum 2000 bis 2016 vier Behörden auch Stellen hinzugewonnen.

Die GdP kann auch eine **generelle Forderung**, das BKV-Verteilssystem zugunsten der Landratsbehörden zu verändern, nicht unterstützen. Zutreffend ist es zwar, dass in den Landratsbehörden überwiegend ein Stellenrückgang in der Zeit 2000 bis 2009 zu verzeichnen ist. Es wäre allerdings fatal, dieses Defizit jetzt zu Lasten der Präsidien zu lösen. Die Defizite würden dann lediglich verlagert. Außerdem ist es aus unserer Sicht auch sachlich nicht gerechtfertigt, rein mathematisch lediglich Polizeidichten von Landratsbehörden und Polizeipräsidien zu vergleichen. Den Polizeipräsidien sind zum Teil Aufgaben zugewiesen, die diese nicht nur für den regionalen Bereich des Polizeipräsidiums, sondern auch für umliegende Behörden wahrnehmen (Kriminalhauptstellen, Autobahnpolizei). Die daraus resultierenden Stellen dürfen demnach bei der Berechnung der Polizeidichte auch nicht mit der Bevölkerungszahl der im originären Zuständigkeitsbereich der Polizeipräsidien wohnenden Menschen relativiert werden.

Abschließend sind folgende Anmerkungen zu machen:

Das Problem liegt nicht darin, wie berechnet wird, sondern wie hoch die zu verteilende Stellenanzahl ist. Es steht immer nur eine begrenzte Personalanzahl zur Verfügung. Veränderte Berechnungssysteme würden diese Situation auch nicht verändern. Alle Veränderungen der Berechnungsgrundlage würden auch zukünftig nur zu einer Gewinner- bzw. Verliererdiskussion führen, da nicht mehr Personal zu verteilen ist.

D.h. wer immer die derzeitigen Probleme lösen will, muss zunächst die Basis des zu verteilenden Personals erweitern. Solange zu wenig Personal (Stellen) vorhanden ist (sind) stellt jede Form der Personalverteilung lediglich das Ziehen an einer Tischdecke von verschiedenen Seiten dar. Mit dem Ergebnis, dass eine Seite des Tisches bloßliegt. Die GdP erkennt durchaus die Probleme der Personalausstattung der Landratsbehörden, hier ist eine vermehrte Zuweisung von Grundsockelstellen durchaus denkbar. Allerdings darf diese Lösung nicht zu Lasten der Polizeipräsidien gehen.

B. Fuhrparkmanagement

Bei der Betrachtung des Fahrzeugbestandes ist vorweg folgende Anmerkung zu machen: im Juli 2012 veröffentlichte der Landesrechnungshof einen Bericht, nach dem die Zahl der Einsatzfahrzeuge bei der Polizei NRW von 7.100 auf 6.000 reduziert werden konnte, ohne dass



dies zu einer Gefährdung der Einsatzfähigkeit führen würde. Hintergrund der damaligen Empfehlung des Landesrechnungshofes war eine bereits im Jahr 2009 in 9 der 47 Kreispolizeibehörden durchgeführte Erhebung, wie oft die einzelnen Fahrzeuge bewegt werden. Neben Einsatzfahrzeugen, die sich täglich im Dauereinsatz befanden, stellte sich auch heraus, dass viele Fahrzeuge weniger als zweimal pro Tag zum Einsatz kamen. Zu ähnlichen Ergebnissen war eine im Juni 2011 vom Innenministerium eingesetzte Projektgruppe „Fuhrparkmanagement der Polizei NRW“ gekommen. Nach deren Abschlussbericht konnten rund 1.100 Fahrzeuge eingespart werden. Parallel dazu sollte der Fahrzeugpark verjüngt und modernisiert werden. Wegfallen sollten bei den Maßnahmen vor allem längst abgeschriebene Fahrzeuge, die sich noch immer als „stille Verwendungsreserve“ in einigen Polizeibehörden finden ließen. Im Jahre 2012 wurde eine zweite Arbeitsgruppe im Ministerium eingerichtet, die sich mit dem Fahrzeugmanagement des Landes beschäftigte und entsprechende Empfehlungen hinsichtlich des Fuhrparkmanagements aussprach.

Dies führte in der Folge zu einer deutlichen Reduzierung des Fahrzeugbestandes der Polizei in NRW. Ob die im Antrag der CDU-Fraktion dargestellten Differenzen zwischen Landratsbehörden und Polizeipräsidien allerdings in dem Maße Ausfluss der oben dargestellten Austausch von vielen, wenig genutzten Altfahrzeugen gegen weniger, effektiv eingesetzte Ersatzfahrzeuge sind oder andere Gründe vorliegen, entzieht sich unserer Kenntnis.

Die Verteilung der Kfz geschieht in den Behörden nach unterschiedlichen Kriterien. Hier müsste überprüft werden, ob die Verteilung (zentrale Vergabe / nach Dienststellen) sachgerecht erfolgt.