



Professor Dr. Dr. h.c. Joachim Jens Hesse*

Polizeireform Baden-Württemberg

Eine Strukturanalyse im Auftrag des Innenministeriums

* unter Mitarbeit von Patrick Tammer und Magdalena Mock

20. November 2015

Vorwort

Die folgende Untersuchung zur Polizeireform in Baden-Württemberg geht auf ein Gespräch zurück, das den Innenminister des Landes, *Reinhold Gall*, und den Autor anlässlich eines Festakts des Landkreises Esslingen zusammenführte. In diesem Kontext tauschte man sich über den Stand laufender Verwaltungsreformen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene aus und berichtete der Minister über jene Polizeireform, deren Umsetzung er betrieb. In nachfolgenden Kontakten vertiefte sich dann das wechselseitige Interesse an dieser Reform, sodass im Rahmen des Internationalen Instituts für Staats- und Europawissenschaften (ISE) in Berlin ein auf eine mögliche Projektvergabe zielendes Gespräch zwischen dem Amtschef des Innenministeriums, Ministerialdirektor *Herbert O. Zinell*, und dem Autor stattfand. Im März 2015 wurde schließlich vereinbart, dass das ISE eine erste Untersuchung zum Ansatz, zum Stand und zu den bislang erkennbaren Ergebnissen der Polizeireform erarbeiten sollte. Da es sich um ein noch laufendes Verfahren handelte, einigte man sich auf einen Ansatz, der eine „Strukturanalyse der Polizeireform“ zum Gegenstand haben sollte, die sich im Wesentlichen auf dem Autor zur Verfügung gestellte Materialien und vor Ort zu führende Gespräche mit entscheidenden Akteuren stützt. Hinzu trat seitens des ISE die Anregung, den Reformansatz in einen gewissen historischen Kontext zu stellen und die Polizeireform in Baden-Württemberg einem Vergleich mit Reformansätzen in anderen Flächenländern zuzuführen. Die Arbeiten an dem Projekt wurden im April 2015 aufgenommen und am 15. November dieses Jahres abgeschlossen.

Der Autor dankt den im Rahmen dieser Untersuchung angesprochenen Vertretern des Landes und weiteren Beteiligten wie Betroffenen für die durchwegs guten und produktiven Gespräche, die zu einem vergleichsweise frühen Zeitpunkt der Reformumsetzung geführt wurden. Zu den interviewten Akteuren im Rahmen der Landesregierung und der unterschiedlichen Polizeieinrichtungen traten Gespräche mit dem Oppositionsführer und dem Innenpolitischen Sprecher der CDU-Fraktion; sie wurden ergänzt durch Fachgespräche mit Vertretern der kommunalen Spitzenverbände, der Wirtschaft, der Medien und einzelnen Wissenschaftlern. Ohne die freundliche Bereitschaft zu den in Teilen sehr intensiven und lange andauernden Interviews hätte diese Untersuchung nicht durchgeführt werden können.

Im ISE Berlin wirkten an der Erstellung dieses Berichts Patrick Tammer und Magdalena Mock mit. Beiden sei für ihre Mitarbeit unter schwierigen Rahmenbedingungen gedankt.

Berlin, 15. November 2015

Joachim Jens Hesse

Inhalt

Vorwort	2
Abkürzungsverzeichnis	6
Abbildungsverzeichnis	8
Tabellenverzeichnis	9
I. Die Polizei in Baden-Württemberg	10
1. Die historische Entwicklung der Polizei in Baden-Württemberg: ein Überblick	10
2. Die Polizeireform (2011-2015)	19
2.1 Der Reformbedarf	19
2.2 Die einzelnen Phasen des Reformprozesses	30
2.3 Bislang vorliegende Ergebnisse und Akzeptanz der Reform	54
2.4 Das Management der Reform	86
II. Die Polizei in den deutschen Flächenländern: Status quo und Reformaktivitäten	106
1. Ein Vergleich der Flächenländer	106
2. Ausgewählte Reformansätze	125
2.1 Bayern: ein vergleichbarer Reformansatz?	125
2.2 Brandenburg: schrittweise Konzentration und Anpassung	141
2.3 Mecklenburg-Vorpommern: asymmetrische Reformbemühungen	153
2.4 Niedersachsen: Stabilisierung und Flexibilisierung	169
III. Die Polizeireform in Baden-Württemberg: Zusammenfassung und Ergebnisse	189
1. Die Polizeireform Baden-Württemberg im Rahmen der Verwaltungspolitik von Bund und Ländern	189
2. Bewertungskriterien	196
3. Reformfelder	202
3.1 Organisationsstruktur	202
3.2 Prozessanalyse und Verfahrensgang	205
3.3 Personalpolitik und Beteiligungsverfahren	207
3.4 Finanzierungsbasis und Investitionsbilanz	208
3.5 Die Polizeireform Baden-Württemberg im Vergleich der Flächenländer	213
4. Politische Konsensbildung und parlamentarisches Verfahren	216
5. Nachbesserungsbedarf	223
6. Die Polizeireform im Test: Die Zuwanderung von Flüchtlingen	228

Anhang I: Die neuen Polizeipräsidien im Regionalzuschnitt	236
Anhang II: Literatur- und Materialverzeichnis	248

Abkürzungsverzeichnis

ALPol	Abteilungsleiter Polizei
AkadPol	Akademie der Polizei
ATB	Amt für Technik und Beschaffung
BAB	Bundesautobahn
BDK	Bund Deutscher Kriminalbeamter
BFE	Beweissicherungs- und Festnahmeeinheiten
BFHu	Beweissicherungs- und Festnahmehundertschaften
BITBW	Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg
BKAG	Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten
BOS	Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
BPP	Bereitschaftspolizeipräsidium
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BPR	Bezirkspersonalräte
BW	Baden-Württemberg
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DPoIG	Deutsche Polizeigewerkschaft
DVO PolG	Durchführungsverordnung zum Polizeigesetz Baden-Württemberg
DVU	Deutsche Volksunion
EMS	Ereignisspezifische Stabsmitglieder
FaSi	Fachkräfte für Arbeitssicherheit
FDP	Freie Demokratische Partei
FEM	Dezernat Führungs- und Einsatzmittel
FHPol	Fachhochschule für Polizei
FLZ	Führungs- und Lagezentrum
FüSAL	Führungsstab zur Bewältigung außergewöhnlicher Lagen
GdP	Gewerkschaft der Polizei
GE	Gefahrenabwehr/Einsatz
GRE	Gemeinsame Rauschgift Ermittlungsgruppe
GFG	Gemeinsame Ermittlerfinanzgruppen
GG	Grundgesetz
GVOBl. M-V	Gesetz- und Verordnungsblatt Mecklenburg-Vorpommern
HfPol	Hochschule für Polizei
IBV	Interessenbekundungsverfahren
IM	Innenministerium
IuK	Informations- und Kommunikationswesen
KDD	Kriminaldauerdienst
KEV	Koordinierungs- und Entwicklungsstelle Verkehrsprävention
KGS	Koordinierungsgruppe Stab
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KKI	Kriminalkommissariate in der Inspektion
KOSt-SE	Koordinierungsstelle Spezialeinheiten
KOSt SG	Koordinierungsstelle Sonderkommission Größere Schadensereignisse
KOSt VG	Koordinierungsstelle Verhandlungsgruppe
KPDir	Kriminalpolizeidirektion
KPI	Kriminalpolizeiinspektion
KPI/Z	Kriminalpolizeiinspektion mit Zentralaufgaben
KSDBW	Koordinierende Stelle des Digitalfunks Baden-Württemberg

KTI	Kriminaltechnisches Institut
KTU	Kriminaltechnische Untersuchungsstelle
LAFP	Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten
LESE	Landeseinsatzeinheit der Polizei
LFZ	Lage- und Führungszentrale
LPD	Landespolizeidirektion
LPP	Landespolizeipräsident
LVG	Landesverwaltungsgesetz
LKA	Landeskriminalamt
MEK	Mobiles Einsatzkommando
MFW	Ministerium für Finanzen und Wirtschaft
MR	Ministerrat
MS	Ständige Mitglieder des Stabs
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSM	Neues Steuerungsmodell
NVZ	Nichtvollzugsbeamte
OED	Operativer Ergänzungsdienst
ÖPR	Örtliche Personalräte
PÄD	Polizeilicher Ärztendienst
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
PM	Pressemitteilung
POG	Polizeiorganisationsgesetz
PolDMS	Polizeiliches Dokumentenmanagementsystem
PolG BW	Polizeigesetz Baden-Württemberg
PolRG	Polizeistrukturereformgesetz
PP	Polizeipräsidium
PSP	Projektstrukturplanung
PTLS Pol	Präsidium Technik, Logistik, Service der Polizei
PVD	Polizeivollzugsdienst
SEK	Spezialeinsatzkommando
StGB	Strafgesetzbuch
SIKO BW	Sicherheitskooperation Baden-Württemberg
SOG	Gesetz über Öffentliche Sicherheit und Ordnung
SOG M-V	Gesetz über Öffentliche Sicherheit und Ordnung Mecklenburg-Vorpommern
SWOT	Strengths and Weaknesses, Opportunities and Threats
TED	Technische Ergänzungsdienste
TKÜ	Telekommunikationsüberwachung
TZP	Technik-Zukunft-Programm
VwV PolG	Verwaltungsvorschrift über die Organisation des Polizeivollzugsdienstes des Landes Baden-Württemberg
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WuE/KT	Waffen- und Einsatzmittel/Kriminaltechnik
ZDPol	Zentraldienst der Polizei

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Entwicklung der Personalstärke der Polizei Baden-Württemberg	14
Abb. 2:	Kriminalitätsentwicklung Zehnjahresvergleich (Fälle und Tatverdächtige)	20
Abb. 3:	Entwicklung der aufgeklärten Fälle im Zehnjahresvergleich	21
Abb. 4:	Straftatenanteile an „Straftaten Insgesamt“	22
Abb. 5:	Haushaltsplanstellen im Längsschnitt	26
Abb. 6:	Organisation der Polizei Baden-Württemberg (2012)	27
Abb. 7:	Projektstrukturplan	34
Abb. 8:	Zeit-/Meilensteinplan	35
Abb. 9:	Neue Polizeidienststellen in Baden-Württemberg	41
Abb. 10:	Ablaufschema des Interessenbekundungsverfahrens	48
Abb. 11:	Chronik der Reform	50
Abb. 12:	Gegenüberstellung der alten (oben) und neuen übergeordneten Organisationsstruktur (unten)	59
Abb. 13:	Struktur Regionale Polizeipräsidien	60
Abb. 14:	Innenministerium – Landespolizeipräsidium	61
Abb. 15:	Landeskriminalamt Baden-Württemberg	63
Abb. 16:	Polizeipräsidium Einsatz	69
Abb. 17:	Präsidium Technik/Logistik/Service	71
Abb. 18:	Präsidium Bildung und Personalgewinnung	73
Abb. 19:	Übersicht über die reformbedingten Ausgaben und Minderbedarfe/Einnahmen zwischen 2013 und 2028 (vereinfacht)	74
Abb. 20:	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung mit Schwerpunkt Liegenschaften	75
Abb. 21:	Sanierungsbedarf	75
Abb. 22:	Personalstärken und erzielt Verstärkungspotenzial	78
Abb. 23:	Dienstortwechsler	79
Abb. 24:	Beteiligungsverfahren der Personalvertretungen	81
Abb. 25:	Organisation der Bayerischen Polizei	128
Abb. 26:	Organisationsstruktur der Polizei Brandenburg	145
Abb. 27:	Polizeidichte im Vergleich	145
Abb. 28:	Neue Struktur der Landespolizei Brandenburg	152
Abb. 29:	Dreistufiges Organigramm der Landespolizei nach Organisationsänderung 2002	156
Abb. 30:	Personalentwicklungskonzept des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern, Planstellen insgesamt von 2000-2010	158
Abb. 31:	Organigramm des Führungsstabes eines Polizeipräsidiums	160
Abb. 32:	Organigramm einer Polizeiinspektion	161
Abb. 33:	Binnenstruktur des Landespolizeipräsidiums nach der Reform 2004	175
Abb. 34:	Binnenstruktur der Polizeidirektionen nach der Reform 2004	176
Abb. 35:	Binnenstruktur der Polizeiinspektionen nach der Reform 2004	177
Abb. 36:	Organisation der Polizei des Landes Niedersachsen	183
Abb. 37:	Logik der Aufgabenkritik	198

Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Gliederung der Stellenanteile (Haushaltsplan 2004)	16
Tab. 2:	Anteil an Straftaten insgesamt (in Prozent)	22
Tab. 3:	Regionalverteilung der registrierten Straftaten	23
Tab. 4:	Bevölkerungsverteilung auf die Polizeidienststellen in Baden-Württemberg	28
Tab. 5:	Projektphasen	36
Tab. 6:	Prioritäten für das Projektcontrolling	39
Tab. 7:	Neue Standorte der Verkehrspolizei	43
Tab. 8:	Übersicht über die prognostizierten reformbedingten Ausgaben und Minderbedarfe/Einnahmen zwischen 2013 und 2028	45
Tab. 9:	Zusammensetzung der Personalkommissionen	47
Tab. 10:	Struktur der Personalkommissionen für die Spezialpräsidien	47
Tab. 11:	Struktur der Personalkommissionen im Innenministerium	48
Tab. 12:	Horizontale Gliederung der Kriminalpolizeidirektion	64
Tab. 13:	Genese des neuen Präsidiums Technik/Logistik/Service	69
Tab. 14:	Geplanter Personaltransfer	76
Tab. 15:	Exemplarische finanzielle Effekte einer Dienststellenkonzentration für den Investitionsbedarf	79
Tab. 16:	Parameter und Indikatoren für das Monitoring der Polizeireform	89
Tab. 17:	Ergebnisse des ersten Quartalsberichts 2015	92
Tab. 18:	Entwicklung der Indikatoren (Landessicht)	94
Tab. 19:	Vergleich der Hierarchieebenen in den Landespolizeien	109
Tab. 20:	Vergleich der gebündelten Polizeibehörden und Polizeieinrichtungen	112
Tab. 21:	Vergleich der haushalterischen Ausgaben für polizeiliche Aufgaben in den Bundesländern	116
Tab. 22:	Personalstärke der deutschen Landespolizeien im Vergleich	119
Tab. 23:	Polizeidichte im Ländervergleich	119
Tab. 24:	Vergleich der Landespolizeien anhand der technischen Ausstattung	122
Tab. 25:	Veränderungen der Sollstellen in den Polizeipräsidien nach der Reform 2003	130
Tab. 26:	Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Polizeireformen in Baden-Württemberg und Bayern	134
Tab. 27:	Veränderungen der Planstellen im Stabs- und Verwaltungsbereich	163
Tab. 28:	Anzahl von Stabs- und Führungsbereichen in den unteren Landespolizeibehörden	163
Tab. 29:	Anzahl der Planstellen und Stellen in den Führungsgruppen im Verhältnis zur Anzahl der Planstellen und Stellen in den Polizei- und Kriminalpolizeiinspektionen (Betreuungszahl)	164
Tab. 30:	Entwicklung der Planstellen und Stellen in den Polizeihaupt- und Polizeirevieren	164
Tab. 31:	Gegenüberstellung unterer Polizeibehörden und -dienststellen mit gleicher oder ähnlicher Entscheidungsebene	165
Tab. 32:	Investitionen der Polizei Baden-Württemberg	212
Tab. 33:	Stabstelle Flüchtlingsunterbringung	230

I. Die Polizei in Baden-Württemberg

Um die neueste Polizeireform in Baden-Württemberg in einen gewissen historischen Kontext zu stellen, wenden sich die nachfolgenden Ausführungen zunächst der Entwicklung der Polizei seit Begründung des Bundeslandes im Jahr 1952 zu. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der jüngeren Entwicklung nach der Jahrtausendwende. Um die Anschlussfähigkeit dieser Ausführungen mit den nachfolgenden Analysen möglich zu machen, wird bereits hier zwischen strukturell-organisatorischen, verfahrensbezogenen-prozessualen und materiell-inhaltlichen Ebenen unterschieden.

1. Die historische Entwicklung der Polizei in Baden-Württemberg: ein Überblick

Der Beginn der Polizeiarbeit in Baden-Württemberg war zunächst geprägt durch die unterschiedlichen Polizeitraditionen der Besatzungsmächte. So wurde das aus den Ländern Baden-Württemberg, Württemberg-Hohenzollern und Baden geformte Bundesland von zwei Polizeitraditionen geprägt: einer amerikanischen in Württemberg-Baden und einer französischen (Baden, Württemberg-Hohenzollern). In Württemberg-Baden richtete man sich am amerikanischen Modell einer stark kommunal geprägten Polizei aus, die für alle Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern galt. Im Zentrum stand neben einer deutlichen Dezentralisierung der Polizei eine Konzentration auf Exekutivaufgaben, verbunden mit dem Entzug jeglicher Verwaltungstätigkeit. Ähnliches fand sich in Württemberg-Hohenzollern, während die französische Besatzungszone in Baden sich an den französischen Traditionen einer starken, zentral geführten Polizei ausrichtete, die direkt dem Innenministerium unterstand.¹ Diese zunächst unverbunden nebeneinander stehenden Polizeiorganisationen der drei früheren Länder aufeinander zu beziehen und in eine einheitliche Ordnung zu überführen, bildete daher die Herausforderung für das erste Polizeigesetz nach der Begründung Baden-Württembergs.

Zwei Besatzungsmächte, zwei Polizeitraditionen

Dieses Gesetz basierte nach Aussagen des damaligen Referenten für Polizeirecht und Polizeiorganisation im Stuttgarter Innenministerium auf wenigen vergleichsweise einfachen Grundgedanken:

Das Polizeigesetz von 1952

¹ Vgl. Schneider, Markus: Die Entwicklung der Polizei in den Jahren zwischen 1945 und 2008 am Beispiel der Polizei von Baden-Württemberg und der Bundespolizei unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung der Kompetenz- und Aufgabenverteilung. Tübingen, 2010, 10 ff.

- Danach sollten die Verwaltung und der Polizeivollzug eine funktionale Einheit bilden, aber organisatorisch getrennt bleiben, um eine effektive und effiziente Organisation der Vollzugskräfte zu ermöglichen. Diese organisatorische Trennung erlaube eine taktisch und technisch zweckmäßige Durchgliederung des Vollzugsdienstes und entlaste die Polizei von den zahlreichen Aufgaben, die mit der Leitung der Exekutive verbunden seien.
- Die bereits existierenden zwei Landespolizeidirektionen blieben erhalten; ihnen wurden zwei neu geschaffene Direktionen in Karlsruhe und Freiburg an die Seite gestellt.²

Das Gesetz war zudem durch eine weit gefasste Generalklausel geprägt, die als Auffangnorm alle notwendigen Polizeimaßnahmen umfasste, eine genaue Festlegung der Voraussetzungen für Einzeleingriffe beinhaltete und die Bereitstellung eines umfassenden Rechtsschutzes der Betroffenen gewährleistete.³ Gleichwohl blieb auffällig, dass Standardmaßnahmen, wie sie in aktuelleren Versionen der Polizeigesetze selbstverständlich sind, fehlten.⁴ Das Gesetz stärkte das französische Modell der Zentralisierung, mündete in eine weitgehende Verstaatlichung der Polizei und bildete somit eine fast vollständige Abkehr von den amerikanischen Vorstellungen einer weitgehend kommunal geprägten Polizeiorganisation. Für diese Ausrichtung sprach vor allem die Bekämpfung der zunehmenden überörtlichen Kriminalität. Letztlich einigte man sich aber doch auf einen Kompromiss, nach dem Städten mit über 75.000 Einwohnern die Möglichkeit eingeräumt wurde, ihre kommunale Polizei beizubehalten.⁵ Ein weiteres, bereits vor Verabschiedung des Polizeigesetzes bestehendes Element blieb ebenfalls erhalten: So stand der Leiter der jeweiligen Polizeidirektion auch weiterhin der neuen Unterabteilung „Polizeiwesen“ im jeweiligen Regierungspräsidium vor, womit auch auf Bezirksebene eine enge Zusammenarbeit zwischen den Regierungspräsidien als Landespolizeibehörden und den Landespolizeidirektionen gewährleistet war.⁶

Nach Verabschiedung und Umsetzung des Polizeigesetzes folgte dann eine Phase der Konsolidierung. Erst im Jahr 1963 kam es zur Einführung des freiwilligen Polizeidienstes, einem Versuch, der Personalknappheit bei ansteigender Aufgabenbelastung zu begegnen – dieser Zielkonflikt sollte auch bei nachfolgenden Reformen

**Einführung des
freiwilligen Polizei-
dienstes**

² Vgl. Reiff, Hermann: Erlebtes Baden-Württemberg. Erinnerungen eines Ministerialbeamten. Stuttgart, 1985, 42.

³ Vgl. ebd., 44.

⁴ Vgl. Autorengruppe Hochschule für Polizei Baden-Württemberg: Baden-Württemberg, in: Groß, Hermann; Frevel, Bernhard; Dams, Carsten (Hrsg.): Handbuch der Polizeien Deutschlands, Wiesbaden 2008, 47.

⁵ Vgl. Schneider, Markus: Die Entwicklung der Polizei in den Jahren zwischen 1945 und 2008 am Beispiel der Polizei von Baden-Württemberg und der Bundespolizei unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung der Kompetenz- und Aufgabenverteilung. Tübingen, 2010, 29; Reiff, Hermann: Erlebtes Baden-Württemberg. Erinnerungen eines Ministerialbeamten. Stuttgart, 1985, 50.

⁶ Vgl. ebd., 55.

in den 1970er Jahren eine größere Rolle spielen. Im Übrigen kam es mit dem im Gefolge der Einrichtung von Bundesgrenzschutzbehörden 1965 und der damit verbundenen Einführung des Kombattantenstatus für Verbände des Bundesgrenzschutzes zu Forderungen der Innenminister und Innensenatoren der Länder, diese Zugriffsmöglichkeit auch auf die Beamten der Polizeien zu übertragen, eine Erweiterung, die aufgrund von Bedenken gegenüber einem erneuten Missbrauch der Polizei für militärische Zwecke allerdings auf erheblichen Widerstand stieß und schließlich verworfen wurde.⁷

Die Studentenproteste, die Friedensbewegung sowie erkennbar neue Formen der Kriminalität, vor allem Terrorismusgefahren, stellten die deutsche Polizei in den 1960er Jahren dann vor bis dahin unbekannte Herausforderungen. Eine der ersten politischen Reaktionen bestand in der Notstandsverfassung von 1968, die es erlaubte, künftig auch Einheiten der Landespolizeien, des Bundesgrenzschutzes und der Bundeswehr bei Notstandsfällen im Innern einzusetzen. Den Ländern wurde zudem das Recht auf Anforderung anderer Landespolizeien, des Bundesgrenzschutzes und der Bundeswehr im Katastrophenfall (Art. 35 Abs. 2 und 3 GG) und für den Fall der Bedrohung der demokratischen Grundordnung (Art. 91 Abs. 1 und 2 GG) zugestanden.⁸

Auch für die Landespolitik in Baden-Württemberg verband sich mit den neuen Herausforderungen eine Überprüfung der vorliegenden Sicherheitsarchitektur. Chronologisch machte das Gesetz zur Fünften Änderung des Polizeigesetzes vom 16. Januar 1968 den Anfang. In Abänderung des § 69 des Polizeigesetzes Baden-Württemberg war es jetzt nur noch Städten mit einer Einwohnerzahl von über 250.000 gestattet, eine „eigene“ kommunale Polizei vorzuhalten. Den Hintergrund der Gesetzesänderung bildete zunächst die Absicht der Städte Karlsruhe, Mannheim und Stuttgart, ihre kommunalen Polizeien zu verstaatlichen, da deren Erhaltung diesen Städten erhebliche Kosten aufbürdete. Schließlich verständigte man sich auf den Kompromiss, die Polizeikostenzuschüsse des Landes abermals zu erhöhen und gleichzeitig die drei Städte zu verpflichten, den Verstaatlichungsantrag auf drei Jahre auszusetzen. Dieser Kompromiss entpuppte sich jedoch als kurzlebig, da Mannheim und Karlsruhe nach Ablauf dieser Frist die Verstaatlichung

**Bürgerschaftliche
Protestbewegungen
und neue
Kriminalitätsformen
als Herausforderungen**

⁷ Vgl. Schneider; Markus: Die Entwicklung der Polizei in den Jahren zwischen 1945 und 2008 am Beispiel der Polizei von Baden-Württemberg und der Bundespolizei unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung der Kompetenz- und Aufgabenverteilung. Tübingen, 2010, 61 ff.

⁸ Vgl. ebd.

ihrer kommunalen Polizei beantragten. Im Jahr 1973 folgte auch Stuttgart, womit das Ende der kommunalen Polizei in Baden-Württemberg besiegelt war.⁹

Die Verstaatlichung der Stuttgarter Polizei erfolgte durch einen Erlass des Innenministeriums „Neuorganisation des Polizeivollzugsdienstes aufgrund der Kreisreform“, der in engem Zusammenhang mit der Reform des Jahres 1971 erging. Diese Reform, als Teil einer größeren Verwaltungsreform Baden-Württembergs, reduzierte die Zahl der Landkreise von 63 auf 35 und unterteilte das Landesgebiet in die Regierungsbezirke Stuttgart, Karlsruhe, Freiburg und Tübingen. Zudem wurden ab 1973 fünf Polizeidirektionen in Karlsruhe, Freiburg, Tübingen sowie Stuttgart I und II gebildet. Auch fielen in diesen Zeitraum Schritte zur Spezialisierung der Polizei, etwa in Form der Aufstellung polizeilicher Spezialeinheiten, dem Mobilien Einsatzkommando (MEK) und dem Spezialeinsatzkommando (SEK).

Das Kreisreformgesetz 1971

Die bereits erwähnten neuen Herausforderungen seit den 1960er Jahren führten im Ergebnis zu einer deutlichen Aufgabenausweitung auch der Landespolizei Baden-Württembergs und machten zudem eine wachsende personelle Unterausstattung sichtbar. Diesen Zielkonflikt aufzulösen, war das Ziel des Sicherheitsplans für das Land im Jahr 1973. Das strategische Sicherheitskonzept für Polizei, Notfallrettungsdienst, Katastrophenschutz und Verfassungsschutz sowie Justiz hatte zum Ziel, bis 1980 eine spürbare Verbesserung der Kriminalitätsbekämpfung in allen Erscheinungsformen, zusätzliche Sicherheit im Straßenverkehr und im Rahmen aller übrigen Sicherheits- und Ordnungsaufgaben zu gewährleisten. Organisatorisch beinhaltete dies wichtige Neuerungen für die Landespolizei, das Landeskriminalamt, die Bereitschaftspolizei sowie die Aufwertung der Polizeiabteilung im Innenministerium zum leistungsstarken Polizeiführungsstab. Wichtigstes Element war die erhebliche Personalsteigerung. Die Erhöhung des Personals um 6.210 Stellen mündete in eine Erhöhung der Polizeidichte von 1:547 im Ausgangsjahr auf 1:401 im Jahr 1981, eine Verbesserung von über 26 Prozent. Die Entwicklung der Personalstärke der Polizei in Baden-Württemberg macht Abb. 1 deutlich. Die Schaffung leistungsfähigerer Organisationseinheiten galt als Antwort auf die zunehmenden sicherheitspolitischen Herausforderungen der Zeit.¹⁰

Der Sicherheitsplan für das Land Baden-Württemberg 1973

Die weitere Verdichtung der Gefahrenlage in den 1970er Jahren erforderte jedoch schon bald ein erneutes politisches Nachsteuern. So kam es zur Verabschiedung des Sicherheitsplans II im Jahr 1978, der im Wesentlichen eine Ergänzung und Fortentwicklung seines Vorgängers darstellte. Er beinhaltete ein beträchtliches

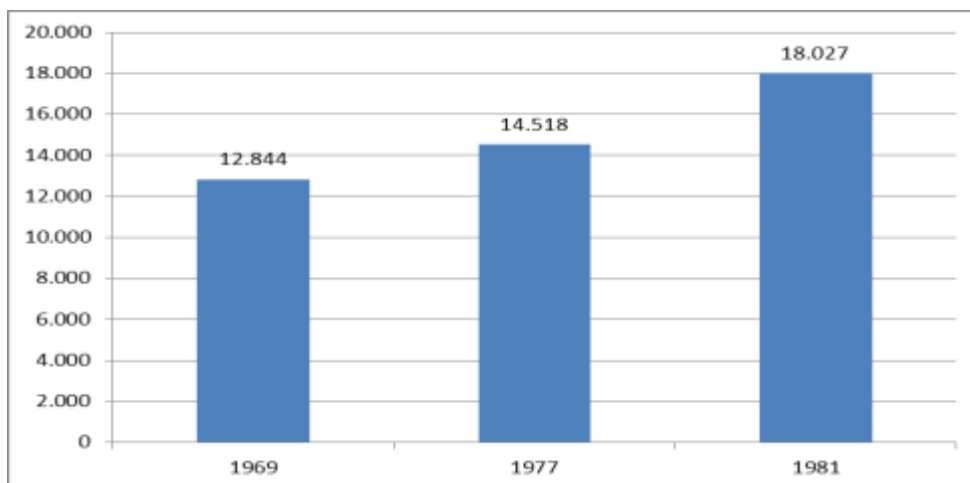
Der Sicherheitsplan II von 1978

⁹ Vgl. ebd., 89 ff.

¹⁰ Ebd., 89 ff.

Finanzvolumen, das u.a. für eine Personalausweitung eingesetzt werden sollte, um die Bürgernähe der Polizei zu fördern. Zunehmende haushalterische Engpässe verhinderten jedoch eine vollständige Umsetzung der Pläne zur Personalaufstockung. Weitere organisationsstrukturelle Veränderungen beinhalteten zudem die Aufstellung von Einsatzhundertschaften, eine Neustrukturierung der Bereitschaftspolizei, den Ausbau der Spezialeinheiten, eine Verstärkung der Kriminalpolizei, der Verkehrspolizei und des Wirtschaftskontrolldienstes sowie die Ausbildung des gehobenen Polizeidienstes in Villingen-Schwenningen. Da die polizeiliche Organisation auch zu dieser Zeit noch nicht vollständig vereinheitlicht war, folgte 1979 und 1980 eine Vereinfachung und Angleichung. Danach wurden auf örtlicher Ebene Polizeireviere, Polizeiposten und Kriminalaußenstellen, auf der unteren Ebene Polizeipräsidien und -direktoren, auf der mittleren Ebene Landespolizeidirektionen und schließlich auf der obersten Ebene das Landespolizeipräsidium als Teil des Innenministeriums etabliert.¹¹ Dieser Reformplan prägte die Polizei in Baden-Württemberg in den 1980er Jahren. Die personelle Aufstockung erwies sich nicht erst durch die zahlreichen Polizeieinsätze im Zusammenhang mit den Friedensdemonstrationen der 1980er Jahre als hilfreich.¹²

Abb. 1 Entwicklung der Personalstärke der Polizei in Baden-Württemberg¹³



¹¹ Vgl. Autorengruppe Hochschule für Polizei Baden-Württemberg: Baden-Württemberg, in: Groß, Hermann/ Frevel, Bernhard/ Dams, Carsten (Hrsg.): Handbuch der Polizeien Deutschlands, Wiesbaden 2008, 49.

¹² Vgl. Schneider, Markus: Die Entwicklung der Polizei in den Jahren zwischen 1945 und 2008 am Beispiel der Polizei von Baden-Württemberg und der Bundespolizei unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung der Kompetenz- und Aufgabenverteilung. Tübingen, 2010, 96 ff.

¹³ Schneider, Markus: Die Entwicklung der Polizei in den Jahren zwischen 1945 und 2008 am Beispiel der Polizei von Baden-Württemberg und der Bundespolizei unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung der Kompetenz- und Aufgabenverteilung. Tübingen, 2010, 95; Eigene Darstellung.

Nach der Wiedervereinigung ist zu Beginn der 1990er Jahre zunächst auf das Verwaltungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Baden-Württemberg aufgrund des § 31 Abs. 2 Nr. 19 Luftverkehrsgesetz über die Übertragung der Aufgaben der Luftsicherheit zu verweisen. Hierdurch machte das Land von der Möglichkeit Gebrauch, die Aufgaben der Luftsicherheit am Flughafen Stuttgart in die bundeseigene Verwaltung (zurück) zu übertragen. Das Interesse des Landes war es, die dadurch einzusparenden Polizeibeamten an anderer Stelle einsetzen und dort durch eine haushaltsneutrale Verschiebung von Personal die Präsenz der Polizei erhöhen zu können. Im gleichen Jahr wurde die *Mummert + Partner* Unternehmensberatung mit einer Organisationsuntersuchung der Polizei des Landes beauftragt. Der daraus resultierende Vorschlag beinhaltete vor allem eine Neuorientierung der Aufbaustruktur der Polizeiorganisation durch Verwirklichung eines Zwei-Ebenen-Modells mit einem Landespolizeipräsidium als oberster Dienstbehörde und bis zu 20 nachgeordneten „Groß-Polizeidirektionen“ in einer Zielgröße von 800-1.000 Beamten/innen. Allerdings wurde diese Empfehlung nach dem Regierungswechsel 1996 nicht weiter verfolgt.¹⁴

Als von wesentlich größerer Bedeutung erwies sich die Reorganisation der baden-württembergischen Polizei im Zeitraum 1998-2000. Ziel dieser von Innenminister *Thomas Schäuble* initiierten Reform war die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und der Bürgernähe. Als Primärziele galten:

- Die Steigerung der Präsenz vor Ort,
- eine weitgehende Delegation von Aufgaben und Kompetenzen,
- die Stärkung der Selbstständigkeit und Eigenverantwortung der Polizeipräsidien und Polizeidirektionen,
- eine Verschlanung der Landespolizeidirektionen (Mittelbehörden), Stabs- und Verwaltungsstellen auf allen Ebenen,
- die Schaffung effizienter, größen- und aufgabenorientierter sowie flexibler Organisationsstrukturen bei gleichzeitiger Beibehaltung des Netzes der Polizeireviere und -posten.¹⁵

Zur Verbesserung der Kriminalitätsbekämpfung konzentrierten sich seitdem die Polizeireviere auf orts-, zeit- und bürgernah zu bearbeitende Kriminalität, während sich die Kriminalpolizei auf Kriminalitätsformen spezialisierte, die besondere Anforderungen an die Ermittlungsarbeit stellten. Die grundsätzliche Aufbauorganisa-

¹⁴ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Struktur der Polizei Baden-Württemberg. Eckpunkte, 2012, 16.

¹⁵ Vgl. Schneider, Markus: Die Entwicklung der Polizei in den Jahren zwischen 1945 und 2008 am Beispiel der Polizei von Baden-Württemberg und der Bundespolizei unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung der Kompetenz- und Aufgabenverteilung. Tübingen, 2010, 159 ff.

tion der Kriminalpolizei auf der Ebene der Stadt- bzw. Landkreise umfasste in der Folge vier Kriminalinspektionen mit gegebenenfalls nachgeordneten Dezernaten in Abhängigkeit von der Personalstärke.¹⁶

Der Druck auf eine wirtschaftlichere Aufgabenwahrnehmung, die sich in erster Linie mit der angespannten haushalterischen Situation verband, riss auch in den 2000er Jahren nicht ab. So fanden sich im Landeshaushalt 2004 insgesamt noch 26.699 Vollzugsstellen, von denen 20.059 auf die Schutzpolizei, 4.540 auf die Kriminalpolizei und 2.100 auf Beamte in der Ausbildung entfielen (vgl. Tab. 1).

Die Polizeidichte lag jetzt bei 1:433 und damit im hinteren Drittel der Bundesländer, doch rangierte Baden-Württemberg bei dem Ausweis der Kriminalitätsbelastung und den Aufklärungsquoten regelmäßig auf den vordersten Plätzen. Als auffällig erwiesen sich allerdings erhebliche regionale Unterschiede.

So wiesen Stuttgart und Mannheim im Jahr 2004 die höchste Betreuungsdichte auf (Einwohner pro Polizeibeamten in den zuständigen Dienststellen), gleichzeitig aber auch die höchste Kriminalitätsbelastung. In eher ländlich geprägten Regionen verhielt es sich grundlegend anders; hier fanden sich Calw, Emmendingen, Schwäbisch Hall und Künzelsau am Ende der Betreuungsstatistik im Jahr 2004.

Verwaltungsstrukturreform 2005

Tab. 1: Gliederung der Stellenanteile (Haushaltsplan 2004)¹⁷

	Gesamt	Schutzpolizei	Kriminalpolizei
Mittlerer Dienst	48%	58,9%	0,0%
Gehobener Dienst	50,1%	39,7%	95,7%
Höherer Dienst	1,9%	1,4%	4,3%

Der Personalstand dieses Jahres stellte einen historischen Höchststand dar und erlebte durch die Verwaltungsreform ab 2005 eine deutliche Reduktion.¹⁸ Mit dem Verwaltungsstrukturreformgesetz von 2005 versuchte die Landesregierung erneut, den Verwaltungsapparat des Landes effizienter zu gestalten. Dabei sollte die Tätigkeit der unmittelbaren Landesverwaltung in den allgemeinen Landesbehörden, d.h. gemäß § 6 LVG den Regierungspräsidien und den unteren Verwaltungsbehörden, nach § 13 LVG konzentriert werden. Konkret bedeutete das den Übergang der

¹⁶ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Struktur der Polizei Baden-Württemberg. Eckpunkte, 2012, 16.

¹⁷ Autorengruppe Hochschule für Polizei Baden-Württemberg: Baden-Württemberg, in: Groß, Hermann/ Frevel, Bernhard/ Dams, Carsten (Hrsg.): Handbuch der Polizeien Deutschlands, Wiesbaden 2008, 50; eigene Darstellung.

¹⁸ Vgl. Autorengruppe Hochschule für Polizei Baden-Württemberg: Baden-Württemberg, in: Groß, Hermann/ Frevel, Bernhard/ Dams, Carsten (Hrsg.): Handbuch der Polizeien Deutschlands, Wiesbaden 2008, 49. Interessant dabei ist, dass sich die Stellen im Vollzugsdienst von 1978 bis 2004 um 7.547 (44,3%) erhöhten, wohingegen die Stellen im Nichtvollzugsdienst nur um 942 Stellen (22,5%) anstiegen.

Aufgaben der Landespolizeidirektionen auf die Regierungspräsidien, die damit zur zentralen Repräsentanz des Staates in der Fläche avancierten. Innerhalb von sieben Jahren sollte so eine Personalrendite von 20 Prozent erzielt werden. Nach Art. 3 Abs. 1 VRSG wurden die Landespolizeidirektionen Stuttgart I, Karlsruhe, Freiburg und Tübingen in die Regierungspräsidien organisatorisch integriert. Die bisherige Landespolizeidirektion Stuttgart II wurde in „Polizeidirektion Stuttgart“ umbenannt und unmittelbar dem Innenministerium nachgeordnet.¹⁹ Als weitere Maßnahmen traten hinzu:

- Die Auflösung der Autobahnpolizeidirektion und die Integration der Autobahnpolizeireviere (einschließlich der Verkehrsgruppen und Fahndungsdienste) in die Polizeipräsidien und Polizeidirektionen;
- die Auflösung der Wasserschutzpolizeidirektion und der Wasserschutzpolizeinspektionen sowie die Integration der Wasserschutzpolizeistationen einschließlich der Wasserschutzpolizeiposten in die Polizeipräsidien und Polizeidirektionen;
- die Zusammenlegung der Polizeidirektionen Rastatt und Baden-Baden;
- die Straffung der Polizeipostenstruktur durch Auflösung bzw. Zusammenlegung von vornehmlich kleinen Posten (dies betraf etwa 200 von ehemals 578 Polizeiposten);
- die Auflösung der Verkehrspolizeidirektionen Tübingen und die Übertragung der Aufgaben auf die Verkehrspolizeien und Polizeidirektionen im Regierungsbezirk Tübingen;
- die Auflösung der Einsatzzüge im Bereich der Landespolizeidirektion Karlsruhe und der Einsatzhundertschaft der Landespolizeidirektion Freiburg;
- die Auflösung der Gemeinsamen Finanzermittlungsgruppen (GFG) von Zoll und Polizei bei den Landespolizeidirektionen Karlsruhe und Freiburg;
- die Übertragung der Durchführung von Geschwindigkeitskontrollen mit Großgeräten (Ausnahme Bundesautobahnen und vergleichbar ausgebaute Bundesstraßen sowie spezialisierte Überwachungsmaßnahmen) auf die unteren Verwaltungsbehörden;
- die Übertragung der Federführung für die Koordinierung der Kommunalen Kriminalprävention auf die Landes- und Stadtkreisebene;
- sowie die Übertragung der Lebensmittelüberwachung auf die unteren Verwaltungsbehörden.

Schließlich sei zum Ende dieses kurzen historischen Rückblicks auf eine Art von „Polizeiphilosophie“ des Landes Baden-Württemberg eingegangen, die das Verhalten und das Selbstbild der Polizei maßgeblich zu prägen schien. So suchte man für die Polizei des Landes eine gleichsam einheitliche „Unternehmensstrategie“ zu entwickeln, in der zentrale Wertvorstellungen, Normen sowie Denk- und Verhaltensmuster festgehalten werden sollten. Hierzu wurde in Form mehrerer Work-

Selbstverständnisdiskussion und Leitbildentwurf

¹⁹ Vgl. ebd., 161 ff.

shops des Innenministeriums in den Jahren 1994/95 ein sogenanntes Leitbild der Polizei Baden-Württemberg erarbeitet. Diesem Prozess kam deutschlandweit Pioniercharakter zu. In einem Schreiben vom 04. Dezember 1994 definierte der damalige Landespolizeipräsident dieses Leitbild als Ausdruck des „Selbstverständnisses der Rolle und des Stellenwerts der Polizei in der Gesellschaft, der inneren Identität der Polizei sowie des Sinns, des Zwecks und der Ziele polizeilicher Aufgabewahrnehmung.“²⁰ Das Leitbild basierte auf den folgenden zentralen Aussagen:

- „Für uns steht der Mensch im Mittelpunkt.“
- „Recht und Gesetz bestimmen unser Handeln.“
- „Nur gemeinsam erreichen wir unsere Ziele.“
- „Bürgernähe führt uns zum Erfolg.“
- „Unser Dienst erfordert den ganzen Menschen.“
- „Die Zukunft mitgestalten.“²¹

Erwartungsgemäß unterlagen diese Aussagen in der öffentlichen Diskussion einer breiteren Kritik. So wurde moniert, dass es sich bei ihnen um Selbstverständlichkeiten im Verhalten einer Polizei handeln sollte. Die Festschreibung der Prinzipien erwies sich aber insofern als hilfreich, als man nicht nur einen identitätsfördernden internen Effekt erreichte, sondern auch politische und gesellschaftliche Aufmerksamkeit, mithin Kontrollierbarkeit ermöglichte. Eine „Einsatzphilosophie“ wurde dagegen nicht erarbeitet, zumal die Einsätze als zu unterschiedlich empfunden wurden.²²

²⁰ Schreiben des Landespolizeipräsidenten vom 4.12.1994.

²¹ Leitbild der Polizei Baden-Württemberg, unter: <http://www.olev.de/leitbilder/polizei/DE-BW-Polizei.pdf>, Stand: 03.07.2015.

²² Vgl. Autorengruppe Hochschule für Polizei Baden-Württemberg: Baden-Württemberg, in: Groß, Hermann; Frevel, Bernhard; Dams, Carsten (Hrsg.): Handbuch der Polizeien Deutschlands, Wiesbaden 2008, 67 ff.

2. Die Polizeireform (2011-2015)

2.1 Der Reformbedarf

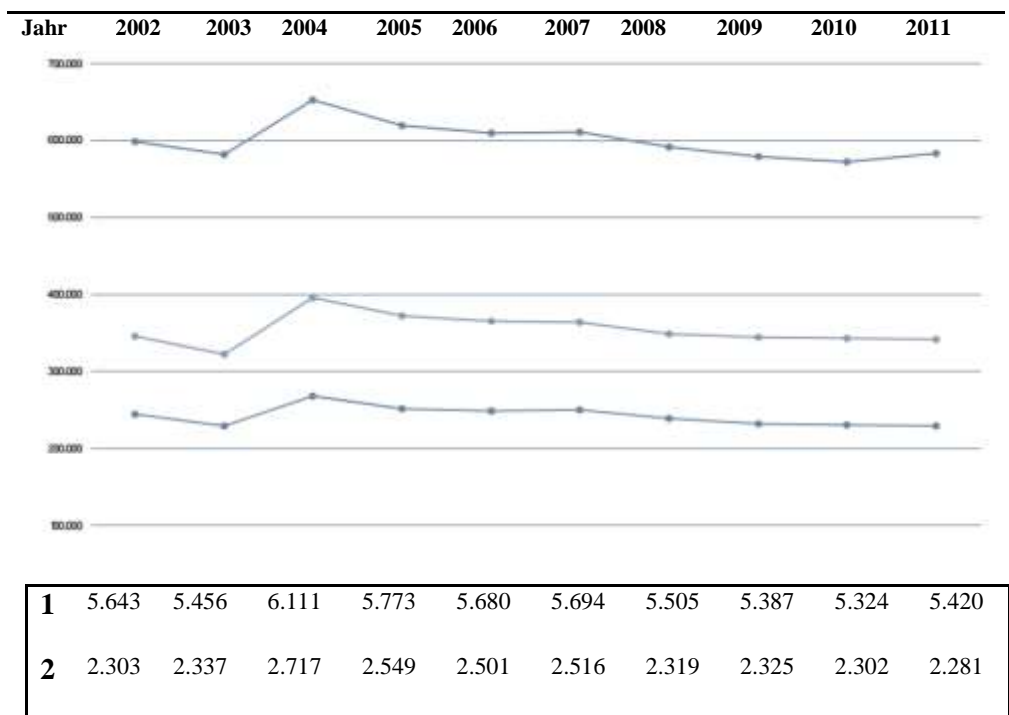
Jede Analyse einer Strukturreform ist gut beraten, sich zunächst einem Ausweis des Reformbedarfs zuzuwenden. Mit Blick auf die Sicherheitseinrichtungen, und hier vor allem die Polizei, wird gemeinhin als erstes auf die gesellschaftliche Nachfrage nach Sicherheit verwiesen, wobei deren Bereitstellung und Erhalt die zentrale Aufgabe der Polizei darstellt. Die dies begründenden Gefahren sind äußerst vielfältig und unterliegen permanenten Veränderungen und Verschiebungen. Sich dieser immer komplexer werdenden Gegebenheiten bewusst zu werden und ihr nicht nur situativ, sondern auch organisationsstrukturell zu begegnen, ist mithin unerlässlich für die ordnungsgemäße Arbeit einer jeden Polizei. Erst im Anschluss daran sollte sich der Blick auf die Institution Polizei und die Bestimmungsgrößen ihrer Aufgabenwahrnehmung und Handlungsfähigkeit richten. Dazu bietet sich eine Differenzierung zwischen organisationsstrukturellen, verfahrensbezogenen und materiellen Fragestellungen an.

Blickt man auf die gesellschaftliche Nachfrage nach Sicherheitsleistungen und deren Gewährleistung am Beispiel der Polizei, wird zunächst meist auf Kennzahlen, die das Sicherheitsdenken der Bevölkerung prägen, verwiesen. Nimmt man etwa die Kriminalstatistik, wählt dabei das Bezugsjahr 2011 (also das Jahr unmittelbar vor der Aufnahme der Arbeiten an der Polizeistrukturereform) und ergänzt dies um eine Längsschnittanalyse (Zehnjahresrückblick), finden sich erste Anzeichen für die gegebene Bedarfslage. Dabei sind sofort zwei Einschränkungen anzusprechen: Zum einen beinhaltet die polizeiliche Kriminalstatistik lediglich registrierte Verbrechen, es verbleibt mithin eine Dunkelziffer nicht registrierter Straftaten, zum zweiten werden die angebotenen Kennzahlen durch zahlreiche weitere exogene Faktoren bestimmt, auf die die Polizei nur sehr bedingt Einfluss hat; dies gilt etwa für das Anzeigeverhalten, die jeweilige statistische Erfassung oder aber für Änderungen im Strafrecht.

So stieg im Jahr 2011 die Zahl der Straftaten im Vergleich zum Vorjahr um 1,9 Prozent an. Nach Verlautbarungen des Innenministers fand dies zum Teil in Verfahrensänderungen bei der Erfassung seine Begründung, da erstmals die vom Zoll erfassten Rauschgiftdelikte voll abgebildet und seitens der Deutschen Bahn für jede beschädigte Betriebseinrichtung separate Strafanträge gestellt wurden (anstatt sie wie zuvor gesamthaft auszuweisen). Im Längsschnitt betrachtet, ist gleichwohl ein deutlicher Rückgang der Straftaten im Zeitraum 2001 bis 2011 zu erkennen (vgl. Abb. 2).

**Gesellschaftliche
Nachfrage**

Abb. 2: Kriminalitätsentwicklung Zehnjahresvergleich (Fälle und Tatverdächtige)²³



1 = Häufigkeitszahl, 2 = Tatverdächtigenbelastung

Beachtlich erscheint hier vor allem, dass die höchste Zahl an Straftaten im Jahr 2004 anfiel. In den Folgejahren konnte trotz Personalreduktion in Folge der Verwaltungsreform 2005 ein kontinuierliches Sinken der Fallzahlen verzeichnet werden. Bei dem Anstieg um 1,9 Prozent von 2010 zu 2011 könnte es sich daher durchaus um einen Einmaleffekt handeln. In jedem Fall wird deutlich, dass die Korrelation zwischen Personalstärke und Anzahl der Straftaten nicht monokausal zu betrachten ist, es vielmehr notwendig sein wird, immer auch andere, endogene wie exogene Faktoren in die Analyse einzubeziehen.

Entgegengesetzt verhält es sich mit der Aufklärungsquote. Diese sank, mit Ausnahme der Jahre 2009 und 2010, kontinuierlich seit 2004 und so auch von 2010 zu 2011, in diesem Fall um 1,3 Prozentpunkte (vgl. Abb. 3). Zur Abnahme erklärte der Innenminister, dass Delikte mit geringen Aufklärungsquoten wie Diebstahl und Sachbeschädigung zugenommen, während Delikte mit hohen Aufklärungsquoten (wie Vermögens- und Fälschungsdelikte) abgenommen hätten.²⁴ Während die der

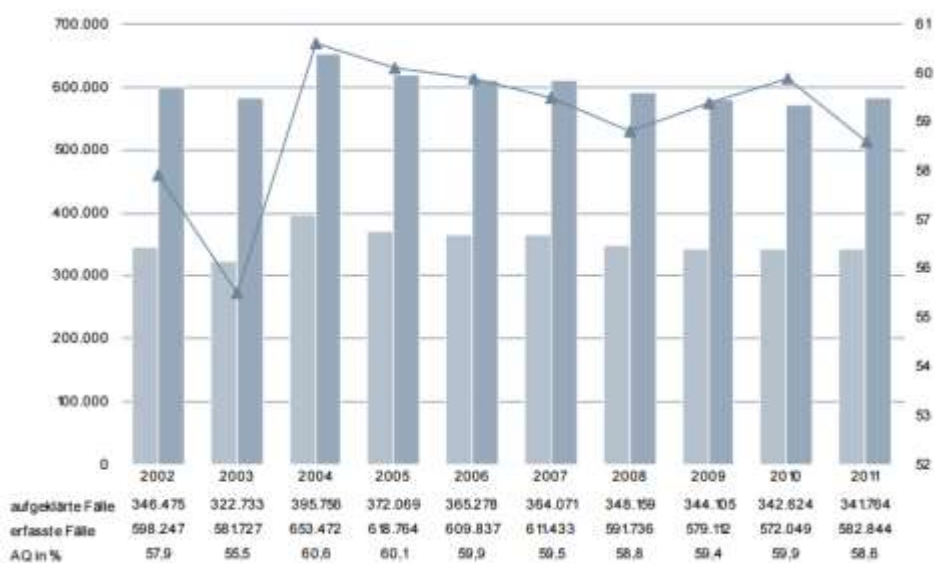
Aufklärungsquote

²³ Landeskriminalamt Baden-Württemberg: Polizeiliche Kriminalstatistik in Baden-Württemberg Jahrbuch 2011, 35.

²⁴ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Polizeiliche Kriminalstatistik 2011, unter: <https://im.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/polizeiliche-kriminalstatistik-2011-1/>, Stand: 15.06.2015.

Diebstahl-, Rauschgift- und Sexualdelikte von 2010 zu 2011 anstiegen, sanken die Straftaten der Gewaltkriminalität. Raubstraftaten erhöhten sich hingegen deutlich um 7,8 Prozent, ähnlich stark wie Aggressionsdelikte im öffentlichen Raum und öffentlichen Personenverkehr (3,9 Prozent bzw. 5,4 Prozent). Auffällig ist zudem der Anstieg der Aggressionsdelikte gegen Polizeibeamte, die um 13,7 Prozent stiegen, vor allem durch einen Anstieg der Körperverletzungen um 15,4 Prozent.²⁵

Abb. 3: Entwicklung der aufgeklärten Fälle im Zehnjahresvergleich²⁶



Bei Betrachtung der Straftatenanteile im Jahr 2011 wird zudem deutlich, dass Vermögens- und Fälschungsdelikte sowie Diebstahl ohne erschwerende Umstände die größten Anteile auf sich vereinigen (vgl. Abb. 4).

Nur marginale Veränderungen zeichneten sich im vergangenen Jahrzehnt in der Straftatenverteilung zwischen Land und Stadt ab. In Landgemeinden sank der Anteil etwas ab (um 1,4 Prozentpunkte), während er im Raum Stuttgart anstieg (1,3 Prozentpunkte; vgl. Tab. 2).

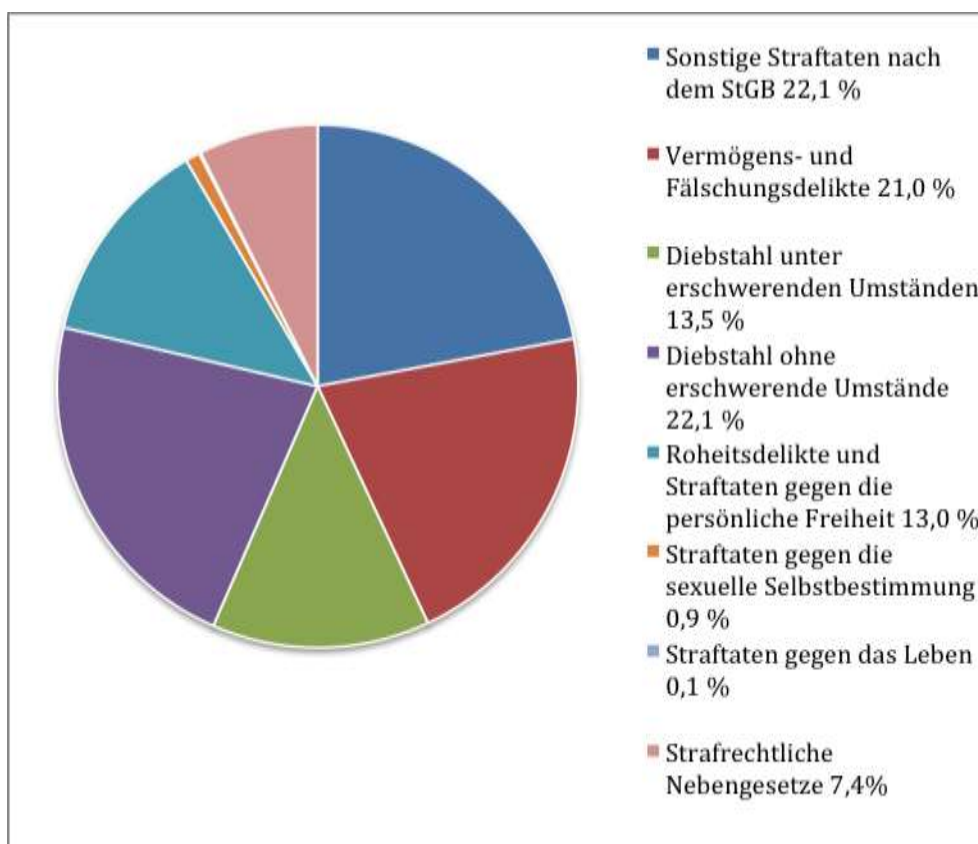
Beim Blick auf die Regierungsbezirke wird deutlich, dass der Regierungsbezirk unter Zuständigkeit der Landespolizeidirektion Karlsruhe relativ betrachtet die meisten Straftaten zu bewältigen hatte, das Einsatzgebiet der Landespolizeidirektion Tübingen hingegen einen deutlich geringeren Anteil (vgl. Tab. 3).

Räumliche Verteilung

²⁵ Vgl. Landeskriminalamt Baden-Württemberg: Polizeiliche Kriminalstatistik in Baden-Württemberg Bericht 2011, 8.

²⁶ Ebd., 36.

Abb. 4: Straftatenanteile an „Straftaten insgesamt“²⁷



Tab. 2: Anteil an Straftaten insgesamt (in Prozent)

Tatorteinteilung	2002	2011
Landgemeinden (bis 20.000 Einwohner)	33,2	31,8
Klein- und Mittelstädte (20.000 – 100.000 Einwohner)	34,1	35,0
Großstädte (100.000 – 500.000 Einwohner)	24,0	22,9
Stuttgart (500.000 Einwohner und mehr)	8,7	10,0

²⁷ Landeskriminalamt Baden-Württemberg: Polizeiliche Kriminalstatistik in Baden-Württemberg Jahrbuch 2011, 36.

Tab. 3: Regionalverteilung der registrierten Straftaten²⁸

Bereiche	erfasste Fälle		Anteil an der Gesamtzahl der ST in %	Zu-/Abnahme gegenüber Vorjahr	
	2010	2011		absolut	in %
BW	572.049	582.844	100,0	10.795	1,9
LPD Stuttgart	143.190	145.325	24,9	2.135	1,5
PP Stuttgart	58.352	58.231	10,0	-121	-0,2
LPD Karlsruhe	151.905	155.313	26,6	3.408	2,2
LPD Freiburg	130.506	135.302	23,2	4.796	3,7
LPD Tübingen	86.314	86.710	14,9	396	0,5
Tatort unbekannt	1.782	1.963	0,3	181	10,2

Innenminister *Gall* sah in der Kriminalstatistik 2011 den gesellschaftlichen Bedarf für eine Polizeistrukturreform: Vor allem an den Wochenenden würden abends immer mehr und meist alkoholbedingte Straftaten begangen. In dieser Zeit nehme auch die Gewalt gegen Polizeibeamte erheblich zu. Im Jahr 2011 sei die Zahl der verletzten Sicherheitskräfte erneut um 27 Prozent auf 1.603 gestiegen.²⁹ Mehr Präsenz verlange auch der Kampf gegen die weiter wachsende Zahl der Wohnungseinbrüche (2011: 8.192 Fälle, plus 4,4 Prozent) und der überdurchschnittliche Anstieg der Straßenkriminalität (2011: 115.045 Fälle, plus 7,2 Prozent). Zudem wurden drei weitere gesellschaftliche Problemfelder in dem Bericht deutlich, die an Bedeutung gewinnen: Internet-, Wirtschafts- und Organisierte Kriminalität.

Sich ergebender Reformbedarf

Zudem spielt sich der Alltag der Menschen bekanntlich in steigendem Maße digital ab, mit Folgewirkungen auch für die Kriminalität. Verbrechen der digitalen Schutzgelderpressung erhöhten sich auf 2.899 Fälle in 2011, dies entspricht dem Trend der Vorjahre.³⁰ Der Besitz und das Verschaffen von Kinderpornographie im Internet wuchsen um ein Sechstel auf 327 Straftaten. In 2010 wurden mehrere Großverfahren gegen Online-Auktionsplattformen abgeschlossen, weshalb der

Problemfeld Internetkriminalität

²⁸ Ebd., 41.

²⁹ Im Bericht heißt es diesbezüglich jedoch: „Die Steigerungen resultieren aus dem Umstand, dass die Widerstandsdelikte seit dem 1. Januar 2011 auch als Opferdelikte erfasst werden. Insgesamt wurden im Jahr 2011 6.390 Polizeibeamte als Opfer erfasst. [...] Ein Vergleich mit dem Vorjahr ist nur bei den Opferdelikten ohne Widerstandsdelikte möglich. Demnach kam es im Jahr 2011 zu einem Anstieg um 26,6% (+780 auf 3.712 Opfer), insbesondere im Deliktsbereich der vorsätzlichen leichten Körperverletzung (+36,3% bzw. +711 auf 2.668 Opfer). Im Zusammenhang mit qualifizierten Körperverletzungen sind hingegen 52,1% weniger Opfer (-279 auf 257 Opfer) als im Jahr 2010 erfasst worden“ (Landeskriminalamt Baden-Württemberg: Polizeiliche Kriminalstatistik in Baden-Württemberg Bericht 2011, 9). Die von Innenminister gezogenen Schlussfolgerungen sind auf dieser Datengrundlage daher problematisch.

³⁰ Vgl. u.a. Landeskriminalamt Baden-Württemberg: IuK-Kriminalität, Jahresbericht 2010.

Warenbetrug im Internet im Folgejahr deutlich zurückging. Ohne diesen Rückgang wäre die Internetkriminalität jedoch um 5 Prozent gestiegen.³¹

Im Bereich der Wirtschaftskriminalität stieg der Gesamtschaden kontinuierlich an, im Jahr 2011 um ein Viertel auf 511 Mio. Euro. Dies basierte hauptsächlich auf Anlage- und Finanzierungsdelikten, wenngleich die Zahl der Vorfälle sich auf ein Fünfjahrestief verringerte. Damit zog die Wirtschaftskriminalität im Jahr 2011 60,1 Prozent des Schadens aller registrierten Straftaten in Baden-Württemberg auf sich, bei einem geringen Anteil von lediglich 2,1 Prozent am Gesamtstrafatenaufkommen. Die Fallverringerung gegenüber dem Vorjahr, zumindest bei Straftaten im Anlage- und Finanzierungsbereich sowie bei Betrug und Untreue im Zusammenhang mit Beteiligungen und Kapitalanlagen, dürften sich mit dem Abschluss mehrerer mehrjähriger Ermittlungskomplexe in 2010 verbinden; sie gab es in 2011 nicht. Gleichwohl erwiesen sich die Fallzahlen der Wirtschaftskriminalität im Längzeitvergleich mehr als dreimal so hoch als im Jahr 1991 (4.020 Fälle).

Problemfeld Wirtschafts- kriminalität

Auffällig ist zudem der Bezug zum Problemfeld der Organisierten Kriminalität. So rückte deren Anteil von 23 Prozent (21 Prozent) erstmals an die erste Stelle der Deliktsfelder.³² Die sich mit der Organisierten Kriminalität ergebenden Gefahren hob der Innenminister 2011 gesondert hervor. So erfolgten im Jahr 2011 sieben Verfahren gegen Rocker und andere vergleichbare Gruppen. Mit insgesamt 84 Straftaten, vor allem Rauschgiftdelikten, Gewaltkriminalität und waffenrechtlichen Verstößen, wurde im Fünf-Jahres-Vergleich ein Höchststand erreicht. Insgesamt identifizierte das Landeskriminalamt im Jahresbericht 2011 drei längerfristige Trends: die zunehmende Rockerkriminalität, eine Abnahme der italienischen Organisierten Kriminalität und das Aufkommen organisierter Cyberkriminalität.³³

Problemfeld Organisierte Kriminalität

Die polizeiliche Kriminalstatistik und der Längsschnittvergleich machen mithin deutlich, dass die Polizei sich (erneut) verändernden Gefahrenlagen gegenüber sieht. Während traditionelle Aufgaben nicht vernachlässigt werden dürfen, ergeben sich neue Handlungsfelder, die verstärkter Beachtung und Intervention bedürfen. Von politischer Seite führte man offiziell 15 Gründe (12 + 3) an, die eine Polizeireform in Baden-Württemberg rechtfertigten. Sie werden im Folgenden erörtert und materiellem, strukturellem und prozessuellem Reformbedarf zugeordnet.

³¹ Vgl. Landeskriminalamt Baden-Württemberg: Polizeiliche Kriminalstatistik in Baden – Württemberg Bericht 2011, 10.

³² Vgl. Landeskriminalamt Baden-Württemberg: Wirtschaftskriminalität, Jahresbericht 2011, 6 f.

³³ Ebd., 9.

Die materielle Dimension umfasst vor allem die personelle und die finanzielle Ressourcenausstattung. So verwies der Innenminister auf einen Personalbedarf von mehr als 1.000 Beamten, der unter den derzeitigen Haushaltrestriktionen nicht zu leisten sei und eine umfassende Polizeireform begründe. Der Mehrbedarf sei von existenzieller Bedeutung, vor allem für den Streifendienst, der seine Belastungsgrenze erreicht habe. Damit verbinde sich die Notwendigkeit, die Präsenz der im Streifen- und Ermittlungsdienst eingesetzten Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten zur belastungsorientierten Stärkung in der Fläche und zur Erfüllung operativer Schwerpunkte deutlich zu erhöhen. Wie angesprochen, wurde die Personalausstattung seit der Verwaltungsreform 2005 deutlich reduziert. Waren im Jahr 2000 noch 24.605 Haushaltsplanstellen für die Polizei Baden-Württemberg ausgewiesen, reduzierte sich diese Zahl in den Folgejahren kontinuierlich, insgesamt um 629 Haushaltsplanstellen zwischen 2005 und 2010 (vgl. Abb. 5).

Materieller Reformbedarf

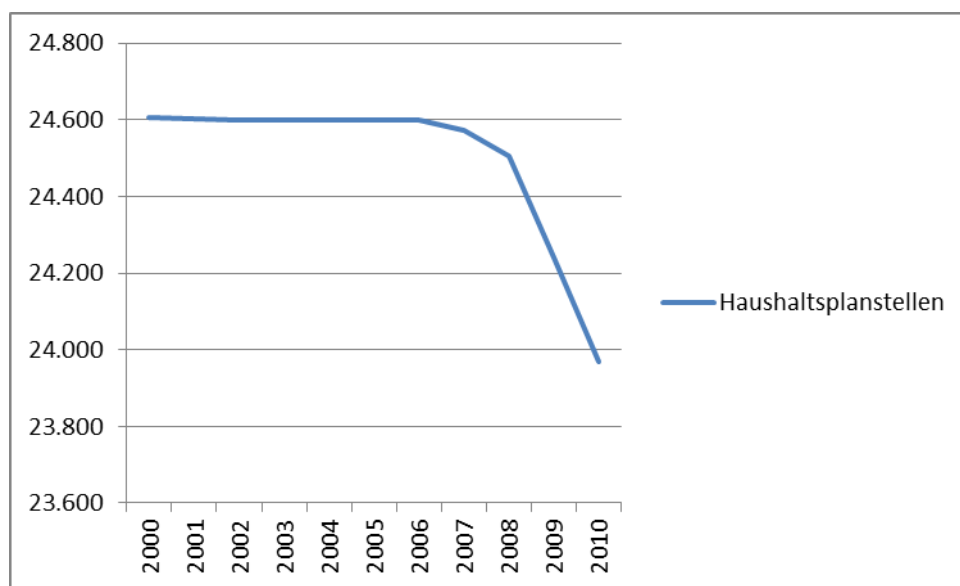
Im Jahr 2012 verfügte die Polizei Baden-Württemberg über 23.870 Planstellen für den Polizeivollzugsdienst. Davon entfielen auf die Schutzpolizei 19.369 und auf die Kriminalpolizei 4.501 Stellen. 2.800 Stellen standen für Beamte in Ausbildung zur Verfügung. Außerdem wies die Polizei im Nichtvollzugsbereich 4.400 Stellen für Beamte und Tarifbeschäftigte aus. Zudem gelte es, den starken demographischen Wandel zu berücksichtigen. So würden in den Jahren 2012 bis 2025 Personalabgänge in Höhe von rund 11.800 Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten (ca. 50 Prozent der gegebenen Personalstärke der Polizei BW) erwartet. Dies stellte die Landespolizei vor gewaltigen personellen Druck, böte gleichzeitig aber auch die Möglichkeit, Reformen längerfristig auszurichten und sozialverträglich zu gestalten.

Neben der personellen bildete die finanzielle Ausstattung die zweite Säule der hier anzusprechenden Reformdiskussion. Sie spiegelt sich zunächst in der technischen Ausrüstung wider, die der kontinuierlichen Aufrechterhaltung und Innovation bedarf. Danach verfügte die Polizei Baden-Württembergs im Jahr 2010 über 5.300 Kraftfahrzeuge, eine Polizeihubschrauberstaffel in Gestalt von fünf Polizeieinsatzhubschraubern und zwei Transporthubschraubern, eine Polizeiboottflotte, bestehend aus 16 schweren Polizeibooten, 14 leichten Polizeibooten und 16 Schlauchbooten, und weiteren Ausrüstungsmaterialien, wie Schusswaffen, Einsatzstöcke, schusssichere Bekleidung, Uniformen und IT. Die operative Informations- und Kommunikationstechnologie unterläge einem ähnlichen Kostendruck wie die personelle Ausstattung. Komplementäre Entwicklungen seien bei der Kriminaltechnik sowie der spezialisierten Verkehrsüberwachung erkennbar. Reformbedarf bestehe auch mit Blick auf die deutlichen Effizienzsteigerungen, die sich aus technikbezogenen

Finanzielle/ technische Ausstattung

Konzentrationsprozessen erzielen ließen. Hinzu trete die Gefahr der asymmetrischen Aufgabenkonzentration. So würden die polizeilichen Aufgaben im Bereich der Technik bei einer Vielzahl von Dienststellen wahrgenommen, was bei kleineren Dienststellen zu einer Aufgabenkonzentration auf einzelne Mitarbeiter führe, unter Einschluss eines erhöhten Ausfallrisikos.

Abb. 5: Haushaltsplanstellen im Längsschnitt³⁴



Die Organisation und Aufgabenverteilung der Polizei Baden-Württembergs ergaben sich vor der Reform aus dem Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG BW) in der Fassung vom 1. September 2009. Darüber hinaus konkretisieren die Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung des Polizeigesetzes vom 22. Oktober 1994 (DVO PolG) sowie die Verwaltungsvorschrift über die Organisation des Polizeivollzugsdienstes des Landes Baden-Württemberg (VwV PolG) vom 26. November 2004 die Aufgaben und Gliederung.³⁵ Mit Blick auf die Organisationsstruktur vor der Reform ist der traditionelle dreistufige Verwaltungsaufbau (Ministerium – Regierungsbezirke – Stadt/Landkreise) klar erkennbar. Das Landespolizeipräsidium (Abteilung 3 des Innenministeriums) stellt dabei die oberste Führungsebene dar, während die Landespolizeipräsidien Koordination und Steuerung auf der mittleren Verwaltungsebene übernehmen. Auf der untersten Ebene sind die 37 Polizeipräsidien und Polizeidirektionen grundsätzlich jeweils einem Stadt- und/

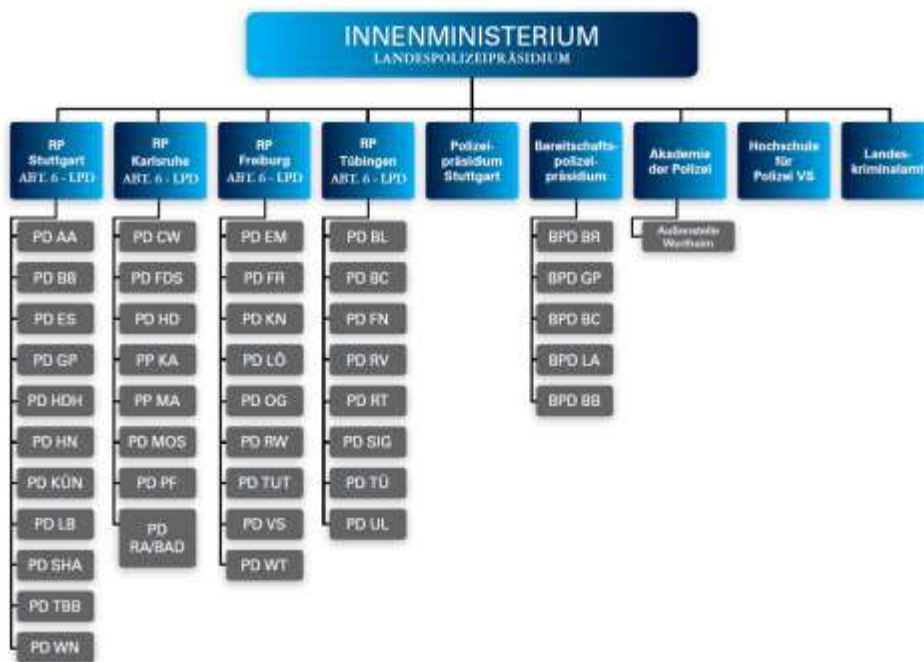
**Organisations-
struktureller
Reformbedarf**

³⁴ Eigene Darstellung.

³⁵ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Struktur der Polizei Baden-Württemberg. Eckpunkte, 2012, 11.

oder Landkreis zugeordnet. Unmittelbar dem Innenministerium nachgeordnet schließlich sind das Landeskriminalamt Baden-Württemberg (LKA), das Polizeipräsidium Stuttgart (PP), das Bereitschaftspolizeipräsidium Baden-Württemberg (BPP) sowie als zentrale Einrichtungen für den Polizeivollzugsdienst die Hochschule für Polizei (HfPol) Villingen-Schwenningen und die Akademie der Polizei Baden-Württemberg (AkadPol).³⁶

Abb. 6: Organisation der Polizei Baden-Württemberg (Stand 2012)³⁷



Zu erwähnen ist darüber hinaus die unterschiedliche Bevölkerungsverteilung auf einzelne Dienststellen. So war das Polizeipräsidium Stuttgart zuständig für 606.588 Einwohner, während die Polizeidirektion Baden-Baden lediglich 54.445 Einwohner in ihrer Obhut hatte.

Struktureller Reformbedarf ergebe sich vor allem dadurch, dass die haushalterischen Restriktionen in naher Zukunft keinen Stellenausbau zulassen werden. Dadurch drohe eine Verstetigung der unbefriedigenden Personalausstattung, weshalb diese entsprechend angepasst werden müsse. Ohne eine solche Anpassung gefährde sie die Handlungsfähigkeit der Polizei. Weiterer Bedarf ergebe sich aufgrund der unterschiedlichen Größenverhältnisse der einzelnen Polizeidirektionen in Bezug auf die Anzahl ihrer Mitarbeiter.

**Reformbedarf
im Einzelnen**

³⁶ Ebd., 12.

³⁷ Ebd., 11.

Tab. 4: Bevölkerungsverteilung auf die Polizeidienststellen in Baden-Württemberg³⁸

BEVÖLKERUNGSVERTEILUNG STADT- UND LANDKREISE/ZUSTÄNDIGE POLIZEIDIENSTSTELLEN

Stadt-/Landkreise	Zuständige Polizeidienststelle	Einwohner			Fläche in km ²	Einw. pro km ²
		insgesamt	Nichtdtsch.	in %		
Reg.bezirk Stuttgart¹	RP Stuttgart	3.395.983	406.578	12,0	10.350,35	328
Stuttgart, Stadt	PP Stuttgart	606.588	136.603	22,5	207,35	2.925
Böblingen	PD Böblingen	371.396	53.511	14,4	617,85	601
Esslingen	PD Esslingen	514.830	69.274	13,5	641,48	803
Göppingen	PD Göppingen	252.548	32.659	12,9	642,36	393
Ludwigsburg	PD Ludwigsburg	517.985	75.429	14,6	686,82	754
Rems-Murr-Kreis	PD Waiblingen	415.448	52.490	12,6	858,14	484
Heilbronn, Stadtkreis	PD Heilbronn	122.879	24.524	20,0	99,88	1.230
Heilbronn, Landkreis	PD Heilbronn	328.364	33.539	10,2	1.099,93	299
Hohenlohekreis	PD Künzelsau	108.913	7.420	6,8	776,76	140
Schwäbisch Hall	PD Schwäbisch Hall	188.420	13.043	6,9	1.484,01	127
Main-Tauber-Kreis	PD Tauberbischofsheim	133.351	6.532	4,9	1.304,41	102
Heidenheim	PD Heidenheim	131.116	13.080	10,0	627,12	209
Ostalbkreis	PD Aalen	310.733	25.077	8,1	1.511,58	206
Reg.bezirk Karlsruhe	RP Karlsruhe	2.744.226	340.648	12,4	6.919,08	397
Baden-Baden, Stadtkreis	PD Baden-Baden	54.445	7.108	13,1	140,21	388
Karlsruhe, Stadtkreis	PP Karlsruhe	294.761	45.488	15,4	173,46	1.699
Karlsruhe, Landkreis	PP Karlsruhe	432.271	38.141	8,8	1.085,00	398
Rastatt	PD Rastatt	226.789	20.268	8,9	738,75	307
Heidelberg, Stadtkreis	PD Heidelberg	147.312	25.649	17,4	108,83	1.354
Mannheim, Stadtkreis	PP Mannheim	313.174	73.938	23,6	144,96	2.160
Neckar-Odenwald-Kreis	PD Mosbach	147.006	9.057	6,2	1.126,28	131
Rhein-Neckar-Kreis	PD Heidelberg	537.625	53.187	9,9	1.061,71	506
Pforzheim, Stadtkreis	PD Pforzheim	119.781	22.380	18,7	98,00	1.222
Calw	PD Calw	157.271	16.675	10,6	797,51	197
Enzkreis	PD Pforzheim	193.913	17.987	9,3	573,68	338
Freudenstadt	PD Freudenstadt	119.878	10.770	9,0	870,68	138
Reg.bezirk Freiburg	RP Freiburg	2.199.125	214.461	9,8	9.347,08	235
Freiburg, Stadtkreis	PD Freiburg	224.191	31.967	14,3	153,06	1.465
Breisgau-Hochschwarzw.	PD Freiburg	251.266	18.120	7,2	1.378,33	182
Emmendingen	PD Emmendingen	158.342	10.184	6,4	679,88	233
Ortenaukreis	PD Offenburg	417.513	31.930	7,6	1.850,85	226
Rottweil	PD Rottweil	139.316	11.056	7,9	769,43	181
Schwarzwald-Baar-Kreis	PD Villingen-Schwenn.	206.535	21.728	10,5	1.025,27	201
Tuttlingen	PD Tuttlingen	134.189	14.456	10,8	734,35	183
Konstanz	PD Konstanz	278.983	32.208	11,5	817,98	341
Lörrach	PD Lörrach	222.650	25.025	11,2	806,77	276
Waldshut	PD Waldshut	166.140	17.787	10,7	1.131,16	147

³⁸ Landeskriminalamt Baden-Württemberg: Polizeiliche Kriminalstatistik in Baden-Württemberg Jahrbuch 2011, 11 f.

Stadt-/Landkreise	Zuständige Polizeidienststelle	Einwohner			Fläche in km ²	Einw. pro km ²
		insgesamt	Nichtdtsch.	in %		
Reg.bezirk Tübingen	LPD Tübingen	1.807.958	176.988	9,8	8.917,67	203
Reutlingen	PD Reutlingen	280.931	33.536	11,9	1.094,04	257
Tübingen	PD Tübingen	221.304	25.244	11,4	519,18	426
Zollernalbkreis	PD Balingen	188.393	17.057	9,1	917,72	205
Ulm, Stadtkreis	PD Ulm	122.801	20.646	16,8	118,69	1.035
Alb-Donau-Kreis	PD Ulm	189.670	16.755	8,8	1.357,32	140
Biberach	PD Biberach	189.312	10.940	5,8	1.409,75	134
Bodenseekreis	PD Friedrichshafen	208.367	20.040	9,6	664,79	313
Ravensburg	PD Ravensburg	276.965	22.914	8,3	1.631,83	170
Sigmaringen	PD Sigmaringen	130.215	9.856	7,6	1.204,36	108

Dies trifft auch für die Zahl der Einwohner pro Dienststelle (wie zuvor dargestellt) zu. Daher unterliege man unterschiedlichen Rahmenbedingungen; während die Flexibilität und Leistungsfähigkeit der Dienststellen entsprechend heterogen ausfalle, bleibe der Aufgabenquerschnitt homogen. Dies führe u.a. dazu, dass nicht alle Dienststellen heute in Fällen herausragender Kriminalität ihre Aufgaben eigenständig und bedarfsorientiert wahrnehmen könnten. Darüber hinaus sei auf Ineffizienzen, die sich aus der tradierten Struktur ergäben, hinzuweisen. Zu viel personelle Kapazität würde für administrative Aufgaben benötigt, sodass dieses Personal im operativen Bereich fehle, wo die Belastungsgrenze, etwa im Streifendienst, erreicht sei. Organisatorische Ineffizienzen identifizierte man aber nicht nur in den Verwaltungs- und Vollzugsstrukturen, sondern auch im Bereich der polizeilichen Aus- und Fortbildung unter dem Dach von drei Bildungseinrichtungen an acht Standorten. Dies sei unnötig ressourcenintensiv und beinhalte zahlreiche vermeidbare Schnittstellen. Um geeigneten Polizeinachwuchs effizienter gewinnen und ausbilden zu können, seien die Aufgaben der Nachwuchswerbung und das Einstellungsverfahren in einem Institut zu bündeln.

Schließlich sei auch auf die prozessuale, also verfahrensbezogene Dimension der Diskussion hinzuweisen, mithin die Effektivität und Effizienz bei der Aufgabebewältigung. In diesem Kontext wurde vor allem auf eine zu rigide Prozess- und Verfahrensorientierung infolge der gegebenen Hierarchieebenen verwiesen. Die Reform solle sich deshalb vor allem auch auf flexiblere Prozessabläufe konzentrieren. Dabei wurde besonders hervorgehoben, dass die Vorteile für die Bürgerinnen und Bürger, die sich aus einer schnelleren und kompetenteren Reaktion der Polizei ergäben, die Nähe zur polizeilichen Leitungsebene als zweitrangig enttarnen würden. Dazu gehöre es auch, die internen Verfahren so zu organisieren, dass die Schutz- und Kriminalpolizei der Bevölkerung landesweit rund um die Uhr zur Verfügung stehe. Darüber hinaus sei die Einsatzkoordination deutlich zu verbessern, so

Prozessualer Reformbedarf

wären die Aufgaben der operativen Einsatzunterstützung bei unterschiedlichen Dienststellen unter Inkaufnahme zahlreicher Schnittstellen „angebunden“. Die Leitung und Koordination gehöre aber, um effektive und effiziente Einsatzverfahren zu gewährleisten, in eine Hand.

2.2 Die einzelnen Phasen des Reformprozesses

Nach diesem Überblick über die Bedarfssituation soll im Folgenden der Reformprozess in seinen einzelnen Stufen und unter Ausweis der jeweils einbezogenen Akteure dargestellt werden. Analytisch wird erneut zwischen dem organisationsstrukturellen, dem prozessualen und dem materiellen Reformbedarf sowie der gesellschaftlichen und politischen Nachfrage unterschieden. Eine graphisch zusammenfassende Chronologie der Ereignisse beschließt das Kapitel.

Das Jahr 2011

Formal setzten die Arbeiten an der „Polizeireform Baden-Württemberg“ mit der Konstituierung der hierfür geschaffenen „Projektgruppe“ ein. Sie wurde am 29. September 2011 von Innenminister *Gall* einberufene und mit der Erarbeitung einer Stärken-/Schwächenanalyse der aktuellen Polizeiorganisation beauftragt. Materiell sollte die Projektgruppe zunächst Eckpunkte für eine etwaige Reform erarbeiten und diese bis zum Ende des Jahres vorlegen. Explizites Ziel des Innenministers war es, die operative Arbeit der Polizei (Streifen und Ermittler) vor Ort zu stärken und Freiräume für die Kriminalpolizei zu schaffen. Angestrebt waren eine Stärkung der Basisdienststellen, die Schaffung operativer Freiräume und eine konsequentere und „bessere“ Aufgabenwahrnehmung durch flachere Hierarchien. Die Gewährleistung einer verbesserten Bürgernähe und die effektive Nutzung kostenintensiver Polizeitechnik wurden darüber hinaus betont. Der Innenminister berief sich zudem auf Erkenntnisse, die er bereits im September 2011 in Stuttgart vortrug: „Neue Kriminalitätsphänomene, personalintensive Gefahren- und Einsatzlagen und nicht zuletzt rasante technische Entwicklungen beeinflussen die aufbau- und ablauforganisatorischen Strukturen unserer Polizei zunehmend.“³⁹ Zudem verwies der Minister auf die Bindung im Rahmen der Koalitionsvereinbarung.

**Projektgruppe
Polizeireform**

Darüber hinaus wurde entschieden, einen hochrangig besetzten Lenkungsausschuss zur Begleitung der Reform und zur Bewertung einzelner Reformschritte einzusetzen.

Lenkungsausschuss

³⁹ Innenministerium Baden-Württemberg: Pressemitteilung – Startschuss für das Projekt „Struktur Polizei Baden-Württemberg“, 29.09.2011.

zen. Sie sollte gewährleisten, dass Form und Verfahren der sich abzeichnenden organisationsstrukturellen Veränderungen einer vollständigen Ergebnisoffenheit unterlagen.

Den Schwerpunkt des Projektauftrags bildete die Untersuchung der inneren und äußeren Organisationsstruktur der Polizei, um auf der Basis der angesprochenen Eckpunkte und weiterer Ansätze zur Strukturveränderung effizientere Strukturen unter Einschluss „optimierter“ regionaler Dienststellen und zentraler Einrichtungen zu generieren. Diesem übergeordneten Leitziel wurden im „Projektauftrag“ die folgenden Zielvorstellungen zugeordnet:

Projektauftrag

- Erarbeitung eines Vorschlags zur Freisetzung personeller Synergien, um den Streifen- und Ermittlungsdienst aufzustocken.
- Erarbeitung eines Vorschlags zur Erhöhung der Qualität der Erfüllung polizeilicher Kernaufgaben durch organisatorische Maßnahmen.
- Erarbeitung eines Vorschlags zur Stärkung des Bereichs bestehender Handlungserfordernisse (etwa Bekämpfung von Organisierter Kriminalität und Staatsschutzkriminalität, Verkehrsüberwachung, Vermögensabschöpfung, Bewältigung von Großlagen und Bearbeitung herausragender Kriminalfälle).
- Erarbeitung eines Vorschlags zur Optimierung und Standardisierung des Technikeinsatzes, einschließlich der notwendigen Beschaffung und Logistik (insbesondere vor dem Hintergrund der anstehenden dringend notwendigen Technikmodernisierung und der Einführung des Digitalfunks).
- Erarbeitung eines Vorschlags zur Optimierung der an drei Einrichtungen und acht Standorten bestehenden polizeilichen Aus- und Fortbildung, insbesondere zur Bewältigung der Herausforderungen der Einführung der zweigeteilten Laufbahn und der anstehenden Pensionierungswelle.
- Erarbeitung eines Vorschlags zur Optimierung des Einsatzes geschlossener Einheiten.⁴⁰

Darüber hinaus wurde wie folgt über die Projektleitung, deren Geschäftsstelle und die Projektmitglieder entschieden:

Projektteilnehmer

<p>Projektleitung: Leitender Kriminaldirektor Martin Schatz (Innenministerium BW)</p>
<p>Geschäftsstelle des Projekts: Polizeiberrat Josef Veser (Innenministerium BW) Kriminaloberrat Frank Spitzmüller (Innenministerium BW) Polizeikommissar Simon Bihl (Polizeidirektion Rottweil)</p>

⁴⁰ Übernommen aus: Innenministerium Baden-Württemberg: Struktur der Polizei Baden-Württemberg. Eckpunkte, 2012, 44.

Projektmitglieder:

Abteilungspräsident Christian Nill (Regierungspräsidium Stuttgart)
 Leitender Polizeidirektor Ekkehard Falk (Regierungspräsidium Tübingen)
 Leitender Polizeidirektor Detlef Werner (Regierungspräsidium Karlsruhe)
 Leitender Polizeidirektor Michael Gehri (Leiter der Polizeidirektion Lörrach)
 Leitender Polizeidirektor Franz Lutz (Leiter der Polizeidirektion Reutlingen)
 Leitender Kriminaldirektor Klaus Ziwey (Landeskriminalamt BW)
 Polizeidirektor Hans-Jörg Barth (Bereitschaftspolizei BW)
 Kriminaldirektorin Mechthild Mayer (Polizeidirektion Ludwigsburg)
 Regierungsdirektorin Sandra Zarges (Polizeipräsidium Stuttgart)
 Erster Polizeihauptkommissar Hans-Peter Teufel (Polizeidirektion Calw)
 Prof. Alexander Pick (Hochschule für Polizei Villingen-Schwenningen)
 Leitender Kriminaldirektor Peter Egetemaier (Akademie der Polizei Freiburg)
 Dr. Marcus Majumdar (Akademie der Polizei Freiburg)
 Leitender Polizeidirektor Joachim Lautensack (Hauptpersonalrat der Polizei BW)

Der gleichzeitig gebildete Lenkungsausschuss setzte sich aus den folgenden Persönlichkeiten zusammen:

Leitung:

Ministerialdirektor Dr. Herbert O. Zinell (Innenministerium BW)

Mitglieder:

Regierungspräsident Dr. Rudolf Kühner (Regierungspräsidium Karlsruhe)
 Landrat Günther-Martin Pauli, MdL (Zollernalbkreis)
 Oberbürgermeister Dr. Dieter Salomon (Stadt Freiburg im Breisgau)
 Landtagsdirektor Hubert Wicker (Landtagspräsidium BW)
 Ministerialdirigent Reiner Moser (Ministerium für Finanzen und Wirtschaft BW)
 Rechnungshofdirektorin Ria Taxis (Rechnungshof BW)
 Landespolizeipräsident Dr. Wolf Hammann (Innenministerium BW)
 Leitender Ministerialrat Werner Oßwald (Innenministerium BW)
 Inspekteur der Polizei Gerhard Klotter (Innenministerium BW)
 Landeskriminaldirektor Hartmut Grasmück (Innenministerium BW)
 Polizeioberrat Thomas Berger (Leiter der Zentralstelle Innenministerium BW)
 Polizeidirektor Franz Semling (Staatsministerium BW)⁴¹

Im Anschluss an die bereits vorgestellten generellen Zielvorstellungen wurden als materielle Vorgaben die folgenden Leitprinzipien (und späteren Beurteilungskriterien) formuliert:

Leitprinzipien der Eckpunkte

⁴¹ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Pressemitteilung – Startschuss für das Projekt „Struktur Polizei Baden-Württemberg“, 29.09.2011.

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Mehr Bürgerorientierung • Mehr Flexibilität • Mehr Kompetenz • Mehr Wirtschaftlichkeit | <ul style="list-style-type: none"> • Weniger Hierarchien • Weniger Dienststellen • Weniger Schnittstellen • Weniger Bürokratie |
|---|--|

Die Projektgruppe plante ihre Arbeiten dann auf der Basis von Projektphasen. In diesem Kontext wurden Teilprojekte und Arbeitspakete hierarchisch gegliedert und über einen Projektstrukturplan mit korrespondierenden Zeitfenstern und „Meilensteinen“ abgebildet (vgl. Abb. 8).

Verfahren

Das zudem vorgesehene *Monitoring* der Projektarbeiten und die Fortschreibung dieser Grundlagen oblagen dem Projektbüro und dem Lenkungsausschuss. Jedes Arbeitspaket sollte mit einem inhalts- bzw. ergebnisbezogenen Bericht abgeschlossen und dem Plenum der Projektgruppe vorgelegt werden. Darüber hinaus plante man zur Sicherung von Teilergebnissen nach Abschluss von Projektphasen sogenannte *Projekt-Reviews*. Materiell gliederte sich der Projektverlauf in vier Phasen (vgl. Tab. 5).

Nach Abschluss der Arbeiten an den Eckpunkten zur Polizeireform Baden-Württembergs wurden die Ergebnisse am 21. Januar 2012 dem Innenminister übergeben. Mit der vorgelegten Organisationsanalyse und den Empfehlungen zur Neuorganisation war die Arbeit der Projektgruppe abgeschlossen.

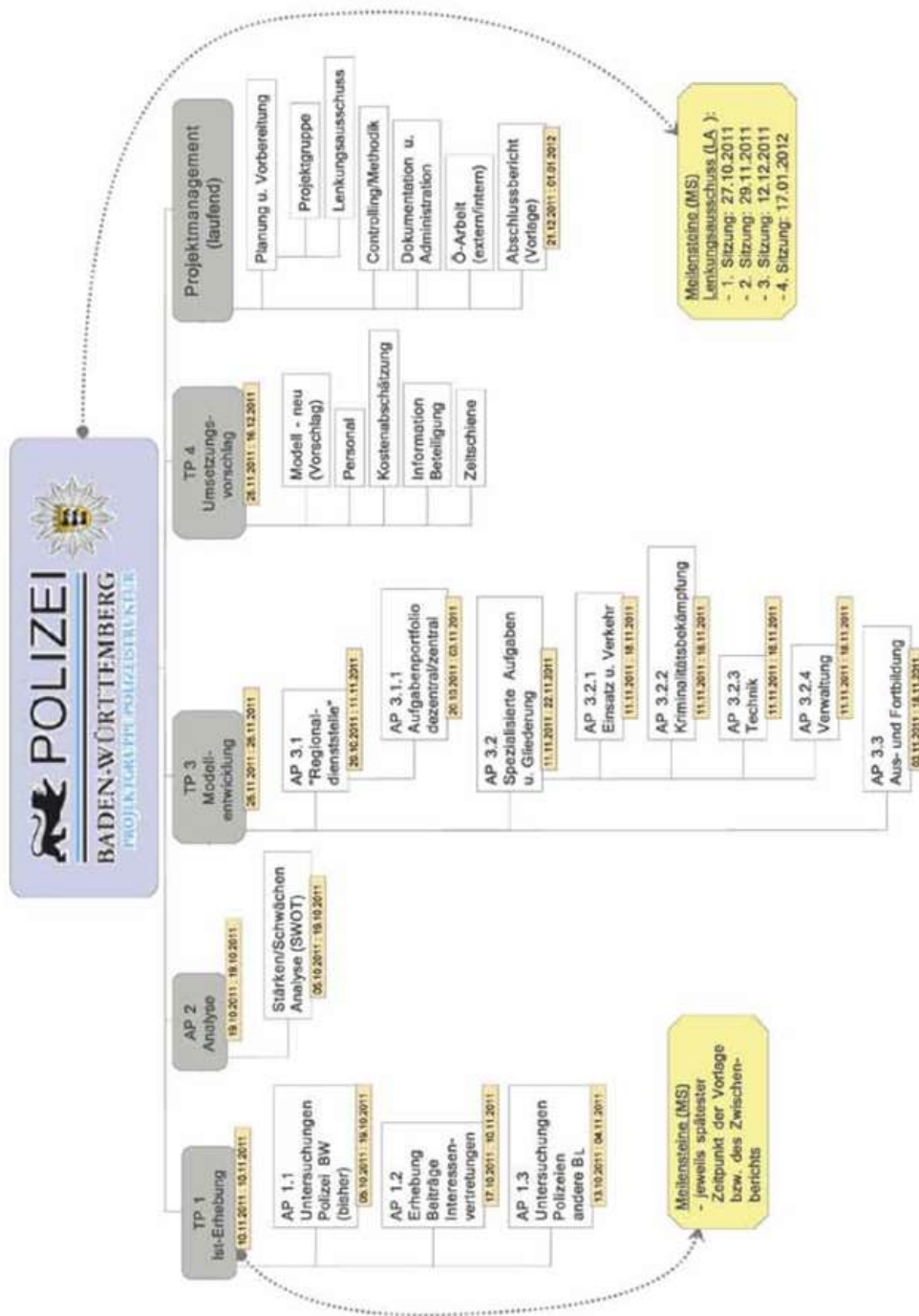
Noch in 2011, mithin in einer frühen Phase der Projektarbeiten, initiierte man zudem ein zweigleisiges Beteiligungsverfahren, das sich zum einen an die Mitarbeiter wandte, zum anderen die Interessenverbände sowie berufspolitische Fach- und Beratungsgremien der Parteien einzubeziehen suchte.

Beteiligungsverfahren

Unter dem Titel „Meine Idee“ wurden alle Beschäftigten über die Ziele des Projektvorhabens informiert und ihnen die Möglichkeit gegeben, im Zeitraum vom 29. September bis 27. November 2011 Anregungen, Ideen und Vorschläge für eine „optimale“ Polizeiorganisation per E-Mail oder über *POLIZEI-ONLINE* dem Projektbüro zu übermitteln. Die ca. 220 eingegangenen E-Mails wurden im Anschluss ausgewertet und ausnahmslos beantwortet. Die häufigsten Anregungen richteten sich auf Vorschläge zur Bündelung der Polizeidirektionen zugunsten größerer Einheiten und damit einhergehend einer Verringerung der Zahl der Polizeidirektionen bzw. deren Abschaffung; Anregungen zur Bündelung der Wasserschutzpolizei und von Spezialeinheiten (etwa der mobilen Einsatzkommandos) traten hinzu.

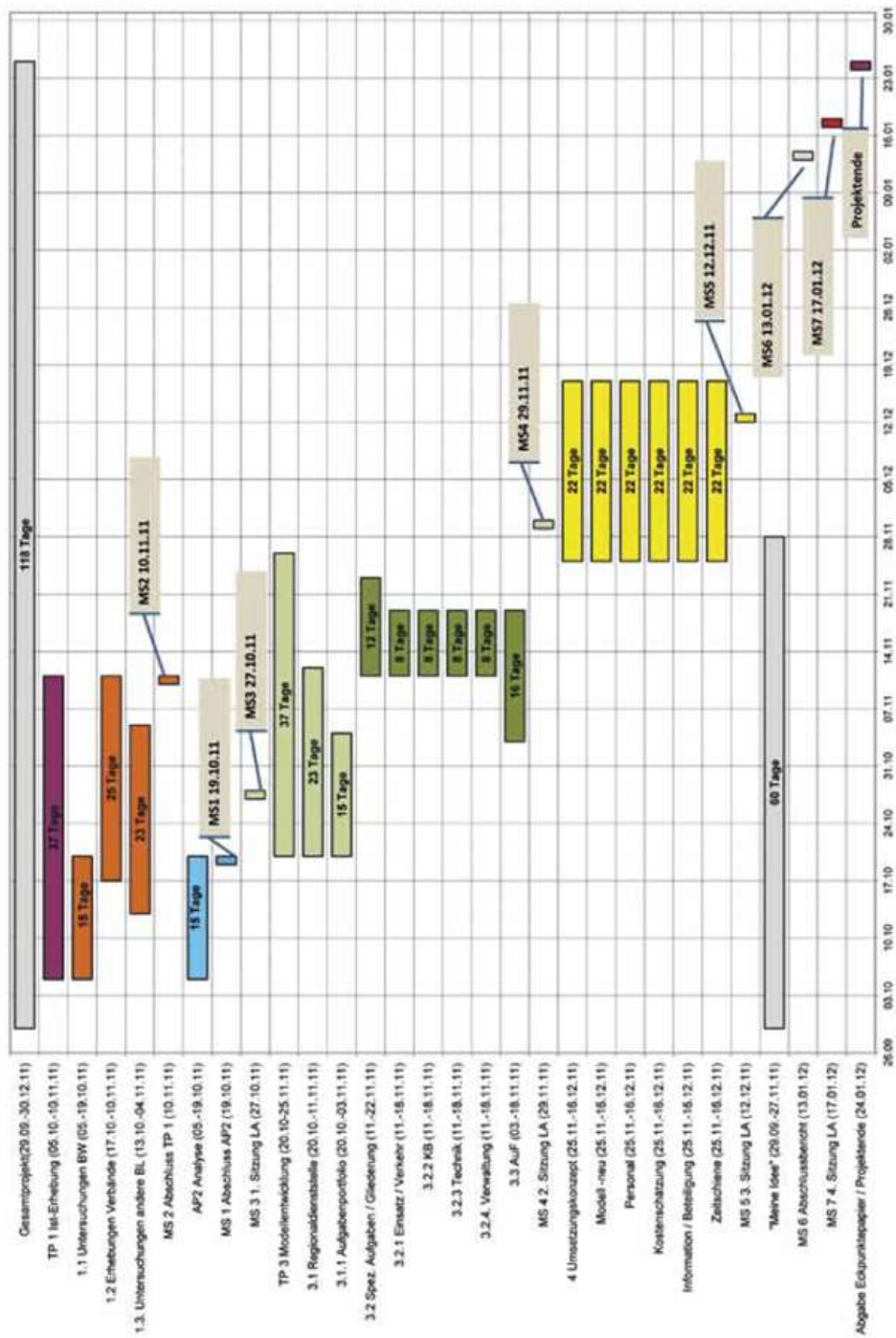
**Mitarbeiterbeteiligung
„Meine Idee“**

Abb. 7: Projektstrukturplan (Stand: 10.01.2012)⁴²



⁴² Innenministerium Baden-Württemberg: Struktur der Polizei Baden-Württemberg. Eckpunkte, 2012, 45.

Abb. 8: Zeit-/Meilensteinplan (Gantt-Diagramm, Stand: 10.01.2012)⁴³



⁴³ Ebd., 46.

Tab. 5: Projektphasen⁴⁴

Projektphasen

Projektphase	Aktivitäten:
(1) Bestandsaufnahme (Ist-Situation)	<ul style="list-style-type: none"> • Erhebung und Bestandsaufnahme verschiedener Gesamt-/Teiluntersuchungen zu einzelnen Organisationsbereichen bzw. Aufgabenfeldern der Polizei Baden-Württemberg (Aufgabenanalyse)
(2) Analyse (Ist-Situation)	<ul style="list-style-type: none"> • Untersuchung anderer Bundesländer und Prüfung auf etwaige Übertragbarkeit (u.a. Informationsbesuch einer Delegation der Projektgruppe beim Polizeipräsidium Unterfranken [Bayern] im Sinne des <i>Best-Practice</i>-Ansatzes) • Erarbeitung einer SWOT-Analyse und dabei Heraushebung von zehn Themenfeldern <p>Nach Skalierung, Priorisierung und Verdichtung ergaben sich folgende Hauptmerkmale:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bürger- und Basisorientierung der Polizei BW („Stärke“) • Kleingliedrige Organisationsstrukturen, viele Schnittstellen („Schwäche“) • Zukunftsfähige Neuausrichtung, Veränderungsbereitschaft („Chance“) • Akzeptanz der Beschäftigten, Investitionen („Risiko“)
(3) Konzeptions-/ Gestaltungsphase (Modellentwicklung/ Umsetzung)	<p>Auftragsinterpretation:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personelle Verstärkung der operativen Basiseinheiten um mind. 600 VZÄ • Festlegung von leistungsstarken, regional zuständigen Basisdienststellen vergleichbarer Größe zur weitestgehenden Aufgabenwahrnehmung aus einer Hand • Reduktion der Hierarchieebenen, Schnittstellen und Anzahl der Dienststellen; Bündelung von Organisationseinheiten und spezialisierten Aufgaben • Reduzierung von Bildungsträgern und Standorten zur Modernisierung des Bildungsbereichs <p>Ableitung von Bewertungskriterien:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bürgerorientierung (25%)

⁴⁴ Innenministerium Baden-Württemberg: Struktur der Polizei Baden-Württemberg. Eckpunkte, 2012, 13 f.

	<ul style="list-style-type: none"> • Mitarbeiterorientierung (25%) • Flexibilität (20%) • Ressourcenoptimierung (20%) • Umsetzungsaufwand (15%) <p>Entwicklung von Gestaltungsparametern basierend auf der SWOT-Analyse und dem Ländervergleich:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abbau von Hierarchien bzw. Führungsebenen (Verschmelzung der Landespolizeidirektionen mit den Polizeipräsidiien bzw. Polizeidirektionen zu einer Ebene) • Reduzierung der operativen Dienststellenstruktur (Straffung um mindestens 50% [Kreisdienststellen]) • Vergleichbare operative Dienststellengrößen (Korridor: ca. 1.500 PVD bis 2.200 PVD als grundsätzliche Richtwerte) • Bündelung spezialisierter Aufgaben (Konzentration bzw. organisatorische Straffungen im Bereich Einsatz, Technik und Bildung)
<p>(4) Projektabschluss (Ergebnissicherung)</p>	

Auch sprachen sich zahlreiche Zuschriften für eine Nutzung der frei werdenden Potenziale zugunsten der operativen Basis und von Synergien im technischen Bereich aus, etwa um den Veränderungen im Rahmen der IuK-Kriminalität zu entsprechen; schließlich fanden sich Vorschläge zur Einrichtung von Kriminaldauerdiensten.⁴⁵

Das Jahr 2012

Nach Beendigung der Arbeiten der „Projektgruppe“ setzte die Umsetzung der Polizeireform im Rahmen einer landesweiten Projektorganisation ein, die neben der Projektleitung und einem Projektstab durch 16 Einzelprojekte und sechs Querschnittsprojekte gekennzeichnet war. Davon richteten sich 12 Projekte auf den Aufbau der regionalen Polizeipräsidiien, während der Aufbau der separaten Präsidien Einsatz, Bildung und Technik/Logistik/Service sowie des Landeskriminalamts eigenständige Projekte darstellten. Die fachlich-inhaltlichen Vorgaben zur Aufgabenwahrnehmung der Polizei wurden in den angesprochenen sechs Querschnittsprojekten erarbeitet. Durch diese Matrixorganisation suchte man eine weit-

**Beginn der
Umsetzung**

⁴⁵ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Eckpunkte, 2012, 19.

gehend synchrone Projektentwicklung unter standardisierten Rahmenvorgaben zu gewährleisten.⁴⁶

Neben die angesprochene projektinterne Abstimmung trat die Etablierung eines *Journal fixe*, der am 27. April 2012 erstmals einberufen wurde. In ihm kamen die Leiter der jeweiligen Projekte sowie die Gesamtprojektverantwortlichen und deren Stellvertreter zusammen. Zudem wurde ein Vertreter des Hauptpersonalrats der Polizei zum Zweck des Informationsaustauschs mit dem Personalrat ab September 2012 zu den Sitzungen eingeladen. Der *Journal fixe* trat im Laufe der Projektarbeiten 17mal zusammen, ergänzt um drei *Workshops* zu Schwerpunktthemen.⁴⁷

Projekt-Jour fixe

Auch bediente man sich zur strategischen Steuerung der Projektarbeit des Lenkungsausschusses als oberstem Beschlussorgan. Seine Tätigkeit richtete sich vor allem auf die Förderung wie die inhaltlichen Begleitung der Umsetzungsplanungen und die Gewährleistung der Anbindung der Fachebene an die politische Leitungsebene.⁴⁸

Lenkungsausschuss

Ein Projektcontrolling und die damit verbundene Termin- und Fortschrittsüberwachung erfolgte auf der Grundlage eines kontinuierlichen Berichtswesens, das darauf ausgerichtet war, zeitliche Risiken und problematische Teilaufgaben und Arbeitspakete zu ermitteln sowie ein terminliches Auseinanderfallen einzelner Projekte zu erkennen und darauf bezogene Entscheidungen und/oder Abstimmungsprozesse frühzeitig zu ermöglichen.

**Projektcontrolling
und Berichtswesen**

Die im Eckpunktepapier formulierten Ziele und Prüfaufträge waren als Leitlinien dem Umsetzungsprozess übergeordnet. Hieraus wurden in Abstimmung mit den für das Gesamtprojekt Verantwortlichen und den Projektleiter Ziele konkretisiert, Teilziele abgeleitet und erforderliche Maßnahmen definiert, die in der Folge dann in Teilaufgaben und Arbeitspakete ausdifferenziert wurden. Dies mündete in spezifische Projektstrukturplanungen (PSP), die wiederum in einem „Master-PSP“ zusammengeführt wurden. In diesem Rahmen kam es monatlich zu einer Fortschrittsabfrage zu allen Arbeitspaketen und den (Querschnitts-) Projekten; diese wiederum fasste die Interaktion im Rahmen des Berichtswesens zusammen und wertete sie in einem Statusbericht aus. Mit insgesamt sieben Statusberichten, die in der Regel einen Berichtszeitraum von drei Monaten umfassten, wurde so ein wesentlicher Beitrag zur Abbildung des Soll-Ist-Standes im Gesamtprojekt geleistet. Die zeitliche Koordination wurde zudem über den Ausweis von Prioritäten sowie die Festlegung von Fälligkeiten innerhalb dieser Prioritäten sichergestellt (vgl. Tab. 6). Auch

⁴⁶ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Polizeistrukturereform Baden-Württemberg. Abschlussbericht, 12.

⁴⁷ Ebd., 13.

⁴⁸ Ebd.

kam es zu einer kontinuierlichen Visualisierung reformkritischer Entwicklungen unter Berücksichtigung der zeitlichen Abhängigkeiten im Gesamtprojekt.⁴⁹

Tab. 6: Prioritäten für das Projektcontrolling⁵⁰

Prio 1	Datenerhebung in Bezug auf die Liegenschaften	
Prio 2	Zustimmung des Ministerrats zur weiteren Umsetzung der Polizeistrukturreform	
Prio 3	Legislative: Polizeistrukturreformgesetz	
Prio 4	Interessenbekundungsverfahren	
Prio 5	Vorbereitung der Reformumsetzung	Start der Reform
Prio 6	Umsetzung in 2014	
Prio 7	Umsetzung ab 2015	

Am 27. März 2012 stellten der Ministerpräsident, *Winfried Kretschmann*, und der Innenminister die regionalen Zuschnitte der neuen Zuständigkeitsbereiche in einer Regierungspressekonferenz vor. Dabei verwies der Innenminister auf die Prozesslogik, nach der in einem ersten Schritt zunächst die Eckpunkte der Strukturreform erarbeitet und nach nochmaliger und eingehender Prüfung einer Vielzahl von Parametern in einem weiteren Schritt die Raumzuschnitte mit dem jeweiligen Sitz des neu gebildeten Präsidiums bestimmt und öffentlich bekannt gegeben wurden, während der Ministerpräsident die neuen Zuschnitte als einen konsequenten Weg vorstellte, die Polizei in Baden-Württemberg leistungstärker und effektiver zu machen. Der jetzt eingeschlagene Weg erlaube schnelle und kompetente Reaktionen der Polizei. Etwaige Einwände, nach denen die neuen Zuschnitte eine Schwächung der Polizei in der Fläche darstellen könnten, wiesen der Ministerpräsident und der Innenminister zurück. Darüber hinaus wurden die Standorte der neu zu bildenden Polizeipräsidien Einsatz, Technik, Logistik und Service sowie Bildung und Personalgewinnung vorgestellt, zudem die Standorte der den regionalen Polizeipräsidien nachgeordneten Kriminalpolizeidirektionen und der Kriminalkommissariate. Danach bleibe die Struktur der 150 Polizeireviere und knapp 360 Polizeiposten nahezu unverändert. Materiell wurde betont, dass beim geografischen Zuschnitt der Polizeipräsidien quantitative und qualitative Kriminalitätsdaten, Verkehrsunfallstatistiken sowie Einsatzschwerpunkte berücksichtigt worden seien. Darüber hinaus flossen regionale Strukturdaten (wie Einwohner, Fläche, geo-/topografische Gege-

Vorstellung der regionalen Zuschnitte

⁴⁹ Ebd., 14.
⁵⁰ Ebd.

benheiten und Verkehrs- und Pendlerströme) sowie personal- und organisationspezifische Faktoren in den Entscheidungsprozess ein. Zudem bestätigte man die Standorte der regionalen Polizeipräsidien sowie der nachgeordneten Kriminalpolizeidirektionen nach Abstimmung mit der Liegenschaftsverwaltung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft. Bezüglich der Standorte der Kriminalpolizeidirektionen seien es vor allem polizeitaktische Belange (etwa das Kriminalitätsaufkommen), die die Entscheidung leiteten. Die Standorte der künftigen Verkehrspolizeidirektionen blieben zu diesem Zeitpunkt dagegen noch offen. Der Innenminister betonte, dass es sachgerecht sei, die Direktionen für die Polizeireviere vorzugsweise am Standort des Polizeipräsidiums anzusiedeln, nicht zuletzt aufgrund der fachlichen Nähe zu dessen Leitungs- und Stabebene. Schließlich wurden maßgebliche personelle Entscheidungen bekannt gegeben, wie etwa die Benennung des Inspektors der Polizei, *Gerhard Klotter*, als dem für das Projekt Gesamtverantwortlichen. Die operative Umsetzung der Reform sei für die Jahre 2013 und 2014 vorgesehen.⁵¹

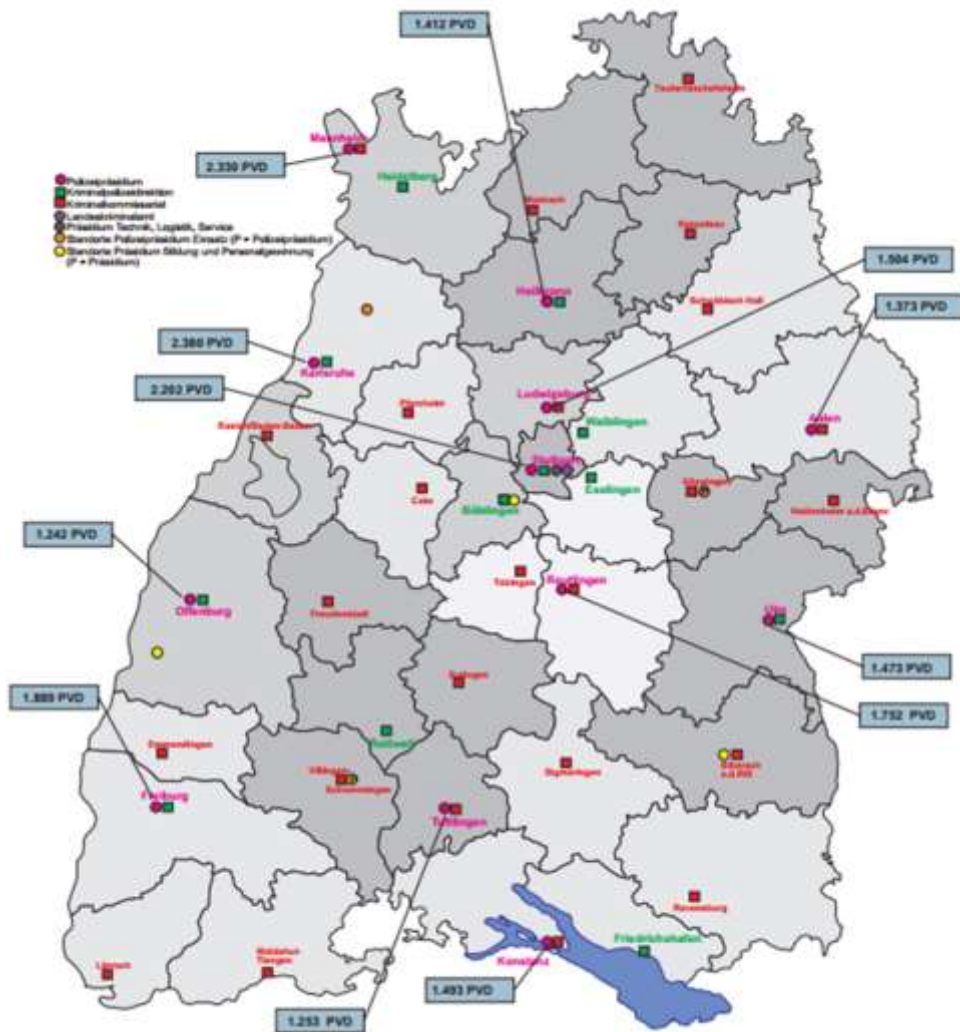
Abb. 9 bietet einen Überblick über die neuen Polizeidienststellen in Baden Württemberg. Detaillierte Kennzahlen zu den einzelnen Präsidien finden sich in der Anlage I.

Das Innenministerium äußerte sich im März 2012 zudem ausführlich über die interne Projektkommunikation und die Einbindung von Betroffenen seit Projektbeginn. Dabei wurde betont, dass in über 70 Veranstaltungen vor Ort (darunter vier Regionalkonferenzen mit über 4.000 Teilnehmern) und in einer Vielzahl von Einzel- und Gruppengesprächen der Minister, der Amtschef sowie weitere Mitarbeiter/innen des Innenministeriums und der Projektgruppe „Polizeistruktur Baden-Württemberg“ über das Reformvorhaben informierten und mit Bürgern, Mandatsträgern und vor allem Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten diskutierten.

**Kommunikation
des Innenminis-
teriums**

⁵¹ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Pressemitteilung Nr. 061/2012 - Regionale Zuständigkeiten und Standorte der neuen Polizeipräsidien festgelegt, 27. März 2012.

Abb. 9: Neue Polizeidienststellen in Baden-Württemberg⁵²



Zusätzlich wurden in einem Onlineverfahren zahlreiche Fragen von Mitarbeitern der Polizei beantwortet. Das überaus große Interesse an der Nutzung der neuen Medien als Kommunikationsmittel schien auch das Innenministerium zu überraschen, das daraufhin eine Anpassung seines Kommunikationsverhaltens ankündigte. Jetzt sei es vorgesehen, die bereits laufenden Verfahren nicht nur fortzusetzen, sondern sie auch zukünftig verstärkt zu nutzen, um eine direktere Form des Kontakts zwischen der Basis und der Entscheidungsebene zu ermöglichen.⁵³ Zudem wurden die Regionalkonferenzen durch ein Informationspaket auf Grundlage des Eckpunktepapiers ergänzt. In den Folgemonaten ergaben sich weitere Gesprächstermine auf der Landes- und der kommunalen Ebene. Dies richtete sich u.a. auf die kommunalen Spitzenverbände und eine Reihe von Ort-Terminen mit Mandatsträ-

⁵² Ebd.
⁵³ Ebd.

gern. Zu den weiteren kommunikationsfördernden Maßnahmen zählten schließlich klassische Pressemitteilungen, die Beantwortung jeglicher internen und externen Anfrage, Mitarbeiterbriefe, das eigens kreierte Format *REFORMINFO* sowie ein umfangreicher Intranet- und Internetauftritt des Gesamtprojekts und der Teilprojekte. Nicht zuletzt wurde das Informationsbedürfnis des Parlaments (rund 140 Landtagsanfragen) bedient und zudem die breite Öffentlichkeit über die Gründe der Strukturreform, häufig verbunden mit einem Bericht über den lokalen und regionalen Sachstand des Reformprozesses, in Kenntnis gesetzt.⁵⁴

Einen Monat später, im April 2012, folgte ein Ministerratsbeschluss zur Polizeireform. Der Rat beauftragte darin das Innenministerium, eine Konzeption zur Umsetzung der Polizeistrukturreform sowie den Entwurf eines Polizeistruktur - Reformgesetzes vorzulegen, unter Einschluss eines Ansatzes zur sozialverträglichen Umsetzung und einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu den finanziellen Auswirkungen der Reform. Die Konzeption zur Umsetzung sollte auf den Eckpunkten vom 21. Januar 2012 sowie auf den am 27. März dieses Jahres präsentierten Standorten der neuen Polizeipräsidien aufbauen.⁵⁵

Ministerratsbeschluss zur Polizeireform

Im Sommer 2012 wurden die neuen Standorte, beginnend mit denen der Verkehrspolizeidirektionen, bekannt gegeben. Der Innenminister folgte hier den Empfehlungen der Projektleiter. In der Fläche und auf Bundesautobahnen werden die spezialisierten verkehrspolizeilichen Aufgaben danach künftig unter dem Dach der Verkehrspolizeidirektionen wahrgenommen. Die Festlegung der Standorte der Verkehrspolizei folgte einem ähnlichen Verfahren wie dem bei der Festlegung für die Polizeipräsidien. Für den Entscheidungsprozess bildeten gleichermaßen polizeifachliche Aspekte und die Liegenschaften die Grundlage. Besonders berücksichtigt worden seien Verkehrslagebilder, Verkehrswege, die Verkehrsinfrastruktur sowie Schwerpunkte verkehrspolizeilicher Einsatzlagen. Die Spezialisten der Verkehrsdirektionen könnten für die Verkehrsunfallaufnahme einschließlich Unfallfluchtermittlungen, Verkehrsüberwachung und Verkehrserziehung zielgerichtet bei den Präsidien eingesetzt werden. Das Unfallaufkommen wurde als starke Belastung für den Streifendienst identifiziert. In Reaktion sollten die Reviere mit der Reform durch den neuen Verkehrsunfalldienst von umfangreichen Ermittlungs- und Schreiarbeiten entlastet werden, nicht zuletzt um ihren eigentlichen Aufgaben besser nachkommen zu können. Der Unfalldienst in den Verkehrspolizeidirektionen sollte zudem die Bearbeitung schwerer Verkehrsunfälle übernehmen, während die allgemeine Verkehrsüberwachung nach wie vor in den Polizeirevieren ver-

Bekanntgabe der Standorte

⁵⁴ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Polizeistrukturreform Baden-Württemberg. Abschlussbericht, 15.

⁵⁵ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Pressemitteilung - Ministerrat beauftragt Innenministerium mit der Umsetzung der Strukturreform für die Polizei Baden-Württemberg, 24. April 2012.

blieb.⁵⁶ In einer Pressemitteilung vom 5. Juni 2012 wurden die Standorte wie folgt ausgewiesen:

Tab. 7: Neue Standorte der Verkehrspolizei⁵⁷

Stuttgart	Unverändert (Löwentorbogen)
Region Mannheim, Heidelberg	Mannheim
Region Heilbronn, Mosbach, Künzelsau, Tauberbischofsheim	Weinsberg
Region Karlsruhe, Pforzheim, Calw	Karlsruhe
Region Ludwigsburg, Böblingen	Stuttgart-Vaihingen
Region Aalen, Waiblingen, Schwäbisch Hall	Zunächst Kirchberg/Jagst; im Zuge der Planungen über die notwendigen baulichen Maßnahmen der Polizei in Schwäbisch Hall wird die Unterbringung erneut geprüft werden können
Region Offenburg, Rastatt/Baden-Baden	Baden-Baden
Region Reutlingen, Esslingen, Tübingen	Tübingen
Region Ulm, Göppingen, Heidenheim, Biberach	Heidenheim
Region Freiburg, Lörrach, Waldshut-Tiengen, Emmendingen	Freiburg
Region Tuttlingen, Rottweil, Balingen, Freudenstadt, Villingen-Schwenningen	Zimmern ob Rottweil
Region Konstanz, Friedrichshafen, Ravensburg, Sigmaringen	Sigmaringen

Wenig später, am 31. Juli 2012, folgte die Bekanntgabe weiterer Standorte der Kriminal- und Verkehrspolizei. Der Innenminister informierte - zusätzlich zu den im Eckpunktepapier bereits festgelegten Kriminalkommissariaten an den Dienstsitzen der ehemaligen Polizeidirektionen - über die Einrichtung eines weiteren Kriminalkommissariats in Bruchsal. Die Entscheidung für Bruchsal sei auf der Basis von Kriterien wie der geographischen Lage und des Kriminalitätsaufkommens getroffen, diene mithin der Kriminalitätsbekämpfung. Zudem behielt sich der Innenminister vor, weitere Standorte zur Optimierung der Aufgabenbewältigung vorzusehen. So würden zur Steigerung der Präsenz in der Fläche landesweit nach eingehender Begutachtung der örtlichen Gegebenheiten ggf. zusätzliche Standorte des Kriminaldauerdienstes, der Fahndungen oder von brennpunktorientierten Ermittlungsgruppen der Kriminalpolizei ausgewiesen. Mit insgesamt 14 neuen Verkehrskommissariaten in Heidelberg, Walldorf, Tauberbischofsheim, Pforzheim,

Weitere Standorte der Kriminal- und Verkehrspolizei

⁵⁶ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Pressemitteilung - Standorte festgelegt, 5. Juni 2012.

⁵⁷ Ebd.

Aalen, Backnang, Offenburg, Esslingen, Mühlhausen im Täle, Laupheim, Weil am Rhein, Waldshut-Tiengen, Mühlhausen-Ehingen und Kißlegg unterstrich der Innenminister die Bedeutung der Verkehrssicherheit für Baden-Württemberg. Diese Standortentscheidungen ermöglichten eine schnelle und hochwertige Reaktion der Verkehrspolizei; so würden in den Verkehrskommissariaten, je nach örtlichem Bedarf, etwa die Verkehrsunfallaufnahme, die Verkehrsüberwachung oder auch die Fahndung konzentriert.

Das Reformkonzept für die polizeilichen Ausbildungseinrichtungen wurde gleichfalls am 31. Juli vorgestellt. Danach kam es an den Standorten in Biberach und Lahr, an denen die Ausbildung für angehende Polizistinnen und Polizisten erfolgt, zur Einrichtung je eines Institutsbereichs Ausbildung. Die Ansiedlung der Leitung für das Institut Ausbildung und Training sowie des Institutsbereichs Einsatztraining wurde für Biberach vorgesehen. Das Deutsch-Französische Sprachzentrum verbliebe dagegen schon aufgrund seiner Nähe zu Frankreich in Lahr.⁵⁸ Am 31. Dezember 2012 schließlich stellte Innenminister *Gall* dem Ministerrat das Umsetzungskonzept für die Reform, das Konzept zur sozialverträglichen Gestaltung, den Entwurf des Polizeistrukturereformgesetzes sowie die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, die vom Innenministerium in Abstimmung mit dem Ministerium für Finanzen und Wirtschaft erstellt worden war, vor. Der Ministerrat stimmte den vorgestellten Reformkonzepten zu, beauftragte das Innenministerium mit deren Umsetzung und erwartete die Vorlage des Gesetzentwurfs im ersten Quartal 2013.⁵⁹

Schließlich wurde im Dezember 2012 erstmals der Finanzbedarf für die Reform im Zeitraum zwischen 2013 und 2028 vorgestellt. Er wurde auf rund 336 Mio. Euro geschätzt, eine Summe, der im gleichen Zeitraum Einsparungen und Erlöse von rund 213 Mio. Euro gegenüber stünden (vgl. Tab. 8). Den größten Anteil an den Kosten zögen in den kommenden 15 Jahren die Liegenschaften auf sich, da hier reformbedingte Investitionen in Höhe von rund 280 Mio. Euro erforderlich seien. Gleichzeitig würden aber auch hier rund 174 Mio. Euro durch den Verkauf nicht mehr benötigter Liegenschaften erlöst. Langfristige Einsparungen verbänden sich im Übrigen mit der Reduzierung der Leitstellenstandorte von 41 auf 14, der Zusammenführung von Organisationseinheiten und der Konzentration von teurer Spezialtechnik (wie im Fall des Präsidiums Technik/Logistik/Service).⁶⁰

Das Kabinett stellt die Weichen für das Gesetzgebungsverfahren

Finanzen

⁵⁸ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Pressemitteilung – Bei der Polizeireform weitere Standorte festgelegt, 31.07.2012.

⁵⁹ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Pressemitteilung Nr. 249/2012 – Kabinett stellt weitere Weichen für Polizeireform, 18.12.2012.

⁶⁰ Ebd.

Tab. 8: Übersicht über die prognostizierten reformbedingten Ausgaben und Minderbedarfe/Einnahmen zwischen 2013 und 2028⁶¹

Reformbedingte Ausgaben zwischen 2013 und 2028	336 Mio. Euro
Reformbedingte Minderbedarfe/Einnahmen zw. 2013 u. 2028	-213 Mio. Euro
Differenz/Netto-Bedarf	123 Mio. Euro

Reformbedingte Ausgaben zwischen 2013 und 2028	in Euro
Liegenschaften	280 Mio.
Leitstellen	11 Mio.
Verkehrstechnik	2 Mio.
Umzugskosten	1 Mio.
Personalkosten	10 Mio.
(Wechsel-)Schichtdienst	26 Mio.
Sonstige Faktoren	6 Mio.
Summe	336 Mio.

Reformbedingte Minderbedarfe/Einnahmen zwischen 2013 und 2028	in Euro
Liegenschaften	-174 Mio.
Leitstellen	-15 Mio.
Verkehrstechnik	-2 Mio.
Alarmhundertschaften	-5 Mio.
Fortbildungsbezogene Reisekosten	-4 Mio.
Ausstattungen KfZ-Bereich	-13 Mio.
Summe	-213 Mio.

Öffentliche Konkretisierung erfuhr zudem die angesprochene Sozialverträglichkeit der beabsichtigten personalpolitischen Maßnahmen. Diese würden sich prinzipiell an dienstlichen Erfordernissen orientieren, aber soweit als möglich sozialverträglich und einvernehmlich mit den Betroffenen erfolgen. Ziel sei die Vermeidung besonderer Belastungen für die Beschäftigung bzw. die Gewährleistung entsprechender Kompensationen, falls dies nicht möglich sei. Dazu werde das Innenministerium das weitere Verfahren mit den zuständigen Personalvertretungen abstimmen.⁶²

**Soziale
Verträglichkeit**

Das Jahr 2013

Das Jahr 2013 war zunächst durch die Freigabe des Gesetzentwurfs zur Anhörung durch das Landeskabinett (05. Februar 2013) gekennzeichnet. Der Entwurf enthielt neben den organisationsrechtlichen Regelungen (Auflösung der bisherigen und Errichtung der neuen Polizeidienststellen sowie Aufgabenzuweisungen) auch Regelungen zur sozialverträglichen Umsetzung sowie zur Anpassung bestehender Vorschriften an die neue Polizeistruktur. Zuvor hatte der Ministerrat bereits am 18. Dezember 2012 dem Referentenentwurf grundsätzlich zugestimmt und dem Innenminister den Auftrag erteilt, den Entwurf mit den Ressorts abzustimmen. Nach

**Das Landeskabinett
gibt Gesetzentwurf
zur Anhörung frei**

⁶¹ Ebd.

⁶² Ebd.

gängiger Praxis sollten nach der Freigabe zur Anhörung die Betroffenenengruppen eingeladen werden. Hierzu zählten neben den Gewerkschaften die kommunalen Landesverbände, die Landesbeauftragten für den Datenschutz sowie Verbände der Richter und Staatsanwälte. Die Einbringung des Gesetzentwurfs in den Landtag wurde für das zweite Quartal des Jahres angesetzt.⁶³

Am 15. März 2013 konkretisierten sich mit dem Beginn des Interessenbekundungsverfahrens (IBV) auch die Maßnahmen zur angestrebten Sozialverträglichkeit der Reform. Hierbei handelte es sich um ein strukturiertes und technikgestütztes Verfahren, in dem soziale und wirtschaftliche Belange der Beschäftigten erhoben werden sollten, um sie im Rahmen der zu treffenden Versetzungsentscheidungen angemessen berücksichtigen zu können. Das Verfahren diente vor allem auch der Umsetzung des Grundsatzes „Personal folgt Aufgabe“, unter Vermeidung besonderer persönlicher Härten. Nach der Zustimmung des Hauptpersonalrats der Polizei und des Hauptpersonalrats beim Innenministerium konnten die Beschäftigten der Polizei ab dem 15. März ihre Verwendungswünsche, Negativabgrenzungen und persönlichen bzw. sozialen Belange mitteilen. Die Erhebungsphase war bis zum 9. April 2013 geplant. Materiell bereitete das Interessenbekundungsverfahren die förmlichen Versetzungen mit Wirkung zum 1. Januar 2014 vor. Die personellen Veränderungen orientierten sich, wie vorgesehen, primär an den dienstlichen Erfordernissen, sollten aber soweit als möglich einvernehmlich mit den Betroffenen erfolgen.⁶⁴ Das Interessenbekundungsverfahren suchte im Wesentlichen fünf Ziele zu verwirklichen:

- Umfassende und rechtzeitige Information der Bediensteten über die Rahmenbedingungen und die Durchführung des Interessenbekundungsverfahrens;
- Transparenz des Personalmanagements gegenüber allen Beteiligten;
- Berücksichtigung der Interessen und Bedürfnisse der Bediensteten bei der Entwicklung der Personalplanung für die neuen Dienststellen / Organisationseinheiten
- Entwicklung einer sozial ausgewogenen Personalplanung bei gleichzeitigem Erhalt/Steigerung der Leistungsfähigkeit der Organisation sowie
- Förderung breiter Akzeptanz durch eine enge Einbindung der Personal- und Interessenvertretungen.

Zur Sicherstellung einer fairen und angemessenen Behandlung der Bediensteten wurden in den unterschiedlichen Einrichtungen Personalkommissionen gebildet,

**Beginn des
Interessenbe-
kundungsverfahrens**

**Besetzung der
Personalkommission**

⁶³ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Pressemitteilung - Landeskabinett gibt Gesetzentwurf für Polizeireform zur Anhörung frei, 05.02.2013.

⁶⁴ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Pressemitteilung - Interessenbekundungsverfahren beginnt, 15.03.2013.

die im Interesse einer einheitlichen Entscheidungspraxis folgende Struktur der Projekte 1 bis 12 aufwiesen:⁶⁵

Tab. 9: Zusammensetzung der Personalkommissionen

Funktion	Besetzung
Kommissionsleitung	Projektleiter oder Vertreter
Dienststelle (neu)	Drei bis vier Vertreter
Dienststellen alt	Je ein sachkundiger Vertreter der abgegebenen Dienststellen
Personalvertretung BPR	Je ein Mitglied der Bezirkspersonalräte der abgegebenen Dienststellen
Personalvertretung ÖPR	Je ein Mitglied der Örtlichen Personalräte der abgegebenen Dienststelle
Schwerbehindertenvertretung	Je eine Vertrauensperson der Schwerbehinderten aus dem Kreis der abgegebenen Dienststellen
Beauftragte f. Chancengleichheit	Je eine Beauftragte für Chancengleichheit pro Kommission

Für die betroffenen Spezialpräsidien (Projekte 13 – 15) bot sich aus Gründen der Praktikabilität und der Handlungsfähigkeit der Kommissionen folgende modifizierte Struktur an:

Tab. 10: Struktur der Personalkommissionen für die Spezialpräsidien

Funktion	Besetzung
Kommissionsleitung	Projektleiter oder Vertreter
Dienststelle (neu)	Drei bis vier Vertreter
Dienststelle (alt)	Je ein sachkundiger Vertreter der abgegebenen Dienststellen (dem Innenministerium unmittelbar nachgeordnet)
Personalvertretung	Je ein Mitglied der Bezirkspersonalräte der abgegebenen Dienststellen bzw. der örtlichen Personalräte des PP Stuttgart und des LKA
Schwerbehindertenvertretung	Je eine Vertrauensperson der Schwerbehinderten aus dem Kreis der abgegebenen Dienststellen
Beauftragte f. Chancengleichheit	Je eine Beauftragte für Chancengleichheit pro Kommission

Im Innenministerium wurden zudem zwei Personalkommissionen eingerichtet, eine für die Bediensteten des höheren Dienstes, die zweite als Clearingstelle gegenüber den projektbezogenen Kommissionen.⁶⁶

⁶⁵ Vgl. Polizeireform - Konzept zum Interessenbekundungsverfahren, 21.12.2012

⁶⁶ Konnte auf der Projektebene auch nach intensiver Abstimmung mit gleichfalls betroffenen Projekten sowie mit den Personalverwaltungen keine angemessene und zumutbare Einsatzmöglichkeit

Tab. 11 Struktur der Personalkommissionen im Innenministerium

Funktion	Besetzung
Kommissionsleitung	GVP oder stv. GVP
Dienststelle (neu)	Ein Vertreter Projektleitung
Dienststelle (alt)	Je ein LPD-Vertreter; je ein Vertreter LKA, BPP, HfPol, AkadPol
Personalvertretung	Hauptpersonalrat Polizei (1); Hauptpersonalrat IM (1)
Schwerbehindertenvertretung	Hauptschwerbehindertenvertretung Polizei (1); Hauptschwerbehindertenvertretung IM (1)
Beauftragte f. Chancengleichheit	Eine Beauftragte für Chancengleichheit

Die Verfahrensorganisation des Interessenbekundungsverfahrens verdeutlicht die nachfolgende Abb. 10.

Abb. 10 Ablaufschema des Interessenbekundungsverfahrens



Am 18. Juli 2013 verabschiedete der Landtag das Gesetz zur Umsetzung der Polizeistrukturreform. Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2014 sollten die personellen und logistisch-administrativen Voraussetzungen für die neuen Organisationseinheiten geschaffen werden. Zudem wurde damit begonnen, die Infrastruktur der polizeilichen Datenverarbeitung auf die neue Organisationsstruktur umzustellen. Auch konkretisierte und gewichtete man die reformbezogenen Baumaßnahmen für den Nachtragshaushalt.⁶⁷

Verabschiedung des Gesetzes zur Umsetzung der Polizeistrukturreform

Im Anschluss an die Verabschiedung im Landtag wurde der Ministerrat am 23. Juli 2013 über die Personalentscheidungen zur Führung der künftigen Präsidien informiert. Dies galt auch für die Entscheidungen des Innenministers zur Bestellung des neuen Landeskriminal- sowie Landespolizeidirektors und der neuen Vizepräsidenten-

keit für einen Bediensteten identifiziert werden, wurde der Personalfall zur weiteren Abstimmung der Clearingstelle beim Innenministerium vorgelegt.

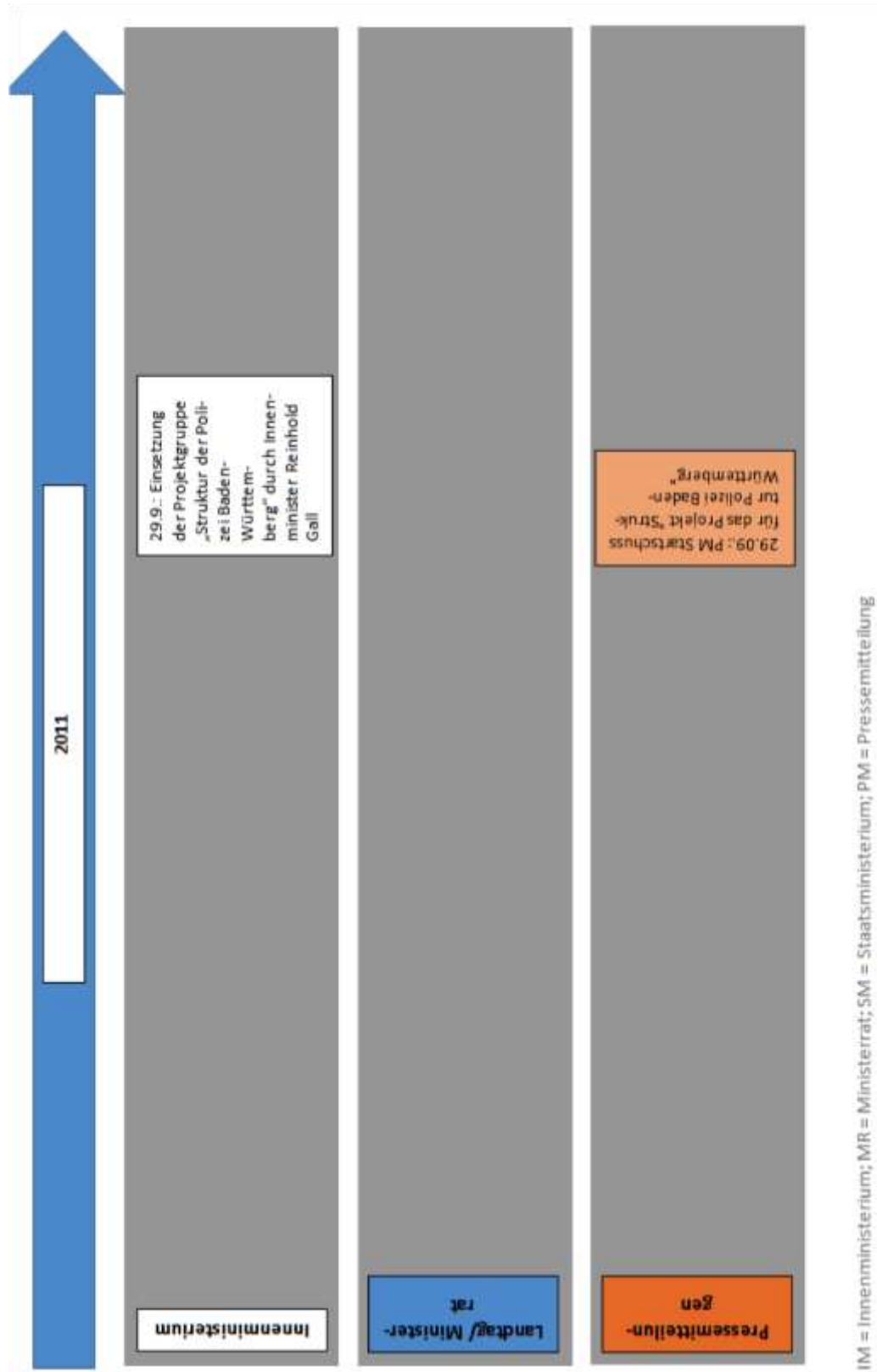
⁶⁷ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Pressemitteilung - Landtag verabschiedet das Gesetz zur Umsetzung der Polizeistrukturreform, 18.07.2013.

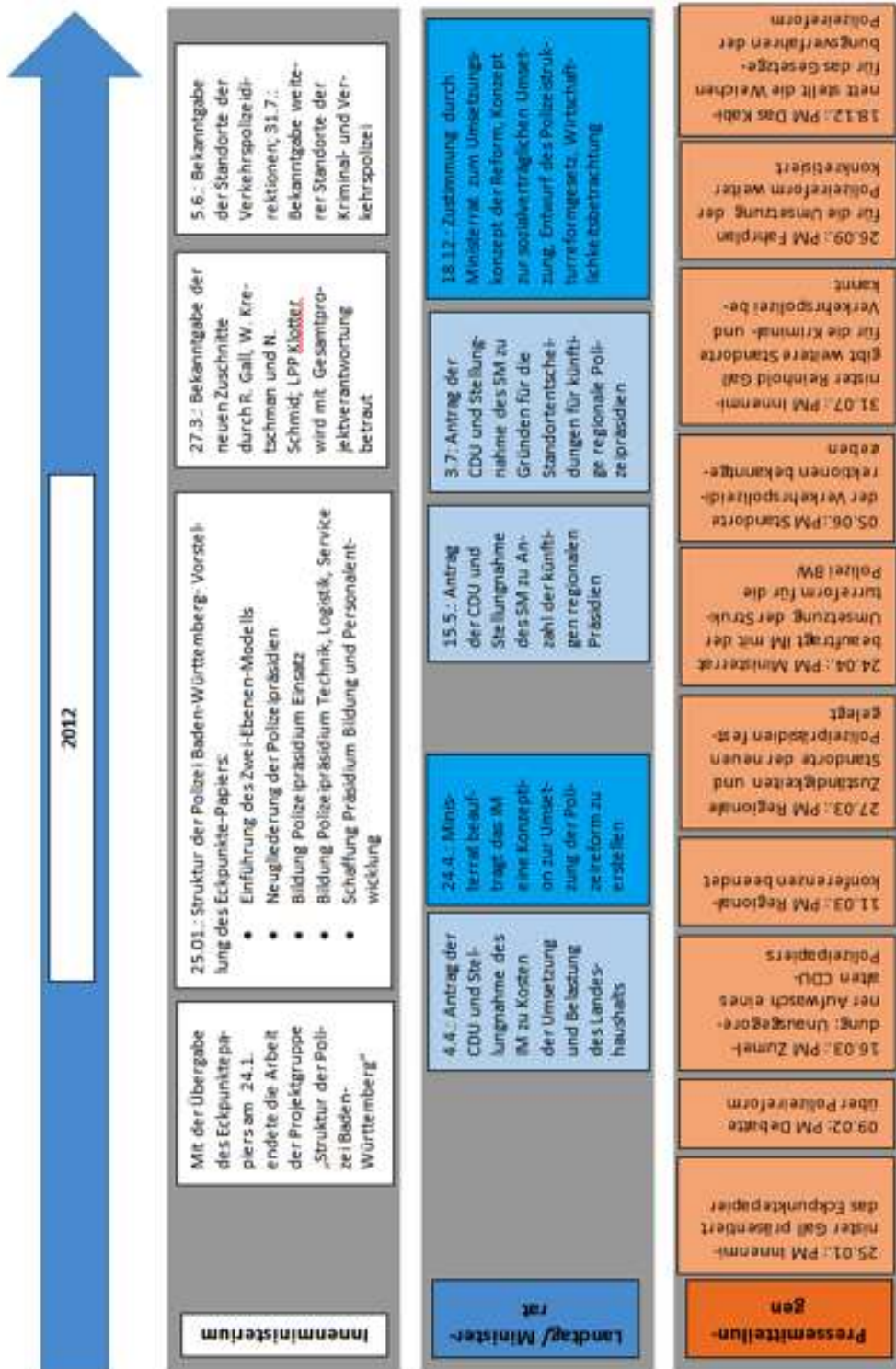
tinnen bzw. -präsidenten der Polizei. Wenig überraschend fiel der Großteil der Personalentscheidungen auf Personen, die an den Reformarbeiten direkt beteiligt waren.

Dadurch versprach sich der Innenminister eine besondere Vertrautheit der künftigen Polizeipräsidenten mit der Region des jeweiligen Präsidiums sowie mit der Struktur der zukünftigen Dienststelle bzw. Einrichtung. Zudem erfuhren am gleichen Tag nahezu alle Beschäftigten der Polizei im sogenannten Anhörungsverfahren, wo sie in der neuen Organisation eingeplant waren. Eine Neuberufung der Leiter für das Landeskriminalamt sowie die Hochschule der Polizei Villingen-Schwenningen wurde nicht erforderlich, da diese keiner Neubildung im Rahmen der Polizeistrukturereform unterlagen. Der bisherige Leiter der Polizeidirektion Reutlingen, *Franz Lutz*, wurde bereits am 15. August 2013 zum Leiter des Polizeipräsidiums Stuttgart und gleichzeitig zum Polizeipräsidenten ernannt. Damit folgte er dem tödlich verunglückten Polizeipräsidenten *Ziifle*. Im Rahmen der Polizeistrukturereform war *Lutz* als Projektverantwortlicher für das künftige Polizeipräsidium Reutlingen zuständig.⁶⁸ Nach der Anhörungsphase, die im August 2013 endete, sowie der sich anschließenden Beteiligung der Personal- und Interessenvertretungen (bis zum 1. Dezember 2013) wurden die Versetzungsverfügungen im Dezember 2013 versandt. Mit der Unterzeichnung der Dienstvereinbarung Telearbeit zur sozialverträglichen Umsetzung am 22. August 2013 wurde zudem die Möglichkeit zu alternierender Telearbeit geschaffen.

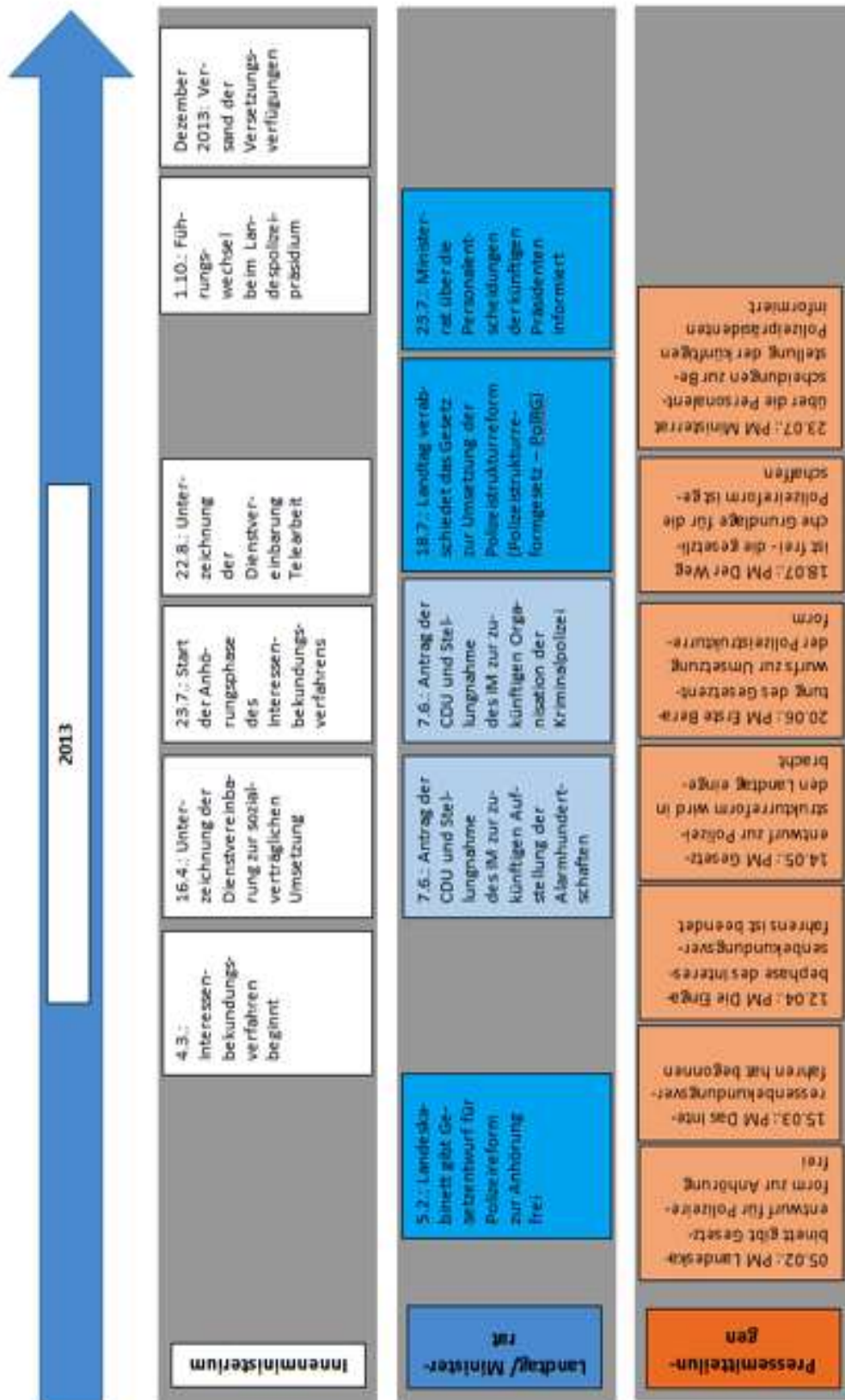
⁶⁸ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Pressemitteilung - Ministerrat über die Personalentscheidungen des Innenministers zur Bestellung der künftigen Polizeipräsidenten informiert, 23.07.2013.

Abb.11 Chronik der Reform

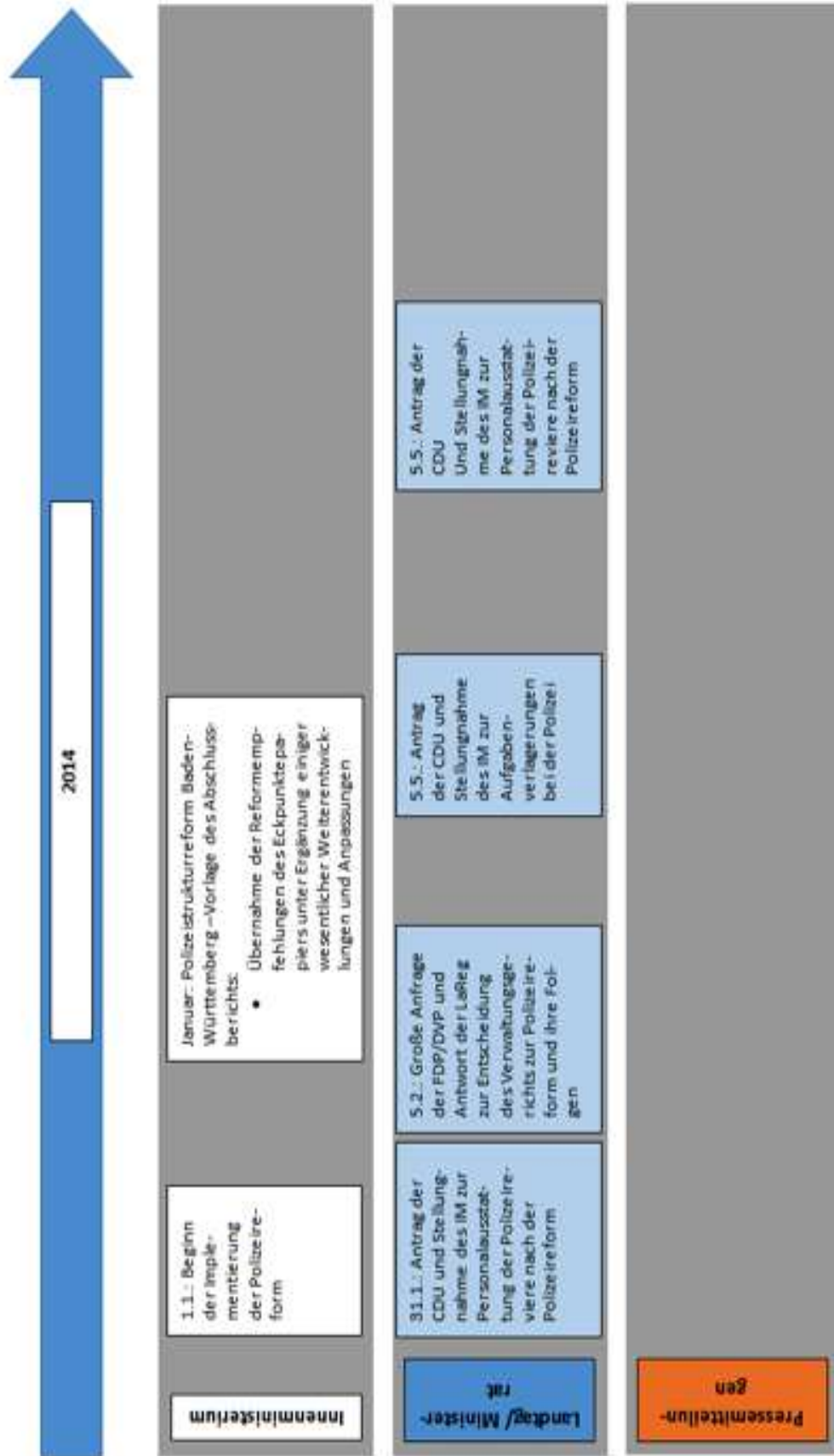




IM = Innenministerium; MR = Ministerialrat; SM = Staatsministerium; PM = Pressemitteilung



IM = Innenministerium; MR = Ministerrat; SM = Staatsministerium; PM = Pressemitteilung



IM = Innenministerium; MR = Ministerrat; SM = Staatsministerium; PM = Pressemitteilung

2.3 Bislang vorliegende Ergebnisse und Akzeptanz der Reform

Die folgenden Ausführungen wenden sich zunächst einer summarischen Ergebniszusammenfassung der Polizeireform zu und suchen im Anschluss die Reaktionen der Beteiligten und Betroffenen einzuschätzen. Dabei soll wie bereits in den Darstellungen der vorangegangenen Abschnitte wenn möglich zwischen organisationsstrukturellen, verfahrensbezogenen und materiellen Aspekten der Reform unterschieden werden. Zunächst ist aber erneut auf die „Eckpunkte“ einzugehen, die von der Projektgruppe Polizeireform erarbeitet wurden. Dies findet seine Begründung darin, dass die Projektleitung bei der abschließenden Lesung der Polizeireform und der Erarbeitung des Polizeistrukturereformgesetzes (PolRG) maßgeblich diesen Eckpunkten folgte. Darüber hinaus wird auf eine gewisse Weiterentwicklung der Eckpunkte eingegangen, die sich im Verlauf der Projektarbeiten ergaben.

Die Neustruktur der Polizei Baden-Württembergs zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass die bisherigen Landespolizeidirektionen mit den Polizeipräsidien bzw. Polizeidirektionen zu zwölf vergleichbar leistungsstarken und weitestgehend autarken regionalen Polizeipräsidien („Zwei-Ebenen-Modell“) zusammen geführt wurden. Eine wechselseitige Unterstützung ist dabei nur noch im Fall herausragender Einsatzlagen geplant (etwa: Stuttgart 21, NATO-Gipfel, Papst-Besuch). Die Anzahl der regionalen Polizeipräsidien wurde auf Grundlage der zuvor entwickelten Bewertungskriterien und Gestaltungsparameter ausreichend und kontrovers diskutiert. Folgende Parameter wurden schließlich zu Grunde gelegt:

Organisationsstrukturelle Ergebnisse: Übergeordnete Neustruktur

- Relative Ausgewogenheit der künftigen Polizeipräsidien zur Gewährleistung effektiver, effizienter und professioneller polizeilicher Aufgabenwahrnehmung unter Berücksichtigung der erforderlichen Präsenz und Bürgernähe innerhalb regionaler Bezüge;
- Stärkung der Funktionalität und Eigenständigkeit der Polizei bei unmittelbarer Anbindung an das Landespolizeipräsidium;
- Verschlinkung von Stab, Verwaltung und Administration, um den operativen Bereich zu stärken und eine vergleichbare Leistungsfähigkeit zu gewährleisten;
- Sicherung relativer Ausgewogenheit bei der Personalstärke (Anzahl Stellen Polizeivollzugsdienst, Schutz- und Kriminalpolizei) unter Berücksichtigung von Ballungsräumen, Mittelzentren (Verdichtungsräumen) und ländlichem Raum;
- Berücksichtigung organisatorischer Faktoren (Führungsspanne): Anzahl der einzurichtenden Kriminalkommissariate und nachgeordneter Polizeireviere und Polizeiposten;
- Berücksichtigung der Kriminalitätsdaten im Fünf-Jahres-Vergleich⁶⁹ (quantitativ und qualitativ) in Bezug auf die relative Möglichkeit der Bestimmung kriminalgeografischer Räume im Land (wie Polizeiliche Kriminalstatistik

⁶⁹ Jahre 2007 bis 2011.

(PKS), Tätermobilität⁷⁰ (Tatverdächtigen Im-/Export bezogen auf die Stadt-/Landkreise), Tatverdächtigenbelastungszahlen⁷¹ (TVBZ), Häufigkeitszahlen⁷² (HZ). Ferner wurden die OK- und Bandendlage sowie weitere statistische Daten zur Rauschgiftkriminalität (Besitz- und Erwerbsdelikte), die Standorte der Chapter/Charter der Rocker- und rockerähnlichen Gruppierungen sowie die landesweite Verteilung der Straftaten im Zusammenhang mit der politisch motivierten Kriminalität herangezogen);

- Berücksichtigung der Verkehrsunfallzahlen;⁷³
- Sicherung taktischer Einsatzräume bzw. Einsatzschwerpunkte in Baden-Württemberg;
- Nutzung regionaler Strukturdaten (Einwohner, Fläche, Verkehrs- und Pendlerströme, topografische Gegebenheiten).⁷⁴

Unter Nutzung dieser Kategorien wurden Größenordnungen für vergleichbare operative Dienststellen in dem bereits angesprochenen Korridor von ca. 1.500 bis 2.200 Stellen im Vollzugsdienst als grundsätzliche Richtwerte definiert. Aufgrund besonderer Gegebenheiten, wie etwa sehr dünner Besiedlung, legte man die endgültige Bandbreite schließlich auf zwischen 1.242 bis 2.380 Stellen Polizeivollzugsdienst sowie eine Mindeststärke künftiger Kriminalpolizeidirektionen von regelmäßig nicht unter 200 Polizeivollzugsstellen (um Spezialisierung zu ermöglichen) fest.

Dies ging vor allem von Überlegungen aus, nach denen relativ kleine Polizeiorganisationen angesichts der vielfältigen polizeilichen Aufgaben angesichts einer hochdynamischen Lebenswirklichkeit, aufwendiger Verwaltungs- und Administrationstätigkeiten und der ständigen technischen Weiterentwicklung nur sehr bedingt in der Lage sein werden, ihre Aufgaben effizient zu erledigen. Andererseits bleibe zu beachten, dass sich bei wachsender Größe die Polizeiorganisationen verselbständigen oder es zum Ausfall weiterer Führungsebenen kommen könnte, wie etwa in Bayern. Eine solche „verkappte Hierarchieebene“ wollte man in Baden-Württemberg verhindern.⁷⁵

Eine rangmäßige Priorisierung oder Gewichtung einzelner Parameter erfolgte nicht, vielmehr basierte der polizeifachliche Entscheidungsprozess über die Festlegung der Flächenzuschnitte auf der Bedeutung der einzelnen Parameter für den konkreten Einzelzuschnitt und auf der wertenden Gesamtschau zur Verteilung aller regionalen zwölf Polizeipräsidien im Land, wobei das Ministerium für Finanzen

⁷⁰ Herangezogen wurden die prozentualen Anteile der im- bzw. exportierten Tatverdächtigen, bezogen auf die Stadt- und Landkreise.

⁷¹ TVBZ = Ermittelte Tatverdächtige ab 8 Jahren x 100.000 : Einwohnerzahl ab 8 Jahren.

⁷² HZ = Anzahl der bekannt gewordenen Straftaten x 100.000 : Einwohnerzahl.

⁷³ Fünf-Jahres-Zeitraum (2007 bis 2011).

⁷⁴ Ministerpräsident Kretschmann: Gespräch mit dem Präsidium des Landkreistages am 19.03.2012.

⁷⁵ Ebd.

und Wirtschaft, wie angesprochen, bei Fragen der Liegenschaftsverwaltung eingebunden wurde.⁷⁶

Im Vergleich der benannten Parametern wurden bei den Standorten der Kriminalpolizeidirektionen vor allem polizeitaktische Belange berücksichtigt, um vor allem die Ausrichtung der Ermittlungseinheiten der Kriminalpolizei (bspw. Kriminaldauerdienste) zu gewährleisten und Entfernungen im künftigen Zuständigkeitsraum zu reduzieren (Vermeidung von Randlagen operativer Einheiten).⁷⁷

Da die „Spezialpräsidien“ landesweite Aufgaben zu erfüllen haben, wurden bei der Entscheidung für deren Standort andere Kriterien eingesetzt, etwa die der Zentralität, der Einsatzschwerpunkte, der Verfügbarkeit und der Rekrutierungsmöglichkeit von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen, der verfügbaren oder vorhandenen Liegenschaften sowie der wirtschaftlichen Auswirkungen der Lage auf den Betrieb.⁷⁸ Bei der Festlegung der Standorte des Präsidiums für Bildung und Personalgewinnung standen die Einsparung notwendiger Sanierungs- und Investitionskosten, der laufenden Kosten im Rahmen des Bildungsbetriebs (Übernachungskosten, Trennungsgeld, Reisekosten) sowie polizeifachliche Belange, etwa die Gewinnung und Rotation polizeispezifischen Lehrpersonals, im Vordergrund. Bei den Standorten des Polizeipräsidiums Einsatz waren einsatztaktische Belange, wie abzudeckende Einsatzschwerpunkte (etwa in Nordbaden und Württemberg) unter Berücksichtigung potenzieller Einsatz-/Fahrzeiten in Bezug zu möglichen Synergiegewinnen bei Personal und Liegenschaften zu setzen. Die Positionierung des Präsidiums Technik/Logistik/Service im Großraum Stuttgart schließlich wurde mit der Gewinnung ausreichend geschulten Fachpersonals begründet. Als vorteilhaft sah man die Nähe zum LKA BW (und zu dessen Rechenzentrum) sowie die sehr gute Anbindung an den Bahn-/öffentlichen Nahverkehr. Nicht zuletzt wurden bestehende polizeiliche Bestandsimmobilien bei der Standortwahl berücksichtigt (dies galt etwa für freiwerdende Gebäude der Landespolizeidirektion Stuttgart).⁷⁹

Trotz dieses Einsatzes ausdifferenzierter Kriterien war es erwartbar nicht möglich, die künftigen zwölf regionalen Polizeipräsidien fachlich allen im Eckpunktepapier genannten Kriterien entsprechend zuzuschneiden.⁸⁰

Die eingesetzte Projektgruppe sprach sich schließlich für die 12er-Modellvariante aus und begründete sie wie folgt:

- Die 12er-Modellvariante ermögliche am besten die Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben in der Fläche,

⁷⁶ Ebd.

⁷⁷ Ebd.

⁷⁸ Vgl. Innenminister Gall: Mitarbeiterbrief an die Führungskräfte der Polizei, 22.03.2012.

⁷⁹ Vgl. Ministerpräsident Kretschmann: Gespräch mit dem Präsidium des Landkreistages am 19.03.2012.

⁸⁰ Ebd.

- bei gleichzeitiger Optimierung der Leistungsfähigkeit der Dienststellen und
- der Berücksichtigung notwendiger Präsenz- bzw. einzusetzender personeller Verstärkung.

Bei einer geringeren Anzahl von Flächenpräsidien sah man die Gefahr, dass die dann gegebene Flächenausdehnung die Gewährleistung dringlichster polizeilicher Aufgaben (insbesondere auch im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung) nicht mehr erlaube und die Führungsspanne einzelner Dienststellen so groß werde, dass zwangsläufig mit Untergliederungen/Zwischenebenen gearbeitet werden müsse. Gegen eine höhere Zahl von Regionalpräsidien wurde ins Feld geführt, dass damit die erhofften Synergien wieder eingeschränkt würden. Die Leitungsspanne für das Landespolizeipräsidium wurde in der 12er-Modellvariante als angemessen angesehen. Nach umfassenden Erörterungen stimmte der Lenkungsausschuss der künftigen Organisationsstruktur der Polizei Baden-Württemberg bei einer Gegenstimme zu (Beschluss des LA am 12.12.2011).⁸¹ Abb. 12 stellt die alte Organisationsstruktur der Polizei Baden-Württemberg der neuen gegenüber.

Die Binnenstruktur der neu geschaffenen zwölf Regionalen Polizeipräsidien wurde wie folgt geregelt:

Neufassung der Binnenstruktur

- Die Leitung unterliegt dem/r Polizeipräsident/in und dem/der Polizeivizepräsident/in, der/die zugleich den Führungs- und Einsatzstab, die Direktion Polizeireviere und/oder die Kriminalpolizeidirektion leitet.
- Als Stabsstellen werden die Themenfelder Öffentlichkeitsarbeit, Controlling und Qualitätsmanagement organisiert.
- Das Referat Recht/Datenschutz wird in unmittelbarer Zuordnung zum/zur Präsident/in eingerichtet. Es ist für alle Rechtsangelegenheiten grundsätzlicher Art und den allgemeinen Rechtsservice (u.a. einsatzbezogene Rechtsfragen, Vergaberecht), einschließlich der Schadensersatzverfahren sowie der Rechtsvertretung des Präsidiums bei Streitigkeiten im Außenverhältnis, zuständig. Der Referatsleitung soll die Aufgabe des behördlichen Datenschutzbeauftragten zugewiesen werden.
- Ähnliches gilt für das Referat Personal. Hier werden alle Fragen des Personalmanagements und der Personalverwaltung gebündelt, die auf Präsidiumsebene zu bearbeiten sind. Die Verantwortlichen sollten die Chance nutzen, die bisher in Teilen bei den Dienststellen vorhandenen dezentralen Lösungen zur Deckung des Bildungsbedarfs konstruktiv aufzunehmen, mithin bei neuen, leistungsstarken Polizeipräsidien so genannte dezentrale „Bildungszentren“ einzurichten. Sie sollten personell und logistisch in der Lage sein, effiziente wie effektive Bildungsarbeit vor Ort zu leisten und damit das Angebot des Präsidiums Bildung und Personalgewinnung zu ergänzen.
- Ebenfalls der/dem Präsident/in direkt zugeordnet wird das Referat Finanzen, das für alle Finanzangelegenheiten wie die Haushalts-/Finanzplanung (dezentrale Budgetierung), die Mittelbewirtschaftung und Kontrolle, den Inneren

⁸¹ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Struktur der Polizei Baden-Württemberg. Eckpunkte, 2012, 21 ff.

Dienst sowie Liegenschaftsangelegenheiten, Gebäudemanagement und Service/Logistik (ohne einsatztaktische Relevanz) verantwortlich sein wird.

Nach dem Eckpunktepapier der Projektgruppe sollten diese Referate zunächst getrennt voneinander gebildet werden. Im weiteren Verlauf der Reform entschied man sich jedoch für eine „vierte Säule“ Verwaltung. Demnach werden die Referate Finanzen, Personal sowie Recht und Datenschutz in einer Verwaltungseinheit gebündelt. Sie bildet die vierte Säule in der inneren Aufbauorganisation der regionalen Polizeipräsidien.

**Weiterentwicklung:
„Vierte Säule
Verwaltung“**

- Das Referat Prävention (Kriminal- und Verkehrsprävention) erfährt eine Aufwertung. In ihm sollen zukünftig die strategischen, konzeptionellen und koordinativen Aufgaben der Kriminal- und Verkehrsprävention (einschließlich der kommunalen Kriminalprävention sowie der Kriminalpolizeilichen Beratungsstelle) und des Verkehrserziehungsdienstes für den Zuständigkeitsbereich des Präsidiums gebündelt und unmittelbar der Präsidialleitung zugeordnet werden („Prävention ist Chefsache“).

Auch in diesem Fall erfolgte eine Weiterentwicklung des Eckpunktekonzepts im späteren Projektverlauf. Zur Bündelung der strategischen, konzeptionellen und koordinativen Aufgaben in den Bereichen des Jugendschutzes und der Jugendgefährdung wird die Fachkoordination im Referat Prävention angesiedelt.⁸²

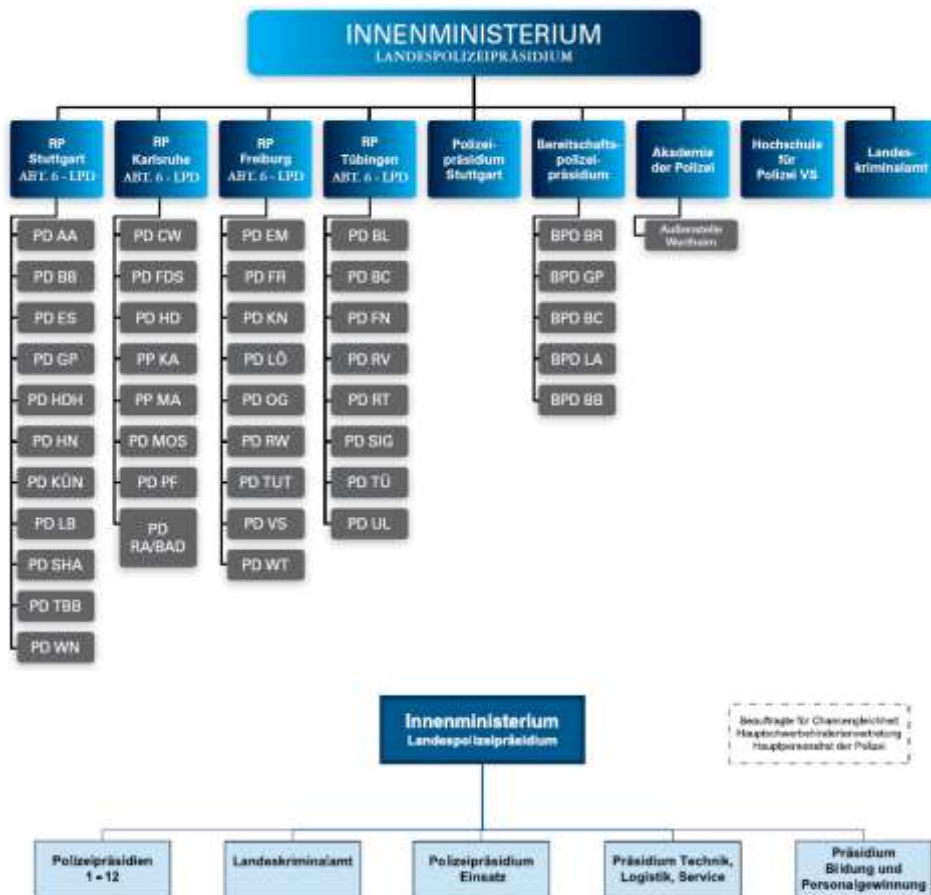
**Weiterentwicklung
Projektleitung:
Aufgaben
Jugendschutz und
Jugendgefährdung**

- Hinzu tritt ein Führungs- und Einsatzstab (gegliedert in Anlehnung an die Polizeidienstvorschrift 100) unter Einschluss eines leistungsstarken Führungs- und Lagezentrums. Die Aufgaben des Stabes richten sich ausschließlich auf strategisch-konzeptionelle Beratung und Unterstützung, die sich auf die unmittelbaren polizeilichen Leistungen beziehen und polizeilichen Sachverstand erfordern. Ziel ist es, flächendeckend leistungsfähige Einsatzstäbe unter personeller Verdichtung zu schaffen, die angemessen ausgestattet sind, um sämtliche Lagen im Zuständigkeitsbereich bewältigen können. Durch die flächendeckende Einrichtung von Führungs- und Lagezentren und deren Zuordnung zum Stabsbereich strebt man eine Optimierung der standardisierten Einsatzsteuerung und eine Bündelung der kostenintensiven Leitstellentechnik an.
- Die Direktion Polizeireviere bildet die Leitungsebene für die Reviere, die zusammengeführten Polizeihundeführerstaffeln, bedarfsabhängig den Personen- und Objektschutz, optional zentrale Gewahrsamseinrichtungen sowie stehende Einsatzeinheiten (eine Direktion pro Polizeipräsidium).
- Von der Errichtung der Direktion Polizeireviere erhofft man sich mehr Flexibilität vor allem im Personaleinsatz sowie eine verbesserte Standardisierung von Abläufen und Verfahren. Durch die Bündelung von Querschnittsaufgaben können im Bereich der Direktion Polizeireviere personelle Synergien bei den Führungsgruppen der Polizeireviere erschlossen bzw. als Präsenzgewinne freigesetzt werden. Grundsätzlich erfolgt eine Beibehaltung der Polizeireviere

⁸² Übernommen aus Innenministerium Baden-Württemberg: Struktur der Polizei Baden-Württemberg. Eckpunkte, 2012, 23 f.

und Polizeiposten sowie der Strukturen der Polizeireviere (Leitung, Dienstgruppe, Bezirksdienst, Polizeiposten).⁸³

Abb. 12: Gegenüberstellung der alten (oben) und neuen übergeordneten Organisationsstruktur (unten)⁸⁴



Das Landespolizei-präsidium Baden-Württemberg wird verschlankt und umfasst künftig die Leitungsebene, den Inspekteur der Polizei sowie fünf Referate (ein Referat weniger als bislang). Dies resultiert v.a. aus der Verlagerung eines Großteils der Aufgaben des bisherigen Technikreferats zum neugebündelten Präsidium Technik/Logistik/Service der Polizei. Dem Landespolizei-präsidenten unterstehen direkt die Referate 31 bis 35, seine Vertretung erfolgt durch den Leiter des Referats 33. Dem Inspekteur der Polizei sind die Bereiche Strategisches Controlling/Qualitätsmanagement und die Innenrevision an die Hand gegeben. Er soll außerdem die zentralen polizeilichen Aufgaben der Referate 31 und 32 koordinieren und ist in die Aufgaben der Referate 33 bis 35 bei vollzugspolizeilichen Angelegenheiten eingebunden. Zur weiteren Bearbeitung der Polizeireform Baden-

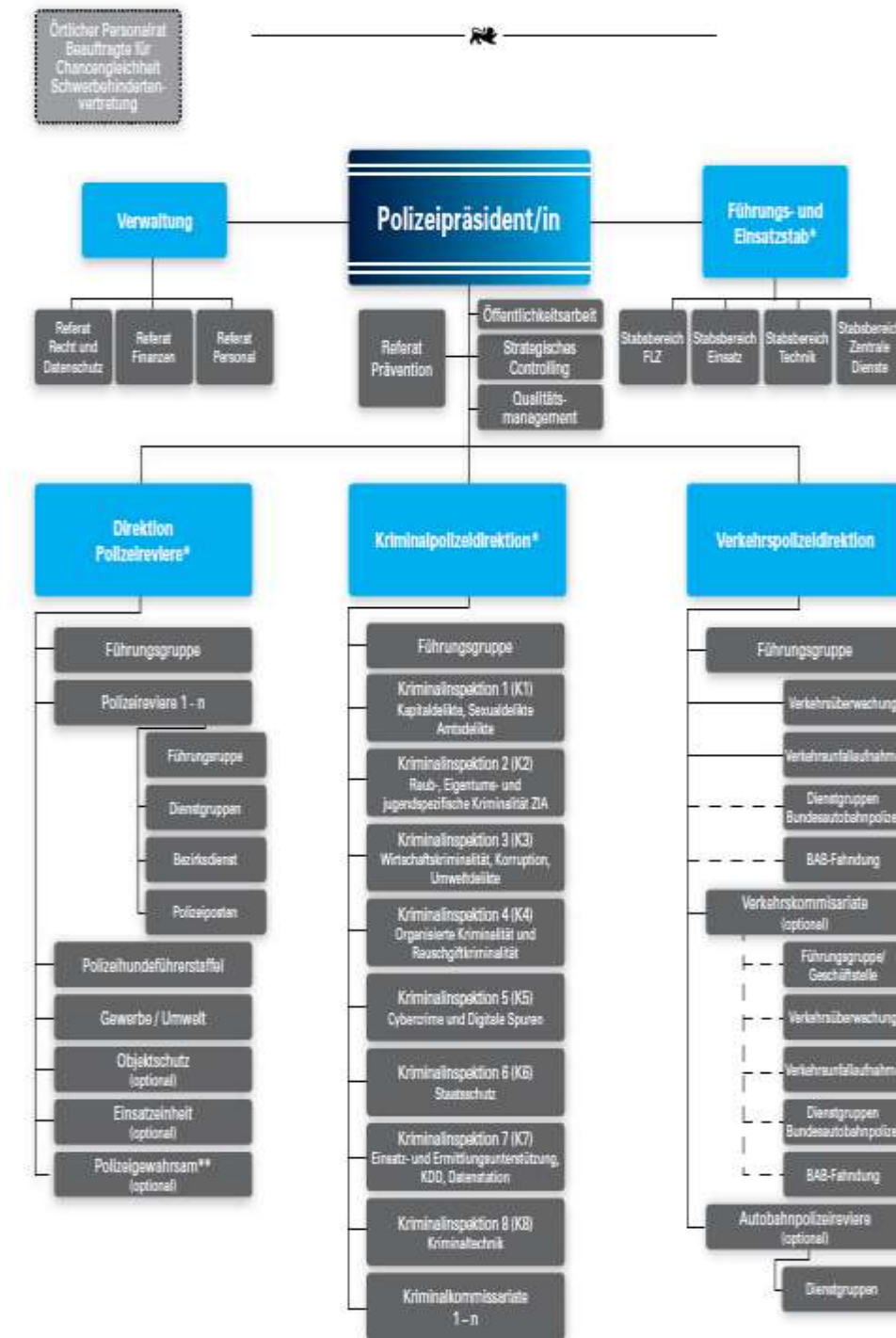
Landespolizei-präsidium im Innenministerium

⁸³ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Eckpunkte, 2012, 22 ff.

⁸⁴ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Eckpunkte, 2012, 21 und Innenministerium Baden-Württemberg: Abschlussbericht, 6.

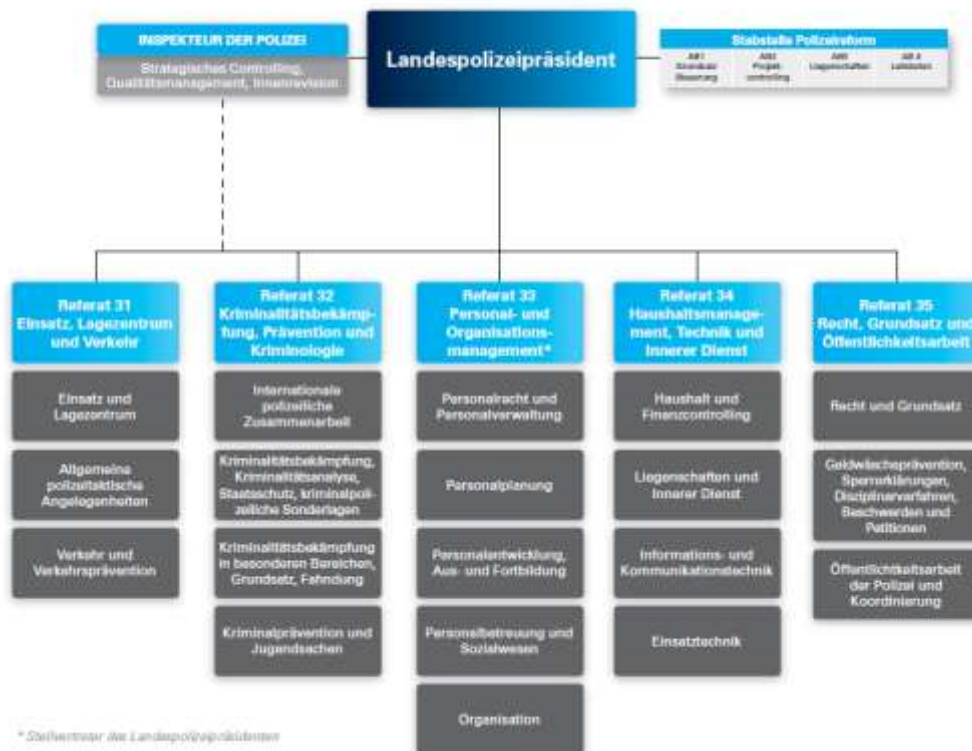
Württemberg entschied schließlich der Gesamtprojektverantwortliche, LPP *Klotter*, anfangs eine Stabsstelle Polizeireform beim Landespolizeipräsidentium einzurichten.

Abb.13: Struktur Regionale Polizeipräsidentien⁸⁵



⁸⁵ Innenministerium Baden-Württemberg: Abschlussbericht, 38.

Abb.14: Innenministerium – Landespolizeipräsident⁸⁶



Auch für die Kriminalpolizei ergeben sich erhebliche Veränderungen. War deren bisherige Struktur durch eine stark unterschiedliche Personalstärke bei gleichem Aufgabenzuschnitt gekennzeichnet, was zwangsläufig zu unterschiedlich leistungsfähigen Strukturen bei der Kriminalitätsbekämpfung führte, suchte man dies im Rahmen der neuen Organisationsstruktur zu beheben. Die organisatorischen und insbesondere personellen Veränderungen bei der Kriminalpolizei bewirken das Entfallen einer bedeutenden Zahl von Führungsfunktionen. Aufgrund der angeführten zunehmenden Spezialisierungserfordernisse bei der kriminalpolizeilichen Sachbearbeitung und der damit verbundenen Notwendigkeit einer Personalkontinuität wird zudem der Fortentwicklung „Sachbearbeiterkarriere“ bei der Kriminalpolizei hohe Aufmerksamkeit gewidmet. So soll erreicht werden, dass im Zuge der vorgesehenen Optimierungsprozesse die vorhandene Stellenstruktur weitgehend beibehalten werden kann und die Beförderungsmöglichkeiten weiterhin zur Verfügung stehen.

Kriminalpolizei

⁸⁶ Ebd.

Die Kriminalpolizeidirektionen werden zudem künftig als Leitungsebenen fungieren und sich auf acht verrichtungszentralisierte Kriminalinspektionen und objektzentralisierte Kriminalkommissariate in der Fläche stützen, wobei die Mindeststärke der Kriminalpolizeidirektionen auf regelmäßig 200 Polizeivollzugsstellen festgelegt wurde. Um der permanenten Erreichbarkeit Rechnung zu tragen, werden landesweit Kriminaldauerdienste unter Berücksichtigung von Kriminalitätsbrennpunkten und Interventionszeiten eingerichtet. Wesentlich sei zudem die Optimierung der Schlagkraft der Kriminalpolizei unter Berücksichtigung einer verbesserten zentralen Steuerungsmöglichkeit aufgrund des höheren Mitarbeiterpotenzials. Damit sind grundsätzlich die Auflösung der landesweit 25 Kriminalpolizei-Außenstellen und die Verschmelzung mit den Kriminalinspektionen bzw. Kriminalkommissariaten verbunden.⁸⁷

Im Fazit ergeben sich für das Landeskriminalamt folgende Veränderungen:

Landeskriminalamt

- Verlagerung der Abteilung 2 (Zentrum für Informationstechnologie der Polizei BW) zum Präsidium Technik/Logistik/Service.
- Verlagerung des MEK LKA (einschließlich Technikzentrum MEK) zum Polizeipräsidium Einsatz (Direktion Spezialeinheiten).
- Verlagerung der Koordinierungsstelle Spezialeinheiten (KOST-SE) zum Polizeipräsidium Einsatz (Führungs- und Lagezentrum).
- Zusammenführung der KTUen der LPDen beim KTI.
- Teilintegration der Dezernate Wirtschaftsdelikte und Integration der GERen Karlsruhe und Freiburg der Landespolizeidirektionen.

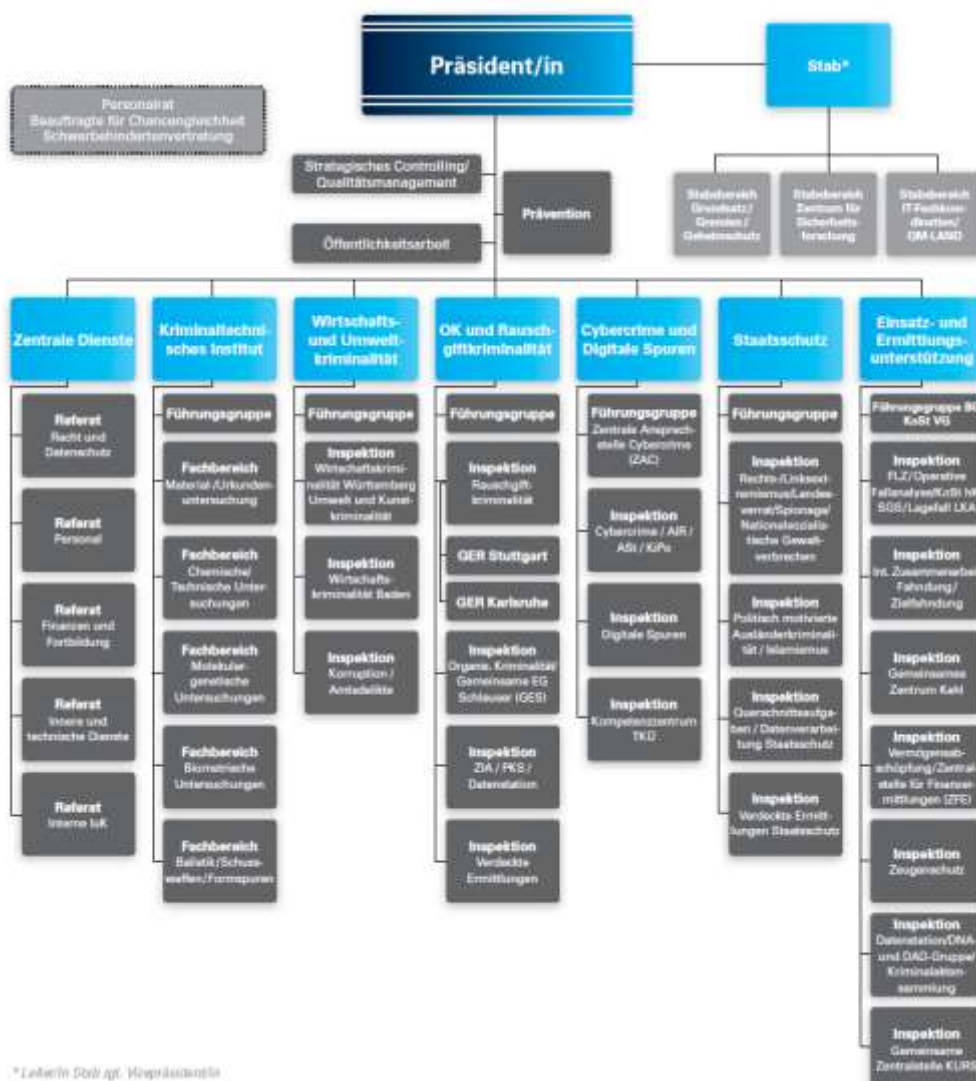
In Folge des weiteren Projektverlaufs ergaben sich zudem

- eine Konzentration spezialisierter Mitarbeiter zur zentralen Bearbeitung aller von den Schwerpunktstaatsanwaltschaften zugewiesenen Fälle der Wirtschaftskriminalität. Im Bereich der Schwerpunktstaatsanwaltschaft Mannheim wird eine Außenstelle eingerichtet;
- die Ansiedlung der Koordinierungs- und Entwicklungsstelle Verkehrsprävention (KEV) beim LKA;
- diese Ansiedlung der KEV vor allem, um auf allen Ebenen eine durchgängige Integration von Verkehrsunfall- und Kriminalprävention gewährleisten zu können;
- eine Verortung verschiedener Koordinierungsstellen beim LKA (Sonderkommission Größere Schadensereignisse (KOST SGS), die Sicherheitskooperation Polizei BW mit der Bundespolizei, dem Zoll und der Steuerfahndung (SIKO BW) sowie die Koordinierungsstelle Verhandlungsgruppe (KOST VG)/Beratergruppe),

⁸⁷ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Eckpunkte, 2012, 23 ff.

- eine gemeinsame Ermittlungsgruppe Rauschgift (GER) aufgrund veränderter Aufgabenabgrenzung an zwei Standorten konzentriert sowie
- die Einrichtung des Zentrums für Sicherheitsforschung beim LKA angesichts der rasanten technologischen Entwicklung, die eine strategische Früherkennung und Sicherheitsforschung für die Polizei notwendig macht. Die Anbindung beim Landeskriminalamt berücksichtigt, dass dort bereits polizeiliches, aber auch wissenschaftliches *Know how* aus den verschiedensten Bereichen vorhanden ist.⁸⁸

Abb. 15: Landeskriminalamt Baden-Württemberg⁸⁹



⁸⁸ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Abschlussbericht, 23.
⁸⁹ Ebd., 46.

Für die Horizontale Gliederung der Kriminalpolizeidirektion wurde folgende Ausdifferenzierung vorgesehen, um besser auf wachsende Gefahrenlagen reagieren zu können (vgl. Tab. 12).

Tab. 12: Horizontale Gliederung der Kriminalpolizeidirektion⁹⁰

Horizontale Gliederung der Kriminalpolizeidirektion

<p>Kriminalinspektion 1 (K1) (Straftaten gegen das Leben, schwere Rohheitsdelikte, Sexualdelikte, Amtsdelikte)</p>	<p>Erforderlichkeit eines hohen Spezialisierungsgrades, insbesondere für die Haupt-sachbearbeitung von herausragenden Kapitaldelikten mit unbekannter Täterschaft</p> <p>Vollständige Verlagerung der Teilaufgaben der Dezernate Sonderfälle und Organisierte Kriminalität der Landespolizeidirektionen mit Blick auf die Bearbeitung von Amtsdelikten bei den Kriminalpolizeidirektionen.</p>
<p>Kriminalinspektion 2 (K2) (Raub- und Eigentumskriminalität, jugendspezifische Kriminalität, Zentrale Integrierte Auswertung)</p>	<p>Zentrale Koordination der Ermittlungen für den Bereich jugendlicher Intensivtäter (JugIT) und die Zentrale Integrierte Auswertung (ZIA) für den gesamten Präsidialbereich.</p>
<p>Kriminalinspektion 3 (K3) (Wirtschaftskriminalität, Korruption, Vermögensdelikte, Umweltsdelikte)</p>	<p>Bei Teilverlagerung der Aufgaben der Dezernate Wirtschaftsdelikte (Landespolizeidirektionen) und unter Berücksichtigung des Personalpotenzials (bspw. Buchprüfer) zu den Kriminalpolizeidirektionen zusätzliche Bearbeitung komplexer Wirtschaftsstrafverfahren; daneben wurde der Inspektion die Zuständigkeit für den Bereich schwerer Umwelt und Gewerbekriminalität sowie für Korruptionsdelikte zugeschrieben.</p>
<p>Kriminalinspektion 4 (K4) (Schwere Rauschgiftkriminalität, Bandendelikte/ Organisierte Kriminalität)</p>	<p>Vollständige Verlagerung der Teilaufgaben der Dezernate Sonderfälle und Organisierte Kriminalität der Landespolizeidirektionen in die Kriminalpolizeidirektionen.</p> <p>Erhöhung der personellen Flexibilität und Schaffung von Freiräumen für die Bearbeitung von Verfahren der Organisierten Kriminalität und schweren Rauschgiftkriminalität.</p>
<p>Kriminalinspektion 5 (K5) (Cyberkriminalität, Digitale Beweismittel)</p>	<p>Zentrale Bündelung des Fachwissens im Bereich Cyberkriminalität und Ermittlungsunterstützung bei der Sicherung und Auswertung digitaler Beweismittel (IT-Beweissicherung) sowie Schaffung einer zentralen qualifizierten Ansprechstelle bei den Polizeipräsidien.</p>

⁹⁰ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Eckpunkte, 2012, 25 f.

<p>Kriminalinspektion 6 (K6) (Politisch motivierte Kriminalität)</p>	<p>Konzentration der Bearbeitungszuständigkeiten für präventivpolizeiliche Sachverhalte (Gefahrenverdachtsfälle) und strafprozessuale Ermittlungsverfahren im Bereich der politisch motivierten Kriminalität.</p> <p>Verlagerung der Regionalen Ermittlungsgruppen Islamistischer Terrorismus (REGIT) der Landespolizeidirektionen zu den Kriminalpolizeidirektionen.</p>
<p>Kriminalinspektion 7 (K7) (Kriminaldauerdienst, Fahndung, Führung von Vertrauenspersonen [VP-Führung] und Zentrale Finanzermittlungen [ZFE], Datenstation und Aktenhaltung)</p>	<p>Landesweite Einführung eines Kriminaldauerdienstes (KDD) bei allen Kriminalpolizeidirektionen unter Berücksichtigung von Kriminalitätsbrennpunkten und Interventionszeiten (Parameter für Standortentscheidungen); die Mindeststärke von 1:3 PVD sollte im Wechselschichtdienst nicht unterschritten werden. Durch den Wegfall von Bereitschaftsdiensten erfolgt eine spürbare Entlastung der Mitarbeiter/innen der Kriminalinspektionen und Kriminalkommissariate. Zudem ist eine Erhöhung der Qualität beim Ersten Angriff sowie in der Folge bei der Endsachbearbeitung durch qualifiziertere Tatbefundsaufnahmen zu erwarten.</p> <p>Entlastung der Streifendienste durch Rundum-die-Uhr-Verfügbarkeit des Kriminaldauerdienstes.</p> <p>Bildung einer zentralen Fahndungseinheit bei den Kriminalpolizeidirektionen,</p> <p>Konzentration der VP-Führung, ZFE, Datenstation und Aktenhaltung im zentralen Querschnittsbereich der Kriminalpolizeidirektion.</p>
<p>Kriminalinspektion 8 (K8) (Zentrale Kriminaltechnik)</p>	<p>Einrichtung einer zentralen Kriminaltechnik unter Einbeziehung der Schutzpolizei und Berücksichtigung ggf. dislozierter Arbeitsbereiche bei den Kriminalkommissariaten zur Schaffung einheitlicher Standards und Erhöhung der Qualität bei der kriminaltechnischen Spurensicherung.</p>
<p>Regionale Kriminalkommissariate</p>	<p>Bedarfsabhängige Einrichtung und Ausgestaltung von Kriminalkommissariaten zur Gewährleistung der kriminalpolizeilichen Präsenz in der Fläche, grundsätzlich an den bisherigen Standorten der Kriminalpolizei (max. ein Kriminalkommissariat je ehemaligen Zuständigkeitsbereich [Polizeipräsidium bzw. Polizeidirektion]).</p> <p>Die Personalstärke anhand folgender Orientierungswerte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 15 PVD-K bei künftig wegfallenden

	<p>Polizeidienststellen mit weniger als 50 PVD-K (Sollstärke Kriminalpolizei).</p> <ul style="list-style-type: none"> • 30 PVD-K (Mindeststärke) bei künftig wegfallenden Polizeidienststellen mit mehr als 50 PVD-K (Sollstärke Kriminalpolizei).
--	---

Die landesweit vier Kriminaltechnischen Untersuchungsstellen werden in die Landespolizeidirektionen und in das Kriminaltechnische Institut (KTI) des Landeskriminalamts integriert.

Kriminaltechnische Untersuchungsstellen (KTU)

Die Verkehrspolizeidirektion fungiert künftig als Leitungsebene für sämtliche spezialisierten verkehrspolizeilichen Aufgaben in der Fläche und auf Bundesautobahnen. Zudem werden zentrale Organisationseinheiten für die spezialisierte Verkehrsüberwachung, komplexe Verkehrsunfallaufnahmen sowie die Anbindung von Dienstgruppen der Autobahnpolizeireviere und der BAB-Fahndung gebildet. Auch im Rahmen der Verkehrspolizei kommt es zu Konzentrationsprozessen. Danach erfolgt die Bündelung der spezialisierten Verkehrsüberwachung im Präsidialbereich (einschließlich der Zuständigkeit auf Bundesautobahnen) unter Berücksichtigung spezifischer Ermittlungskapazitäten und der Einrichtung dislozierter Standorte im Einzelfall. Gleichmaßen kommt es zu einer Zentralisierung der Verkehrsunfallaufnahme für komplexe Unfälle und unter Berücksichtigung möglicher Rufbereitschaftsdienste für den jeweiligen Präsidialbereich einschließlich Bundesautobahnen.

Verkehrspolizei

Die Vorschläge der Projektgruppe wurden im späteren Projektverlauf weiterentwickelt. So wurde festgelegt, dass an Standorten, an denen mehrere Verkehrsaufgaben zusammenfallen, Verkehrskommissariate gebildet werden. Dementsprechend kann die Verkehrspolizeidirektion damit aus bis zu drei Organisationseinheiten, der Verkehrspolizeidirektion, den Verkehrskommissariaten und den Autobahnpolizeireviere, bestehen.⁹¹

Weiterentwicklungen

Maßgebliches Element der Neustrukturierung ist zudem die Schaffung des Polizeipräsidiums Einsatz. Grundsätzlich sollte es den regionalen Polizeipräsidien vergleichbare Leitungs-, Stabs- und Querschnittsbereiche ausweisen. Im Besonderen kommt dem Polizeivizepräsidenten/in die Aufgabe des/der Leiters/in des Führungs- und Einsatzstab zu; die ergänzende Leitung einer Linienorganisationseinheit erschien den Projektverantwortlichen aufgrund des differenzierten aufgabenbezo-

Polizeipräsidium „Einsatz“

⁹¹ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Eckpunkte, 2012, 22 ff.

genen Zuschnitts des Polizeipräsidiums Einsatz und der dislozierten räumlichen Unterbringung einzelner Bereiche nicht sachgerecht. Das Führungs- und Lagenzentrum wird personell schwächer ausgestattet, gleichwohl aber „rund um die Uhr“ erreichbar sein. Es erfolgt die Bündelung der bisherigen Bereitschaftspolizeieinsatzeinheiten in zwei Bereitschaftspolizeidirektionen (neu) unter Auflösung des Bereitschaftspolizeipräsidiums sowie der derzeit fünf Bereitschaftspolizeidirektionen.

Die Direktion Spezialeinheiten wird neu gebildet und integriert die Spezialeinsatzkommandos (SEK), die fünf Mobilen Einsatzkommandos (MEK) und die Technikzentren des SEK und des MEK LKA. Nach ergänzender Prüfung erachtete die Projektgruppe die Beibehaltung der organisatorischen Anbindung der Beratergruppe für herausragende Lagen insbesondere nach PDV 131 bis 133 (Entführung, Geiselnahme, Erpressung) beim Landeskriminalamt aus fachlichen Gründen als tragfähig. Der Aufgabenschwerpunkt der Direktion richtet sich auf die kriminaltaktische Beratung des jeweiligen Polizeiführers in Sonderlagen sowie die Wahrnehmung spezifischer Stabs- und Querschnittsaufgaben für die Spezialeinheiten (etwa: Aus-/Fortbildung, Koordination der Beschaffungsplanung spezifischer konspirativer Einsatztechnik) innerhalb der Führungsgruppe der Direktion. Außerdem soll aufgrund der vielfältigen Unterstützungsleistungen für das polizeiliche Einsatzgeschehen die Polizeihubschrauberstaffel nach Auflösung der Landespolizeidirektion Stuttgart dem künftigen Polizeipräsidium Einsatz als weitere einsatzunterstützende Einheit unter Beibehaltung des Aufgabenportfolios und der Standorte zugeordnet werden. Im Polizeipräsidium Einsatz wird eine Wasserschutzpolizeidirektion als Leitungsebene unter Integration des Referats 67 (Wasserschutzpolizei) der Landespolizeidirektion Karlsruhe sowie Zuordnung der neun Wasserschutzpolizeistationen eingerichtet; die Wasserschutzpolizeistationen an Rhein, Neckar und Bodensee sind seit der Verwaltungsstrukturreform (2005) in die Polizeipräsidien bzw. Polizeidirektionen als Organisationseinheiten integriert. Als Grund für die Integration wurden die komplexen Aufgaben der Wasserschutzpolizei, der spezifischen Rechtsgebiete und der geringen Nähe zur allgemeinen polizeilichen Aufgabenwahrnehmung bei einer regionalen Dienststelle angeführt.⁹²

**Direktion
Spezialeinheiten**

Zudem kommt es im Zuge der Optimierung des Finanz- und Personalmitteleinsatzes zur Auflösung des Bereitschaftspolizeipräsidiums sowie der fünf Bereitschaftspolizeidirektionen und einer Verschmelzung der fünf Einsatzabteilungen unter

**Bereitschaftspolizei-
direktion (neu)**

⁹² Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Eckpunkte, 2012, 27 ff.

Aufbau von zwei neuen Bereitschaftspolizeidirektionen als Linienorganisation des Polizeipräsidiums Einsatz. Damit soll die Einsatzbewältigung dadurch erleichtert werden, dass zwei Abteilungsstäbe sowie sechs Beweissicherungs- und Festnahmeeinheiten (BFE) zu zwei Hundertschaften (BFHu) zusammengeführt werden. Künftig finden sich an den Standorten der Bereitschaftspolizeidirektionen grundsätzlich keine Ausbildungseinrichtungen mehr (Trennung in Einsatz- und Ausbildungsstandorte). Schließlich sollten die folgenden Einheiten und Aufgabenbereiche organisatorisch zugeordnet werden:

- Koordinierungsstelle Spezialeinheiten des Landeskriminalamtes,
- Konzentration der KoSt Betreuungsgruppe und Sonderkommission Größere Schadensereignisse (SGS) sowie Beibehaltung der personellen (dislozierten) Verfügbarkeit,
- landesweite Meldeverpflichtungen und Informationsdienste der Wasserschutzpolizei.

Auch in diesem Bereich kam es nach Vorlage der Eckpunkte zu Weiterentwicklungen. Diese beinhalten den Aufbau der Mobilen Einsatzkommandos (MEK) an vier Standorten (Göppingen, Karlsruhe, Freiburg und im Raum Stuttgart) unter Steigerung der Verfügbarkeit von bisher 10 auf künftig 11 Einsatzgruppen und die Einrichtung eines Trainings- und Kompetenzzentrums Polizeihundeführer. Ausnahmeregelungen wird es für Bruchsal und Göppingen geben. Hier werden die Bereitschaftspolizeidirektionen jeweils in eine Einsatzabteilung mit einer Beweissicherungs- und Festnahmeeinheit und dislozierten Einheiten (Südbaden und Bodenseeregion), zwei Einsatzabteilungen mit jeweils einer Beweissicherungs- und Festnahmeeinheit, eine Reiterstaffel (Mannheim und Stuttgart) und eine technische Einsatzeinheit gegliedert.⁹³

Darüber hinaus ist die Bildung des Präsidiums Technik/Logistik/Service hervorzuheben. Die hierin angelegte Konzentration richtet sich auf eine Steigerung der Effizienz (*economies of scale* und *economies of scope*) sowie auf eine Verringerung von Ausfallrisiken, die zuvor bei der Aufgabenkonzentration auf einzelne Mitarbeiter einer Dienststelle entstanden. So sollen künftig insbesondere die zersplitterten und teilweise überlappenden Verantwortlichkeiten im Bereich Technik beseitigt werden, in dem die Vielzahl der über das Land verteilten Standorte und unterschiedlichen Geschäftsprozesse des Aufgabenbereichs Technik so zentral wie

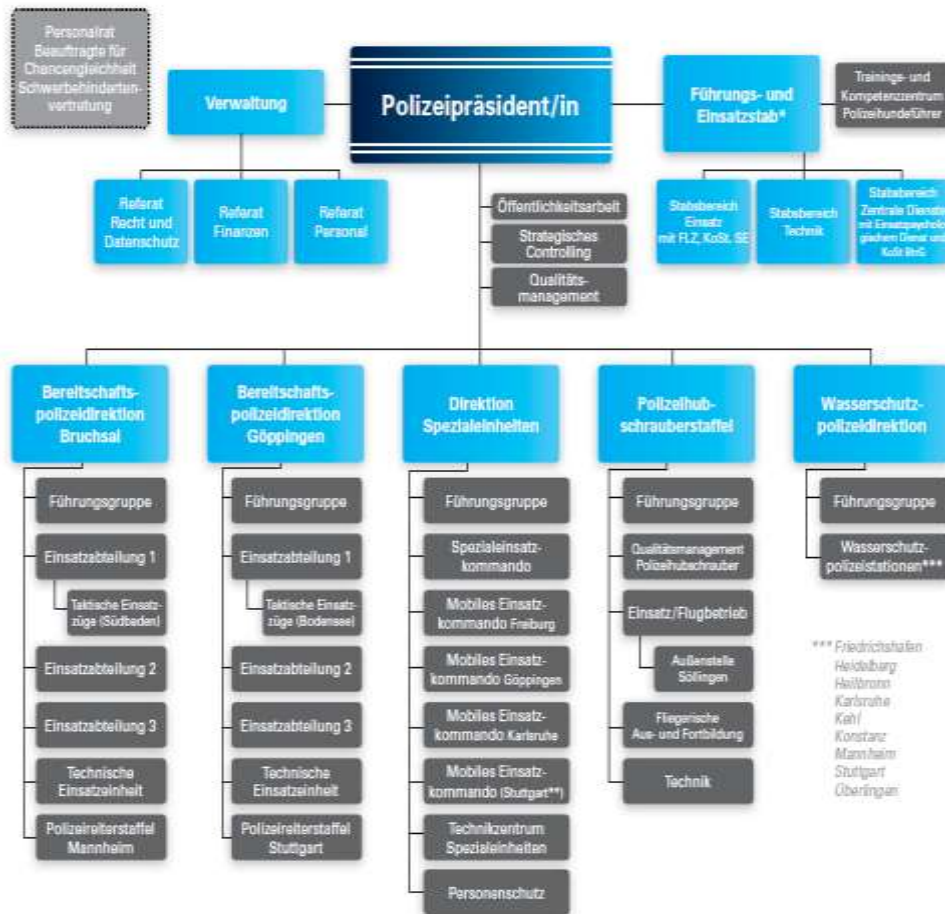
Weiterentwicklungen

**Präsidium Technik,
Logistik, Service**

⁹³ Ebd., 22 ff.

möglich und so dezentral wie nötig organisiert werden. Folgende Einheiten/ Aufgaben wurden integriert (vgl. Tab. 13).

Abb. 16: Polizeipräsidium Einsatz⁹⁴



Tab. 13: Genese des neuen Präsidiums Technik/Logistik/Service

Innenministerium - Abteilung 3 (Landespolizeipräsidium, Referate 36 und 33)	Neues Präsidium Technik/Logistik/Service
Landespolizeidirektionen (Referat 66)	
Polizeipräsidium Stuttgart (Referat Technik)	
37 Polizeipräsidien und Polizeidirektionen (Führungs- und Einsatzstäbe)	
Bereitschaftspolizeipräsidium Baden-	

⁹⁴ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Abschlussbericht, 40.

Württemberg (Referat Technik und Technikzentrum SEK) und fünf Bereitschaftspolizeidirektionen (Abteilung 3 – Zentrale Dienste)	Neues Präsidium Technik/Logistik/Service
Landeskriminalamt (Abteilung 2 – Zentrum für Informationstechnologie der Polizei BW, und Abteilung 3 Technische Einsatzunterstützung und Technikzentrum des MEK LKA)	
Akademie der Polizei Baden-Württemberg (Medienzentrum)	
Hochschule für Polizei Villingen-Schwenningen (Sachgebiet Technik)	
Abteilung Polizei des Informationszentrums der Landesverwaltung Baden-Württemberg (IZLBW)	

Die künftige Struktur des Präsidiums Technik/Logistik/Service umfasst demnach folgende organisatorische Eckpunkte:

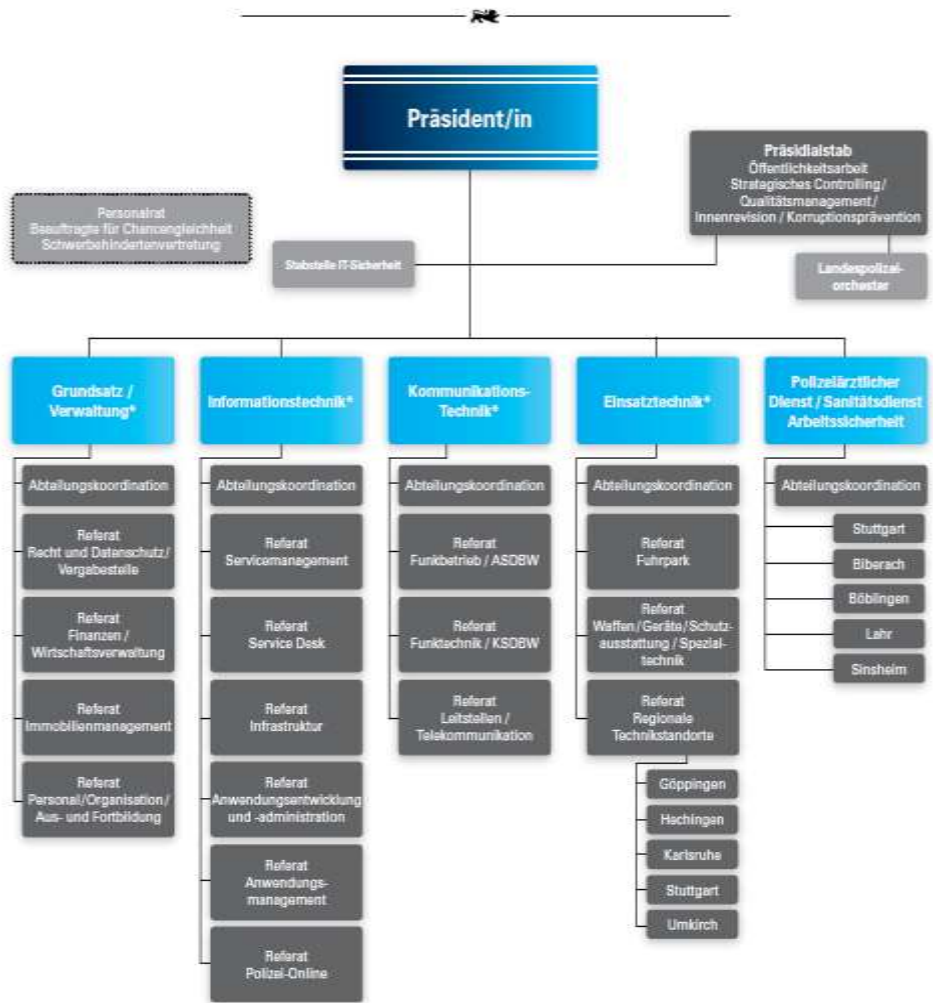
- Eine mit den anderen Präsidien vergleichbare Leitungsebene mit angepasstem Stabs- und Querschnittsbereich. Aufgrund des besonderen Aufgabenzuschnitts sind wesentliche Teile des Stabsbereichs als Linienaufgabe/Abteilung im Bereich Grundsatz/Verwaltung abgebildet. Die Stabsstellen Innenrevision und Korruptionsverhütung sind unmittelbar an die Leitungsebene angebunden.
- Die Konzentration des landesweiten Technikbereichs durch die Bereiche Informationstechnik und Anwendungen, Kommunikationstechnik und Einsatztchnik.
- Die Wahrnehmung der landesweiten polizeiärztlichen Aufgaben, einschließlich der Fachaufsicht durch die Abteilung Polizeiärztlicher Dienst, Sanitätsdienst und Arbeitssicherheit.
- Die Zuordnung des Landespolizeiorchesters⁹⁵

Ergänzend zu den Eckpunkten wurde festgelegt, die Fachkräfte für Arbeitssicherheit (FaSi) organisatorisch und personell bei den regionalen Polizeipräsidien und bei den neuen Spezialpräsidien im Referat Recht zu belassen. Der Polizeiärztliche Dienst (PÄD) wird auf fünf Standorte verteilt (Stuttgart, Biberach, Lahr, Böblingen, Sinsheim), die koordinierende Stelle des Digitalfunks Baden-Württemberg (KSDBW) beim PTLs Pol angesiedelt. Der Kampfmittelbeseitigungsdienst verbleibt beim Regierungspräsidium Stuttgart. Die Stabsstelle IT-Sicherheit wird dem Präsidenten des PTLs Pol zugewiesen.⁹⁶

⁹⁵ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Eckpunkte, 2012, 27 ff.

⁹⁶ Vgl. ebd., 22 ff.

Abb.17: Präsidium Technik/Logistik/Service⁹⁷



Beim Ausbildungssystem der Polizei wurde vor allem deshalb Reformpotential gesehen, weil die polizeiliche Aus- und Fortbildung des Landes unter dem Dach von drei Bildungseinrichtungen an nicht weniger als acht Standorten angeboten wurde, ein „Drei-Träger-Modell“, das bundesweit einmalig war. Im Ländervergleich wird aber deutlich, dass (unabhängig von der Einführung der zweigeteilten Laufbahn) polizeiliche Bildungsarbeit grundsätzlich sowohl in einem „Zwei-“, als auch in einem „Ein-Träger-Modell“ polizeilicher Bildungsarbeit betrieben werden kann. Aus dieser Überlegung ergab sich die Entscheidung zur Zusammenführung der Hochschule für Polizei Villingen-Schwenningen, der Akademie der Polizei Baden-Württemberg und der mit Aus- und Fortbildung, Nachwuchsgewinnung sowie Einstellungsverfahren befassten Bereiche der Bereitschaftspolizei in einem

Polizeiliche Ausbildung

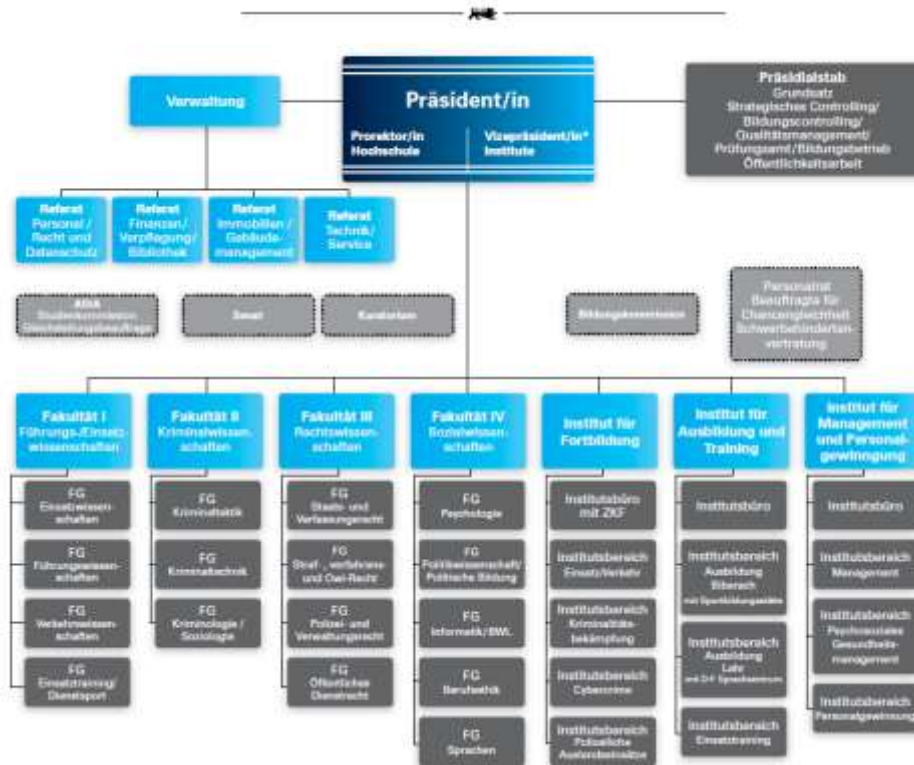
⁹⁷ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Abschlussbericht, 44.

Präsidium Bildung und Personalgewinnung, an maximal fünf Standorten. Hier ist folgende Gliederung vorgesehen:

- Ein/eine Präsident/in und zwei Vizepräsidenten/innen;
- ein Präsidialbüro sowie Öffentlichkeitsarbeit, Controlling und Qualitätsmanagement;
- Querschnittsabteilungen Verwaltung und Bildungsbetrieb/Prüfungsamt für die zentrale Wahrnehmung aller für Bildungseinrichtungen typischen Verwaltungs- und Serviceaufgaben;
- eine Hochschule für Polizei mit den Fakultäten I – IV: Es wurde bei der organisatorischen Ausgestaltung des Präsidiums Bildung und Personalgewinnung darauf geachtet, dass das Recht der akademischen Selbstverwaltung der Hochschule für Polizei im bisherigen Umfang erhalten bleibt und bei einem evtl. künftigen Wegfall der Ausbildung für den mittleren Polizeivollzugsdienst die Bildungsorganisation der baden-württembergischen Polizei in einer Hochschulorganisation – wie in mehreren Bundesländern üblich – aufgehen kann;
- das Institut für Fortbildung und Management mit den Institutsbereichen Einsatz/Verkehr, Kriminalitätsbekämpfung, Cyberkriminalität und IT - Fachanwendungen, Management und Medienproduktion: Die Institutsleitung nimmt hier die bisherigen Aufgaben des Führungsstabs und des Seminarbüros der Akademie wahr, darüber hinaus kümmert sie sich um die Entwicklung und Durchführung der landesweiten polizeilichen Fortbildung, die Initiierung, Entwicklung und Bereitstellung moderner Lehr-/Lernmedien, die Integration des bisherigen Fachbereichs Führungstraining und der Koordinierungsstelle Konfliktthandhabung sowie das Krisenmanagement;
- das Institut für Ausbildung und Training mit den Institutsbereichen: Bündelung der Aus- und Fortbildungsaufgaben der Abteilung 2 (Aus- und Fortbildung) des Bereitschaftspolizeipräsidiums und der fünf Abteilungen 2 (Polizeischulen) der Bereitschaftspolizeidirektionen als zentrale Polizeischule mit den Institutsbereichen Ausbildung mittlerer Polizeivollzugsdienst (mPVD), Polizeihundeführerschule, Polizeiliche Auslandseinsätze und Einsatztraining an zwei, maximal drei Bildungsstandorten.
- Das Institut für Personalgewinnung zur Nachwuchswerbung und Durchführung des Einstellungsverfahrens: Aufgrund der zunehmenden Bedeutung der Gewinnung geeigneten Polizeinachwuchses in den kommenden Jahren sollen die Aufgaben Nachwuchswerbung und Einstellungsverfahren in einem eigenen Institut abgebildet werden. Diese Aufgabe wurde bisher im Referat für Öffentlichkeitsarbeit des Bereitschaftspolizeipräsidiums wahrgenommen.⁹⁸

⁹⁸ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Eckpunkte, 2012, 33 ff.

Abb.18: Präsidium Bildung und Personalgewinnung⁹⁹



Materielle Ergebnisse

Im Anschluss an die wesentlichen organisationsstrukturellen Veränderungen für die Polizei Baden-Württemberg soll dieses Kapitel abschließend versucht werden, einige der materiellen Ergebnisse der Reform und, wo bereits erkennbar, absehbare Wirkungen aufzuzeigen. Dabei sei vor allem auf den Bereich der Ressourcenausstattung und das Personal verwiesen.

Ziel der Reform war es, wie dargestellt, neben der Freisetzung von Personal und der Schaffung effizienter Organisationsstrukturen und Verfahren vor allem auch zu einer Entlastung des Landeshaushalts beizutragen, um die politische Handlungsfähigkeit Baden-Württembergs sicherzustellen.

Nach Angaben der Projektverantwortlichen kann im Gefolge der Polizeistrukturenreform der Haushalt bereits mittelfristig entlastet werden. Für die Umsetzungsphase selbst bleiben dagegen zusätzliche Mittel erforderlich. Die nachfolgende, im De-

Finanzen/ Wirtschaftlichkeit

Haushaltsjahre 2014 bis 2028

⁹⁹ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Abschlussbericht, 42.

zember 2012 vorgestellte Übersicht macht die reformbedingten Ausgaben und Minderbedarfe/Einnahmen im Zeitraum von 2013-2028 deutlich (vgl. Abb. 19).¹⁰⁰

Darin wird erkennbar, dass zur Umsetzung der Reform im Staatshaushaltsplan 2013 bei Kapitel 0314 insgesamt 10 Mio. Euro veranschlagt wurden, die sich vor allem auf Primärbedarfe im Bereich der technischen und logistischen Umsetzung richteten. Um unmittelbar erforderliche dezentrale Einzelmaßnahmen (Sachausstattung, Umzüge, dringend erforderliche Anpassungsmaßnahmen) zu ermöglichen, konnten die Projekte auf einen Teil dieser Mittel zugreifen. Zudem wurden aus dem Budget des Projekts BOS-Digitalfunk auf Grund des Verursacherprinzips Mittel in Höhe von ca. 8,5 Mio. Euro für die Ertüchtigung der Führungs- und Lagezentren bei der Einführung des Digitalfunks eingesetzt.¹⁰¹

**Anschubfinanzierung
2013**

Abb. 19: Übersicht über die reformbedingten Ausgaben und Minderbedarfe/Einnahmen zwischen 2013 und 2028 (vereinfacht)¹⁰²

	2013	2014 bis 2016	2017 bis 2021	2022 bis 2028
MEHRBEDARF	14 Mio. EUR	110 Mio. EUR	169 Mio. EUR	43 Mio. EUR
MINDERBEDARF	-8 Mio. EUR	-17 Mio. EUR	-99 Mio. EUR	-89 Mio. EUR
SUMME	6 Mio. EUR	93 Mio. EUR	70 Mio. EUR	-46 Mio. EUR
GESAMTSUMME	123 Mio. EUR			

Um die finanziellen Auswirkungen der Polizeistrukturereform abschätzen zu können, wurden jeweils Blöcke für die Jahre 2014 bis 2016, 2017 bis 2021 und 2022 bis 2028 gebildet. Dabei geht es u.a. um folgende Entwicklungsprozesse, die zu berücksichtigen sind:

- Liegenschaften: Durch die Polizeistrukturereform kommt es zunächst zu reformbedingten Mehrausgaben, zeitversetzt aber zu Mehreinnahmen durch die Aufgabe von Liegenschaften.
- Technische Leitstellenertüchtigung
- Verkehrstechnik: Durch die geänderten Zuständigkeiten für die Bundesautobahnen und durch die landesweite Standardisierung im Bereich der Verkehrs-

¹⁰⁰ Vgl. ebd., 27 ff.

¹⁰¹ Ebd.

¹⁰² Vgl. ebd., 28.

unfallaufnahme ergibt sich zunächst ein Bedarf an zusätzlicher Verkehrsüberwachungs- und Verkehrsunfallaufnahmetechnik. Demgegenüber stehen Reduzierungen durch die Konzentration von Verkehrseinheiten, die über kostenintensive Spezialtechnik der Verkehrsüberwachung verfügen müssen.

- Alarmhundertschaften: Zur sozialverträglichen Umsetzung der Reduzierung der Alarmhundertschaften von 17 auf 13 entstehen unter anderem Kosten für die Einrichtung von zusätzlichen reformbezogenen Telearbeitsplätzen sowie Aufwendungen für Trennungsgeld und Umzugskosten.
- Sonstige Faktoren: Anpassung zahlreicher IT-Fachverfahren sowie weiterer technischer Geräte und Ausstattungsgegenstände in Rahmen der neuen Organisationsstrukturen.¹⁰³

Bei den Liegenschaften erwartet man sich mittelfristig Einsparungen durch die Reduzierung der Dienststellen, kurzfristig aber Mehrkosten. Davon sind allein 280 Mio. Euro für reformbedingte Unterbringungsmaßnahmen vorgesehen (vgl. Abb. 20). Diese durch die Polizeistrukturreform reformbedingten Mehrausgaben stehen zeitversetzt aber auch Minderbedarfe/Einsparungen in Höhe von rund 170 Mio. Euro gegenüber.

Liegenschaften

Abb. 20: Wirtschaftlichkeitsbetrachtung mit Schwerpunkt Liegenschaften¹⁰⁴

	2013	2014 bis 2016	2017 bis 2021	2022 bis 2028	Summe
ANPASSUNGSKOSTEN IM BESTAND	2,0 Mio. EUR	40,0 Mio. EUR	40,0 Mio. EUR	9,0 Mio. EUR	91,0 Mio. EUR
NEUBAUKOSTEN	2,0 Mio. EUR	40,0 Mio. EUR	110,0 Mio. EUR	8,0 Mio. EUR	160,0 Mio. EUR
MIETAUFWENDUNGEN	0 EUR	5,7 Mio. EUR	9,5 Mio. EUR	13,3 Mio. EUR	28,5 Mio. EUR
SUMME PRO PERIODE	4,0 Mio. EUR	85,7 Mio. EUR	159,5 Mio. EUR	30,3 Mio. EUR	-
GESAMTKOSTEN	279,5 Mio. EUR				

Mit Blick die vorgesehenen Ertüchtigungsmaßnahmen werden zudem Sanierungskosten erwartet. Der Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg ermittelte hierfür den folgenden nicht reformbedingter Sanierungsaufwand:

Abb. 21: Sanierungsbedarf¹⁰⁵

	2013	2014 bis 2016	2017 bis 2021	2022 bis 2028
nicht reformbedingter Sanierungsaufwand	2,0 Mio. EUR	25,0 Mio. EUR	55,0 Mio. EUR	40,0 Mio. EUR
GESAMTKOSTEN	122 Mio. EUR			

¹⁰³ Ebd., 27 ff.

¹⁰⁴ Ebd., 29.

¹⁰⁵ Ebd.

Der Personalbestand der Polizei galt bereits vor der Reform weithin als zu knapp bemessen, da zahlreiche Aufgabenfelder einer stärkeren Widmung bedürften. Hinzu traten die vorgesehene Auflösung des Freiwilligen Polizeidienstes mit einem verfügbaren rechnerischen Arbeitszeitpotenzial von rund 130 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) und ein im Jahr 2014 noch zu erbringender Abbau von 50 Stellen des PVD. Daher wurde ein zusätzlicher Personalbedarf von 1.000 Neustellen identifiziert, der unter den gegebenen haushalterischen Bedingungen nicht abzubauen war. Dem suchte man mit der Reform dadurch zu begegnen, dass im Rahmen der aufgezeigten Organisationsveränderungen ein Teil der betroffenen Stellen des PVD und NVZ mit den bisherigen Aufgaben verlagert werden, während die übrigen Stellen zur Verstärkung der operativen Basisorganisationseinheiten der Schutz- und Kriminalpolizei zur Verfügung stehen sollten. Aufgegliedert in die einzelnen Bereiche wären danach voraussichtlich folgende Personaleffekte zu erzielen (vgl. Tab. 14):

Personelle Auswirkungen

Tab.14: Geplanter Personaltransfer¹⁰⁶

Einsparungen:	Verlagerung:
<p>Im Bereich der Landespolizei (LPDen, PPen und PDen) würden 565 Stellen PVD und 350 Stellen NVZ freigesetzt.</p> <p>Die in den Landespolizeidirektionen bisher angesiedelten Aufgabenfelder Polizeiärztlicher Dienst, Polizeihundeführerschule, Polizeihubschrauberstaffel, Mobile Einsatzkommandos, Kriminaltechnische Untersuchungsstellen, Gemeinsame Ermittlungsgruppen Rauschgift sowie die verschiedenen polizeilichen Werkstätten würden mit ihren insgesamt 335 Stellen PVD und 255 Stellen NVZ zu anderen Dienststellen verlagert.</p>	<p>Neues Polizeipräsidium Einsatz: Neben den zu ihm zu verlagernden Einheiten würde diese neue Dienststelle aus den oben dargestellten Verstärkungspotenzialen rund 80 Stellen PVD und 110 Stellen NVZ für die Dienststellenleitung, den Führungsstab mit rund-um-die-Uhr betriebenen Führungs- und Lagezentrum, die (einsatz-) technische Unterstützung und die Verwaltung benötigen. Die Gesamtstärke würde ca. 2.500 Stellen PVD und NVZ betragen.</p> <p>Neues Polizeipräsidium Technik/Logistik/ Service: Neben den zu verlagernden Bereichen würde diese neue Dienststelle aus den bereits beschriebenen Verstärkungspotenzialen rund 50 Stellen PVD und 150 Stellen NVZ zur Realisierung der vom Innenministerium beschlossenen Personalverstärkung der für die zentrale Betreuung der polizeilichen IT-Verfahren zuständigen Organisationseinheiten, für die Stabsbereiche, die die sonstigen polizeirelevanten Technikbereiche be-</p>

¹⁰⁶ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Eckpunkte, 2012, 37 f.

<p>Die in der Bereitschaftspolizei bisher angesiedelten Bereiche Autorisierte Stelle Digitalfunk, Polizeiärztlicher Dienst, Spezialeinsatzkommando, Standortservice (Haustechnik, Kantinen, Unterkunftswesen, Bekleidungsstellen etc.) sowie die personalstarken Einsatzabteilungen würden mit insgesamt 1.510 Stellen PVD und 210 Stellen NVZ zu anderen Dienststellen verlagert.</p> <p>Bei der Bereitschaftspolizei würden 485 Stellen PVD und 225 Stellen NVZ freigesetzt.</p> <p>Durch die Integration der Fortbildung in das Präsidium Bildung würden bei der Akademie der Polizei 80 Stellen PVD und 90 Stellen NVZ freigesetzt.</p>	<p>treuen, und für die Leitung bzw. Verwaltung der Dienststelle benötigen. Die Gesamtstärke des Präsidiums würde bei rund 640 Stellen liegen.</p> <p>Präsidium Bildung und Personalgewinnung: Neben den bisherigen Stellen der HfPol und Stellen aus der Standort- und Unterkunftsbetreuung der für die Ausbildung weiterhin benötigten Bereitschaftspolizeistandorte würden für die Aus- und Fortbildung sowie für Verwaltungsaufgaben rund 350 Stellen PVD und 165 Stellen NVZ aus den Potenzialen der Akademie der Polizei und der Bereitschaftspolizei benötigt. Die Gesamtstärke der neuen Dienststelle würde ca. 710 Stellen betragen.</p> <p>Nach Berechnungen der Projektgruppe würde sich im Ergebnis bei Umsetzung der vorgeschlagenen Eckpunkte ein personelles Verstärkungspotenzial für die operativen Basisorganisationseinheiten in Höhe von rund 650 Stellen PVD (etwa hälftig Schutz- und Kriminalpolizei) und 240 Stellen NVZ ergeben. Für die Einrichtung jedes weiteren regionalen Polizeipräsidiums würde sich das personelle Verstärkungspotenzial um rund 70 Stellen PVD/NVZ reduzieren. Damit eine wirklich spürbare Personalverstärkung in den Basisorganisationseinheiten erreicht werden kann und „die Polizeibeamtinnen und -beamten von polizeifremder Arbeit entlastet werden und sich verstärkt auf ihre eigentlichen polizeilichen Aufgaben konzentrieren können“, müssen die Personalgewinne im NVZ zwingend in den operativen Basisorganisationseinheiten der Schutz- und Kriminalpolizei zur Freisetzung von Polizeibeamten/innen aus vollzugsinadäquaten Aufgaben und zur Einstellung von Spezialisten, insbesondere in komplexen Feldern der Kriminalitätsbekämpfung, verwendet werden.</p>
---	--

Die nachfolgende Abb. 22 fasst zudem die Personalstärken und das erzielte Verstärkungspotenzial im Zuge der Reformbemühungen nach regionaler Verteilung zusammen:

Abb. 22: Personalstärken und erzieltes Verstärkungspotenzial¹⁰⁷

	PLANDATEN PVD ZUM 1.1.14	PLANDATEN PVD K ZUM 1.1.14	PLANDATEN PVD S ZUM 1.1.14	PLANDATEN NVZ ZUM 1.1.14	PLANDATEN GESAMT
PP STUTTGART	2.134,0	416,0	1.718,0	318,0	2.452,0
PP MANNHEIM	2.325,0	394,0	1.931,0	307,5	2.632,5
PP HEILBRONN	1.423,0	221,0	1.202,0	191,0	1.614,0
PP KARLSRUHE	2.375,5	396,0	1.979,5	315,0	2.690,5
PP LUDWIGSBURG	1.510,5	239,0	1.271,5	201,5	1.712,0
PP AALEN	1.384,0	239,0	1.145,0	187,0	1.571,0
PP OFFENBURG	1.247,5	214,0	1.033,5	164,0	1.411,5
PP REUTLINGEN	1.761,0	297,0	1.464,0	233,5	1.994,5
PP ULM	1.479,0	253,0	1.226,0	198,0	1.677,0
PP FREIBURG	1.902,5	334,0	1.568,5	254,0	2.156,5
PP TUTTLINGEN	1.265,0	222,0	1.043,0	168,0	1.433,0
PP KONSTANZ	1.502,0	253,0	1.249,0	199,5	1.701,5

	PLANDATEN PVD ZUM 1.1.14	PLANDATEN NVZ ZUM 1.1.14	PLANDATEN GESAMT
PP EINSATZ	2.205,5	252,5	2.458,0
HF POLBW	363,0	307,0	670,0
PTLS POL	350,0	448,0	798,0
LKA	710,0	432,0	1.142,0

Im Abschlussbericht des Innenministeriums finden sich auch Angaben über die Zahl der Dienstortwechsler im Rahmen der Polizeireform. Danach wechselten reformbedingt ca. 3.320 Beschäftigte zum 1. Januar 2014 ihren Dienstort. Bei ca. 2.500 Beschäftigten erfolgt der Wechsel aufgrund einer wunschgemäßen Verwendung (vgl. Abb. 23).

Darüber hinaus beinhaltet das Polizeistrukturreformgesetz in Art. 6 Härtefall-Regelungen, um den Bezug von Trennungsgeld zu erleichtern. Als Härtefälle galten dabei Beamtinnen und Beamte, die das 61. Lebensjahr - bei Beamten des Polizeivollzugsdienstes oder im Falle einer Schwerbehinderung das 58. Lebensjahr - zum Versetzungszeitpunkt vollendet haben und die um mindestens 50 % erwerbsgemindert oder schwer und längerfristig erkrankt sind. Darüber hinaus begründen die schwere Erkrankung von Angehörigen oder Wohneigentum unter bestimmten Voraussetzungen einen Härtefall.¹⁰⁸

Härtefallregelungen

¹⁰⁷ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Abschlussbericht, 34.

¹⁰⁸ Ebd.

Abb. 23: Dienstortwechsler (Stand: 12.09.2013)¹⁰⁹

PROJEKT	DIENSTORTWECHSLER*	DISLOZIERTE Arbeitsplätze**	TELEARBEITSPLÄTZE SVJ**	„HÄRTEFÄLLE“ **
01 PP S	6			
02 PP MA	409	11		
03 PP HN	156	70		
04 PP KA	282	9	2	
05 PP LB	289			
06 PP AA	247	25		
07 PP OG	187	33		
08 PP RT	258			
09 PP UL	329	11		
10 PP FR	224	41		
11 PP TUT	273	11		
12 PP KN	242	9		
13 PP Einsatz	193			11
14 HlPol	62	2	1	
15 PTLs Pol	132	27	3	
16 LKA	56	18	13	14
LPP	3			
Gesamt	3.324 ***	267	19	25

*Auswertung SVJ **Meldung Projekts *** incl. TE ausseren Personen, die noch keinem Projekt zugewiesen sind

Stand: 12.09.2013

Einsparungen im Bereich Technik erwartete man insbesondere in den Bereichen Informations- und Kommunikationstechnik, Kriminaltechnik und spezialisierte Verkehrsüberwachung. Beispielhaft seien die finanziellen Effekte einer Dienststellenkonzentration für den Investitionsbedarf und die laufenden Betriebskosten im Bereich der Führungs- und Lagezentren unter Berücksichtigung der Einführung des Digitalfunks dargestellt:

Technik

Tab. 15: Exemplarische finanzielle Effekte einer Dienststellenkonzentration für den Investitionsbedarf¹¹⁰

Leitstellen	Bisher 43	Neu 15
Investitionen		
Beschaffung Vermittlungstechnik	14 Mio. Euro	5,5 Mio. Euro
Neubeschaffung Dokumente	2,2 Mio. Euro	0,9 Mio. Euro
Netzanbindung über Richtfunk	2,1 Mio. Euro	1,0 Mio. Euro
Insgesamt	18,3 Mio. Euro	7,4 Mio. Euro
Laufende Betriebskosten (ab 2014/2015), Wartungskostenanteil		
(p.a.)	5,5 Mio. Euro	2,2 Mio. Euro

All diese Änderungen mündeten schließlich in das Polizeistrukturreformgesetz, das, wie aufgezeigt, am 18. Juli 2013 vom Landtag verabschiedet wurde. Es bildete die rechtliche Grundlage für die Neustruktur des Polizeivollzugsdienstes. Das Ge-

Legislative Ergebnisse

¹⁰⁹ Ebd., 24.

¹¹⁰ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Eckpunkte, 2012, 39.

setz gliederte sich in drei Teile: (1) Folgeregelungen zur Reform der Polizeistruktur, (2) Anpassung des geltenden Rechts sowie (3) Übergangs- und Schlussvorschriften. Es normiert die Auflösung der alten und die Errichtung der neuen Polizeidienststellen und legte deren Zuständigkeiten fest. Aufgrund der Anpassung der bestehenden Rechtsvorschriften an die Neustruktur erhoffte man sich zudem die Gewährleistung eines reibungslosen Übergangs und damit einer Kontinuität in der Aufgabenerfüllung.

Akzeptanz der Reform

Der Erfolg und die Effektivität einer Reform sind bekanntlich neben ihrer fachlichen Güte des Inhalts und der Umsetzung in erheblichem Maße von der Akzeptanz unter den Betroffenengruppen abhängig, wobei zwischen einer Binnen- und einer Außenperspektive unterschieden werden kann. Wie schwierig es ist, in ausreichendem Maße Akzeptanz für Reformbemühungen im Rahmen der deutschen Polizei zu gewährleisten, erwies sich im Übrigen bereits in den zahlreichen Versuchen der Einführung neuer Managementmethoden, vor allem unter dem organisationstheoretischen Konzept eines *New Public Management*.¹¹¹

Unstrittig sollte freilich sein, dass der Erfolg einer Polizeireform in besonderer Weise von der tagtäglichen Unterstützung durch die Mitarbeiter der jeweiligen Polizeibehörden abhängig ist; sie haben die Reform „nachhaltig mit Leben zu erfüllen“. Ob die Belegschaft der Polizei Baden-Württemberg die Ziele der Reform allerdings annimmt und sich die Normen und Werte inhaltlich zueigen macht, wird sich erst in mittel- bis langfristiger Perspektive zeigen, nämlich dann, wenn sich die Struktureffekte konsolidiert und verstetigt haben, u.a. auch im Zuge von Personalveränderungen im Führungsbereich.

Interne Akzeptanz

Gleichwohl kann man bereits jetzt auf die Akzeptanz des Reformvorhabens insofern schließen, als eine Untersuchung der unterschiedlichen Anhörungs- und Interessenbekundungsverfahren Einblicke sowohl in die Akzeptanz der Reformlogik als auch der einzelnen nachfolgenden Organisationsveränderungen gewähren. Letztlich erlaubt dies auch eine Bewertung der Kommunikationsbemühungen der Verantwortlichen und mag zudem verbleibende Akzeptanzprobleme erkennen lassen.¹¹²

Einen ersten bedeutenden Schritt zur Beteiligung der Betroffenen stellte das im

Interessen- bekundungsverfahren

¹¹¹ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Abschlussbericht, 16.

¹¹² Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Abschlussbericht, 26.

März 2013 einsetzende Interessenbekundungsverfahren dar, an dem sich nach Angaben des Innenministeriums insgesamt 16.650 (52 Prozent) Beschäftigte beteiligten. Dabei wurden 80 Prozent in der neuen Organisation eine „wunschgemäße“ Verwendung zugeteilt, wobei „wunschgemäß“ meint, dass einer der maximal drei vorgetragenen Wünsche erfüllt, eine etwaige Konkretisierung oder Negativabgrenzung berücksichtigt oder Einvernehmen über eine Alternative erzielt werden konnten.¹¹³

Allen Beschäftigten, für die die Reform in eine Versetzung mündete, wurde die Möglichkeit der Anhörung eingeräumt; etwa 21.000 ergriffen diese Möglichkeit, weitere 3.560 Beschäftigte äußerten sich ergänzend freitextlich. Unter den Meinungsbekundungen fanden sich etwa zur Hälfte Beiträge, die ihr Einverständnis mit oder gar Freude über die geplante Verwendung zum Ausdruck brachten. Ein Drittel bat um ergänzende Informationen zum vorgesehenen Dienstposten. Der Rest äußerte sich kritisch oder ablehnend bzw. unzufrieden. Etwa 9.500 Beschäftigte kamen dem Angebot der Anhörung nicht nach. Die vorgetragenen Einwände wurden anschließend einer gründlichen Überprüfung unterzogen. Im Ergebnis waren insgesamt 3.320 Mitarbeiter von einem reformbedingten Dienstwechsel betroffen, der aus der Reduzierung oder Verlagerung zahlreicher Einheiten und Aufgaben resultierte. Nach Angaben der Projektleitung erfolgte bei 2.500 dieser Beschäftigten der Wechsel wunschkonform.¹¹⁴

Anhörung und Dienstortwechsel

Abb. 24: *Beteiligungsverfahren der Personalvertretungen (Stand: 29.11.2013)*¹¹⁵

PERSONALVERWALTENDE STELLE	VORGELEGTE PERSONALFÄLLE	ZUSTIMMUNG VORLIEGEND	STUFENVERFAHREN
PP S	2.691	2.691	0
LPD KA	6.826	6.813	13
LPD S	6.792	6.773	19
LPD FR	4.892	4.892	0
LPD TÜ	3.568	3.568	0
AkadPol	161	161	0
BPP	5.170	5.167	0
LKA	417	417	0
HfPol	98	98	0
IM	402	402	0
Summe	31.017	30.982	35

Beteiligungsverfahren der Personalvertretungen

¹¹³ Ebd.

¹¹⁴ Ebd.

¹¹⁵ Ebd.

In der Zeit vom 24. September bis 1. Dezember 2013 erfolgte zudem die nach dem Landespersonalvertretungsgesetz vorgesehene formale Beteiligung der Personalvertretungen an den reformbedingten Versetzungen. Im Großteil der Fälle stimmte die Personalvertretung den Versetzungen zu. Zum Jahreswechsel 2013/2014 waren landesweit lediglich 32 Fälle (1,1 Prozent) personalvertretungsrechtlicher Stufenverfahren anhängig (vgl. Abb. 24).

Bei einer Reform von einer derart breiten gesellschaftlichen Tragweite wie der Polizeireform Baden-Württemberg ist freilich neben der internen die externe Akzeptanz der Reform von Bedeutung. Sie richtete sich auf sehr unterschiedliche Betroffenenengruppen.

Externe Akzeptanz

Wenig überraschend verlief im parteipolitischen Bereich die Trennlinie zwischen den positiven und negativen Bewertungen auf jener der politischen Parteien im Landtag. So stand die SPD von Beginn an hinter ihrem Innenminister und unterstützte die Planungen für eine umfassende Polizeireform. Dazu sprach der Landesvorstand im Februar 2012 Innenminister *Gall* sein Vertrauen aus. Zudem wurden in einer „Argumentationskarte“ die nach Auffassung des Landesverbandes der SPD zehn wichtigsten Gründe für eine Polizeireform öffentlichkeitswirksam festgehalten. Auch Bündnis 90/Die Grünen trugen die Reform mit. Zwar kam es zunächst zu medialen Verlautbarungen, nach denen die Grünen-Fraktion noch Gesprächsbedarf hinsichtlich der Kosten der Reform und der Einrichtung einer Beschwerdestelle für die rund 18 000 von der Reform betroffenen Beamten sah, doch folgte bereits am 13. Mai 2013 der Start des parlamentarischen Verfahrens zur Umsetzung der Reform. Der Innenexperte der Grünen-Fraktion, *Sickerl*, konstatierte, dass sich bei der Überprüfung der Prognose für die reformbedingten Kosten der Betrag von 123 Mio. Euro für einen Zeitraum von 15 Jahren erhärtet habe. Die Partei machte auch deutlich, dass sie bei der künftigen Führung der Polizeihochschule in Villingen-Schwenningen ein kollegiales Leitungsorgan an Stelle der vorgesehenen Personalführung bevorzugt hätte; hier einigte man sich auf eine Überprüfung der Reform nach fünf Jahren.¹¹⁶

Politische Parteien

Im Gegensatz dazu wurde die Reform von den Oppositionsfraktionen hart kritisiert. Konträr zur Argumentation der Landesregierung sah der CDU-Landesvorsitzende, *Thomas Strobl*, in dem Ansatz einen Rückzug der Polizei aus der Fläche.

Kritik der Opposition

¹¹⁶ Vgl. Kretschmann, Winfried: Die Polizeireform dient der Sicherheit der Bürgerschaft, Video-Interview. Polizei Zeitung: Grüne haben bei Polizeireform noch Gesprächsbedarf, in: Focus Online vom 10.05.2013. Grüne verständigen sich mit Innenminister Gall über Polizeireform, 13.05.2013.

Aus der Reform resultierten längere Wege der Polizei zu den Bürgern und zu Tat- wie Unfallorten. Zudem veranstaltete die CDU eine öffentliche Kundgebung gegen die Polizeireform in Pforzheim, der einzigen Großstadt mit mehr als 100.000 Einwohnern im Land, die nach der Reform keine eigene Polizeidirektion oder Kriminalpolizei ausweisen sollte. In einem Positionspapier der CDU, über das im ersten Quartal 2012 im Landtag diskutiert wurde, kritisierte die Partei zudem die vergleichsweise geringe Personalrendite der Reform. Das Eckpunktepapier des Innenministeriums rechne mit einer landesweiten Effizienzrendite im Bereich des Vollzugspersonals von unter drei Prozent, eine Renditeerwartung, die kein Unternehmen dazu bringen könnte, eine Entscheidung für eine derart grundlegende Strukturveränderung zu treffen. Tatsächlich liege die Effizienzrendite zudem deutlich unter zwei Prozent, denn ein Plus von 250 Vollzugsbeamten resultierte aus dem „800er-Programm“ der CDU-Vorgängerregierung. Auch ergebe sich ein Mehrkostenbedarf aufgrund neuer Gebäude, Liegenschaften und zusätzlicher technischer Ausstattung sowie einer drastischen Erhöhung der zurückzulegenden Kilometerzahlen. Auch nach Inkrafttreten der Polizeireform kritisierte die CDU-Fraktion deren Umsetzung weiter. Die Kritik des Innenpolitischen Sprechers der Fraktion, *Thomas Blenke*, konzentrierte sich vor allem auf das Besetzungsverfahren der Posten der Polizeipräsidenten, das vom Verwaltungsgericht Karlsruhe zunächst für nicht rechtmäßig erklärt worden war, da kein offizielles Ausschreibungsverfahren erfolgt sei.¹¹⁷ Er nannte es zudem ein Risiko, dass die Polizei bei Unfällen Staus provoziere, weil sie, statt das Geschehen zügig aufzunehmen, auf die Spezialisten des neuen Unfalldienstes warten müsse. Schließlich würde das Reformprogramm an sich auch dafür verantwortlich gemacht, dass die Beamten in den Jahren 2012 und 2013 von ihrer eigentlichen Arbeit, der Kriminalitätsbekämpfung, abgehalten worden seien.¹¹⁸

Ähnlich kritisch äußerte sich auch die FDP/DVU-Fraktion. So ließ sich der frühere FDP-Justizminister, *Ulrich Goll*, dahingehend aus, dass zwei der zentralen Neuerungen, die professionellere Unfallaufnahme und der flächendeckende Kriminaldauerdienst, auch in den alten Strukturen hätten eingerichtet werden können. Der Vorsitzende der FDP-Landtagsfraktion, *Hans-Ulrich Rülke*, führte aus, dass die überdimensionierte Polizeireform die eigentliche Schwachstelle, den Kampf gegen

¹¹⁷ Vgl. Verwaltungsgericht Karlsruhe: Beschluss vom 14.01.2014 (2 K 3565/13).

¹¹⁸ Vgl. CDU Baden-Württemberg: Polizeireform von Grün-Rot setzt die Innere Sicherheit aufs Spiel. CDU sieht „böse Pannen“ bei Polizeireform, 10.04.2014; Landtag Baden-Württemberg, 15. Wahlperiode: Antrag der Fraktion SPD und Stellungnahme des Innenministeriums. Positionspapier der baden-württembergischen CDU zur Polizeireform, Drucksache 15/1452, 21.03.2012.

die drastisch gestiegenen Wohnungseinbrüche, nicht wirklich beseitigte. Die Mittel, die etwa für Liegenschaften aufgewendet würden, hätten eher für einen Stellenzuwachs in den Polizeirevieren ausgegeben werden sollen.¹¹⁹

Ähnlich wie die Oppositionsparteien im Landtag, äußerte sich auch der CDU-geprägte Landkreistag kritisch. Verbandspräsident *Helmut Jahn* konstatierte, dass mit der Reform Bewährtes ohne Not aufgegeben würde. Das Ziel, deutlich mehr Polizeibeamte im Streifendienst einsetzen zu können, sei so nicht zu erreichen. Zudem kritisierte er die Kommunikation der Landesregierung und den in ihr erkennbaren Unwillen, andere Argumente als die eigenen zu berücksichtigen.¹²⁰

Landkreistag

Nicht zuletzt ist auf die Positionen der drei wichtigsten Gewerkschaften, Gewerkschaft der Polizei (GdP), Deutsche Polizeigewerkschaft (DPolG) und Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK), hinzuweisen. Der BDK-Landesvorstand befasste sich bereits 2011 anlässlich seiner turnusmäßigen Herbstsitzung mit der Polizeireform und kam zu dem Ergebnis, dass angesichts der sehr unterschiedlichen Größe der Kreisdienststellen es in der Tat notwendig würde, einzelne Aufgabenfelder in leistungsstarken, personell ausreichend besetzten Organisationseinheiten zu bündeln. Angemahnt wurde jedoch die Notwendigkeit enger Maßstäbe, die eine dezentrale, bürger- sowie tatort- und tatzeitnahe Präsenz und Sachbearbeitung der Kriminalpolizei weiterhin gewährleisten müssten. Deutlich wird in den Äußerungen des BDK auch die Befürchtung, einer weiteren Sparreform zu unterliegen. Nach diesen Aussagen würden die Auswirkungen der letzten Reorganisation der Polizei im Jahre 2000 noch immer als belastend wahrgenommen.¹²¹ In Reaktion bildeten sich im Februar 2012 vermehrt regionale, kommunale und auch gewerkschaftliche Kooperationen, um weiter gegen die Eckpunkte der Strukturreform zu protestieren. Resolutionen, Unterschriftaktionen, aber auch Briefe an den Ministerpräsidenten und politische Verantwortungsträger dokumentierten eine Vielzahl unterschiedlicher Motive, vor allem aber die übergreifende Ablehnung einer erneuten „Sparreform“.

Gewerkschaften

Lothar Adolf, der stellvertretende Landesvorsitzender der GdP, zeigte sich einer Reform gegenüber grundsätzlich offen, gab aber zu bedenken, dass die Reviere und

¹¹⁹ Vgl. Hans-Ulrich Rülke, FDP Landtagsfraktion: Polizeireform ist die eigentliche Schwachstelle in der Bekämpfung der Wohnungseinbrüche, 07.04.2015. Ulrich Goll: Wir brauchen eine Neustrukturierung mit Augenmaß statt Kahlschlag. Zu starke Verringerung der Zahl der Polizeidirektionen bedeutet Rückzug aus der Fläche, 10.02.2012.

¹²⁰ Vgl. Landkreistag übt massive Kritik an Grün-Rot, 20.03.2012.

¹²¹ Vgl. Kommentar des baden-württembergischen BDK-Vorsitzenden Manfred Klumpp, 22.01.2012.

dort insbesondere die Streifendienste permanent unter Personalmangel litten und eine Reform dort ansetzen müsse. Eine fatale Altersstruktur, insbesondere im ländlichen Raum, käme erschwerend dazu. Im Gegensatz zur DPolG zeigte er sich aber mit dem Maß an Beteiligung und Offenheit grundsätzlich zufrieden.¹²²

Auch die Deutsche Polizeigewerkschaft (DPolG) stellte die Grundlogik des Innenministers kaum in Frage, nach der es gelte, die Polizei zukunftsfähig zu machen, operative Strukturen zu stärken, Personal- und Finanzressourcen zu bündeln und zu erhalten. Die Kritik der DPolG fokussierte sich eher auf den Grad der Umgestaltung der Polizei Baden-Württemberg. Die Polizei des Landes sei zu gut, um derart radikal neustrukturiert zu werden. Mit diesem Ansatz schieße die Landesregierung deutlich über eine möglicherweise durchaus gemeinsam getragene Zielvorstellung hinaus. Ob sich das erwartete reformbedingte Verstärkungspotential gemessen an der Dimension der internen wie externen Verwerfungen und Umsetzungsrisiken wirklich ergebe, sei aus Sicht der DPolG wenig wahrscheinlich. Wenngleich die Projektergebnisse polizeiintern erarbeitet wurden, lege die Gewerkschaft wert auf die Feststellung, dass der Projektauftrag nicht von der Polizei, sondern vom Innenminister gekommen sei. Politische, wirtschaftliche und kulturelle Besonderheiten sowie regionale Vernetzungen würden im Übrigen weitgehend ignoriert. Durch die Reduzierung der Einsatzleitungen gehe verloren, dass sich der zuständige Einsatzsachbearbeiter im Führungs- und Lagezentrum oder im Leitrevier im seinem überschaubaren Zuständigkeitsbereich gut auskenne. Für grenzüberschreitende neue Herausforderungen, wie die Cyberkriminalität, sei die grundlegende Änderung der Polizeistruktur in diesem Stile untauglich. Zudem wurde die Entstehung zu großer Verwaltungen bemängelt. Es entstünden Leitungs- und Führungsspannen, die der Polizeiarbeit in Baden-Württemberg bislang fremd wären. Die Absicht, möglichst gleich große und gleich leistungsfähige Polizeipräsidien zu schaffen, werde auch nicht ansatzweise erreicht. Während das neue Polizeipräsidium Karlsruhe/Pforzheim/Calw künftig fast 2.400 Personalstellen im Vollzugsbereich ausweisen solle, werde das benachbarte PP Offenburg/Rastatt-BAD gerade einmal halb so viele Personalstellen auf sich vereinigen.¹²³

Schließlich eröffnete Ministerialdirektor *Herbert O. Zinell*, der Amtschef des Innenministeriums, den Vorsitzenden der Gewerkschaften im Juni 2012, dass man

¹²² Vgl. GdP digital, Ausgabe 17 vom 14.06.2012, 2-5.

¹²³ Vgl. Joachim Lautensack Landesvorsitzender der Deutschen Polizeigewerkschaft (DpolG): Öffentliche Anhörung der Arbeitskreise „Innenpolitik“ der Fraktionen der FDP/DVP und der CDU zur geplanten Polizeistrukturreform am 27.04.2012. Deutsche Polizeigewerkschaft: Struktur der Polizei des Landes Baden-Württemberg, 14.02.2012.

sie mit beratender Stimme zu den Lenkungsausschuss-Sitzungen einladen möchte, um die vorgesehenen Reformschritte gemeinsam diskutieren zu können. Lediglich der BDK und die GdP erklärten ihre Bereitschaft, sich einzubringen, die DPoIG stimmte dem nicht zu.¹²⁴

2.4 Das Management der Reform

Zum Abschluss dieses die materiellen Gegenstandsbereiche der Reform und die eingesetzten Verfahren umreißen des Kapitels, soll aufgezeigt werden, inwieweit die bislang vorliegenden Erkenntnisse eine Aussage über den Erfolg oder Misserfolg der Reform zulassen. Die Begleitung und Messung entsprechender Wirkungen wird seitens des Innenministeriums vor allem durch zwei Instrumente angestrebt. So richtete man zum einen ein fortlaufendes *Monitoring*-System ein, das die Ergebnisse und Auswirkungen der Reform messbar und beobachtbar machen und ggf. Nachbesserungen ausweisen sollte. Zum anderen entschied man, eine *Evaluation* der Polizeireform nach dem Vorbild anderer Bundesländer vorzusehen – im Sinne einer rückblickenden Erfolgsqualifizierung, sowohl intern als auch extern. Nachfolgend wurde die Stabsstelle Polizeireform beauftragt, erste Evaluationsparameter zur Reform zu erstellen, den problemlosen Zugang zu allen im Reformprozess angefallenen Daten, Akten und Informationen für eine spätere Evaluation zu gewährleisten sowie wesentliche und erfolgskritische Elemente der Polizeireform zu identifizieren, die in Form des fortlaufenden *Monitoring* beobachtet werden sollten.

Auftrag

Zentral sowohl für das Instrument *Monitoring* als auch das der Evaluation ist der Vergleich des Ist-Zustandes mit dem Soll-Zustand der Polizei Baden-Württemberg. Entscheidend ist dabei der Grad der Zielerreichung, wobei sich die Ziele der Reform aus der Schnittmenge der wesentlichen Zielpunkte des Projektauftrages, der Eckpunkte zur Struktur der Polizei Baden-Württemberg, dem Ministerratsbeschluss vom 24. Dezember 2012 und dem politischen Prozess ermitteln lassen.¹²⁵ Sie seien wie folgt in Erinnerung gerufen:

Ziele der Reform

Reformziele aus den wesentlichen Zielpunkten des Projektauftrages

- Schaffung einer leistungsfähigen, effizienten und ausgewogenen Polizeistruktur,

¹²⁴ Vgl. GdP digital, Ausgabe 17 vom 14.06.2012, 2-5.

¹²⁵ Vgl. Stabsstelle Polizeireform, 29.07.2014.

- Freisetzung personeller Synergien, mit dem Ziel, die Präsenz in den Streifen- und Ermittlungsdiensten spürbar zu erhöhen,
- Erhöhung der Qualität der Erfüllung polizeilicher Kernaufgaben durch organisatorische Maßnahmen,
- Stärkung der Bereiche mit bestehenden Handlungserfordernissen,
- Optimierung und Standardisierung des Technikeinsatzes, einschließlich der Beschaffung und Logistik,
- Optimierung der bestehenden Struktur der polizeilichen Aus- und Fortbildung sowie
- Optimierung des Einsatzes geschlossener und spezialisierter Einheiten.

Reformziele aus dem Eckpunktepapier

Das am 24. Januar 2012 übergebene Eckpunktepapier wies folgende Reformziele aus:

- Gestaltung des äußerer Organisationsaufbaus als Zwei-Ebenen-Modell,
- Aufbau 12 vergleichbarer, leistungsstarker und regional zuständiger Polizeipräsidien,
- Aufbau eines gesonderten Polizeipräsidiums Einsatz,
- Aufbau eines gesonderten Polizeipräsidiums Technik, Logistik und Service der Polizei,
- Aufbau einer Hochschule für Polizei Baden-Württemberg zur Bündelung der Ausbildung,
- Beibehaltung des LKA Baden-Württemberg,
- Realisierung eines Verstärkungspotenzials von 650 Stellen im Polizeivollzugsdienst und 200 Stellen im Nichtvollzug,
- Einhaltung der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung.

Leitprinzipien aus dem Eckpunktepapier

Darüber hinaus zielten die im Eckpunktepapier festgelegten Leitprinzipien auf die durch die Reform zu erzielende Wirkung ab und dienen insoweit als Zielvorgabe für eine wirkungsorientierte Evaluation der Polizeireform:

- Mehr Bürgerorientierung,
- Mehr Kompetenz,
- Mehr Flexibilität,
- Mehr Wirtschaftlichkeit,
- Weniger Hierarchien,
- Weniger Schnittstellen,

- Weniger Dienststellen,
- Weniger Bürokratie.

Wesentliche Reformziele aus dem politischen Prozess heraus

Ergänzend kam es aus dem politischen Prozess heraus zur Benennung weiterer Reformziele:

- Verschlankeung von Hierarchieebenen und Bündelung der Aufgabenwahrnehmung,
- Gewährleistung polizeilicher Grundversorgung,
- Personalverstärkung für die Basiseinheiten (zwei Beamte mehr pro Polizeirevier),
- Sozialverträgliche Umsetzung der Reform.

Unter Berücksichtigung dieser Zielwerte traf das Innenministerium in einer Klausurtagung mit dem Minister am 21. Juli 2014 erste Festlegungen für ein *Monitoring* der Polizeireform. Dabei wurde entschieden, die Aufgabe *Monitoring* beim Inspekteur der Polizei zu lokalisieren, die Projektleitung übernahm dementsprechend PD *Reubold*. Das *Monitoring* sollte die wesentlichen und reformerfolgskritischen Ziele der Polizeireform bis zum Einsetzen einer den Namen verdienenden Evaluation der Reform strukturiert beobachten. Bei erkennbaren Abweichungen könnten und sollten frühzeitig Optimierungsmaßnahmen eingeleitet werden. Zudem böte sich damit eine Grundlage, erwartete Anfragen der Hausspitze bzw. aus dem politischen Raum kontinuierlich oder zu bestimmten Stichtagen (etwa ein Jahr nach Umsetzung der Reform, Ende 2015 oder vor der Landtagswahl 2016) auf einer belastbaren Datenbasis strukturiert und konstruktiv beantworten zu können. Die nahezu 140 Landtagsanfragen zur Polizeireform dokumentierten, dass dies mehr als nur dem guten Willen der Beteiligten, sondern einer politischen Notwendigkeit geschuldet sei.¹²⁶

Konzept Monitoring

Gleichzeitig wurde vermittelt, dass das *Monitoring* ausdrücklich nicht in umfassende Berichtspflichten für die Dienststellen und Einrichtungen münden dürfe, um Zusatzbelastung zu vermeiden. Während des eigentlichen Reformprozesses erfolge das *Monitoring* in Form eines Projektcontrolling, eines ständigen Beobachtens von

¹²⁶ Vgl. Konzept Monitoring Polizeireform - Fassung zur Abstimmung mit der Hausspitze, Stand: 01.10.2014.

Daten und Parametern über die Erreichung der Ziele der Polizeireform sowie eines entsprechenden Berichtswesens gegenüber den Projektgremien.¹²⁷

Die Verantwortlichen analysieren und bewerten die jeweiligen Ergebnisse und erarbeiten ggf. Vorschläge für Maßnahmen zur Gegensteuerung auf der Basis standardisierter Berichte. Die Einzelberichte werden quartalsweise in eine Gesamtbewertung überführt und dem Landespolizeipräsidenten zur Entscheidung vorgelegt. Im Falle erkennbarer Fehlentwicklungen werden zunächst die Führung des Innenministeriums (MIN, Z, AL), die Runde der Polizeichefs sowie ggf. der Hauptpersonalrat und die Beauftragte für Chancengleichheit informiert.

Ablauf des Monitorings

Materiell wurden die zuvor aufgeführten Ziele der Polizeireform aus Praktikabilitätsgründen aggregiert, so dass sich das *Monitoring* letztlich auf die folgenden Zielgrößen der Reform fokussieren sollte:

Monitoring Parameter

- Das Freisetzungspotential/die Stärkung der Polizeireviere,
- die Einsatzstatistik und Interventionszeiten im Kriminaldauerdienst,
- den Aufbau der Leitstellen/die Synergien aus der Einrichtung,
- den Erfüllungsstand der Schulung von Mitarbeitern in den Bereichen Prävention/Leitstellen,
- den Einsatz von hauptamtlichen Einsatztrainern,
- die Nutzung von Controlling-Instrumenten zur Steuerung der Organisation,
- die Einsatzhäufigkeit und -zeiten im Rahmen des Polizeipräsidiums Einsatz,
- die Einsatzhäufigkeit und -zeiten der Aufrufhundertschaft,
- die Einhaltung der Personalbemessungsstandards,
- die liegenschaftliche Realisierung der Polizeireform sowie
- die Einhaltung der Wirtschaftlichkeitsberechnung.

Im ‘Konzept *Monitoring* Polizeireform‘ vom 1. Oktober 2014 wurden schließlich die folgenden Parameter für die Zielerreichung definiert und vereinbart:

Tab. 16: Parameter und Indikatoren für das Monitoring der Polizeireform¹²⁸

Lfd. Nr.	Ziel/ Rahmenbedingung	Maßnahme	Indikator(en)
1	1, 4	Leistungsstarke Öffentlichkeitsarbeit	Zeitgerechte und umfassende Medienberichte Beschwerdeaufkommen

¹²⁷ Ebd.

¹²⁸ Übernommen aus Konzept Monitoring Polizeireform - Fassung zur Abstimmung mit der Hauspitze, Stand: 01.10.2014.

2	1, 4	Gewährleistung der standardisierten Präventionsaufgaben	Erledigung Pflichtaufgaben
3	1	Effiziente Führungs- und Einsatzstäbe ohne Führungs- und Lagezentrum (FLZ)	Leistungsquote Standards QP2 (interne Verteilung) Anzahl/Quote hauptamtlicher Einsatztrainer
4	1, 4	Angemessene und qualifizierte Personalausstattung in den FLZ	Abgleich Ist (Arbeitsstärke) / Soll (Standard QP2): - Polizeivollzugsdienst (PVD) - Nichtvollzug (NVZ) - Einsatzsachbearbeiter E8 Fortbildungs-Index: - PVD - NVZ
5	1, 4	Zentrales Führen	Anteile Disponierungen durch das FLZ / durch die Organisationseinheiten (OE) Zentrale Notrufannahme realisiert?
6	1, 3, 4, 5	Zentralisierung geschlossener Einheiten - Wirkung für Polizeipräsidien (PP) (Weniger Einsätze, Zentrales Kräfte-Management) - Wirtschaftlichkeit - Regionale Verteilung der Einsätze (PP Einsatz)	Vergleich Einsatzstunden Einsatzhundertschaften / Alarmhundertschaften vor und nach der Reform Anteile Fahr- / Rüstzeiten Anzahl Einsätze in Gruppenstärke / PPen
7	1, 2	Verstärkung operative Basis; Reduzierung FüGr Prev; Einführung FüGr DirPrev	Arbeitsstärke (Soll / Ist) - Dienstgruppen - Bezirksdienst (BD) und Polizeiposten (Pp) (zusammen) - FüGr (Standards QP3) - Leistungsquote
8	1, 2	Konzentration des Mobilien Einsatzkommandos (MEK)	Einsatzzahlen MEK gesamt Vergleich mit Zahlen vor der Reform
9	1, 4	Einrichtung leistungsstarker Verkehrsunfallaufnahme (VUA)	Bearbeitungsanteil VUA / Reviere Fortbildungs-Index "Pro-Kopf-Belastung" VUA-Mitarbeiter Arbeitszeiten der VUA, differenziert in - Präsenzzeiten - Rufbereitschaftszeiten - Zeiten, in denen die Aufnahme von Katalogunfällen von anderen OEn übernommen wird
10	1, 4	Einrichtung leistungsstarker Verkehrsüberwachung (VÜ)	Geräteauslastung ("Einsatzzeiten")

11	1, 4	Schlagkräftige Kriminalpolizei (Neugliederung)	Leistungsquote Quote Führung - Ermittler; Stellenanteile in Relation zu QP-Vorgaben
12	1, 4	Landesweite Einrichtung Kriminaldauerdienst	Fallaufkommen innerhalb / außerhalb der Regelarbeitszeit
13	1, 4	Einrichtung Kriminalinspektion Cybercrime	Aufklärungsquote / Fallzahlen
14	1, 4	Leistungsstarke Kriminaltechnik - Einrichtung Zentrale Kriminaltechnik (ZKT) - Integration der Kriminaltechnischen Untersuchungen (KTUen) in das Kriminaltechnische Institut (KTI)	DNA-Quote Indikator noch auszuarbeiten, ggf. Auswertung der Fälle, in denen KTI vor Ort (Tatort) kommen
15	1, 4	Verbesserte Bekämpfung Banden- (B) / Organisierte Kriminalität (OK)	Daten aus LKA-Raster
16	1, 4	Möglichkeit, schlagkräftige Sondereinsatzkommandos einzurichten	Über Berichtswesen
17	2	Verstärkung operative Basis	Erreichungsgrad - 660 Polizeivollzugsdienst - 200 Nichtvollzug - plus zwei Stellen pro Revier - Anzahl Führungskräfte Kriminalpolizei
18	R3	Einhaltung Personalbemessungsstandards (Ausgleich des Interessenbekundungsverfahrens bedingten Unter-/ Übersolls)	Beobachtung der Stellenentwicklungen (Unter- / Übersoll der PPen)
19	R1	Sozialverträgliche Umsetzung	Anzahl Rechtsmittel gegen reformbedingte Personalmaßnahmen, untergliedert in - Stufenverfahren - Widersprüche - verwaltungsgerichtliche Verfahren - arbeitsgerichtliche Verfahren - Petitionen Anzahl Telearbeitsplätze (SVU)
20	1	Umsetzung des Musterstellenplans	Abgleich Ist / Soll (Musterstellenplan)
21	1, 7	Einrichtung eines leistungsstarken Präsidium Technik/Logistik/Service der Polizei	Qualifiziertes und ausreichendes Personal (Statusbericht) Leistungsindikatoren zum Service der Polizei
22	1, 6	Einrichtung leistungsstarker Bildungsträger	Qualifiziertes und ausreichendes Personal (Statusbericht) Leistungsindikatoren für die

			Hochschule für Polizei Baden-Württemberg Leistungsindikatoren für die regionalen Bildungszentren
23	1, R2	Realisierung der räumlichen Konzentration	Mittelfristige Bauplanung

Monitoring Polizeireform – Bericht 1. Quartal 2015¹²⁹

Im Jahr 2014 wurden die ersten Quartalsberichte und der erste Jahresbericht im Rahmen des *Monitorings* vorgelegt. Als zum Berichtszeitpunkt aktuellstes Ergebnis liegt der erste Quartalsbericht 2015 vor, auf den im Folgenden exemplarisch abgestellt wird. Für eine Vielzahl der Indikatoren stehen inzwischen nutzbare Daten zur Verfügung; für andere wird auf den laufenden Entwicklungsprozess verwiesen.

In einer Gesamtschau stellen sich die Ergebnisse wie folgt dar:

Tab. 17: Ergebnisse des ersten Quartalsberichts 2015

Ziel:	Bewertung:
Effiziente Strukturen / Leistungsstarke Dienststellen	Heterogen: Während sieben PPen ihre Einsätze im Sinne der zentralen Einsatzführung ausschließlich durch das jeweilige Führungslagezentrum führen, werden in den übrigen PPen in einer Vielzahl der Fälle die Notrufe zentral im FLZ angenommen, aber dann von dort an die nachgeordneten Organisationseinheiten zur weiteren Bearbeitung und Disponierung weitergeleitet.
Starke operative Basis/ Hohe Präsenz	Analyse der Leitungsquoten IST "brutto" und "netto" gibt Anlass zur Annahme, dass noch personelle Synergien zugunsten der operativen Basis erschlossen werden könnten. Andererseits gibt es Hinweise, dass die festgelegten Stärken in quotenrelevanten Bereichen zu niedrig angesetzt sein könnten (mittelfristige Evaluation wird angestrebt).
Langfristig finanzielle Einspareffekte	Indikatoren sind für dieses Ziel bislang nicht ausgewiesen. Sie werden im weiteren Prozess entwickelt.
Hohe Qualität bei der Erfüllung polizeilicher Kernaufgaben	Im Bereich der Verkehrsüberwachung lässt sich anhand der durchschnittlichen wöchentlichen Einsatzdauer der Großgeräte eine Verbesserung durch die Polizeireform ableiten. Weiteres Steigerungspotential ist erkennbar.
Effizienter Einsatz geschlossener Einheiten	Die geschlossenen Einheiten des PP Einsatz haben ihre Einsatzstunden weiter gesteigert. Verbesserungspotential ist erkannt. Weitere Steigerungen sind zu erwarten.
Effektive Strukturen der	Aufgrund fehlender Ergebnisse der Indikatoren und sonsti-

¹²⁹ Innenministerium Baden-Württemberg: Monitoring Polizeireform Bericht 1. Quartal 2015, 18.05.2015.

polizeilichen Aus- und Fortbildung	ger belastbarer Daten ist eine Bewertung der Zielerreichung überwiegend nicht möglich.
Effizienter und standardisierter Technikeinsatz einschließlich der Beschaffung und Logistik	Die Einrichtung des Präsidiums Technik, Logistik, Service der Polizei hat sich grundsätzlich bewährt. Die aktuelle personelle Situation führt jedoch dazu, dass einzelne Aufgaben noch nicht optimal wahrgenommen werden können.
Rahmenbedingungen:	Bewertung:
Sozialverträgliche Umsetzung	Alle entsprechenden Indikatoren belegen, dass die Polizeireform sozialverträglich gestaltet wurde.
Zügige Realisierung notwendiger Bauvorhaben	Für einen Großteil der zwölf Einzelitelmaßnahmen des Haushalts 2015/2016 wurden als wesentlicher Umsetzungsschritt die Bauunterlagen genehmigt. Die Genehmigungen der restlichen Bauunterlagen sollen im 2. Quartal 2015 vorliegen. Insgesamt laufen Planung und Umsetzung der 40 wesentlichen reformkritischen Baumaßnahmen termingerecht.
Funktionierende Stellenbewirtschaftung	Durch Abschluss der Bereinigungsarbeiten im Datenbanksystem DIPSY entsprechen im Bereich des Nichtvollzugs und des Polizeivollzugsdiensts aus Landessicht die planerischen Haushaltsstellen im Staatshaushaltsplan der tatsächlichen Stellenbewirtschaftung in DIPSY (Gesamtanzahl und Wertigkeit). Bedingt durch die sozialverträgliche Umsetzung der Polizeireform entspricht die tatsächliche Personal-/Stellensituation weiterhin (noch) nicht den haushalterischen Stellen- und Kapitelstrukturen.

Eine belastbare, sich hin zu einer Trendanalyse verdichtende Auswertung dieser ersten Bemühungen im Rahmen des *Monitoring* und eine nachfolgenden Evaluation ist zum Berichtszeitpunkt noch nicht möglich.

Tab. 18 stellt die Entwicklung der Indikatoren aus Landessicht im Detail dar. Die Analyse der einzelnen Indikatoren wird im Übrigen durch ein ausführliches Risikomonitoring ergänzt, das dem angesprochenen Quartalsbericht zu entnehmen ist.

Die Aufstellung dokumentiert, dass zehn der gewählten Indikatoren eine positive Bewertung erfahren, d.h. entsprechende Zielwerte erreicht wurden. Vor allem fällt auf, dass das Interessenbekundungsverfahren als eindeutiger Erfolg gewertet wird. Bei sieben Indikatoren findet sich dagegen Verbesserungsbedarf, so dass diese im Bericht eher negativ bewertet werden. Allerdings handelt es sich dabei vor allem um prozessbezogene Indikatoren, bei denen eine gewisse Anpassungszeit nicht überraschen sollte. Zudem besteht bei den meisten der eher negativ bewerteten Indikatoren eine positive Tendenz in Relation zu vorherigen Messungen. Bei weiteren sieben Indikatoren ist ein noch zwiespältiges Urteil erkennbar, was sich vor

allem damit verbinden dürfte, dass der Indikator landesweit sehr heterogene Werte liefert. Zudem ist bei zahlreichen der Indikatoren bislang keine wirklich belastbare Datengrundlage gegeben, da die Indikatoren erst entwickelt und die auf sie bezogenen Daten nur halbjährig erhoben werden.

Tab. 18: Entwicklung der Indikatoren (Landessicht)¹³⁰

3.3. Untersuchungsfeld: Zentralisierung geschlossener Einheiten

Ziele: Effiziente Strukturen / Leistungsstarke Dienststellen

Langfristig finanzielle Einspareffekte

Hohe Qualität bei der Erfüllung polizeilicher Kernaufgaben

Effizienter Einsatz geschlossener Einheiten

Indikator(en)	Ergebnis	Bewertung	Steuerungsmaßnahme
Einsatzauslastung BPDen	Die geschlossenen Einheiten des PP Einsatz haben im ersten Quartal 2015 306.046 Einsatzstunden (einschließlich Rüst- und Fahrzeiten) geleistet. Damit beträgt die Einsatzauslastung im ersten Quartal 2015 bei einem Personalbestand von 1.085 („tatsächliches IST“) 68 %.	Gegenüber dem Vorjahr ist im ersten Quartal 2015 eine Steigerung der Einsatzauslastung von 61 % ^a auf 68 % zu verzeichnen. Die Einsatzauslastung liegt somit oberhalb des festgelegten internen Zielwertes von 65 %. Das PP Einsatz hat zur besseren zentralen Steuerung die Koordinierung der Unterstützungseinsätze dem FEST übertragen. Sie war bisher bei den BPDen angesiedelt. Ref. 31 strebt im Zusammenwirken mit dem PP Einsatz eine verbindliche Kräftepotentialregelung an. Diese bezieht sich auf das „tatsächliche IST“ des verfügbaren Personals und nicht auf die taktische Gliederung in Einheiten. Mittelfristig ist eine weitere Steigerung der Einsatzauslastung zu erwarten.	Verbindliche Kräftepotentialregelung durch Ref. 31 zusammen mit PP Einsatz erforderlich.
Prio 1 - Einsätze	Im Januar konnten alle Prio 1 - Einsätze (gemäß der FEA Einsatz) von den Einheiten des PP Einsatz bedient werden. Im Februar konnten Prio 1 - Einsätze mit einem Kräftebedarf im Umfang von 13 TEZ bzw. BFE und im März von 37 TEZ bzw. BFE nicht vom PP Einsatz geleistet werden.	Die nähere Betrachtung der vorgelegten Zahlen hat ergeben, dass insbesondere im März 2015 ein hoher Kräftebedarf bei gleichzeitig stattfindenden Einsatzlagen zu verzeichnen war (z. B. PEGIDA, Bildungsplandemo, Rockerlagen). Darüber hinaus bestand ein hoher Unterstützungsbedarf aus anderen Bundesländern (z. B. LEGIDA bzw. EZB-Einweihung).	Verbindliche Kräftepotentialregelung durch Ref. 31 zusammen mit PP Einsatz erforderlich. Überprüfung der bisherigen Kräfteanforderungen (Anzahl und Kernkompe-

¹³⁰ Innenministerium Baden-Württemberg: Monitoring Polizeireform Bericht 1. Quartal 2015, 18. Mai 2015.

			tenzen) durch Ref. 31 mit Blick auf die Notwendigkeit einer Teilnahme durch das PP Einsatz erforderlich.
--	--	--	--

Fazit: Die Einsatzauslastung konnte durch das PP Einsatz gesteigert werden. Mittelfristig dürfte eine weitere Steigerung realistisch sein. Aus Sicht von Ref. 31 wird die angestrebte Kräftepotentialregelung zu einer deutlich verlässlicheren Kräfteverfügbarkeit führen.

3.4. Untersuchungsfeld: Verstärkung der operativen Basis

Ziele: Effiziente Strukturen / Leistungsstarke Dienststellen

Starke operative Basis / Hohe Präsenz

Indikator(en)	Ergebnis (Stichtag 01.07.2014)	Bewertung	Steuerungsmaßnahme
Verstärkung regionale Polizeipräsidien	Der Indikator soll durch einen neuen Indikator „Operative Verstärkung Polizei BW“ ersetzt werden. Die Abstimmungen zur Definition und den Berechnungsgrundlagen sind noch nicht abgeschlossen.		Keine
Verstärkung Polizeireviere	Der Indikator soll durch einen neuen Indikator „Operative Verstärkung Polizei BW“ ersetzt werden. Die Abstimmungen zur Definition und den Berechnungsgrundlagen sind noch nicht abgeschlossen.		Keine
Leistungsquote regionale Polizeipräsidien OM-Stellenzuwei-	Die Ergebnisse aus dem Jahresbericht 2014 sind aufgrund des Erhebungsstichtags weiterhin beständig. ⁷ Die Auswertungen hatten ergeben, dass	Die Überschreitungen werden als unwesentlich bewertet und auf eine fehlende nachträgliche Bereinigung der Leistungsquote (FaSi, hauptamtliche Konfliktberater / ET, IVLZ ⁸) und eine erhöhte Stellenzu-	Überprüfung anhand der nächsten Stichtagsbetrachtung am 01.07.2015

	<p>ben, dass landesweit die tatsächliche Arbeitsstärke (aktive Personen) in den Leitungsbereichen um 143,8 VZÄ im Vergleich zu den festgelegten Standards / Planstellen überschritten ist.</p> <p>Ref. 33 hat auftragsgemäß die Überschreitungen bei den zehn PPen analysiert.</p>	<p>Polizeipräsidien IST „brutto“. Zusätzlich sind weitere Verstärkungen / befristete Umsetzung im Leitungsbereich, insbesondere FES und FÜGr PRev und VPDDir, festzustellen.</p> <p>Die Ergebnisentwicklung ist mittelfristig zu beobachten, bevor evtl. Anpassungen der Standards nach einer Evaluation in Betracht gezogen werden.</p>	<p>trachtung am 01.07.2015 durch Ref 33 erforderlich.</p>
--	--	--	---

Fazit: Die landesweite Analyse der Leitungsquoten IST "brutto" und "netto" gibt Anlass zur Annahme, dass noch personelle Synergien zugunsten der operativen Basis vorhanden sind. Gleichwohl gibt es auch Hinweise, dass die festgelegten Stärken in quotenrelevanten Bereichen ggf. zu niedrig angesetzt sein könnten und mittelfristig evaluiert werden sollten.

3.5. Untersuchungsfeld: Einrichtung leistungsstarker VUA

Ziele: Effiziente Strukturen / Leistungsstarke Dienststellen

Hohe Qualität bei der Erfüllung polizeilicher Kernaufgaben

Indikator(en)	Ergebnis	Bewertung	Steuerungsmaßnahme
<p>Bearbeitungsanteil VUA an tödlichen VU</p>	<p>Der Bearbeitungsanteil betrug landesweit im ersten Quartal 2015 84,2 %.</p> <p>Insgesamt wurden von 82 tödl. VU zehn durch andere OEen der VPDDir sowie drei durch Polizeirevier (PPen FR, OG, TUT) aufgenommen.</p>	<p>Grundsätzlich muss berücksichtigt werden, dass aufgrund der geringen Anzahl von tödl. VU große prozentuale Abweichungen entstehen können (z. B. ein tödlicher VU beim PP S im Berichtszeitraum, dieser wurde durch VÜ aufgenommen, d. h. Bearbeitungsquote VUA 0 %). Teilweise wird das Spezialistenwissen der VUA noch nicht vollständig abgerufen bzw. werden Unfälle entgegen der Landesvorgabe durch andere OEen der VPDDir bearbeitet.</p>	<p>Erhebung der Gründe der Aufnahmen durch andere OEen der VPDDir durch Ref. 31 erforderlich.</p>
<p>Bearbeitungsanteil VUA an VU mit schwerverletzten Personen</p>	<p>Der Bearbeitungsanteil ist landesweit weiterhin heterogen. Der Landeschnitt ist von 48,9 % in 2014 auf 59,2 % im ersten Quartal 2015 gestiegen. Die PPen HN, KN, MA, OG und TUT weisen einen Bearbeitungsanteil von bzw. unter 50 % auf. Be-</p>	<p>Die Steigerung ist ein erstes Ergebnis der innerhalb der PPen bereits initiierten Maßnahmen.</p> <p>Durch OE-übergreifende Gespräche, entsprechende Sensibilisierung der FLZen und PRev sowie durch organisatorische Änderungen werden weitere Steigerungen erwartet.</p>	<p>Ref. 31 hat mit den Dienststellen Gespräche geführt.</p> <p>Die örtlichen Prozesse, insbesondere bei den PPen HN, KN, MA und</p>

3.6. Untersuchungsfeld: Einrichtung leistungsstarker VÜ

Ziele: Effiziente Strukturen / Leistungsstarke Dienststellen

Hohe Qualität bei der Erfüllung polizeilicher Kernaufgaben

Indikator(en)	Ergebnis	Bewertung	Steuerungsmaßnahme
VÜ Geräteauslastung	Die Geräteauslastung ist landesweit nach wie vor heterogen. Der landesweite Durchschnitt liegt bei 17,58 h / Woche. Insbesondere die PPen AA und OG fallen durch eine sehr niedrige Auslastung mit jeweils unter 10 h / Woche auf. Die PPen FR und RT weisen durchschnittliche Einsatzzeiten von über 25 h / Woche auf.	Die Geräteauslastung muss in einigen PPen noch optimiert werden. Der landesweite Durchschnitt konnte von 14,87 h / Woche in 2014 auf 17,58 h / Woche im ersten Quartal 2015 gesteigert werden. Beim PP OG ist das Personal mit der Begleitung von GST belastet, ferner sind die Messbeamten/-innen durch Krankheiten nur bedingt einsatzfähig. Beim PP AA ist die niedrige Auslastung u. a. durch den zusätzlichen Einsatz einer alten Messanlage mit störanfälliger Technik zu erklären. Darüber hinaus kam es auch hier durch Erkrankungen von Messbeamten / -innen zu Ausfällen.	Die örtlichen Prozesse, insbesondere bei den PPen AA und OG, werden weiterhin durch Ref. 31 beobachtet. Durch personelle Schwerpunktsetzung im Rahmen einer Konzeption „Geschwindigkeitsüberwachung“ beim PP OG, die zum April 2015 in Kraft tritt, wird eine Steigerung der Geräteauslastung erwartet.

Fazit: Aus den vorliegenden Zahlen lässt sich eine strukturelle und qualitative Verbesserung durch die Polizeireform ableiten. In den Jahren 2008 - 2013 lag die durchschnittliche wöchentliche Einsatzdauer der Großgeräte im Land bei 333 h, im Jahr 2014 bei 362 h und im ersten Quartal 2015 bei 440 h. Bei einigen Präsidien ist noch Optimierungspotential vorhanden.

3.7. Untersuchungsfeld: Schlagkräftige Kriminalpolizei¹¹

Ziele: Effiziente Strukturen / Leistungsstarke Dienststellen

Hohe Qualität bei der Erfüllung polizeilicher Kernaufgaben

Indikator(en)	Ergebnis	Bewertung	Steuerungsmaßnahme
Ermittlerquote KPDDir	Der Indikator ist noch nicht abschließend definiert. Die erste Datenerhebung ist im Rahmen der Personalstärkeerhebung zum 01.07.2015 vorgesehen.		Keine

3.8. Untersuchungsfeld: Konzentration des MEK

Ziele: Effiziente Strukturen / Leistungsstarke Dienststellen

Starke operative Basis / Hohe Präsenz

Indikator(en)	Ergebnis	Bewertung	Steuerungsmaßnahme
Einsatzstunden MEK	Keine	Halbjährlich zu erhebender Wert.	

3.9. Untersuchungsfeld: Landesweite Einrichtung KDD

Ziele: Effiziente Strukturen / Leistungsstarke Dienststellen

Hohe Qualität bei der Erfüllung polizeilicher Kernaufgaben

Indikator(en)	Ergebnis	Bewertung	Steuerungsmaßnahme
Interventionszeiten KDD	Landesweit konnten knapp 91 % der Anfahrten innerhalb der Interventionszeit (x+60 Min.) durchgeführt werden. Die durchschnittliche Interventionszeit liegt bei allen PPen deutlich unter 60 Min.	Die Interventionszeiten stellen in ihrer aktuellen Form erste Anhaltswerte dar. Offensichtliche Bedienfehler im Umgang mit den Statusmeldungen konnten festgestellt werden. Die Auswertung erfolgte durch das PTLs Pol anhand protokollierter Parameter (u. a. Bedienung Status-tasten) im Einsatzleitsystem VI-ADUX. Hierbei bedarf es noch der	Sensibilisierung der Dienststellen im Umgang mit den Statusmeldungen und Detailbetrachtung der Interventionszeiten und Einsatzanlässe des KDD durch

		Prüfung, welche Einsatzanlässe für die Auswertung der Interventionszeit herangezogen werden sollen.	Ref. 32.
--	--	---	----------

Fazit: Die Interventionszeiten im ersten Quartal 2015 stellen sich positiv dar. Ob diese Werte repräsentativ sind, wird die Auswertung im zweiten Quartal zeigen.

3.10. Untersuchungsfeld: Einrichtung Kriminalinspektion Cybercrime

Ziele: Effiziente Strukturen / Leistungsstarke Dienststellen

Hohe Qualität bei der Erfüllung polizeilicher Kernaufgaben

Indikator(en)	Ergebnis	Bewertung	Steuerungsmaßnahme
Personalausstattung K5	Keine	Halbjährlich zu erhebender Wert.	

3.11. Untersuchungsfeld: Leistungsstarke Kriminaltechnik

Ziele: Effiziente Strukturen / Leistungsstarke Dienststellen

Hohe Qualität bei der Erfüllung polizeilicher Kernaufgaben

Indikator(en)	Ergebnis	Bewertung	Steuerungsmaßnahme
Tatortquote WED	Keine	Halbjährlich zu erhebender Wert.	
Bearbeitungsdauer DNA	Keine	Halbjährlich zu erhebender Wert.	

Hinweis: Die Eignung beider Indikatoren wurde geprüft. Die Tatortquote WED ist aufgrund der Erfüllungsquote an Tatorteinsätzen im Zusammenhang mit den massenhaft anfallenden WED-Fällen für die Darstellung der Leistungsfähigkeit der K8 der Polizeipräsidien geeignet. Die DNA-Auswertung ist mit Blick auf die Bewältigung herausragender Lagen der Schwermriminalität einer der wichtigsten Aufgabenbereiche der forensischen Kriminaltechnik. Insofern sind die Bearbeitungszeiten ebenfalls ein geeigneter Indikator zur Abbildung der sich aus der Polizeireform ergebenden Effekte im KTI.

3.12. Untersuchungsfeld: Verbesserte Bekämpfung B / OK

Ziele: Effiziente Strukturen / Leistungsstarke Dienststellen

Hohe Qualität bei der Erfüllung polizeilicher Kernaufgaben

Indikator(en)	Ergebnis	Bewertung	Steuerungsmaßnahme
Banden- und OK-Ermittlungsverfahren	Keine	Halbjährlich zu erhebender Wert.	

3.13. Untersuchungsfeld: Einrichtung und Führen von Sonderkommissionen

Ziele: Effiziente Strukturen / Leistungsstarke Dienststellen

Hohe Qualität bei der Erfüllung polizeilicher Kernaufgaben

Indikator(en)	Ergebnis	Bewertung	Steuerungsmaßnahme
Unterstützungsquote Sonderkommission	Keine	Halbjährlich zu erhebender Wert.	

3.14. Untersuchungsfeld: Sozialverträgliche Umsetzung (SVU)

Rahmenbedingung: Sozialverträgliche Umsetzung

Indikator(en)	Ergebnis	Bewertung	Steuerungsmaßnahme
SVU - Stufenverfahren	Ein anhängiges Stufenverfahren	Bezogen auf die Vielzahl am IBV teilgenommener Personen fällt die Anzahl an Streitfällen nicht ins Gewicht. Es kann von einem Erfolg des IBV gesprochen werden.	Keine
SVU - Widersprüche	22 Widersprüche gegen Versetzungsverfügungen (Jahresbericht 2014: 39 Verfahren)		
SVU – verwaltungsgerichtliche Verfahren	Sechs anhängige verwaltungsgerichtliche Klagen		
SVU - arbeitsgerichtliche Verfahren	Keines		
SVU- Telearbeitsplätze	Sechs Telearbeitsplätze (Jahresbericht 2014: sechs Telearbeitsplätze)	Reiner Zählwert	Keine

Fazit: Die Fortschreibung hat gezeigt, dass sich die ohnehin niedrigen Werte weiter verringert haben. Die wenigen noch vorhandenen Streitfälle werden sukzessi-

ve abgearbeitet. An dem Fazit der gelungenen sozialverträglichen Umsetzung wird sich nichts mehr ändern.

3.15. Untersuchungsfeld: Umsetzung der (vorläufigen) Stellenpläne

Ziel: Effiziente Strukturen / Leistungsstarke Dienststellen

Rahmenbedingung: Funktionierende Stellenbewirtschaftung

Indikator(en)	Ergebnis (Stichtag 23.02.2015)	Bewertung	Steuerungsmaßnahme
Stellenplan NVZ-Beamte	Im Landesergebnis wurde die Übereinstimmung von planerischen HH-Stellen und der tatsächlichen Stellenbewirtschaftungssituation durch den Abschluss der Bereinigungsarbeiten in DIPSY zu 100 % erreicht (Gesamtanzahl und Wertigkeiten). Acht DSt. befinden sich nun im Untersoll (2014: elf), acht DSt. im Übersoll (2014: fünf). Die Werte der einzelnen DSt. liegen zwischen 70,4 % (PP MA) und 149,2 % (PP FR).	Im Vergleich zum Jahresbericht 2014 wurden im Bereich NVZ-Beamte die stellenwirtschaftlichen Bereinigungsarbeiten zwischenzeitlich abgeschlossen. Dadurch hat sich das Landesergebnis zwar von 98,2 % auf 100 % verbessert, aber die Ergebnisse der DSt. entwickelten sich heterogen (positive und negative Entwicklungen). Bedingt durch die sozialverträgliche Umsetzung der Polizeireform entspricht die tatsächliche Personal- / Stellensituation bei allen einzelnen DSt. weiterhin (noch) nicht den haushalterischen Stellen- und Kapitelstrukturen. Die Gesamtsumme der Stellen im Über- / Untersoll (ohne Berücksichtigung der Wertigkeiten) hat sich von 94 auf 83 Stellen reduziert.	Fortführung der landesweiten Stellenausgleichsmaßnahmen durch die KOST beim Ref. 33 erforderlich.
Stellenplan NVZ-Beschäftigte	Im Landesergebnis wurde die Übereinstimmung von planerischen HH-Stellen und der tatsächlichen Stellenbewirtschaftungssituation durch den Abschluss der Bereinigungsarbeiten in DIPSY zu 100 % erreicht (Gesamtanzahl und Wertigkeiten). Neun DSt. befinden sich weiter im Untersoll (2014: neun), sieben DSt. nun im Übersoll (2014: sechs). Die Werte differieren zwischen 80,9 % (PP E) und 135,0 % (PP FR).	Im Vergleich zum Jahresbericht 2014 wurden im Bereich NVZ-Beschäftigte die stellenwirtschaftlichen Bereinigungsarbeiten zwischenzeitlich abgeschlossen. Dadurch hat sich das Landesergebnis zwar von 99,5 % auf 100 % verbessert, aber die Ergebnisse der DSt. entwickelten sich heterogen (positive und negative Entwicklungen). Bedingt durch die sozialverträgliche Umsetzung der Polizeireform entspricht die tatsächliche Personal- / Stellensituation bei allen einzelnen DSt. weiterhin (noch) nicht den haushalterischen Stellen- und Kapitelstrukturen. Die Gesamtsumme der Stellen im Über- / Untersoll (ohne Berücksich-	Fortführung der landesweiten Stellenausgleichsmaßnahmen durch die KOST beim Ref. 33 erforderlich.

		tigung der Wertigkeiten) hat sich von 342,5 auf 326 Stellen reduziert.	
Stellenplan PVD	Im Landesergebnis wurde die Übereinstimmung von planerischen HH-Stellen und der tatsächlichen Stellenbewirtschaftungssituation zu 100 % erreicht (Gesamtanzahl und Wertigkeiten). Weiterhin befinden sich neun DSt. im Untersoll (2014: neun), sieben DSt. im Übersoll (2014: sieben). Die Werte der einzelnen Dienststellen liegen zwischen 96,1 % (PPE) und 114,3 % (HfPolBW).	Beim PVD waren die stellenwirtschaftlichen Reinigungsarbeiten bereits abgeschlossen. Daher beträgt das Landesergebnis weiter 100 %. Bedingt durch die sozialverträgliche Umsetzung der Polizeireform entspricht die tatsächliche Personal-/ Stellensituation bei den einzelnen Dienststellen (noch) nicht den haushalterischen Stellen- und Kapitelstrukturen. Bei allen sind Ausgleichsmaßnahmen erforderlich. Auch beim PP LB, wo die Stellenanzahl bereits 100 % entspricht (wegen nicht übereinstimmender Stellenwertigkeiten). Die Gesamtsumme der Stellen im Über- / Untersoll (ohne Berücksichtigung der Wertigkeiten) hat sich von 382 auf 364 Stellen reduziert.	Fortführung der Stellenausgleichsmaßnahmen durch die KOST beim Ref. 33 erforderlich.

Fazit: Der Zielerreichungsgrad stellte sich beim PVD und beim NVZ im Jahresbericht 2014 noch unterschiedlich dar. Durch Abschluss der Reinigungsarbeiten in DIPSY liegt nun ein einheitliches Landesergebnis von 100 % vor. In allen drei Bereichen entsprechen somit aus Landessicht die planerischen HH-Stellen der tatsächlichen Stellenbewirtschaftungssituation (Gesamtanzahl und Wertigkeit).

Im Bereich des PVD ist infolge der relativ geringen Schwankungsbreite von 96,1 % bis 114,3 % weiter davon auszugehen, dass leistungsstarke Dienststellen vorhanden sind.

In beiden Bereichen des NVZ ist die Personal- und Stellensituation weiterhin sehr heterogen. Es gibt - zu Lasten von Dienststellen im Untersoll – einzelne sehr leistungsstarke Dienststellen.

Um landesweit vergleichbare Leistungsstärken zu erhalten, sind zwingend die begonnenen Ausgleichsmaßnahmen fortzusetzen. Die vorhandenen Über- und Untersollsituationen bei den Dienststellen konnten im Vergleich zum Jahresbericht 2014 bereits belegbar abgebaut werden (45,5 Stellen ohne Berücksichtigung von mehreren Hundert Wertigkeitsausgleichen).

3.16. Untersuchungsfeld: Einrichtung leistungsstarkes PTLs Pol

Ziele: Effiziente Strukturen / Leistungsstarke Dienststellen

		<p>Anwendungen teilweise an Externe vergeben werden und die haushalterischen Aufgaben des Digital-funks BOS konnten bislang nicht übernommen werden.</p> <p>Darüber hinaus können bspw. beschlossene Maßnahmen im Technikprogramm nur mit zeitlicher Verzögerung umgesetzt und die Koordinierungs- und Beratungsfunktion des PTLs Pol für strategische Planung im Bereich der Technik kann nicht im erforderlichen Maß wahrgenommen werden.</p>	
--	--	---	--

Fazit: Die Einrichtung des PTLs Pol hat sich grundsätzlich bewährt. Durch die bislang eingeleiteten Maßnahmen konnte noch keine erkennbare Verbesserung der Personalsituation erreicht werden. Eine weitere Analyse und Prüfung zur Einleitung geeigneter Steuerungsmaßnahmen ist erforderlich.

3.17. Untersuchungsfeld: Einrichtung leistungsstarker Bildungsträger

Ziele: Effiziente Strukturen / Leistungsstarke Dienststellen

Langfristig finanzielle Einspareffekte

Effektive Strukturen der polizeilichen Aus- und Fortbildung

Indikator(en) ¹³	Ergebnis	Bewertung	Steuerungsmaßnahme
Fortbildungsindex intern	Ergebnisse liegen nicht vor	Der Indikator ist definiert. Erste Ergebnisse werden frühestens zu Beginn des 3. Quartals 2015 erwartet.	
Fortbildungsindex dezentral	Ergebnisse liegen nicht vor	Der Indikator ist definiert. Erste Ergebnisse werden frühestens zu Beginn des 3. Quartals 2015 erwartet.	
Fortbildungsindex zentral HfPol BW	Ergebnisse liegen nicht vor	Der Indikator ist definiert. Erste Ergebnisse werden frühestens zu Beginn des 3. Quartals 2015 erwartet	
Fortbildungsindex zentral	Ergebnisse liegen nicht vor	Der Indikator ist definiert. Erste Ergebnisse werden frühestens zu Beginn des 3. Quartals 2015 erwart-	

PP Einsatz		tet.	
Leistungsfähige HfPolBW	Statusbericht der HfPolBW zum 1. Quartal 2015.	<p>Der Statusbericht hat nach einer ersten Prüfung durch das Projekt die im Jahresbericht 2014 aufgeführten Optimierungsbedarfe bestätigt, aber auch deutliche Verbesserungen im personellen Bereich gezeigt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die sehr angespannte Personalsituation im Institutsbereich Cybercrime hat sich durch entsprechende Stellenbesetzungen entspannt. <p>Kritisch bleiben hingegen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Arbeitsstärken (Ist-Stärke), insbesondere in der Verwaltung - Fachliche Qualifizierung des ehemals bei der Bereitschaftspolizei im Rahmen der Ausbildung des mittleren PVD tätigen Lehrpersonals, das über das IBV den Institutsbereichen Kriminalitätsbekämpfung und Einsatz / Verkehr zugewachsen ist. 	<p>Analyse und Prüfung des Statusberichts durch die Referate 33 und 34 erforderlich.</p> <p>Anforderung eines aussagekräftigen Halbjahresberichts (mit belastbaren Zahlen) über die Leistungsfähigkeit der Fortbildung durch Ref. 33.</p> <p>Maßnahmen zur Erreichung der Funktionsfähigkeit von iBMS 2.0 durch Ref. 34 in Absprache mit dem PTL Pol erforderlich.</p>

Fazit: Seriöse Aussagen zum Zielerreichungsgrad sind nach wie vor wegen fehlender Ergebnisse zu den Indikatoren nicht möglich.

3.18. Untersuchungsfeld: Realisierung der räumlichen Konzentration

Ziele: Langfristig finanzielle Einspareffekte

Rahmenbedingung: Zügige Realisierung notwendiger Bauvorhaben

Indikator(en)	Ergebnis	Bewertung	Steuerungsmaßnahme
Umsetzung reformbedingter Baumaßnahmen	Siehe Anlage „Statusmeldung reformkritische Baumaßnahmen“ (I2)	Alle 40 wesentlichen reformkritischen Baumaßnahmen sind im Zeitplan.	Keine

Fazit: Mit der Verabschiedung des Staatshaushaltplans 2015 / 2016 sind die finanziellen Voraussetzungen für zwölf Einzeltitelmaßnahmen (Baumaßnahmen mit einem Gesamtvolumen von über 2 Mio. Euro) geschaffen¹⁴. Die bauliche Umsetzung dieser Maßnahmen ist maßgeblich von der Genehmigung der Bauunterlagen abhängig.

Im 1. Quartal 2015 wurden die Bauunterlagen für einen Großteil der zwölf Einzeltitelmaßnahmen genehmigt, bspw. für die FLZen AA, MA, UL und S sowie für das Polizeirevier Schwäbisch Hall. Die Genehmigungen der restlichen Bauunterlagen sollen im 2. Quartal 2015 vorliegen.

Insgesamt laufen die Planungen und Umsetzungen der wesentlichen reformkritischen Baumaßnahmen termingerecht.

Neben dem fortlaufenden *Monitoring*-Prozess wurden inzwischen auch die Pläne für eine Evaluation der Polizeireform im Sinne einer rückblickenden Wirkungskontrolle konkretisiert. In den Einzel- wie Querschnittsprojekten der Polizeireform wurden in den vorliegenden Entwürfen insgesamt 67 Evaluationsparameter für vier Evaluationsfeldern bestimmt: die innere Organisationsstruktur, die äußere Organisationsstruktur, die personellen und haushalterischen Synergien sowie die Auswirkungen der Reform. Sie beschreiben Aussagen zur Zielerreichung und zur Wirkungserzielung der einzelnen Maßnahmen. Eine Vervollständigung der Evaluationsparameter verbindet sich damit aus der Sicht der Stabsstelle Polizeireform natürlich (noch) nicht. In der vorliegenden Form bieten sie lediglich die Grundlage für das weitere Vorgehen.¹³¹ Im Rahmen einer diesbezüglichen Abteilungsleiterklausur am 23. Juli 2014 in Schorndorf wurde darüber hinaus entschieden, eine den Namen verdienende „echte“ Evaluation zu einem späteren Zeitpunkt durchzuführen, einem Zeitpunkt, zu dem die Reform zumindest soweit umgesetzt ist, dass die zu erwartenden Effekte auch tatsächlich feststellbar sind. Neben einer eher internen Evaluation soll ein externer Verwaltungswissenschaftler beauftragt werden, die Organisationsstrukturen vor dem Hintergrund der Gesamtverwaltungsorganisation in Baden-Württemberg zu bewerten. Sowohl die interne als auch die externe Evaluation stellen mithin die nächsten Schritte dar, den Erfolg der Polizeireform Baden-Württemberg empirisch belastbar einschätzen zu können.

Evaluationsdesign

¹³¹ Vgl. Stabsstelle Polizeireform, 29.07.2015.

II. Die Polizei in den deutschen Flächenländern: Status quo und Reformaktivitäten

Nach dem Ausweis der wesentlichsten Elemente der Polizeireform Baden-Württemberg soll ein knapper Vergleich mit entsprechenden Reformaktivitäten in anderen Flächenländern folgen, um zu einer erweiterten Beurteilung des Stuttgarter Reformansatzes beizutragen. Die Analyse ist zweistufig angelegt: Während ein Vergleich aller Flächenländer anhand von Primärindikatoren einen Überblick zum Reformgeschehen bietet, wird in einer Reihe sich anschließender Fallstudien über unterschiedliche Vorgehensweisen und deren Vor- wie Nachteile berichtet. Die Auswahl erfolgte auf der Basis der territorialen Gegebenheiten (West-Ost), der Größenordnung (groß-klein), des materiellen Selbstverständnisses (innovativ-anpassungsorientiert) sowie der gegebenen Zugangsmöglichkeiten; die Fachöffentlichkeit spricht in solchen Fällen von *least similar cases*. Ein methodisch strengen Regeln unterliegender Vergleich verbindet sich damit nicht, wohl aber ein erweiterter Einblick in Polizeireformen in Deutschland, ein bislang erstaunlich wenig bearbeitetes Themenfeld.

1. Ein Vergleich der Flächenländer

Polizei ist im deutschen Föderalismus Ländersache (Art. 70 und 73 GG). Dementsprechend haben sich in den Flächenländern unterschiedliche Polizeistrukturen herausgebildet. So wurden in den Besatzungszonen nach Ende des Zweiten Weltkriegs zunächst Organisationsstrukturen aufgebaut, die durch das jeweilige Vorverständnis der alliierten Besatzungsmächte geprägt waren. Im Zeitablauf verloren diese aber im Zuge zahlreicher Reformen an Bedeutung. Gleichwohl findet sich mit Blick auf die Polizeiorganisation der 13 Flächenländer noch immer ein sehr heterogenes Bild. Dies gilt gleichermaßen für das Organisationsverständnis und die Aufgabenwahrnehmung, die in Teilen einem Funktionalprinzip, in Teilen einem Regionalprinzip folgen. In der Aufgabenerfüllung findet sich dagegen eine weitergehende Homogenität, die sich vor allem dem gemeinsamen Strafgesetzbuch und einer einheitlichen Strafprozessordnung verdankt, einschließlich der bundeseinheitlichen Polizeidienstvorschriften und der von der Innenministerkonferenz beschlossenen Rahmenplanungen und Programme.¹³²

¹³² Vgl. Frevel, Bernhard; Groß, Hermann: „Polizei ist Ländersache!“ – Politik der Inneren Sicherheit, in: Die Politik der Bundesländer, 2008.

Trotz der organisationsstrukturellen Unterschiede ist ein Vergleich von Landespolizeien allerdings fruchtbar, da sie sich meist vergleichbaren Herausforderungen gegenüber sehen: haushalterischen Engpässen, grenzüberschreitender Kriminalität (auch als Folge der Europäisierung), demographischem Wandel, ansteigender Wirtschafts- und Cyberkriminalität sowie all jenen sicherheitspolitischen Herausforderungen, die sich mit verstärkten weltweiten Migrationsprozessen verbinden. Im Folgenden soll zunächst untersucht werden, welche Unterschiede, aber auch Gemeinsamkeiten sich in den Landespolizeien finden: organisationsstrukturell, verfahrensbezogen und mit Blick auf die jeweilige materielle Ausstattung. Dabei werden die Landespolizeien nach unterschiedlichen Indikatoren kategorisiert und typisiert. Zudem wird erfasst, wie deutsche Landespolizeien den gegebenen und situativen Herausforderungen durch Reformen (vor allem nach der Jahrtausendwende) zu begegnen suchen.

Staats- und verwaltungswissenschaftlich wird der Untersuchungsgegenstand dem Politikfeld „Innere Sicherheit“ zugeordnet, das bekanntlich dadurch kennzeichnet ist, dass staatlich legitimierte Organe das öffentliche Gewaltmonopol im Rahmen rechtlicher Regeln exekutiv und ggf. unter Anwendung unmittelbaren Zwangs ausüben.¹³³ Die in diesem Kontext handelnden Organe sind vor allem die Staatsanwaltschaft und die Polizei, wobei die Fachöffentlichkeit wiederum zwischen einzelnen Handlungsfeldern unterscheidet.¹³⁴ Während sich Untersuchungen zur „Polizeipolitik“ mit der Aufbau- und Ablauforganisation, dem Einsatz und der Verwendung von Personal wie materiellen Ressourcen der Polizei befasst, sind Strategien der Straftatenverhütung und -verfolgung Gegenstand der „Kriminalpolitik“. Die „Politiken der Inneren Sicherheit“ schließlich befassen sich mit der Gewährleistung persönlicher Freiheit durch die staatliche Exekutive, mithin mit den Kompetenzen und Strategien der Gefahrenabwehr unter Anwendung staatlicher und gesellschaftlicher Kontrolle, bis hin zum Einsatz von Zwangsmitteln. Eine eigene „Polizeiforschung“ oder „Polizeiwissenschaft“, etwa in Form entsprechender Studiengänge oder Lehreinheiten, findet sich in Deutschland bisher nur sehr punktuell.

Das breite Politikfeld „Innere Sicherheit“ lässt sich in diesem Kontext als ein Netzwerk sehr unterschiedlicher Akteure betrachten. Es setzt sich im Wesentlichen aus drei konzentrischen Kreisen zusammen:

Einordnung der Untersuchung

¹³³ Vgl. Reuter, Manfred: Modernisierung der Landesverwaltung. Eine Implementationsstudie am Beispiel der Polizei in Nordrhein-Westfalen (NRW), 2007, 33; Knelangen, Wilhelm: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess, 2001.

¹³⁴ Lange, Hans-Jürgen/ Schenk, Jean-Claude: Polizei im kooperativen Staat, Wiesbaden, 2004, 135

- Einem Zentralbereich mit den staatlich-exekutiven Sicherheitsbehörden (Polizeien, Staatsanwaltschaft, Nachrichtendienste);
- dem politisch-institutionellen Umfeld aus Einrichtungen, die in einem rechtlich definierten Verhältnis zum Zentralbereich stehen und über Entscheidungs-Weisungs- und Kontrollrechte verfügen (Innenministerkonferenz, Innenministerien, Innenausschüsse, Facharbeitskreise u.a.m.);
- schließlich einem dem korrespondierenden politischen Umfeld mit nicht-normierten Interaktionsbeziehungen, aber beträchtlichem Einwirkungs- und Durchsetzungspotential (Medien, Gewerkschaften, Personalräten, Forschungseinrichtungen etc.).¹³⁵

Dementsprechend bietet es sich an, bei einer Analyse von Polizeireformen in den Flächenländern diese Akteure in den Blick zu nehmen, da sie alle, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, an der reformpolitischen Willensbildung und nachfolgenden Entscheidungsprozessen beteiligt sind. Auch gilt es zu beachten, dass Polizeireformen häufig in Prozesse umfangreicherer Verwaltungsmodernisierung eingebettet sind, je nachdem welche Staats- und Verwaltungskonzepte dem zugrunde lagen.¹³⁶

Wie jede öffentliche Einrichtung wird auch die Polizei daran gemessen, wie gut sie die Erwartungen der Ziel- und Betroffenengruppen zu erfüllen vermag. Grundlegende Erwartungen an die Polizei – als Teil der Eingriffsverwaltung in Abgrenzung zur Leistungsverwaltung – sind die Gefahrenabwehr und eine effektive Strafverfolgung. Ihre Leistungsfähigkeit wird durch die jeweilige Organisationsstruktur, die gewählten Verfahren sowie die materiell verfolgten Politiken und deren Gewährleistung, vor allem mit Blick auf finanzielle und personelle Ressourcen sowie die Sachmittel, bestimmt. Die erste und dritte Dimension (Organisationsstruktur und materielle Ausrichtung) lassen sich belastbar anhand verschiedener Indikatoren über die Landespolizeien hinweg vergleichen, während die zweite Dimension, die der Verfahrens- bzw. Prozessorganisation, wesentlich schwieriger über Indikatoren darstellbar ist, da sich hierzu nur wenige und zudem wenig konsistente und valide Daten finden. Unter Berücksichtigung dieser Einschränkung soll im Folgenden versucht werden, die Landespolizeien nach Unterschieden und Gemeinsamkeiten einem ersten Vergleich zuzuführen.

Organisationsstrukturen

¹³⁵ Vgl. Lange, Hans-Jürgen 2000b: Netzwerke im Politikfeld Innere Sicherheit; Lange, Hans-Jürgen/ Schenk, Jean-Claude: Polizei im kooperativen Staat, Wiesbaden, 2004, 120 f.

¹³⁶ Vgl. Lange/Schenk: Polizei im kooperativen Staat, 2004, 71 ff; zu den dem zugrunde liegenden Ansätzen der Verwaltungsmodernisierung vgl. die Untersuchungen des Autors im Literatur- und Materialverzeichnis.

Vergleich des Status quo der Landespolizeien

Verwaltungstraditionen

Nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelten sich aufgrund der bereits angesprochenen sehr unterschiedlichen Verwaltungstraditionen der Besatzungsmächte zunächst grundlegend differente polizeiliche Organisationsstrukturen. Während die Ausbildung der Nationalen Volksarmee in der DDR eine ganz eigene Entwicklung darstellte, kam es, wie aufgezeigt, in den Flächenländern der Bundesrepublik zu erheblichen Unterschieden, vor allem dadurch, dass in den US-amerikanisch geprägten Regionen zunächst starke kommunale Polizeibehörden eingerichtet wurden, während man etwa im Bereich der französischen Besatzungsmacht auf Landesebene zentralisierte Polizeien schuf. Die kommunalen Polizeistrukturen verfielen im Verlauf der Nachkriegsjahrzehnte allerdings zusehends, zentralisierte Modelle setzten sich durch. Gleichwohl sind auch heute noch grundlegende organisationsstrukturelle Differenzen in den Landespolizeien erkennbar, was sich vor allem in den Hierarchieebenen widerspiegelt, innerhalb derer die Polizeiarbeit in den einzelnen Flächenländern organisiert ist. Da die Stadtstaaten wiederum grundlegend andere Bedingungen und Organisationselemente aufweisen, konzentriert sich die nachfolgende Übersicht auf die Flächenländer der Republik.

Tab. 19: Vergleich der Hierarchieebenen in den Landespolizeien

Bundesland	Anzahl der Verwaltungsebenen	Bezeichnungen der Verwaltungsebenen (absteigende Hierarchieebene)
Baden-Württemberg	Zweistufig	Innenministerium; Polizeipräsidium
Bayern	Dreistufig	Bayerischen Staatsministerium des Innern; Polizeipräsidium; Polizeiinspektion bzw. Polizeistation
Brandenburg	Vierstufig	Ministerium des Innern; Polizeipräsidium; Polizeidirektion; Polizeiinspektion
Hessen	Dreistufig	Ministerium der Innern und für Sport; Polizeipräsidium; Polizeidirektion
Mecklenburg-Vorpommern	Dreistufig	Innenministerium; Polizeipräsidium; Polizeiinspektion
Niedersachsen	Dreistufig	Ministerium für Inneres und Sport; Polizeidirektion; Polizeiinspektion
Nordrhein-Westfalen	Zweistufig	Ministerium für Inneres und Kommunales; Polizeipräsidium
Rheinland-Pfalz	Vierstufig	Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur; Polizeipräsidium; Polizeidirektion; Polizeiinspektion

Saarland	Zweistufig	Ministerium für Inneres und Sport; Polizeiinspektion
Sachsen	Zweistufig	Staatsministerium der Innern; Polizei- direktion
Sachsen-Anhalt	Zweistufig	Ministerium für Inneres und Sport; Polizeidirektion
Schleswig-Holstein	Zweistufig	Innenministerium; Polizeidirektion
Thüringen	Dreistufig	Ministerium für Inneres und Kom- munales; Landespolizeidirektion; Landespolizeiinspektion

Aufsichtsbehörde und oberste Landesbehörde ist in allen Bundesländern das Innenministerium (oberste Integrationsebene). Ihnen sind meist ein oder zwei Ebenen nachgeordnet, auf denen Polizeibehörden regionale Aufgaben erfüllen (mittlere Integrationsebene). Auf der unteren Hierarchieebene finden sich schließlich all jene Polizeibehörden, die lokal bzw. kommunal agieren (untere Integrationsebene). Diesen unteren Ebenen sind jeweils die operativen Basisdienststellen nachgeordnet, deren Bezeichnung und Ausstattung je nach Bundesland divergiert. In Ländern mit dreistufiger Organisation wird die dem Innenministerium nachgeordnete Ebene meist als Polizeipräsidium oder Polizeidirektion bezeichnet, die nachfolgende Ebene als Polizeiinspektion – so in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Thüringen. Die einzigen beiden Flächenländer mit verbleibendem vierstufigem Aufbau, Brandenburg und Rheinland-Pfalz, zeichnen sich dadurch aus, dass die Polizeipräsidien und Polizeidirektionen unterschiedliche hierarchische Ebenen bilden. Bei Bundesländern mit einem zweistufigen Aufbau lassen sich dagegen kaum gleichförmige Bezeichnungen finden. So wird die Ebene unterhalb des Innenministeriums zum Teil als Polizeidirektion (Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt und Sachsen), zum Teil als Polizeiinspektion (Saarland) und in weiteren Bundesländern wiederum als Polizeipräsidium bezeichnet (Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg).

Ausdifferenzierung

In nahezu allen Flächenländern stand (und steht) die Polizei unter haushalterischen Zwängen, weshalb sich ein Großteil der vollzogenen (oder noch laufenden) Polizeireformen auf eine Verschlanung der Organisationsstrukturen richtete. Gemein ist allerdings allen Reformen das Bemühen, trotz aller Rationalisierungsvorhaben die operative Basisarbeit der Polizei nicht zu schwächen. Dabei erwies sich der technische Fortschritt, vor allem im Bereich neuer Kommunikationsformen (digitale Funktechnik), als hilfreich, weil er zunehmend größere Zuständigkeitsbereiche ermöglichte.

Zudem weist Tab. 19 aus, dass sich in den westdeutschen Ländern das Zwei-Stufen-Modell in etwa die Waage mit dem Drei-Stufen-Modell hält, während sich in den ostdeutschen Bundesländern überwiegend das zweistufige Modell durchsetzte; neben den haushalterischen erwiesen sich hier vor allem die demographischen Entwicklungen als das entscheidende Motiv (nicht nur, aber vor allem in Mecklenburg-Vorpommern). Eine Ausnahme bilden jene beiden Länder, die noch durch vier Hierarchieebenen gekennzeichnet sind, eben Brandenburg und Rheinland-Pfalz. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die vorgenommene Kategorisierung nicht der nach obersten Landesbehörden, Landesoberbehörde, Landesmittelbehörden und untere Landesbehörden entspricht, wie sie sich traditionell mit Blick auf die unmittelbaren Landesverwaltung findet. Aufgrund der Vielzahl von Polizeireformen in jüngerer Vergangenheit lässt sich eine solche Zuordnung nicht aufrechterhalten, zumal der Gesetzgeber in Teilen auf eine explizite Rangfestlegung verzichtet hat. Zudem gibt der vorgenommene Vergleich noch keinen Aufschluss darüber, welchen Ressourceneinsatz sich die Länder für die Polizeiarbeit leisten. Dieser ist nicht nur von der Zahl der jeweiligen Behörden, sondern auch von den benannten organisationspolitischen Grundentscheidungen abhängig.

Modellkonvergenz?

Neben dieser Betrachtung nach den eingesetzten Organisationsstrukturen lassen sich Länder mit einer Sonderverwaltung für die Polizei von solchen unterscheiden, bei denen diese in die allgemeine innere Verwaltung integriert ist. Im ersten Fall steht zumeist ein Landespolizeipräsidium an der Spitze der Organisationsstruktur, so etwa in Hessen. Bis zum Jahr 2001 wurde das Landespolizeipräsidium hier als Abteilung III im Ministerium des Innern geführt, im Anschluss aber herausgelöst; jetzt stellt es die Kopfbehörde der Landespolizei für die sieben Flächenpräsidien dar. Im zweiten Fall bildet eine Ministerialabteilung die Kompetenz für die Polizei auf der Ebene der obersten Landesbehörden ab; dies gilt etwa für die Abteilung IC des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr.¹³⁷

In den Bundesländern, in denen auf eine dritte oder vierte Hierarchiestufe verzichtet wird, dominiert zumeist ein Grundverständnis, nach dem einer klaren politischen und polizeilichen Steuerungs- und Führungsstruktur das Primat eingeräumt wird, in der Hoffnung, über den Verzicht auf Hierarchiestufen die polizeiliche Aufgabenbewältigung flexibler und sachnäher gestalten zu können. In Nordrhein-Westfalen etwa vertrat vor allem die CDU stets die Ansicht, dass die „Anbindung“ an die Landräte bzw. die Präsidiumsorientierung an den städtischen Räumen eine

¹³⁷ Vgl. Groß, Hermann: Polizeien in Deutschland, 14.11.2008, unter: <http://www.bpb.de/apuz/30826/deutsche-laenderpolizeien?p=all> (Abgerufen: 05.09.2015).

größere Problemnähe, eine klarere politische Verantwortung und überschaubarere Einheiten gewährleiste. Dass solche Einschätzungen nie gänzlich unabhängig von den jeweiligen politischen Beweggründen sind, ist bekannt; so verbindet sich eine Lösung zugunsten der Landräte meist mit der Hoffnung, damit christlich-demokratische Mehrheiten „in der Fläche“ verstetigen zu können.¹³⁸

Doch auch in der Binnenstruktur der Landespolizeien finden sich unterschiedliche Vorverständnisse oder gar „Philosophien“. Als gleichsam Grundtypen, die sich in der Realität freilich so kaum finden, gelten das Regional- und das Funktionalprinzip. Ersteres gliedert die Behörde in örtlich zuständige Untereinheiten; vor der letzten Polizeireform in Nordrhein-Westfalen galt dies etwa für Landratsbehörden (mit der Abteilung Gefahrenabwehr/Strafverfolgung), in denen mehrere Polizeiinspektionen in unterschiedlichen Orten und mit vielfältigen Aufgaben angesiedelt waren. Das Funktionalprinzip orientiert sich dagegen eher an den polizeilichen Tätigkeiten „im Vordergrund“, wobei zumeist zwischen Verwaltung, Einsatz, Kriminalitätskontrolle, Verkehrsangelegenheiten und anderen Diensten (zum Beispiel der Autobahnpolizei) unterschieden wird. Wie bereits zuvor erwähnt, ist eine eindeutige Zuordnung dieser Funktionstypen allerdings heute kaum mehr durchzuhalten.¹³⁹

Regional- und Funktionalprinzip

Ähnlich der erkennbaren Reduzierung von Hierarchieebenen findet sich in zahlreichen Ländern auch eine zunehmende Bündelung spezifischer polizeilicher Aufgaben in zentralisierten Polizeieinrichtungen oder Polizeibehörden. Auch in diesen wirkt sich der Rationalisierungsdruck aufgrund haushalterischer Engpässe aus, was wiederum Zentralisierungsprozess verstärkt, in der Absicht, Größen-, Verbund- und Synergievorteile zu schöpfen. Tab. 20 sucht das zu systematisieren.

Tab. 20: Vergleich der gebündelten Polizeibehörden und Polizeieinrichtungen

Bundesland	Anzahl der Polizeibehörden für gebündelte Aufgaben	Bezeichnungen der Landesbehörden für gebündelte Aufgaben
Baden-Württemberg	Vier	Landeskriminalamt; Polizeipräsidium Einsatz; Polizeipräsidium Technik, Logistik und Service; Hochschule für Polizei
Bayern	Drei	Bayerisches Landeskriminalamt; Präsidium der Bayerischen Bereitschaftspolizei; Bayerisches Polizeiverwaltungsamt

¹³⁸ Ebd.

¹³⁹ Ebd.

Brandenburg	Zwei	Zentraldienst der Polizei; Fachhochschule der Polizei
Hessen	Vier	Landeskriminalamt; Bereitschaftspolizeipräsidium; Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung; Polizeiakademie
Mecklenburg-Vorpommern	Vier	Landeskriminalamt; Landeswasserschutzpolizeiamt; Landesbereitschaftspolizeiamt; Landesamt für zentrale Aufgaben und Technik der Polizei, Brand- und Katastrophenschutz
Niedersachsen	Vier	Landeskriminalamt; Zentrale Polizeidirektion; Landesbetrieb für Ausstattung und Ausrüstung; Polizeiakademie Niedersachsen
Nordrhein-Westfalen	Vier	Landeskriminalamt; Landesamt für zentrale polizeiliche Dienste; Landesamt für Aus- und Fortbildung und Personalangelegenheiten
Rheinland-Pfalz	Vier	Landeskriminalamt; Bereitschaftspolizei; Wasserschutzpolizeiamt; Zentralstelle für Polizeitechnik; Hochschule der Polizei
Saarland	---	Als Direktionen im Landespolizeipräsidium angesiedelt
Sachsen	Vier	Landeskriminalamt; Präsidium der Bereitschaftspolizei; Polizeiverwaltungsamt; Hochschule der Sächsischen Polizei
Sachsen-Anhalt	Vier	Landeskriminalamt; Bereitschaftspolizei; Technisches Polizeiamt; Fachhochschule Polizei
Schleswig-Holstein	Zwei	Landeskriminalamt; Polizeidirektion für Aus- und Fortbildung und für die Bereitschaftspolizei
Thüringen	Fünf	Landespolizeidirektion (übergeordnet); Landeskriminalamt; Bereitschaftspolizei; Thüringer Hochschule für öffentliche Verwaltung; Autobahnpolizeiinspektion

Schließlich dokumentiert die Analyse der eigenständigen Polizeibehörden und -einrichtungen, dass in den meisten Flächenländern vier wesentliche Aufgabenbereiche der Polizei gebündelt und in landesweit zuständigen Einrichtungen wahrgenommen werden:

Die zentralen Aufgabenbereiche

- **Kriminalpolizei:** Das Landeskriminalamt verantwortet die Zusammenarbeit zwischen Bund und Land, unterstützt kriminalpolizeiliche Einrichtungen auf unteren Hierarchieebenen und kann ggf. Ermittlungen an sich ziehen.

- Einsatzangelegenheiten: Hier geht es primär um das Vorhalten der Einheiten der Bereitschaftspolizei.
- Ausrüstung: deutliche Bündelung technischer, logistischer und serviceorientierter Leistungen.
- Ausbildung und ggf. Rekrutierung: an und über spezialisierte Hochschulen oder Akademien.

Die große Mehrheit der Flächenländer hat diese Aufgabenbereiche in landesweiten und eigenständigen Behörden oder Einrichtungen zentralisiert, so in Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Zum Teil wurden auch Aufgabenfelder zentralisiert, allerdings nicht als eigenständige Polizeibehörde oder -einrichtung strukturiert; so ist etwa die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege in Bayern dem Bayerischen Staatsministerium für Finanzen unterstellt. Hinzu tritt, dass in einigen Ländern bestimmten polizeilichen Aufgabenbereichen aufgrund landesspezifischer Gegebenheiten ein besonderer Stellenwert zukommt, wie der Wasserschutzpolizei in Mecklenburg-Vorpommern, die eine entsprechend eigenständige Behörde ausgegliedert hat. In manchen Ländern wird die Zentralisierung noch weiter getrieben, so dass vielfältige Aufgabenbereiche in einer Behörde zusammengefasst sind. Dies gilt etwa für den Zentraldienst der Polizei in Brandenburg mit Blick auf die Aufgaben Technik und Beschaffung, Liegenschaftsbetreuung, Verfolgung von Verkehrswidrigkeiten, Polizeiärztlicher Dienst, Informationstechnik, Kampfmittelbeseitigung, Öffentlichkeitsarbeit und Beschaffungswesen.¹⁴⁰ Zudem ist Schleswig-Holstein zu nennen, wo die Polizeidirektion für Aus- und Fortbildung und die Bereitschaftspolizei für die Aufgaben eben der Bereitschaftspolizei, die Informationstechnik, das Kfz-Wesen, das Waffenwesen, den Ärztlichen Dienst, die Aus- und Fortbildung sowie den Sport zuständig ist.

Zentralisierungstendenzen

Zu den organisationsstrukturellen Unterschieden treten schließlich Differenzen in den Zuständigkeitsbereichen der einzelnen Behörden. Während sich in den Jahrzehnten vor der Jahrtausendwende in den meisten Flächenländern die Deckungsgleichheit von unteren Polizeibehörden und Landkreisgrenzen durchsetzte, um die Zusammenarbeit der Strafermittlungsorgane (Staatsanwaltschaft und Polizei) zu erleichtern, finden sich auch hier in einigen Bundesländern neue Reformbewegungen. So wurde in Niedersachsen die Deckungsgleichheit der Zuständigkeitsbereiche mit den Kommunalstrukturen in der Form überarbeitet, dass diese nun nicht

Unterschiedliche Zuständigkeitsbereiche

¹⁴⁰ Vgl. Zentraldienst der Polizei des Landes Brandenburg: Service mit Sicherheit, 2007.

mehr ausschließlich an Kommunalstrukturen ausgerichtet sind, sondern sich auch aus Vereinheitlichungsbestrebungen sowie Struktur- und Belastungsdaten ergeben. Damit soll besser darauf reagiert werden, dass Kriminalität nicht an Verwaltungsgrenzen halt macht und kreisübergreifende Verkehrsströme zu berücksichtigen sind. Zudem bietet diese Entscheidung den Vorteil, dass vergleichbare Strukturen und Größenordnungen bei gleichem Aufgabenbestand realisierbar sind. Die Kriterien, an denen die neuen Zuständigkeitsbereiche ausgerichtet wurden, umfassen die Zahl der Straftaten, registrierte Verkehrsunfälle, Verkehrsstraftaten, die Zahl der Einwohner, die zu betreuende Fläche sowie die Zahl der Polizeivollzugsbeamten. In Bundesländern, in denen die Deckungsgleichheit mit den gegebenen Kommunalstrukturen noch besteht, sind einheitliche Strukturen und Größenordnungen der unteren Polizeibehörden entsprechend schwieriger zu verwirklichen.¹⁴¹

Haushalterische Voraussetzungen

Im Anschluss an die Synopse des organisationsstrukturellen Vergleichs soll nun die materielle Ausstattung der Landespolizeien einbezogen werden. Sie wird bekanntlich durch die im Haushalt allozierten Finanzmittel bestimmt, wobei diese wiederum das Ausmaß der personellen und technischen Ausstattung sowie die Sachmittele Ausstattung determinieren.

Über die finanzielle Ausstattung der Landespolizeien in den Flächenländern geben die Einzelpläne der jeweiligen Innenministerien als Teil der Landeshaushalte Auskunft. Tab. 21 vergleicht sie anhand dreier Kennzahlen für das Jahr 2015: die absoluten Ausgaben des Bundeslandes für die Polizei, die relativen Ausgaben des Bundeslandes für die Polizei (absolute Ausgaben in Relation zu den Gesamtausgaben des Einzelplans) und die Ausgaben pro Einwohner (absolute Ausgaben je Einwohnerzahl des Bundeslandes).

Bei den absoluten Ausgaben zeigt sich erwartungsgemäß, dass einwohnerstarke Bundesländer mit großen Landespolizeien deutlich mehr Geld für ihre Landespolizeien ausgeben als kleinere Bundesländer. Allerdings ist es nicht etwa die Landespolizei mit der absoluten Personalstärke (Nordrhein-Westfalen), die die meisten Mittel auf sich zieht, sondern die Landespolizei in Bayern. Dies verbindet sich durchaus mit unterschiedlichen Organisationsstrukturen der beiden Landespolizeien, die sich entsprechend kostenmäßig abbilden. Nordrhein-Westfalen vertraut in-

Finanzielle Ausstattung

Absolute Ausgaben für die Polizei

¹⁴¹ Vgl. AG „Organisation der Polizei“ Hannover: Abschlussbericht zur Umorganisation der Polizei des Landes Niedersachsen, 15.11.2003, 278ff.

zwischen auf einen zweistufigen Aufbau, während Bayern, wie aufgezeigt, an drei Hierarchiestufen festhält.

Die zweite Kennzahl setzt die Ausgaben für die Polizei ins Verhältnis zu den Gesamtausgaben des Einzelplans. Im Durchschnitt setzen die Bundesländer etwa 61 Prozent der Gesamtausgaben der Innenministerien für polizeiliche Belange ein. Auch hier aber zeigen sich deutliche Unterschiede. So verwendet Bayern einen hohen Anteil von 78 Prozent der Ausgaben des Innenministeriums auf seine Polizei, während Rheinland-Pfalz gerade einmal ein Drittel dafür einsetzt. Natürlich ist hier zu beachten, dass die Ressorts in den Bundesländern unterschiedlich zugeschnitten sind, so dass sich für das jeweilige Innenministerium unterschiedliche Aufgabenbereiche ergeben. Deutlich wird das bereits auf den ersten Blick, wenn man das Bayerische Staatsministerium des Innern mit dem Ministerium des Innern und für Sport etwa des Landes Rheinland-Pfalz vergleicht. Da letzteres neben Aufgaben der inneren Sicherheit den gesamten Aufgabenbereich Sport im Bundesland zu bewältigen hat, ist es kaum verwunderlich, dass der prozentuale Anteil der Ausgaben für die Polizei in Rheinland-Pfalz geringer als in Bayern ausfällt, auch unabhängig von der jeweiligen Größenordnung des Landes.

**Ausgaben für die
Polizei in Relation zu
Gesamtausgaben**

Tab. 21: Vergleich der haushalterischen Ausgaben für polizeiliche Aufgaben in den Bundesländern

Bundesland	Ausgaben absolut in 2015 (in Tsd. Euro)	Ausgaben in Relati- on zu Gesamtausga- ben des Einzelplans (in Prozent)	Ausgaben pro Einwohner (in Euro)
Polizei Baden- Württemberg	1.499.500	57 %	141
Polizei Bayern	3.159.808	78 %	250
Polizei Branden- burg¹⁴²	480.328	66 %	191
Polizei Hessen	1.423.866	63 %	236
Polizei Mecklen- burg- Vorpommern	444.701	71 %	279
Polizei Nieder- sachsen	1.238.404	68 %	159
Polizei Nordrhein- Westfalen	2.772.754	52 %	158
Polizei Rheinland- Pfalz	650.622	31 %	163

¹⁴² Im Einzelhaushalt des Landes unterteilt in Polizeipräsidium, Fachhochschule für Polizei und Zentraldienst der Polizei.

Polizei Saarland	220.939	76 %	223
Polizei Sachsen¹⁴³	776.343	41 %	191
Polizei Sachsen-Anhalt¹⁴⁴	519.463	75 %	231
Polizei Schleswig-Holstein	366.611	54 %	130
Polizei Thüringen¹⁴⁵	364.591	62 %	169

Den letzten Indikator, der in diesem Zusammenhang betrachtet werden soll, bilden die Ausgaben für polizeiliche Aufgaben pro Einwohner. Dabei weist Mecklenburg-Vorpommern mit 279 Euro pro Kopf den höchsten Wert im Vergleich aller Bundesländer auf. Erklärt werden kann das zum einen damit, dass Mecklenburg-Vorpommern, wie alle anderen neuen Bundesländer, seit der Wiedervereinigung über eine deutlich personalintensivere Polizei und Polizeidichte verfügt(e) als die alten Bundesländer, zum anderen aber sich einer im Bundesvergleich rasant abnehmenden Bevölkerungszahl gegenüber sieht. Entsprechende Reforminitiativen, den Personalkörper der Polizei an die populationsgeographischen Gegebenheiten anzupassen, werden von der Landesregierung bereits seit dem Jahr 2002 verfolgt. Die geringsten Ausgaben pro Kopf weist Schleswig-Holstein mit 130 Euro pro Einwohner auf. Insgesamt dokumentiert dieser Indikator einen erkennbaren Zusammenhang zwischen den Ausgaben pro Kopf/Einwohner und der Polizeidichte eines Landes. So weist Mecklenburg-Vorpommern zwar sehr hohe Pro-Kopf-Kosten auf, verfügt gleichzeitig aber über die höchste Polizeidichte aller Bundesländer mit 375 Polizisten je 100.000 Einwohnern (vgl. dazu Tab. 23), Schleswig-Holstein hingegen über die zweitgeringste Dichte aller Flächenländer.¹⁴⁶ Diese Beobachtungen sind naheliegend, da Personalausgaben den überwiegenden Teil der Polizeiausgaben der Innenministerien ausmachen.

Ausgaben pro Einwohner

Die Analyse der finanziellen Ausstattung der Landespolizeien anhand unterschiedlicher Indikatoren lässt im Ergebnis erkennen, dass die Landesregierungen der Polizei deutlich unterschiedlich hohe Mittel zuweisen. Allerdings wäre es vermessen, aus der finanziellen Ausstattung direkt auf den Stellenwert oder gar die Qualität der

Unterschiedlicher Mitteleinsatz

¹⁴³ Im Einzelhaushalt des Landes unterteilt in Landespolizei, Landeskriminalamt, Hochschule der Sächsischen Polizei und Bereitschaftspolizei.

¹⁴⁴ Im Einzelhaushalt des Landes unterteilt in Landespolizei und Sonderaufgaben der Landespolizei.

¹⁴⁵ Im Einzelhaushalt unterteilt in Polizeibildungseinrichtungen, Landeskriminalamt und Landespolizei.

¹⁴⁶ Eine Korrelationsanalyse zwischen Polizeidichte und Ausgaben pro Einwohner weist einen Korrelationskoeffizienten von 0,50 aus und deutet somit auf einen erkennbaren Zusammenhang hin. Der Vergleich von Datenreihen aus unterschiedlichen Referenzjahren senkt jedoch (auch aufgrund mangelnder Verfügbarkeit) den Erkenntnisgewinn.

jeweiligen Landespolizei zu schließen, da – wie zuvor bereits angesprochen – die finanzielle Ausstattung nur einen von mehreren Performanzindikatoren darstellt. Zusammenfassend lassen sich in Ergänzung des politischen Willens folgende Erklärungsansätze für die unterschiedliche Mittelausstattung und einen nachfolgenden Mittelbedarf der Landespolizeien ausweisen:

- Organisationsstrukturelle Faktoren, wie die Anzahl der Hierarchieebenen und der Grad der Bündelung einzelner Aufgabenbereiche.
- Die Effektivität und Effizienz verwaltungsinterner Prozesse in und zwischen den Polizeibehörden.
- Die Anzahl und der Umfang der Aufgaben, die dem Innenministerium sowie dem Kapitel Polizei im Einzelhaushalt zugewiesen werden.
- Die Personalstärke der Polizei bzw. die Personaldichte, die das Bundesland zur Erledigung polizeilicher Aufgaben als notwendig erachtet.
- Schließlich länderspezifische Faktoren, wie die Lage des Landes, die demographische Zusammensetzung und Entwicklung der Bevölkerung oder die Belastung mit Großveranstaltungen.

Personalausstattung

Der wesentliche Ausgabeposten der Landespolizeien ist und bleibt aber das Personal. Der divergenten Größe und Einwohnerzahl der deutschen Bundesländer entsprechend weisen auch die Landespolizeien sehr unterschiedliche Personalstärken auf. Wie in Tab. 22 dargestellt, beschäftigt die größte Landespolizei, die in Nordrhein-Westfalen, etwa 50.000 Bedienstete, während das Saarland gerade einmal 3.000 Beschäftigte ausweist.

Aussagekräftiger als der absolute Vergleich der Personalstärken der Landespolizei ist allerdings der Vergleich der Personalstärke in Relation zur Einwohnerzahl der Bundesländer, mithin der Blick auf die Polizeidichte (vgl. Tab. 23).

Der Vergleich der Polizeidichte zeichnet ein deutlich anderes Bild als das in Tab. 22 dokumentierte. So verfügt das Saarland trotz der absolut betrachtet kleinsten Landespolizei dennoch über eine wesentlich höhere Polizeidichte als die größte Landespolizei (in Nordrhein-Westfalen). Auffällig ist zudem, dass die Polizeidichten in den ostdeutschen Bundesländern im Durchschnitt (noch immer) über denen der westdeutschen Bundesländer liegen. Dies verbindet sich zum einen mit der in Teilen umfassenden Übernahme der DDR-Volkspolizisten in die Polizeien der neuen Länder, zum anderen mit den demographischen und populationsgeographischen Herausforderungen einer abnehmenden Bevölkerung. Es überrascht daher

**Personelle
Ausstattung**

nicht, dass Landespolizeien, wie die in Brandenburg oder Mecklenburg-Vorpommern, mit Planungen zum Personalabbau reagier(t)en.¹⁴⁷

Tab. 22: Personalstärke der deutschen Landespolizeien im Vergleich¹⁴⁸

Bundesland	Personalstärke der Landespolizei (ca.)
Baden-Württemberg	30.000
Bayern	40.350
Brandenburg	8.000
Hessen	18.000
Mecklenburg-Vorpommern	6.000
Niedersachsen	24.000
Nordrhein-Westfalen	50.000
Rheinland-Pfalz	9.300
Saarland	3.000
Sachsen	13.900
Sachsen-Anhalt	8.000
Schleswig-Holstein	6.500
Thüringen	7.700

Tab. 23: Polizeidichte im Ländervergleich (Stand: 2008)¹⁴⁹

Bundesland	Bevölkerung	Fläche in km ²	Einwohner je km ²	Polizist je x Einw.	Polizei-dichte ¹⁵⁰
Baden-Württemberg	10.749.506	35.751	301	368	272
Bayern	12.519.728	70.552	177	343	291
Brandenburg	2.522.493	29.481	86	266	376
Hessen	6.064.953	21.115	287	361	277
Mecklenburg-Vorpommern	1.664.356	23.186	72	266	375
Niedersachsen	7.947.244	47.627	167	367	272
Nordrhein-	17.933.064	34.088	526	389	257

¹⁴⁷ Vgl. die nachfolgenden „Fallstudien“

¹⁴⁸ Angaben aus den Personalstellenplänen der Haushalte 2015.

¹⁴⁹ Kommission der Polizei Brandenburg 2020: Bericht Juli 2010, 55. Die Datengrundlage erlaubt leider keine aktuellere Analyse.

¹⁵⁰ Polizeibedienstete je 100.000 Einwohner.

Westfalen					
Rheinland-Pfalz	4.028.351	19.854	203	364	275
Saarland	1.030.324	2.569	401	317	315
Sachsen	4.192.801	18.419	228	300	333
Sachsen-Anhalt	2.381.872	20.448	116	246	407
Schleswig-Holstein	2.834.260	15.799	179	373	268
Thüringen	2.267.763	16.172	140	293	341

Zudem sind die Unterschiede zwischen den Polizeibediensteten der Polizei zu beachten. Gemein ist allen Landespolizeien eine Sparteneinteilung zwischen der uniformierten Schutzpolizei (ca. 80 Prozent der Gesamtstärke) und der Kriminalpolizei (ca. 20 Prozent). Die (uniformierte) Schutzpolizei leistet den Posten- und Streifendienst sowie die Verkehrslenkung- und Verkehrsüberwachung sowie den "Ersten Angriff" und Ermittlungen bei Ordnungswidrigkeiten und Straftaten. Dabei bildete deren Zusammenfassung in einer Verwaltungsstruktur oder aber deren Aufteilung auf getrennte Organisationseinheiten einen Konflikt, der mehrere Polizeireformen beschäftigte. Zwar erlaubt eine Zusammenführung bei anspruchsvollen Einsätzen (wie etwa Fußballspielen) Einheiten wie Kriminalitätsverhütung, Vollzugspolizei und Verkehrspolizei unter einem Dach zu organisieren. Gleichzeitig findet sich aber nicht selten ein ausgeprägtes Hierarchiedenken zwischen Kriminal- und Schutzpolizei, da der Kriminalpolizei, der auch die Sondereinsatzkommandos (SEK) und Mobilen Einsatzkommandos (MEK) angehören, aufgrund der im Durchschnitt höheren Ausbildung eine gewisse privilegierte Stellung zugestanden wird. So führte auch die Angst vor dem Verlust dieser Stellung zu einem massiven Widerstand der Kriminalpolizei gegen die Spartenzusammenführung etwa in Nordrhein-Westfalen. Zu diesen beiden Sparten tritt schließlich mit der Bereitschaftspolizei eine dritte. Hier geht es um die Bewältigung länderübergreifender Lagen mit Hilfe geschlossener Einheiten, etwa bei Atommülltransporten auf dem Schienenweg durch mehrere Bundesländer. Das Personal der Bereitschaftspolizei wird von den Ländern gestellt, an deren Ausstattung – etwa bei Wasserwerfern oder gepanzerten Fahrzeugen – beteiligt sich der Bund.¹⁵¹

Spartendifferenzierung und deren Folgen

¹⁵¹ Vgl. Groß, Hermann: Polizeien in Deutschland, 14.6.2012, unter: <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/innere-sicherheit/76660/polizeien-in-deutschland?p=all> (Abgerufen: 05.09.2015).

Anders als bei der Trennung in drei Sparten verhält es sich mit Blick auf die Polizeiausbildung. Hier lässt sich erneut ein sehr heterogenes Bild zwischen den Bundesländern zeichnen. Dabei unterscheidet sich vor allem der Zugang zur Polizei. So ist in einigen Bundesländern, wie Bayern und mehreren ostdeutschen Ländern, die traditionelle Polizeiausbildung für den mittleren Polizeivollzugsdienst noch unter der Voraussetzung eines Realschulabschlusses oder einer abgeschlossenen Berufsausbildung gestellt, während zahlreiche westliche Länder im Rahmen der "zweigeteilten Laufbahn" nur noch für den gehobenen und höheren Dienst ausbilden. Am 1. August 2002 vermeldete etwa die GdP in Hessen, dass das Land als erstes Bundesland die zweigeteilte Laufbahn vollständig umgesetzt habe. Dort ist ein Fachabitur Zugangsvoraussetzung für ein dreijähriges Polizeistudium an der verwaltungsinternen Fachhochschule. Dies macht einen deutlichen Trend zur Akademisierung der Polizeiausbildung sichtbar, der mit erhöhten Anforderungen an den Polizeidienst begründet wird. Aber auch den Einfluss der traditionell starken Polizeigewerkschaften sollte man in diesem Kontext nicht unterschätzen, da ihr Interesse natürlich auf eine Höhergruppierung und damit bessere Bezahlung gerichtet ist.

Heterogene Polizeiaus- bildung

Öffentlich zugängliche Informationsmaterialien und -daten zur technischen Ausrüstung der deutschen Landespolizeien liegen lediglich bruchstückhaft vor. Nur vereinzelt finden sich so aktuelle und umfangreiche Daten wie etwa in Baden-Württemberg. In den meisten anderen Flächenländern gibt es keine öffentlich zugänglichen Informationen über den genauen Umfang und Zustand der technischen Ausrüstung, wie etwa Fahrzeuge, Luftfahrzeuge oder Boote. Anderes gilt für die Beschaffung. Hier gab es in jüngerer Vergangenheit in fast allen Bundesländern Bestrebungen, die Anschaffung etwa neuer Streifenwagen über Leasing-Verträge zu realisieren und damit vom Fahrzeugkauf abzusehen. Allerdings haben sich aufgrund der gestiegenen Leasing-Konditionen einige Bundesländer davon wieder verabschiedet, so Mecklenburg-Vorpommern. Die Einsatzfahrzeuge der Bereitschaftspolizei stellen ohnehin keine länderspezifischen Fahrzeuge dar, sondern unterliegen bundeseinheitlicher Regelung.

Technische Ausrüstung

Wie bereits angesprochen, stellt der Aufbau eines digitalen Funksystems eines der größten und wichtigsten Projekte für die Bundes- und Landespolizeien sowie andere Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) dar. Das Kernnetz des Digitalfunks mit seinen 64 Standorten – Vermittlungsstellen, Transitvermittlungsstellen, Netzverwaltungszentren – steht bereits funktionsfähig zur Verfügung, womit eine Funkabdeckung von rund 97 Prozent des deutschen Territoriums er-

reicht wurde. Wie Tab. 24 dokumentiert, nahmen fast alle Bundesländer den Digitalfunk separat in Betrieb, was dagegen noch aussteht, ist die Integration in ein bundesweites, Ländergrenzen übergreifendes Netz. Als wesentliche Vorteile verspricht man sich vom Digitalfunk eine höhere Verlässlichkeit als beim analogen System, eine weitgehende Abhörsicherheit des Funkverkehrs, höhere Sprachqualität (ohne Rauscheffekte), eine verbesserte Datenübertragung und Einzelkommunikation (bzw. Gruppenkommunikation) sowie zahlreiche Zusatzdienste, wie Notrufe oder die GPS-basierte Fahrzeug- und Personenortung.¹⁵²

Tab. 24: Vergleich der Landespolizeien anhand der technischen Ausstattung¹⁵³

Bundesland	Fahrzeuge	Luftfahrzeuge	Boote	Digitale Funktechnik ¹⁵⁴
Baden-Württemberg	5.300	7	16 schwere und 14 leichte Polizeiboote unterschiedlichen Typs sowie 16 Schlauchboote	Ja, seit 2014 einsatzfähig
Bayern	8.000			Seit kurzem einsatzfähig
Brandenburg				Seit 2015 einsatzfähig
Hessen				Seit 2015 einsatzfähig
Mecklenburg-Vorpommern	1.400 (stand 2005)	2	62 (Stand 2010)	Seit 2011 einsatzfähig
Niedersachsen	4.200	4	46	Im Aufbau
Nordrhein-Westfalen				Im Aufbau
Rheinland-Pfalz				Einsatzfähig
Saarland				Einsatzfähig
Sachsen				Einsatzfähig seit 2014
Sachsen-Anhalt				Einsatzfähig seit 2014
Schleswig-	870 (Stand			Einsatzfähig

¹⁵² Vgl. Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS), unter: http://www.bdbos.bund.de/DE/Bundesanstalt/bundesanstalt_node.html (Stand: 12.09.2015).

¹⁵³ Nach Angaben der Landespolizeien in diversen Internetauftritten.

¹⁵⁴ Vgl. Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS), unter: http://www.bdbos.bund.de/DE/Bundesanstalt/bundesanstalt_node.html (Stand: 12.09.2015).

Holstein	2009)			seit 2013
Thüringen				Einsatzfähig seit 2013

Leistungs- und Ergebnisindikatoren

Ein Vergleich des Landespolizeien nach *output*-Indikatoren, wie etwa der Aufklärungsquote, wäre zwar von der Datengrundlage her möglich, wird an dieser Stelle aber nicht weiter verfolgt, da die Bundesländer zu unterschiedlichen Ausgangsbedingungen unterliegen. Ein Beispiel bildet die Nähe zu Außengrenzen oder aber die Anzahl von Großstädten, was zu unterschiedlichen Kriminalitätsbelastungen führt. Bei derartigen Indikatoren erweist sich ein intertemporaler Vergleich innerhalb der Länder als sinnvoller, um so die Leistungsfähigkeit der Polizeien im Zeitverlauf zu analysieren. Zudem reichen die Strategien der Straftatenbekämpfung und -aufklärung zum großen Teil in den Bereich der Kriminalpolizei hinein, der in diesem Bericht nicht im Vordergrund steht. Ähnlich verhält es sich mit möglichen *outcome*-Indikatoren, wie dem empfundenen Sicherheitsgefühl. Sie unterliegen multiplen und komplexen Wirkungszusammenhängen, in denen Faktoren der Polizeipolitik nur eine Größe unter vielen darstellen.

Vergleich von Leistungs- und Ergebnis-Indikatoren

Wenngleich sich in jedem Bundesland unterschiedliche Organisationsstrukturen und Verfahrensweisen entwickelt haben, sehen sich die Landespolizeien gleichwohl überregionalen Herausforderungen gegenüber, denen sie sich alle stellen müssen. Hier wird im Wesentlichen seit den 1990er Jahren auf die folgenden überregionalen Entwicklungen abgestellt, die den Reformbedarf für die Landespolizeien beschleunigten:

Ähnlicher Reformbedarf in den Landespolizeien

- Haushalterische Engpässe (finanzieller Reformbedarf),
- grenzüberschreitende Kriminalität infolge der Europäisierungs- und Globalisierungsprozesse (politische und gesellschaftliche Reformnachfrage),
- demographischer und populationsgeographischer Wandel, unter Einschluss großräumiger Wanderungsprozesse (struktureller, personeller und materiell-inhaltlicher Reformbedarf) sowie
- ein massiver Anstieg von Wirtschafts- und Cyberkriminalität (materiell-inhaltlicher Reformbedarf bzw. politische und gesellschaftliche Reformnachfrage).

Welche Antworten auf diese Herausforderungen erkennbar sind und zu welchen spezifischen Problemlösungen dies in einzelnen Bundesländern geführt hat, wird im Folgenden anhand kleinerer Fallstudien erörtert.

Fazit

Der voran stehende generelle Überblick über Polizeistrukturen in den Flächenländern bestätigte zunächst die in der Fachöffentlichkeit vielfach beschriebene Divergenz in und unter den Landespolizeien. Auch lässt die lückenhafte und uneinheitliche Datenlage einen wissenschaftlich belastbaren Vergleich zwischen den Ländern nur sehr bedingt zu. Harmonisierende Elemente bilden zwar die gemeinsamen Rechtsgrundlagen, wie die einheitliche Straf- und Prozessordnung, und Einrichtungen wie die Innenministerkonferenz als koordinierendes Gremium der Landespolizeien. Zudem haben sich aufgrund reiner Praktikabilität angenäherte Strukturen herausgebildet, etwa durch die Abschaffung der kommunalen Polizeien, die für die Städte und Kreise auf Dauer zu kostenträchtig wurden und auch keine effektive Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität mehr zuließen. Darüber hinaus aber bleibt es bei dem aus anderen Politikfeldern bekannten Bild einer föderalstaatlichen Staatsorganisation, das in seinen heterogenen Ausprägungen zwar den unterschiedlichen Ausgangslagen der gebietskörperschaftlichen Akteure gerecht wird, ein gesamthafteres Handeln aber erschwert.

Mit Blick auf die Landespolizeien ergeben sich dabei mehr Gemeinsamkeiten als ihnen gemeinhin in der Literatur zugestanden werden. So streben angesichts der sich massiv verändernder Rahmenbedingungen und des unabwiesbaren Reformbedarfs nahezu alle Polizeireformen der vergangenen Jahre eine Effizienzsteigerung ihrer Arbeit und eine Überprüfung des jeweiligen institutionellen Rahmens an, ohne die Basisarbeit der Polizei zu schwächen. Die Polizeireform Baden-Württembergs hat sich mithin einem Vergleich zu stellen; ihm dient der nachfolgende Untersuchungsteil.

2. Ausgewählte Reformansätze

2.1 Bayern: ein vergleichbarer Reformansatz?

Die Entwicklung der Bayerischen Polizei nach dem Zweiten Weltkrieg ist zunächst geprägt von den Vorstellungen und Denktraditionen der amerikanischen Besatzungsmacht. Die Amerikaner verfolgten eine durchgreifende Neuordnung, Dezentralisierung und Entpolitisierung der Sicherheitspolitik. Die Personalpolitik erwies sich als deutlich inkonsequenter; so wurden etwa in Schwaben 95 Prozent der Beschäftigten entlassen, wohingegen es in anderen Regionen zu weitgehenden Personalübernahmen kam. Geschuldet war dies zweifelsfrei dem Druck, zügig die Sicherheit wiederherstellen und sie gewährleisten zu wollen, wobei der Personalmangel dies erheblich erschwerte. Damit wiederum verband sich für die Amerikaner auch die Etablierung eines neuen Selbstverständnisses für die Bayerische Polizei, das sich bis heute als prägend erwies: weg von der Staatsorientierung und hin zu der Rolle als „Diener des Volkes“. Als offizielle Geburtsstunde der Bayerischen Polizei gilt gemeinhin der 24. April 1946, der Tag, an dem die organisatorischen Grundsätze, basierend auf einem Entwurf des ersten Polizeipräsidenten Oberbayerns, Freiherr *von Godin*, durch das US-Militär genehmigt wurden. Diese sahen eine Gliederung in Präsidien mit Dienst-, Wirtschafts- und Kriminalabteilung, nachgeordneten Chefdiensten mit Kriminalstelle, Wirtschaftsabteilung sowie Wasserschutzpolizei und Verkehrstreifengruppen und diesen unmittelbar unterstellte Bezirksinspektionen und Landespolizei-posten vor.¹⁵⁵

**Historische
Entwicklung der
Bayerischen Polizei**

Die Organisation der Bayerischen Polizei durchlief im Verlauf der Nachkriegsgeschichte dann mehrere Veränderungen. So kam es seit 1960 zu Zentralisierungsbestrebungen, um grenzüberschreitende Kriminalität effektiver bearbeiten zu können, eine Herausforderung, der die kommunalen Polizeien nicht mehr gewachsen waren. Deren nachfolgende Verstaatlichung, ähnlich der in Baden-Württemberg, wurde 1975 abgeschlossen. Bereits im Juni 1968 hatte der Bayerische Landtag eine Neugliederung in Polizeipräsidien, Polizeidirektionen und Polizeiinspektionen durchgesetzt. Dabei wurden die Landespolizeidirektionen (heute Polizeipräsidien) dem Bayerischen Staatsministerium direkt nachgeordnet. Seit 1970 griff man zudem auf das Regionalprinzip der Aufgabenverteilung zurück, nach dem unterschiedliche Polizeiformen in einer Ebene integriert wurden und Bayern einer Glieder-

¹⁵⁵ Vgl. Bayerisches Staatsministerium des Innern und nachgeordneter Behörden: Bayern, 2008, 67 ff.

derung nach sicherheitsgeografischen Gesichtspunkten unterlag. Dieses Prinzip diente in der Folge auch als Vorbild für mehrere andere Flächenländer.¹⁵⁶

Die Entwicklung nach der Jahrtausendwende war zunächst durch das Großprojekt Verwaltungsreform ab dem Jahr 2003 geprägt. Danach verfolgte Bayern einen der Stärkung der polizeilichen Basisarbeit in Baden-Württemberg vergleichbaren Ansatz. Zunächst wurden drei große Reformziele ausgewiesen (2003):

**Verwaltungs-
reform 2003**

- Massive Straffung der gegebenen Organisationsstrukturen,
- Reduzierung der Verwaltungsabläufe auf drei Stufen,
- Reduzierung des Verwaltungsaufwands um 25 Prozent.

Im Verlauf des Reformprozesses kam es dann zu deren Konkretisierung:

- Wirtschaftlichere und effizientere Organisation („besser und billiger“),
- Stärkung der schutz- und kriminalpolizeilichen Basisarbeit,
- Zentralisierung der Alarmierung und Einsatzsteuerung bei dezentraler Einsatzbewältigung,
- schlanke Führung,
- kurze, schnelle Entscheidungswege,
- Stärkung der operativen Ebene durch Delegation von Verantwortung,
- grundsätzliche Unantastbarkeit der Inspektionsebene (mit Ausnahme von Dienststellenzusammenlegungen im Einzelfall),
- Immobilitätsgarantie im Hinblick auf die weitere dienstliche Verwendung der von der Reform betroffenen Bediensteten.¹⁵⁷

Den Kern der Reform bildete die Reduzierung der Struktur der Bayerischen Polizei auf die angesprochenen nur noch drei Ebenen: das Staatsministerium, die Polizeipräsidien (neu) sowie die Polizeiinspektionen und Polizeistationen.

Durch die Verschmelzung der ehemaligen Polizeipräsidien mit den Polizeidirektionen löste man mithin eine Hierarchieebene auf und bildete die neuen Polizeipräsidien. Damit einher ging eine Reduzierung von 59 auf nur noch 13 Führungsstellen. Eine Besonderheit ergab sich darin, dass nun je eine Einsatzzentrale für jedes Polizeipräsidium vorgehalten wurde, die wiederum für den gesamten Präsidialbereich zuständig war. Das verringerte die Zahl der Einsatzstellen, die zuvor auf die Polizeidirektionen verteilt waren, von 29 auf zehn. Mit dieser Bündelung verband sich eine deutliche Professionalisierung der Notrufannahme und der Einsatzleitung, da

¹⁵⁶ Ebd.

¹⁵⁷ Vgl. Abschlussbericht der Expertenkommission zur Evaluation der Polizeireform in Bayern, November 2012, 9.

nun explizit geschultes Personal nur für diese Aufgabe eingesetzt werden konnte. Im Zuge der Umsetzung der neuen Organisationsstruktur kam es zudem zu folgenden Standorten für die neuen Polizeipräsidien:

- Mittelfranken: Nürnberg,
- München: Landeshauptstadt München,
- Niederbayern: Straubing,
- Oberbayern Nord: Ingolstadt,
- Oberbayern Süd: Rosenheim,
- Oberfranken: Bayreuth,
- Oberpfalz: Regensburg,
- Schwaben Nord: Augsburg,
- Schwaben Süd/West: Kempten,
- Unterfranken: Würzburg.

Die unterste Ebene bildeten nun 280 Polizeiinspektionen und Polizeistationen, 60 Kriminalpolizeiinspektionen, Kriminalpolizeistationen und Kriminalfachdezernate sowie 40 Verkehrspolizeiinspektionen (unter Einbezug der Autobahnpolizei). Die Dienststellen vor Ort blieben unverändert und folgten dem Reform-Motto: zentrale Einsatzsteuerung bei dezentraler Einsatzbewältigung. Weitere wichtige Neuerung war zudem, dass man für die Polizeiinspektionen eine Einsatzbereitschaft rund um die Uhr einführte sowie einen Kriminaldauerdienst anstelle der gegebenen Bereitschaftsdienste schuf. Ziel dieser Maßnahme war es, die Schutzpolizei im Einsatz zu entlasten und eine weitere Qualitätssteigerung, insbesondere beim kriminalpolizeilichen Ersteingriff, zu erreichen. Ein Mehrwert für die Bürgerschaft ergab sich zudem daraus, über rund um die Uhr kompetente kriminalpolizeiliche Ansprechpartner zu verfügen. In jedem Polizeipräsidium erfolgte die Einrichtung einer Kriminalpolizeiinspektion für Zentralaufgaben, die die Bündelung ansteigender Delikte der „Organisierten Kriminalität“, „Bandenkriminalität“ und „qualifizierten Staatsschutzkriminalität“ zum Ziel hatte. Die Wasserschutzpolizei wurde aufgrund der Aufgabennähe in Verkehrspolizeiinspektionen eingegliedert.¹⁵⁸ Abb. 25 dokumentiert die neue Organisationsstruktur der Bayerischen Polizei.

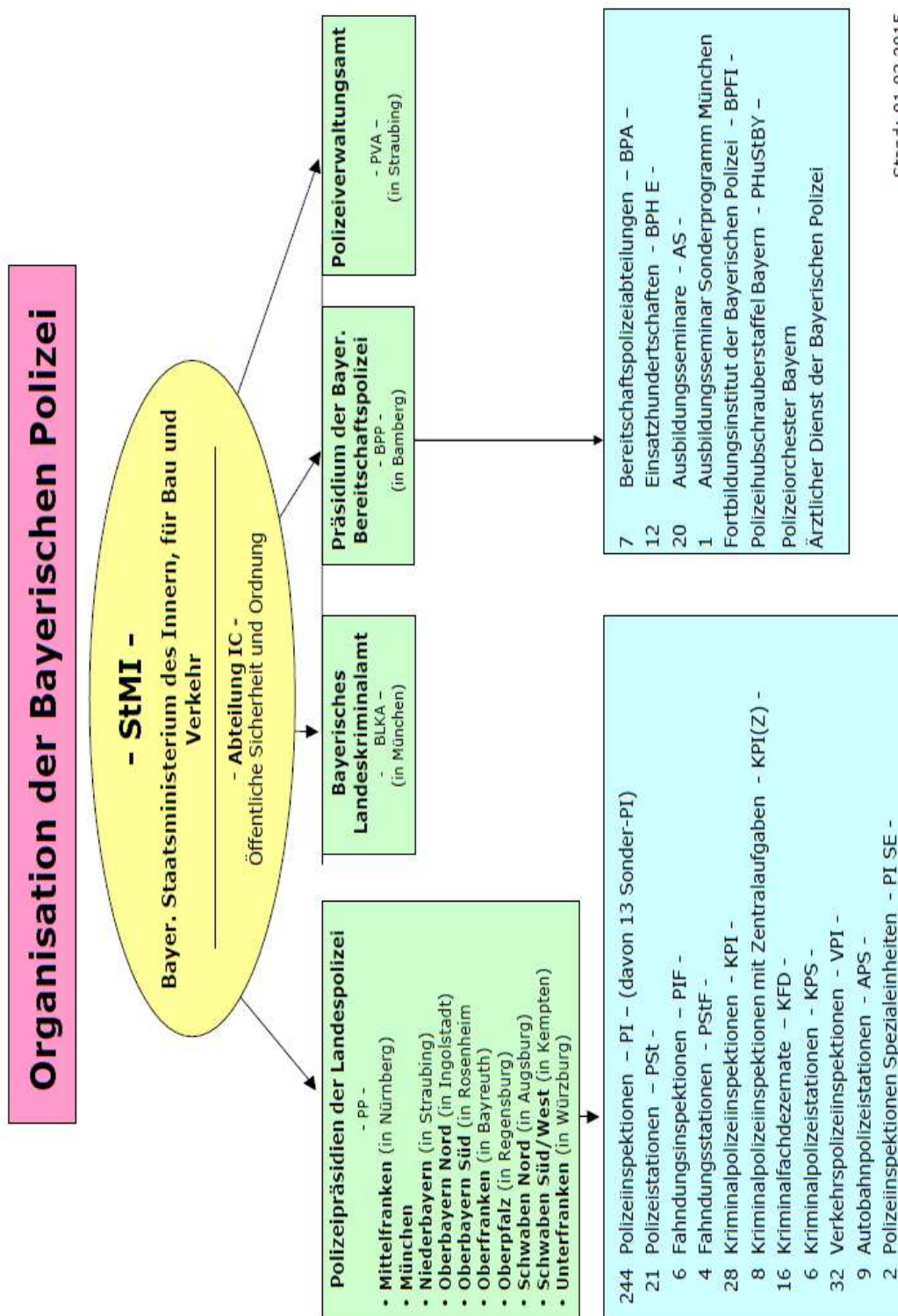
**Organisations-
strukturelle
Dimension,
prozedurale
Dimension**

Der überwiegende Anteil der administrativen Tätigkeiten der früheren Polizeidirektionen ging auf die neuen Polizeipräsidien über. Durch die Wahrnehmung ope-

¹⁵⁸ Vgl. Ebd. 75 ff.

rativer Aufgaben der ehemaligen Direktionen wurden die neuen Präsidien nunmehr stärker operativ ausgerichtet. Aufgrund von personellen Engpässen kam es aber häufig zu Verfahren der Aufgabendelegation an nachgeordnete Basisstellen, wodurch diese mehr und größere Einsatzverantwortung übernehmen.

Abb. 25 Organisation der Bayerischen Polizei (Stand: 1. März 2015)



Zudem veränderten sich die Kommunikations- und Koordinierungsprozesse. So wurde jetzt ein wesentlich höherer Kommunikations- und Koordinationsaufwand in den Präsidien erbracht. Hinzu trat eine Komplexitätssteigerung der Aufgabenwahrnehmung, vor allem bei der Führung zahlreicher Polizeiinspektionen, die aufgrund ihrer Größe und Leistungsfähigkeit kaum miteinander vergleichbar waren.

Prozedurale Auswirkungen ergaben sich zudem in den externen Beziehungen. Die Organisationsreform berührte die Zusammenarbeit mit externen Einrichtungen der inneren Verwaltung, der Rettungsdienste und der Justiz. Mit der organisationsstrukturelle Straffung verband sich eine hohe Zahl zu pflegenden Kontakte auf Präsidialebene, wo diese häufig nur noch schwerpunktmäßig wahrgenommen werden konnten. Etliche externe Partner stellten deshalb intensiveren Kontakt zu den Basisdienststellen her, was wiederum zu einer Mehrbelastung der operativ ausgerichteten Einrichtungen führte.¹⁵⁹

Durch die Reform wurden insgesamt 640 Stellen freigesetzt, von denen 180 eingespart wurden. Das restliche freiwerdende Personal wurde überwiegend in die neuen Polizeipräsidien „reinvestiert“ oder aber für den Aufbau neuer Einheiten eingesetzt, insbesondere für die folgenden Organisationseinheiten bzw. Funktionen:

- Aufbau der neuen Einsatzzentralen,
- Aufbau des Kriminaldauerdienstes (KDD) in der Fläche,
- Aufbau der Kriminalpolizeiinspektionen mit Zentralaufgaben (KPI/Z),
- Aufbau der Technische Ergänzungsdienste (TED),
- Neugründung der Polizeiinspektion 25 München (Trudering-Riem),
- punktuelle Stärkung der schutzpolizeilichen Basis zur Erhöhung der Einsatzkompetenz.

Im Einzelnen veränderten sich die Sollstellen in den Stäben der Polizeipräsidien ohne Berücksichtigung der Einsatzzentralen wie in Tab. 25 dargelegt.

Auch bezüglich der technischen Ausstattung gab es Neuerungen dadurch, dass Einheiten wie Einsatzzüge, zivile Einsatzgruppen und Diensthundeführer organisatorisch den Polizeipräsidien zugewiesen wurden, damit aber künftig dezentraler organisiert waren, als dies etwa in Baden-Württemberg der Fall sein wird.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Vgl. Abschlussbericht der Expertenkommission zur Evaluation der Polizeireform in Bayern, November 2012, 195 ff.

¹⁶⁰ Vgl. Ebd. 75 ff.

Tab. 25: Veränderungen der Sollstellen in den Polizeipräsidien nach der Reform 2003

Polizeipräsidium (alt)		Polizeipräsidium (neu)	
Oberbayern	100	Oberbayern Nord	76
		Oberbayern Süd	78
Schwaben	65	Schwaben Nord	59
		Schwaben Süd	59
Niederbayern/Oberpfalz	104	Niederbayern	70
		Oberpfalz	82
Mittelfranken	153	Mittelfranken	184
Oberfranken	59	Oberfranken	73
Unterfranken	65	Unterfranken	80
München	291	München	262

Betrachtet man die finanziellen Aspekte der Reform, verbanden sich mit ihr Gesamtkosten in Höhe von insgesamt ca. 87,5 Mio. Euro, denen zeitnah realisierte Einsparungen durch den Wegfall der 180 Sollstellen gegenüberstanden. Weitere bedeutsame Einsparungen erwartete man sich durch die Verringerung der Zahl der Einsatzzentralen. Zudem wurde erwartet, dass die Zentralisierung der TKÜ beim Bayerischen Landeskriminalamt und der Wegfall der Rufbereitschaften bei den Kriminalpolizeiinspektionen ebenfalls zu dauerhaften Einsparungen führen würden. Ob die Reduzierung des Verwaltungsaufwandes den angestrebten Grad von 25 Prozent („Effizienzrendite“) erreichen konnte, ist noch nicht überprüft, da Kennzahlen bislang noch weitgehend fehlen.

Finanzielle Auswirkungen

Mit Beschluss des Bayerischen Landtags vom 23. Juni 2009 wurde schließlich festgelegt, dass eine externe Evaluierung der Organisationsreform der Bayerischen Polizei durchzuführen sei. Infolgedessen wurde wenig später eine unabhängige Expertenkommission unter dem Vorsitz des Polizeivizepräsidenten *Gerd Neubeck* berufen.

Evaluation der Polizeireform

Die Kommission bildete zudem einen eigenen Beirat und unterteilte die Untersuchung der einzelnen Reformmaßnahmen in insgesamt elf Arbeitsfelder. Hauptergebnis der Arbeiten der Expertenkommission war schließlich die Aussage, dass die Ziele der Organisationsreform bei der Bayerischen Landespolizei im Wesentlichen

erreicht worden seien. Gleichwohl lohnt ein detaillierter Blick auf die Ergebnisse der Kommission, da diese wertvollen Erkenntnisse über die Auswirkungen der Reform erlauben. Sie sollen im Folgenden am Beispiel einiger der von der Kommission gebildeten Arbeitsfelder dargestellt werden.

Wie bereits erwähnt, nehmen nun auch die Basisdienststellen mehr und größere Einsatzverantwortung wahr, in Teilen in Folge von Delegationsprozessen. Die Kommission kam daher zu dem Ergebnis, dass eine Führungsassistenz der Basisseinheiten notwendig sei. Die Führungsspanne der Polizeipräsidien wäre durch die Auflösung einer Hierarchieebene enorm gewachsen: Während die Polizeipräsidien vor der Reform drei bis zehn Polizeidirektionen zu führen hatten, gelte es jetzt seitens der Präsidien (neu) zwischen 21 und 49 Basisdienststellen zu führen.¹⁶¹ Dennoch erkannte die Kommission einen allgemeinen „Gewöhnungseffekt“ an neue Proportionen, wenngleich sich Leiter von kleineren und kleinen Dienststellen in Teilen ohne notwendige Führungs- und Verwaltungsunterstützung durch die Mehrbelastung, vor allem im administrativen Bereich, überfordert fühlten. Die Kommission bestätigt, dass der Wunsch nach Verbesserung der Auswirkungen der großen Führungsspanne eine der am häufigsten geäußerten Anregungen auf Nachbesserung darstellte. Andererseits ist zu beachten, dass die Personalengpässe in nicht unerheblichem Maß mit der Reduzierung von Sollstellen durch die Einführung der 42-Stunden-Woche zurückgingen. Positive Rückmeldungen erhielt die Kommission zur Einhaltung der Zusage, nach der kein Mitarbeiter im Rahmen der Organisationsreform gegen seinen Willen vom Dienort weg versetzt werde würde; sie wurde vollumfänglich realisiert.¹⁶²

Hinsichtlich des Ziels, die Basisarbeit zu stärken, stellte die Kommission fest, dass dies zumindest indirekt gelungen sei. Zwar konnte eine signifikante personelle Verstärkung der Basisdienststellen aus den Synergiegewinnen nicht festgestellt werden, doch folgte eine deutlich wahrnehmbare Stärkung der polizeilichen Basis durch andere entlastende Maßnahmen, wie etwa die Einrichtung moderner Einsatzzentralen und des Kriminaldauerdienstes (KDD), die Schaffung des Höheren Beamten vom Dienst oder auch das Betreiben gemeinsamer Geschäftszimmer.

Mit Blick auf die Qualitätssicherung zur weiteren Verbesserung der Steuerungsprozesse empfahl die Kommission, die Einführung eines Controllingsystems in

Arbeitsfeld 1 – Neue Organisations- struktur

¹⁶¹ Ohne Stationen und Organisationseinheiten ohne Dienststellenstatus.

¹⁶² Vgl. Abschlussbericht, November 2012, 76 ff.

allen Präsidien, um eine landesweite Vereinheitlichung von Vorgehensweisen und organisationsstrukturellen Veränderungen zu gewährleisten.¹⁶³

Die Gliederung der Polizeipräsidien (Arbeitsfeld 2) erfolgte nicht durchgängig einheitlich. Aufgrund der größer gewordenen Führungsspanne und der höheren Einsatzdichte wurden in den Ballungsraumpräsidien regionale und funktionale Abschnitte gebildet, in den Flächenpräsidien dagegen nicht. Die Kommission kam bezüglich dieser Divergenz zu keinem einheitlichen Ergebnis, da sich die Rückäußerungen der Betroffenen nicht zu einem homogenen Bild formten. Die Einsatzabschnitte in den Ballungsraumpräsidien wurden zum Teil ausdrücklich begrüßt, während sie in anderen Voten auch als überflüssige und „verkappte Vierstufigkeit“ bezeichnet wurden.¹⁶⁴

Nach den Erkenntnissen der Expertenkommission ist der Verwaltungsbereich in den Präsidien ausreichend mit Personal ausgestattet. Es wurde jedoch empfohlen, die juristische Kompetenz durchgängig abzubilden und ggf. zu verstärken. Die Wahrnehmung der operativen Aufgaben scheint dagegen unzureichend mit Personal unterlegt. So hielt es die Kommission für notwendig, auf Grundlage der Erfahrungen in der neuen Aufbauorganisation eine detaillierte Aufgabenanalyse und eine dementsprechende Verteilungsberechnung vorzunehmen, um Unwuchten zu beseitigen. Durch den Wegfall der dritten Ebene sank zudem die Anzahl der Personalratsmitglieder bei den Präsidien der Bayerischen Landespolizei. Die Kommission bestätigte im Übrigen die erschwerte Arbeit der Personalvertretungen, etwa durch die nicht mehr in ausreichendem Maße gegebene Nähe der Personalvertreter zu den Beschäftigten.

Bei der Reform in Bayern handelte es sich im Wesentlichen um eine Reform der Führungsebene, die Basis sollte bewusst unangetastet bleiben. So betonte die Kommission, dass es angesichts der Größe der Bayerischen Polizei sinnvoll wäre, gravierende Organisationsveränderungen nicht gleichzeitig auf mehreren Ebenen durchzuführen. Dennoch empfahl man eine konsequente Fortsetzung der Reform auf der Inspektionsebene, mit dem Ziel, die polizeiliche Präsenz vor Ort zu erhöhen. Die durch die Schaffung größerer Einheiten zu erschließenden Synergien sollten den Basisdienststellen zugeführt werden (Arbeitsfeld 3). Zusammenschlüsse auf der untersten Ebene waren jedoch erlaubt. Dementsprechend kam es zur Zusammenlegung von Polizeiinspektionen (in Schweinfurt, Aschaffenburg und Würzburg). Im kriminalpolizeilichen Bereich wurde die Reform äußerst positiv

**Arbeitsfeld 2 -
Dienststelle
Polizeipräsidium
(neu)**

**Personalansatz in
den Polizeipräsidien
(neu)**

**Arbeitsfeld 3 -
Basisdienststellen
der Schutz- und
Kriminalpolizei**

¹⁶³ Ebd.

¹⁶⁴ Ebd., 95 ff.

aufgenommen. Die Kriminalpolizei könne nun durch größere Ermittlungseinheiten flexibel reagieren, die Zusammenarbeit zwischen den Kriminalpolizeiinspektionen würde erleichtert. Allerdings hätte man im Rahmen der Reform neue bzw. sich beziehungsweise stark entwickelnde Kriminalitätsfelder, wie die Cyberkriminalität, unzureichend berücksichtigt.¹⁶⁵

Die Einrichtung der neuen Einsatzzentrale (Arbeitsfeld 4) wird nach den Ergebnissen der Evaluierungskommission auf allen Ebenen als die erfolgreichste Maßnahme der bayerischen Polizeireform bezeichnet. Durch die Reform wurde nicht nur die Anzahl der Einsatzzentralen deutlich reduziert, sondern durch Um- und Neubauten die räumliche Ausstattung auch erheblich verbessert. Als tragende Neuerung nannte man die Einrichtung einer Datenschnittstelle bei den Einsatzzentralen der Polizei, mit der eine Übertragung von Notruf- und Einsatzinformationen zur „Integrierten Leitstelle“ von Feuerwehr und Rettungsdienst möglich geworden wäre. Anfänglich wurde zwar auch in Bayern, ähnlich wie in Baden-Württemberg, Kritik an der mangelnden Ortskenntnis der Einsatzsachbearbeiter laut, doch konnte dem durch entsprechendes EDV-Kartenmaterial begegnet werden.¹⁶⁶

**Arbeitsfeld 4 -
Einsatzzentrale (neu)**

Die Einrichtung des Kriminaldauerdiensts (Arbeitsfeld 5) bzw. seine flächendeckende Ausdehnung gilt als die zweite große Erfolgsleistung der Bayerischen Polizeireform. Allerdings fehlen bislang belastbare Messgrößen zur Qualitätssicherung. Hier ergebe sich ein weiterer Ansatz zu einem den Namen verdienenden Controlling.¹⁶⁷

**Arbeitsfeld 5 –
Kriminaldauer-
dienst**

Eine weitere wesentliche Maßnahme der Polizeireform bildete die Zusammenfassung der Diensthundeführer, Einsatzzüge und zivilen Einsatzgruppen, die bislang bei den Polizeidirektionen oder bei Polizeiinspektionen angegliedert waren, in sogenannten Operativen Ergänzungsdiensten (OED). Vergleichbar erfolgte eine Bündelung der den damaligen Polizeidirektionen angegliederten Sachbereiche Technik (zuständig für Servicedienste im Bereich IuK, Kfz und Logistik) in sogenannten Technischen Ergänzungsdiensten (TED). Die wichtigsten Vorteile der OED liegen nach dem Kommissionsbericht in der zentralen Steuerung durch die jeweiligen Polizeipräsidien, in der flexiblen Einsatzplanung, im konzentrierten Ressourceneinsatz sowie in der einheitlichen Führung der betreffenden Einheiten. Ähnlich gelten bei den TED die zentrale Koordination der betreffenden Aufgaben-

**Arbeitsfeld 7 -
Operative
Ergänzungsdienste/
Technische
Ergänzungsdienste
(OED/TED)**

¹⁶⁵ Ebd., 119 ff.

¹⁶⁶ Ebd., 131 ff.

¹⁶⁷ Ebd., 138 ff.

bereiche, die klaren Zuständigkeiten und die kurzen Entscheidungswegen als vorteilhafte Projektergebnisse.¹⁶⁸

Das Präsidium der Bereitschaftspolizei (Arbeitsfeld 9) in Bamberg wurde durch eine interne Restrukturierung deutlich gestrafft. In den sieben Abteilungen kam es zu einer als „sortenrein“ bezeichneten Trennung in Einsatzabteilungen und Ausbildungsabteilungen, die sich aufgrund wachsender Einstellungen aber als nicht durchhaltbar erwies.¹⁶⁹

**Arbeitsfeld 9 -
Bayerische
Bereitschafts-
polizei**

Ein Vergleich der Reformen in Bayern und Baden-Württemberg

Im Zuge der Umsetzung der Reform in Baden-Württemberg beschloss der Projektstab, sich frühzeitig die Ergebnisse der Evaluation in Bayern nutzbar zu machen. Infolgedessen beauftragte er am 19. Dezember 2012 die Querschnittsprojekte damit, die Ergebnisse der bayerischen Evaluation zu analysieren und auf Übertragbarkeiten hin zu prüfen. Die nachfolgende Tab. 23 konfrontiert grundlegende Gemeinsamkeiten und Unterschiede der beiden Reformprozesse.

Tab. 26: Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Polizeireformen in Baden-Württemberg und Bayern¹⁷⁰

Gemeinsamkeiten	Unterschiede
Die Reform der Polizei Bayern verfolgte im Hinblick auf die Stärkung der Basis grundsätzlich einen vergleichbaren Ansatz wie die Polizeireform in Baden-Württemberg	Die Organisationsform der bayerischen Spezialpräsidien ist jedoch mit der in Baden-Württemberg nicht vergleichbar. Das betrifft insbesondere <ul style="list-style-type: none"> • Bayern: nach wie vor Integration der Ausbildung in die Bereitschaftspolizei • Bayern: Verzicht auf ein Präsidium Technik, Logistik, Service der Polizei • Bayern: Beibehaltung der Koordinierungsstelle im LKA
Die unterste Ebene der Organisation ist bei der Polizeireform in Baden-Württemberg wie in Bayern grundsätzlich nicht mit einbezogen worden, aus Sicht des Querschnittprojekts P 3 könnten hier möglicherweise Synergieeffekte erzielt werden. ¹⁷¹ Auch das Quer-	Bei der Organisation der regionalen Polizeipräsidien unterscheidet sich die bayerische Lösung von Baden-Württemberg durch den Verzicht auf eine Führungsebene. Den bayerischen Polizeipräsidien sind die Inspektionen (in Baden-Württemberg Reviere) direkt

¹⁶⁸ Ebd., 155 ff.

¹⁶⁹ Ebd., 180 ff.

¹⁷⁰ Vgl. Entscheidungsvermerk für die Sitzung des LA Polizeireform am 04.02.2013.

¹⁷¹ Vgl. Papcke, Ralph: Abschlussbericht der Expertenkommission zur Evaluation der Polizeireform in Bayern. Fachliche Bewertung QP 3, 2.

<p>schnittsprojekt 6 äußert sich dazu, und meint, Anpassungen auf der Revierebene wird man auch in Baden-Württemberg in einem zweiten Schritt irgendwann vornehmen müssen.¹⁷²</p>	<p>nachgeordnet.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bayern: sehr große Führungsspanne von bis zu 49 unmittelbar nachgeordneten Basisdienststellen. • BW: diese Führungsspanne wird durch die Größe der Polizeipräsidien und die Ebene der Direktionen nicht zugelassen • Bayern: reformbezogene Stärkung der polizeilichen Basis ist in Bayern überwiegend nicht in Form personeller Verstärkungen erfolgt, sondern hat durch Aufgabenentlastungen stattgefunden. • Bayern: Signifikante Unterschiede bestehen in der Gliederung der Flächen- und Ballungsraumpräsidien
	<p>Das Bayerische LKA sollte als Zentralstelle der Kriminalpolizei in Bayern grundsätzlich unverändert bleiben. Das LKA BW ist im Gegensatz zum bayerischen LKA durch die Reform der Polizei BW wesentlich stärker tangiert und wird daher in der Projektstruktur als Projekt 16 geführt.</p>
	<p>In Bayern erfolgte die Angliederung der Wasserschutzpolizei an die Polizei- und Verkehrspolizeiinspektionen. Laut Evaluationsbericht hat sich diese Lösung aus Sicht der Mitarbeiter bzw. Organisationseinheiten bewährt. In Baden-Württemberg ist dagegen wieder eine zentrale Angliederung der Wasserschutzpolizei an das PP Einsatz vorgesehen.</p>

Auf der Grundlage dieses Vergleichs konnten vor allem aus den Querschnittsprojekten Erkenntnissen für die Reform in Baden-Württemberg gewonnen werden. Sie wurden am 4. Februar 2013 dem Lenkungsausschuss vorgelegt, der sie zustimmend zur Kenntnis nahm. Als wesentliche Erkenntnisse gelten:

Erkenntnisse für die Reform in Baden-Württemberg

1. *Stabsstellen „Öffentlichkeitsarbeit“, „Prävention“ und Controlling/ Qualitätsmanagement¹⁷³*
 - Im Unterschied zu Bayern ist in BW bei den künftigen Präsidien eine zentrale Pressestelle vorgesehen (in Bayern zusätzlich bearbeitungsabhängig bei den Revieren). Zu der im Abschlussbericht dargestellten Abstimmungsproblematik zwischen Revier-Pressesprechern und Präsidiumspressesprechern wird es in BW nicht kommen.

¹⁷² Vgl. von Moser, Dietrich: Abschlussbericht der Expertenkommission zur Evaluation der Polizeireform in Bayern, QP 6, 08.01.2013, 1.

¹⁷³ Entscheidungsvermerk für die Sitzung des LA Polizeireform am 04.02.2013.

- Die Prävention in den regionalen Polizeipräsidiien Bayerns ist nicht Gegenstand des Abschlussberichts. Im Bayerischen LKA wird lediglich die erfolgte Zusammenführung der technischen und verhaltensorientierten Prävention in einem zentralen Sachgebiet als fachlich zielführend begrüßt. Dieser Ansatz ist im LKA Baden-Württembergs bereits umgesetzt.
- Die Empfehlung der Evaluierungskommission, in Bayern ein landesweit einheitliches Controllingsystem einzuführen, ist in Baden-Württemberg im Status quo realisiert.
- Die Nachbereitung hat gezeigt, dass bei einer derart umfassenden Polizeireform die frühzeitige Vorbereitung eines Evaluationskonzepts notwendig ist (u.a. die Festlegung von Kennzahlen und sonstigen Messgrößen, wie Meilensteine, etc.).¹⁷⁴

2. *Führungs- und Einsatzstab, Organisation, Leitstellen, Technik*¹⁷⁵

- Die Zuweisung der operativen Auswertung der Kriminalitätslage an die Einsatzzentrale hat sich in Bayern nicht bewährt. Dieses Evaluationsergebnis ist näher zu betrachten, da im Rahmen der baden-württembergischen Polizeireform die ZIA bei der KI 2 angebunden ist. In Bayern wird eine Verlagerung der operativen Auswertung in den kriminalpolizeilichen Teil des Stabes empfohlen. Hierbei geht es um die Sachnähe dieser Auswertung zum kriminalpolizeilichen Fachverstand. Die präsidiumsweite Kriminalitätsauswertung kann wegen der dezentralen Strukturen der kriminalpolizeilichen Organisationseinheiten in Bayern jedoch nicht in der Linie angesiedelt werden. Insoweit ist diese bayerische Empfehlung einer Ansiedlung im Stabsbereich nicht auf die künftige Organisation in Baden-Württemberg übertragbar.
- Die Reduzierung und Zentralisierung der Einsatzzentren wird im Rahmen der Evaluation als die erfolgreichste Maßnahme der bayerischen Polizei angesehen. Durch die Professionalisierung und Standardisierung des zentralen Notruf – und Einsatzmanagements konnte die Arbeitsqualität gesteigert und die Mitarbeiterzufriedenheit nachhaltig verbessert werden. Aufgrund verkürzter Reaktionszeiten, u.a. durch den Wegfall von Schnittstellen, konnte zudem eine positive Entwicklung im Außenverhältnis zu den Bürgern erreicht werden. Dieses Ergebnis ist für Baden-Württemberg ebenfalls zu erwarten.
- Die bayerische Evaluation kommt zudem zu dem Ergebnis, dass aufgrund der neu hinzugekommenen Aufgaben (administrative Aufgaben, Datenpflege, Personalführung etc.) die Einsatzzentralen insbesondere bei Belastungsspitzen personell an Belastungsgrenzen stoßen und regte eine Überprüfung des dortigen Personalansatzes an. Das Querschnittsprojekt 2 hat anhand von umfangreichen Belastungsanalysen (PKS, VU-Daten, ELS-Einsatzstatistik – jeweils im 3-Jahres-Durchschnitt) sowie den HHS der Dienststellen den erforderlichen Personalbedarf der neuen Leitstellen ermittelt. Durch die zusätzliche Einbindung von Nichtvollzugsstellen (Geschäftsstelle, Datenpflege, administrative Aufgaben) können die Vollzugskräfte vollumfänglich ihre Kernaufga-

¹⁷⁴ Vgl. Reubold, Wolfgang: Projekt Polizeireform Baden-Württemberg, Kurzbewertung der Evaluation der bay. Polizeireform aus Sicht des QP 1, 07.01.2013.

¹⁷⁵ Entscheidungsvermerk für die Sitzung des LA Polizeireform am 04.02.2013.

ben wahrnehmen. In Sachen Auftragsbelastung hat das Querschnittsprojekt 2 ergänzend einen Vorschlag für ein Arbeitszeitmodell unterbreitet, durch das die Belastungen auch in Spitzenzeiten arbeitnehmerfreundlich aufgefangen werden können.¹⁷⁶

- **Ausstattung/Technik:** In Teilbereichen haben sich Raumprobleme ergeben, die durch die Notwendigkeit zusätzlicher neuer Technikkomponenten, Sozialräume, Administration und Datenpflege verursacht wurden. Ein Optimierungsbedarf wird zudem in der softwaregestützten Visualisierungs- und Kommunikationstechnik sowie beim Raumklima und dem Geräuschpegel gesehen. Die Ergebnisse bestätigen die Planungen des Querschnittsprojekts 2 zu den Arbeitsabläufen und technischen Erfordernissen der Leitstellen. Im Rahmen des Musterraumprogramms wurden die Raumbedarfe aufwendig erhoben und festgelegt. Die Bedarfe für Datenpflege, Administration und zusätzliche Technik wurden dabei bereits einbezogen. Die anvisierte technische Ausstattung spiegelt den aktuellen Stand der Technik wider.¹⁷⁷
- Die Kosten der Organisationsreform für die Einrichtung der neuen Einsatzzentralen inkl. der hierfür erforderlichen Neubau-, Umbau- und Erweiterungsmaßnahmen für die neuen Präsidien wurden auf 75,17 Mio., für die IuK-Ausstattung auf 12,33 Mio. Euro beziffert. Es wird durchgängig auf Synergien durch die Reduktion und Zentralisierung der Einsatzzentren sowie die Bündelung der Technik hingewiesen. Dieses Einsparpotential bildet sich demnach „sowohl über technische als auch personale Kosten“ ab und wird sich „künftig fortsetzen“. Die Feststellungen in Bayern decken sich mit der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Querschnittprojekts 2 für den Bereich der Leitstellen in Baden-Württemberg.¹⁷⁸
- Die Stärkung der Führungskompetenz in der Fläche durch die bei allen Präsidien eingeführte Bereitschaft (PP München: Präsenz) eines Beamten des höheren Polizeivollzugsdienstes hat sich in Bayern bewährt. Dies kann auch für Baden-Württemberg empfohlen werden.¹⁷⁹

3. *Verkehr*¹⁸⁰

- Hinsichtlich der Aufgaben und Organisation der Verkehrspolizei sind dem Abschlussbericht der Expertenkommission zur Evaluation der Polizeireform in Bayern nur wenige Aussagen zu entnehmen. Diese betreffen hauptsächlich die Zusammenlegung der Sachgebiete „Sicherheit und Ordnung“ und „Verkehr“ in den Stäben der Polizeipräsidien.
- Die Expertenkommission kritisierte diese Zusammenlegung, da der Stellenwert der Verkehrssicherheitsarbeit in der AAO sank und eine eigenständige verkehrsstrategische Entscheidungskompetenz für Arbeiten in Fachgremien und Kommissionen nicht gegeben ist. Deshalb wurde zwischenzeitlich wieder eine Trennung der Sachgebiete, zumindest in Teilen, vollzogen.

¹⁷⁶ Vgl. Köber, Thomas: Abschlussbericht, 4. Januar 2013, 6.

¹⁷⁷ Vgl. ebd.

¹⁷⁸ Vgl. ebd.

¹⁷⁹ Vgl. Schneider, Dieter: Ergänzende Bewertung, 24.01.2013, 3.

¹⁸⁰ Übernommen aus: Entscheidungsvermerk für die Sitzung des LA Polizeireform am 04.02.2013.

- Auf die Polizeistrukturereform Baden-Württemberg sind diese Evaluationsergebnisse nicht übertragbar, da hier in den zukünftigen FESSt die strategische Verkehrssicherheitsarbeit ein eigenständiges Sachgebiet darstellt und - sowohl fachlich als auch operativ - durch den Aufbau von Verkehrspolizeidirektionen und die beabsichtigte stärkere Einbindung der Polizeireviere in die allgemeine Verkehrsüberwachung gestärkt wird.

4. *Kriminalitätsbekämpfung*

- Die Einrichtung bzw. flächendeckende Ausdehnung des KDD bei der Polizei Bayern werden von allen befragten Hierarchieebenen sowie von externen Stellen (StA) durchwegs positiv bewertet und als Erfolg gesehen. Ähnliche Entwicklungen werden auch in Baden-Württemberg erwartet.
- Kriminalpolizeiinspektion mit Zentralaufgaben (KPI/Z): Die Polizei Baden-Württemberg verfolgt mit der Einrichtung der Kriminalpolizeidirektionen als Leitungsebene, mit acht verrichtungszentralisierten Kriminalinspektionen und objektzentralisierten Kriminalkommissariaten in der Fläche sowie der Wahrnehmung aller kriminalpolizeilichen Aufgaben einen grundsätzlich anderen Ansatz. Die von der Expertenkommission festgestellten Optimierungsbedarfe bzw. Handlungsempfehlungen zur KPI(Z) dürften in Baden-Württemberg daher nicht auftreten bzw. bereits berücksichtigt sein.
- Das bei der Polizei Bayern noch nicht berücksichtigte *Cybercrime* ist in Baden-Württemberg insbesondere durch die Einrichtung einer speziellen Abteilung beim LKA BW, der K 5 (*Cybercrime*/IT-Beweissicherung) bei den KPDir und einer landesweiten Konzeption mit ganzheitlichem Bekämpfungs- und Präventionsansatz hinreichend bedacht.
- Die bayerische Evaluationskommission spricht sich für die Anbindung der „Lagearbeit auf dem Feld der Kriminalitätsbekämpfung“ im FESSt aus und verweist auf die Bedeutung dieser Verortung und der damit gemachten positiven Erfahrungen. Das Querschnittsprojekt 2 regt an, im Zuge einer künftigen Evaluation der baden-württembergischen Polizeireform die lineare Verortung der ZIA bei der KI 2 aufgrund der bis dahin gemachten Erfahrungen zur überprüfen.¹⁸¹

5. *Recht, Personal, Finanzen, LPP*

- In Bayern hätte sich reformbedingt die Anzahl der Personalratsmitglieder und Freistellungen deutlich reduziert. Der Anzahl der bisherigen Freistellungen wurde außerhalb gesetzlicher Regelungen Rechnung getragen. Begründet wurde das mit den erschwerten Rahmenbedingungen der Beschäftigtenvertreter, u.a. durch größere Entfernungen. Die Expertenkommission empfiehlt diese „Erhöhung“ beizubehalten. Derzeit ist in Baden-Württemberg im Gesetzentwurf vorgesehen, dass diejenigen Personalratsmitglieder, die bisher freigestellt sind, ihre Freistellung in die künftigen Übergangspersonalvertretungen "mitnehmen". Damit ergeben sich jedenfalls für die Übergangszeit Freistellungskontingente, die über den gesetzlich vorgeschriebenen Zahlen liegen. Ei-

¹⁸¹ Vgl. Köber, Thomas: Abschlussbericht, 6.

ne Verstetigung dieser Überhänge über die nächsten regelmäßigen Personalratswahlen hinaus ist derzeit nicht vorgesehen.

- Die Expertenkommission hat in Bayern festgestellt, dass die juristische Kompetenz durchgängig hinreichend ausgebildet ist, ggf. sogar noch verstärkt werden sollte. Das bestätigt den baden-württembergischen Ansatz, bei allen Präsidien juristische Kompetenz in der Organisation abzubilden.
- Durch die Sozialzusagen, insbesondere die „Immobilitätsgarantie“, die sich zwar positiv auf die Motivation der Mitarbeiter auswirkte, wurde die Umsetzung der Reform in einigen Bereichen aber erschwert, weil das benötigte Personal, das bestimmte Aufgaben bisher erledigte oder die erforderliche Fachkompetenz aufwies, nicht im erforderlichen Umfang der verlagerten Aufgabe folgte und am neuen Dienort erst wieder rekrutiert werden musste.
- Die Festlegung der Stabsgrößen bzw. Stabsquoten für die einzelnen Präsidien erfolgte durch das Bayerische Staatsministerium des Inneren, ausgehend von den Erfahrungen in und mit einem Pilotpräsidium (Unterfranken). Im Rahmen der Evaluation wurde gegenüber der Kommission in vielen Rückmeldungen eine zu gering bemessene Stabsquote bemängelt. Angesichts der „Belastung der Stäbe mit Tagesaufgaben“ sei „kaum Zeit für strategische und konzeptionelle Arbeit“. Die Erfahrungen in Bayern decken sich mit den Überlegungen des Querschnittsprojekts 2 zu den Stabsquoten und verdeutlichen, dass die Funktionsfähigkeit der Führungsstäbe durch ein weiteres Absenken der Personalstärken gefährdet werden könnte.¹⁸²
- Die Expertenkommission stellt fest, dass auf der Grundlage der Erfahrungen in der neuen Aufbauorganisation, die sich nicht allein auf die Dienststelle Präsidium (neu) begrenzen läßt, eine detaillierte Aufgabenanalyse und eine dementsprechende Verteilungsberechnung erfolgen sollte, um Unwuchten zu beseitigen. Diese Aufgabenanalyse mit nachfolgender Verteilungsberechnung und Etatisierung sollte bei allen Verbänden mit nachgeordneten Dienststellen und Organisationseinheiten durchgeführt werden. Entsprechendes dürfte sich auch in Baden-Württemberg in einem gewissen zeitlichen Abstand zur Reform empfehlen.¹⁸³
- Die Personal- und Stellenzuteilung in Bayern war für die Evaluierungskommission nicht durchgängig transparent. Es fehlte an einer Stellenverteilungsberechnung auf der Grundlage von Aufgabenanalysen.¹⁸⁴

Die voranstehenden Ausführungen sollten deutlich gemacht haben, dass die Polizeireform in Bayern nicht nur aufgrund der geographischen Nähe der beiden Bundesländer einen beträchtlichen Erkenntnisgewinn für die Entscheidungsträger in Baden-Württemberg darstellte, sondern dass auch eine Reihe von materiellen Parallelen zwischen den beiden Reformansätzen erkennbar sind. Wesentliche Gemeinsamkeiten wurden im Rahmen der Querschnittsprojektteams in Baden-

Fazit

¹⁸² Ebd., 4.

¹⁸³ Vgl. von Moser, Dietrich: Abschlussbericht, 8. Januar 2013, 2 f.

¹⁸⁴ Vgl. Schneider, Dieter: Ergänzende Bewertung, 4.

Württemberg bereits analysiert und aufbereitet. Zentrales Desiderat war und ist in beiden Ländern die Effizienzsteigerung der Polizeiarbeit und die Freisetzung von Personal zur Stärkung des Basisdienstes, was in Bayern etwa durch die punktuelle Stärkung der schutzpolizeilichen Basis zur Erhöhung der Einsatzkompetenz, die Schaffung des Kriminaldauerdienstes in der Fläche oder auch durch den Aufbau der PI München erfolgte. Gleichwohl lassen sich deutliche Unterschiede in der Vorgehensweise beider Reformprojekte identifizieren, von denen die meisten bereits angesprochen wurden. So entschieden sich die bayerischen Verantwortlichen gegen den Schritt zu einem zweistufigen Modell („Unantastbarkeit“ der Inspektions Ebene), was insofern sinnvoll erscheint, als eine Reduktion der Organisationsstruktur um zwei Hierarchieebenen mit noch radikaleren Umstrukturierungen verbunden gewesen wäre.

Einige der für Bayern identifizierten Reformfolgen könnten auch im Fall Baden-Württembergs Realität werden. So ist es ähnlich wie in Bayern durchaus vorstellbar, dass die Basisdienststellen aufgrund des Wegfallens der direkt übergeordneten Hierarchieebene einen Aufgabenzuwachs erfahren, der zusätzliche Ressourcen notwendig machen könnte. Gleichzeitig ist damit auch eine Bedeutungsaufwertung der Basisdienststellen möglich, wobei jedoch Entwicklungen zu verhindern wären, nach denen, wie in Bayern, die Leiter von kleineren und kleinen Dienststellen sich ohne notwendige Führungs- und Verwaltungsunterstützung mit einer administrativen Mehrbelastung überfordert fühlten. In Parallelität zu Bayern sind wiederum Entlastungseffekte zu erwarten, vor allem durch die Einrichtung moderner Einsatzzentralen und eines dauerhaften Bereitschaftsdienstes. Auch wird sich in Baden-Württemberg erweisen, ob die neuen Zuständigkeitsbereiche praktikabel und handhabbar sind oder, wie in Bayern, durch die Bildung von regionalen und funktionalen Zuschnitten in den Ballungsraumpräsidien teilweise konterkariert werden könnten. Die Zentralisierung von Einsatzzentren wurde, wie angesprochen, als großer Gewinn der Reform in Bayern bezeichnet, wobei anfänglich, ähnlich der Situation jetzt in Baden-Württemberg, Kritik an der mangelnden Ortskenntnis der Einsatzsachbearbeiter geäußert wurde. Die Aufarbeitung dieses Problems durch die Zurverfügungstellung weiteren EDV-Kartenmaterials ist auch für Baden-Württemberg zu erwarten. Zudem dürfte der integrierte Digitalfunk der BOS künftig wohl auch in Baden-Württemberg eine ähnlich bedeutsame Position einnehmen wie die Technischen Ergänzungsdienste (TED) in Bayern nach der Reform.

2.2 Brandenburg: schrittweise Konzentration und Anpassung

Anders als die Polizei in Baden-Württemberg und Bayern war die Polizei in Brandenburg nach dem Zweiten Weltkrieg durch die Zugehörigkeit zur Nationalen Volksarmee der DDR geprägt. Erst 1989 erfolgte der Umbruch und die Entwicklung zur Polizei in ihrer heutigen Gestalt. Kennzeichnend für diesen Umbruch war die Umbenennung der vormals unter dem Titel „Volkspolizei“ fungierenden Organisation und die Abkehr von militärischen Dienstgraden. Wesentliche Organisations- und Führungsstrukturen blieben hingegen unverändert; so war die „neue“ Polizei Brandenburg weiterhin stark zentralisiert und gab es eine umfassende Einflussnahme durch systemische Kontrolle und Abrechnungen, umfangreiche Meldepflichten sowie militärische Disziplin bei gleichzeitig geringem Gestaltungsspielraum der Mitarbeiter vor Ort. In allen neuen Bundesländern wurde die Polizei der Organisationsstruktur der alten angeglichen, wobei sich die einzelnen neuen Länder an unterschiedlichen „Vorbildern“ orientierten. Für Brandenburg war dies vordergründig Nordrhein-Westfalen. Zur Umbenennung und Umstrukturierung trat die Schaffung einer neuen Rechtsgrundlage für das Wirken der Polizei in Form des „Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei“ vom 13. September 1990. Dies erforderte eine Anpassung an eine veränderte Werteordnung gleichsam über Nacht. Wenig überraschend mündete das in der Nachwendezeit in Unsicherheit und mangelnde Akzeptanz, was durch die Entlassungen im Bereich der obersten Führungsebene und die Überprüfung früherer Tätigkeiten in der DDR (etwa auf eine Nähe zur Staatssicherheit) verstärkt wurde.¹⁸⁶

Von der Volkspolizei zur Polizei des Landes Brandenburg

Ein weiteres Problem für die Funktionsfähigkeit der Polizei Brandenburg ergab sich aus der unterschiedlichen Qualifikation der Belegschaft. So galt die Kriminalpolizei zwar als ausreichend qualifiziert, war dem Kriminalitätsaufkommen und neuen Kriminalitätsformen, wie der Bandenkriminalität, der Organisierten Kriminalität oder der Wirtschaftskriminalität, allerdings nicht gewachsen. Während sich die oberste Ebene der Volkspolizei überwiegend aus Offizieren zusammensetzte, erwartete die Polizeistruktur der alten Bundesländer von Führungsbeamten der Polizei weit mehr Management-Qualitäten als soldatische Tugenden. Ein Ausgleich für entsprechend fehlende und qualifizierte Führungskräfte konnte nur in sehr begrenztem Maß durch Kräfte aus den alten Bundesländern erfolgen, eine Situation, die durch mangelnde Akzeptanz der „Westimporte“ in der Bevölkerung zusätzlich erschwert wurde.

Umstrittene Personalqualifikation

¹⁸⁶ Vgl. Gellenbeck, Michael: Brandenburg, in: Groß, Hermann/Frevel, Bernhard/Dams, Carsten: Handbuch der Polizeien Deutschlands, 120 ff.

Nach der Wiedervereinigung wurden dem neuen Ministerium des Innern als oberster Landesbehörde zunächst fünf (Landes-)Polizeipräsidien und ein Polizeipräsidium der Wasserschutzpolizei unter Verzicht auf Mittelbehörden direkt nachgeordnet. Darüber hinaus wurde es als notwendig erachtet, ein eigenes Landeskriminalamt, eine Bereitschaftspolizei, eine Landespolizeischule und einen Zentraldienst der Polizei für Technik und Beschaffung einzurichten. Die Ausbildung für den gehobenen Dienst erfolgte an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung. Die Polizeipräsidien unterstanden dabei einem integrativen Ansatz, also einer ganzheitlichen polizeilichen Aufgabenwahrnehmung ohne Spartenrennung zwischen Kriminal- und Schutzpolizei. Die organisatorische Trennung von polizei- und verwaltungsfachlicher Arbeit sollte die Qualität der Aufgabenerfüllung sichern und zugleich den polizeilichen Bereich von Verwaltungsaufgaben entlasten. Das sechste Polizeipräsidium, Wasserschutzpolizei, existierte nur bis 2002, bevor es im Zuge der Reform aufgelöst und dezentralisiert wurde.¹⁸⁷

Erste Organisationsstrukturen nach 1990

Angestrebtes Führungsparadigma der Nachwendezeit war die Etablierung eines kooperativen Führungssystems und der Subsidiarität. Die Trennung der Abteilungen der Präsidien in Einsatz/Ermittlung und Verwaltung erfolgte bewusst, weil erstere die nachgeordneten Schutzbereiche in fachlicher Hinsicht führte, wohingegen letztere für die nachgeordneten Bereiche zentral wahrgenommene Ressourcen verwaltete.¹⁸⁸

Steuerungsprinzipien

Die 1990er Jahre erbrachten dann für die brandenburgische Polizei kontinuierliche Verbesserungsprozesse, nicht zuletzt aufgrund eines aktiven Qualitätsmanagements. Weitere Optimierungen wären ohne einen umfangreichen Reformansatz jedoch nur in langwierigen kleinen Schritten möglich gewesen, da die bisherige Struktur durchaus Nachteile zeitigte: Mit der Organisation der Polizei in sechs Polizeipräsidien wurden Effizienzgesichtspunkte zugunsten der Führungsfähigkeit zurückgestellt, es herrschte relativ hoher Koordinierungsaufwand durch eine straffe interne Zentralisierung, zudem wurden zu lange Entscheidungs- und Abstimmungswege diagnostiziert. Vor weitere Probleme wurde die bisherige Organisationsstruktur dann durch eine territorial unterschiedliche Entwicklung der demographischen und sozialen Strukturen des Landes sowie die daraus resultierende Kriminalitäts-, Verkehrsunfall- und Einsatzbelastung gestellt. Hinzu trat, dass das zunehmend qualifizierte Personal mehr Verantwortungs- und Entscheidungsspielräume erwartete. Und auch die zweckmäßige Übereinstimmung der Schutzbereiche

Reformen 1999-2002

¹⁸⁷ Ebd.

¹⁸⁸ Ebd., 132 ff.

mit den kommunalen Verwaltungsstrukturen war zumindest in den ersten Nachwende-Jahren mehrfach nicht gegeben. Diese Probleme verdeutlichten die Notwendigkeit einer Polizeireform.

Eine zweite Begründungsebene ergab sich aus der sich verschlechterten Lage der öffentlichen Haushalte, weshalb man sich entschied, zur Sicherung der Handlungsfähigkeit des Landes die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu überprüfen. In diesem Kontext ist auf die Planungen der Landesregierung zu verweisen, im Zeitraum 2000-2005 die Verwaltung des Landes um 8.000 Beschäftigte zu reduzieren. Im Polizeibereich sollten bis 2007 insgesamt 725 Stellen eingespart werden. Dabei wurde konsequent der Weg verfolgt, zunächst eine umfangreiche Aufgabenkritik und, darauf aufbauend, strukturelle Veränderungen vorzunehmen. Nach der Landtagswahl 1999 beschloss die Landesregierung eine Polizeireform, deren Reformziele sich wie folgt darstellten:

- Mehr Verantwortungs- und Entscheidungsspielräume für Mitarbeiter,
- verstärkte Bürgernähe durch mehr Polizisten im Streifendienst („mehr Grün auf den Straßen“),
- Verbesserung der Serviceleistungen der Polizei,
- mehr Wirtschaftlichkeit in der Polizei (dieses Ziel stand in der Folge zunehmend im Vordergrund).¹⁸⁹

Die Polizeireform des Jahres 2002 war dann stark vom Gedankengut des Neuen Steuerungsmodells (NSM) inspiriert, verbunden mit der Idee eines kooperativen Führungssystems. Die Reform versuchte daher Management-Elemente, die sich zuvor im Privatsektor überwiegend bewährt hatten, auch auf den öffentlichen Sektor, und hier den Polizeiapparat, zu übertragen. Die entstehende Reform enthielt dementsprechend Elemente eines Qualität-Managements, Zielvereinbarungen, dezentrale Ressourcenverantwortung, strategisches Controlling sowie den Übergang zur Kosten- und Leistungsrechnung. Als Ziele des Neuen Steuerungsmodells im öffentlichen Sektor galten aber auch, die Mitarbeiterorientierung und -zufriedenheit sowie die Bürgernähe und -freundlichkeit zu verstärken, gleichzeitig Arbeits- und Ablaufprozesse zu straffen und die Qualität der polizeilichen Arbeit zu erhöhen.

Die Reform führte in den Jahren zwischen 1999 und 2002 zur Schaffung von zwei Polizeipräsidien (West: Potsdam; Ost: Frankfurt/Oder). Diesen Präsidiien waren 15 neue Schutzbereiche nachgeordnet, deren Grenzen sich mit denen der Kreise und Kreisfreien Städten deckten. Sie gliederten sich in der Fläche in 50 (Land-)Polizeiwachen, neun Wachen der Wasserschutzpolizei und fünf Autobahnpolizei-

Haushaltszwänge

Bedeutung des Neuen Steuerungsmodells

Neue Organisationsstruktur nach 2002

¹⁸⁹ Ebd., 135 ff.

wachen. Alle Schutzbereiche verfügten jeweils über eine Führungsstelle, Wach- und Wechseldienst, Revierdienst, Diensthundeführer, Kriminalpolizei, einen Verkehrsdienst sowie ein Sachgebiet Prävention. Weitere Maßnahme bestanden in der Integration der Wasserschutzpolizei in die Polizeipräsidien und der Schaffung einer eigenständigen Autobahnpolizei. Den entgegengesetzten Weg ging man bei Servicefunktionen, wie etwa waffen- oder versammlungsrechtlichen Anmeldungen, die von den Präsidien auf den jeweiligen Schutzbereich dezentralisiert wurden und somit bürgernäher werden sollten. Die Basisorganisationseinheiten wurden zudem eigenverantwortlicher gestaltet und stärker an den konkreten Bedürfnissen ausgerichtet. Das Landeskriminalamt mit Sitz in Eberswalde erhielt als Landesoberbehörde neben der Zentralstellenfunktion auch landesweite Zuständigkeiten in der Ermittlungsführung – und verfügte nun über drei Außenstellen. Darüber hinaus wurden beim Landeskriminalamt die Spezialeinheiten und das Kriminalwissenschaftliche Zentrum angesiedelt. Die Landeseinsatzeinheit der Polizei (LESE) mit Hauptsitz in Potsdam bündelte seit 2002 zudem die Bereitschaftspolizei, die Hubschrauberstaffel und das Personenschutzkommando, wohingegen die Fachhochschule der Polizei als eine eigenständige Bildungseinrichtung der Polizei Brandenburg erhalten blieb. Die Aufgaben der zentralen Dienstleistungseinrichtung der Polizei und der Beschaffung der polizeilichen Technik und IuK-Struktur sowie des Digitalfunks wurden dem Zentraldienst der Polizei des Landes Brandenburg (ZDPol) mit Hauptsitz in Zossen übertragen.

Die nachfolgende Abb. 26 fasst die sich ergebende Neustruktur im Jahr 2002 zusammen.¹⁹⁰

Nach Abschluss der Reform gliederte sich das Personal der Polizei Brandenburg 2002 zu 78,7 Prozent in den Vollzugsdienst und zu 21,3 Prozent in die Verwaltung. Auch in den Folgejahren lag die Personalausstattung, gemessen an der Polizeidichte, im Vergleich zu den anderen Flächenländern noch sehr hoch, wie in Abb. 27 zum Ausdruck kommt. Auch wurde die technische Ausstattung, insbesondere mit Informationstechnik und -infrastruktur sowie Fahrzeugen, im innerdeutschen Vergleich als gut eingeschätzt.¹⁹¹

**Personelle Situation
und Ressourcenaus-
stattung nach der
Reform**

¹⁹⁰ Ebd., 137 f.

¹⁹¹ Vgl. Auffenberg/ Marcinkiewicz: Wer gestaltet, wer verwaltet Reformen im öffentlichen Dienst? Ein Methodenvergleich zur Analyse von Arbeitsbeziehungen in Reformprozessen anhand der Polizei Brandenburg, 213.

Abb. 26: Organisationsstruktur der Polizei Brandenburg (Stand: 2002)

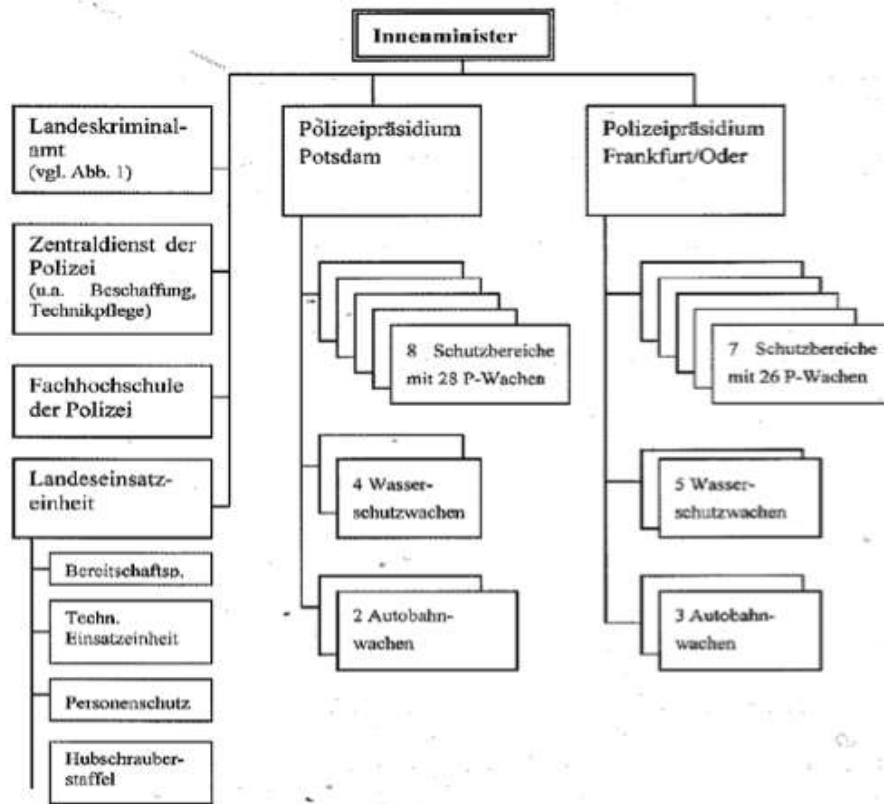


Abb. 27: Polizeidichte im Vergleich (Stand 2008)

Bundesland	Bevölkerung	Fläche in km²	Einwohner je km²	1 Polizeibediensteter je ... Einwohner 2008	Anzahl Polizeibediensteter je 100.000 Einwohner
Berlin	3.431.675	892	3.849	157	635
Hamburg	1.772.100	755	2.347	191	525
Bremen	661.866	404	1.637	201	499
Sachsen-Anhalt	2.381.872	20.448	116	246	407
Brandenburg*	2.522.493	29.481	86	266	376
Mecklenburg-Vorpommern	1.864.356	23.186	72	266	375
Thüringen	2.267.763	16.172	140	293	341
Sachsen	4.192.801	16.419	226	300	333
Saarland	1.030.324	2.569	401	317	315
Bayern	12.519.728	70.552	177	343	291
Hessen	6.064.953	21.115	287	361	277
Rheinland-Pfalz	4.028.351	19.854	203	364	275
Niedersachsen	7.947.244	47.627	167	367	272
Baden-Württemberg	10.749.506	35.751	301	368	272
Schleswig-Holstein	2.834.280	15.799	179	373	266
Nordrhein-Westfalen	17.933.064	34.088	526	389	257

*Für Brandenburg ergibt sich unter Berücksichtigung der Personaleinsparungen und der Bevölkerungsentwicklung für das Jahr 2020 eine Polizeidichte von 295 Polizeibediensteten je 100.000 Einwohner beziehungsweise einem Polizeibediensteten je 339 Einwohner.

Quellen:
 1. Bevölkerung, Fläche (in ganzen Zahlen) und Einwohner jeweils zum 31.12.2008, gemäß: Gemeinsames Statistikportal der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, www.statistik-portal.de
 2. Angaben zur Polizeidichte gemäß Länderumfrage des Landes Nordrhein-Westfalen zu den Planstellen, Stellen und Schlüsselverhältnissen der Polizeien der Länder und des Bundes für das Haushaltsjahr 2008 vom 28.1.2009, Einwohnerzahl zum 31.12.2007, Stand Haushalt 2008.

Arbeitnehmer und Arbeitgeber bildeten aufgrund vorangegangener Kürzungen bereits zu Anfang des Reformprozesses im Jahr 1998 ein konfrontatives Verhältnis zueinander aus. Der Umstand, dass auch bei der Reform zwischen 1999 und 2002 grundlegende Konzepte an oberster Stelle, mithin ohne nähere Kommunikation mit den Betroffenen, beschlossen wurden, entspannte diese Situation nicht. So wurden erste Entscheidungsvorschläge zur Polizeireform vom „Beirat zur Überprüfung der Funktions- und Organisationsstruktur der Polizei des Landes Brandenburg“ ausgearbeitet. Schließlich versuchte man auf andere Art Mitarbeiterbeteiligung herzustellen. So erhielten alle Beschäftigten die Möglichkeit, sich mit Fragen und Hinweisen an ein Projektbüro zu wenden, zudem wurde dem Hauptpersonalrat und den Berufsvertretungen angeboten, ständige Mitglieder in die Projektgruppen zu entsenden. Nichtsdestotrotz sah sich die Reform erheblichem Widerstand ausgesetzt, vor allem seitens der größten Gewerkschaft GdP. Dementsprechend ambivalent wurde die Umsetzung der Reform selbst auf Seiten des Innenministeriums dargestellt. In einem Bericht aus dem Jahr 2004 konstatierte man einerseits, dass die Neuorganisation problemlos vonstatten gegangen sei und es selbst bei der Umstellung auf zwei Präsidien keine Leistungseinbrüche gegeben habe. Andererseits wurde eingeräumt, dass in einigen Bereichen die Veränderungen von den Beschäftigten nicht gelebt würden, sodass zentrale Organisationseinheiten in Teilen noch immer Aufgaben wahrnahmen, die eigentlich dezentral bearbeitet und verantwortet werden sollten.¹⁹²

Verlauf und Akzeptanz der Reform

Durch die Umstellung auf nur noch zwei Polizeipräsidien kam es laut Innenministerium zu keinen wesentlichen Leistungseinbrüchen bei der Polizei. Stattdessen konnte diese sehr bald erste Effizienzsteigerungen vorweisen. Neben Verbesserungen durch organisatorische Straffung trat das weitere Hauptziel der Reform, „mehr Grün auf die Straße“ zu bringen, also mehr Polizeibeamte in den Basisdienst zu versetzen. Durch Einsparungen im Verwaltungsbereich wurde dies teilweise dadurch erreicht, dass bestimmte Stellen in der Verwaltung dem Vollzug zugeschlagen wurden, ohne dass sich die Aufgaben des betroffenen Personenkreises wesentlich änderten. Als Beispiel kann angeführt werden, dass die Integrierte Fortbildung vor der Reform der Verwaltung unterstellt war, nach dieser dagegen direkt dem Schutzbereichsleiter unterstand. Die Evaluation weiterer Ziele erwies sich angesichts der mangelhaften Daten- und Materiellage als unmöglich.¹⁹³

Output und outcome der Reform

¹⁹² Ebd.

¹⁹³ Ebd.

Nach dieser ersten großen Polizeireform des 21. Jahrhunderts ließ die zweite in Brandenburg nicht lange auf sich warten. In Folge der demografischen Entwicklungen und der abnehmenden finanziellen Möglichkeiten des Landes stand die Polizei vor weiteren notwendigen Struktur- und Personalveränderungen. Hinzu traten steigende finanzielle Restriktionen in Form sinkender Zuweisungen aus dem Solidarpakt (bis 2020), durch Einnahmeausfälle im Länderfinanzausgleich (aufgrund des Einwohnerrückgangs) und eine zu erwartende Reduzierung der EU-Strukturförderung. Aus diesem Grund sollte eine Straffung der Organisationsstruktur erfolgen, um Personal freizusetzen, das zugunsten der Basisorganisationseinheiten einzusetzen sei. Es sollten mithin Einsparungen nicht zu Lasten des operativen Bereichs und damit der Flächenpräsenz gehen, sondern vor allem im administrativen Bereich erfolgen. Dies umfasste vornehmlich den Wach- und Wechseldienst, den Revierdienst und die Sachbearbeitung der Kriminalpolizei Brandenburg.

**Polizei Brandenburg 2020:
Hintergrund und
Ziele**

Mangelnde Effektivität war aber nicht der primäre Treiber dieser Reformbestrebungen, da man der Landespolizei Brandenburg entsprechende Bemühungen nicht absprechen konnte. So sank die Kriminalität im Land zwischen 1996 und 2009 nahezu kontinuierlich. In diesem Zeitraum konnte ein Rückgang der Gesamtkriminalität von nahezu 33 Prozent verzeichnet werden. Auffällig ist jedoch, dass sich die Struktur der Kriminalität deutlich veränderte, weg vom unmittelbaren Diebstahl hin zu anderen Arten der Bereicherung, bei denen immer häufiger auch elektronische Medien, wie das Internet, eine Rolle spielten. Neben dieser veränderten Kriminalitätsstruktur, erwies sich die demographische Entwicklung in Brandenburg weiter als entscheidend. So wurde im Jahr 2010 ein Rückgang der Bevölkerung über einen Zeitraum von zehn Jahren um 5,4 Prozent (von zirka 2,5 Mio. auf 2,37 Mio. Einwohner) erwartet, einhergehend mit einer überproportionalen Alterung der Gesellschaft, die auf den Geburtenrückgang und die Abwanderung, insbesondere jüngerer Frauen, zurückzuführen sei. Es war mithin von einer zunehmenden Konzentration der Bevölkerung auf die Metropolregion Berlin auszugehen.¹⁹⁴

**Leistungsfähigkeit
der Polizei**

Im Ergebnis wurden die bis zum Jahr 2010 bestehenden Polizeistrukturen als nicht mehr angemessen betrachtet. Vor der Reform existierten im Land drei Polizeibehörden, die zwei Polizeipräsidien und das Landeskriminalamt sowie drei Polizeieinrichtungen (Fachhochschule für Polizei, Zentraldienst der Polizei und Landeseinsatzinheit). Zudem fanden sich 15 Polizeischutzbereiche und 50 Polizeiwachen, unter diesen neun Wasserschutzpolizeiwachen und fünf Autobahnpolizeiwachen.

**Status der Polizei vor
der Reform**

¹⁹⁴ Ebd.

Insgesamt verfügte die Polizei über eine Personalstärke von 8.900 Beamten, von denen 7.534 im Vollzugsdienst tätig waren. Die Personalkosten pro Kopf lagen bei etwa 37.000 Euro. Zudem dienten 1.558 Dienstkraftfahrzeuge sowie 7.100 Arbeitsplatzzähler der technischen Ausstattung.¹⁹⁵

Angesichts der genannten Herausforderungen und zur Vorbereitung notwendiger Entscheidungen wurde am 15. Januar 2010 die Expertenkommission "Polizei Brandenburg 2020" vom damaligen Innenminister, *Speer*, gebildet, die am 1. Februar ihre Arbeit aufnahm. Zum Leiter der Kommission berief er einen ehemaligen Staatssekretär im Innenministerium Mecklenburg-Vorpommerns und vormaligen Leiter der Polizeiabteilung in Brandenburg. Als Ziel wurde der Kommission mit auf den Weg gegeben, bis Mitte Juli 2010 einen Bericht mit Vorschlägen für eine künftige Struktur sowie zur Stellen- und Personalentwicklung der Brandenburger Polizei vorzulegen.¹⁹⁶

**Einsetzung einer
Experten-
kommission**

Die Kommission sah sich wesentlichen politischen Weichenstellungen gegenüber, die sie in ihre Arbeit aufnehmen musste. So beschlossen die Regierungsparteien für die 5. Legislaturperiode einen Abbau des Personals in der Landesverwaltung, wobei im Koalitionsvertrag eine Zielgröße von 45.500 Stellen im Jahr 2014 und 40.000 Stellen im Jahr 2019 für die Beschäftigtenzahl festgelegt wurde. Darauf aufbauend, verkündete der Minister am 12. Februar 2010 als Personalzielzahl für die Polizei Brandenburg 7.000 Personalstellen im Jahre 2020, woraus ersichtlich wurde, dass die Landesregierung von einem Einsparvolumen in Höhe von fast 1.900 Personalstellen ausging.

**Rahmen-
bedingungen**

In Anbetracht dieser Rahmenbedingungen und der politischen Zielvorgaben formulierte die Kommission nach einer ausführlichen Aufgabenkritik mehrere Empfehlungen, die anschließend größtenteils in das Reformgesetz aufgenommen wurden. Zur Straffung der Landespolizei sollten die bestehenden Polizeipräsidien, das Landeskriminalamt und die Landeseinsatzeinheit zu einem Landespolizeipräsidium zusammengeführt werden. Die 15 Schutzbereiche wären zu vier Direktionen zusammenzuführen geführt und eine Deckungsgleichheit mit den Grenzen der Landkreise herzustellen. Die Kriminalitätsbekämpfung sollte zweiteilig auf oberer und unterer Integrationsebene organisiert und die Zahl der durchgehend besetzten Polizeiwachen deutlich reduziert werden. Zur Aufgabenoptimierung war es vorgesehen, in jeder Direktion ein Kommissariat Zentrale Anzeigenbearbeitung einzuführen.

**Empfehlungen der
Kommission**

¹⁹⁵ Vgl. Ministerium des Innern Brandenburg, Folien zur Polizeireform - Hintergründe, Fakten, Informationen auf einen Blick, 14 ff.

¹⁹⁶ Vgl. Kommission Polizei Brandenburg 2020. Bericht Juli 2010, 4 ff.

ren. Darüber hinaus sollten die bestehenden polizeilichen Lagezentren/Leitstellen und Lagedienste zu einer zentralen Einheit im Polizeipräsidium zusammengefasst und ein zentraler Führungsstab zur Bewältigung außergewöhnlicher Lagen (FüSAL) im Polizeipräsidium eingerichtet werden. Die Zahl der Beamten im Wach- und Wechseldienst war so zu bemessen, dass künftig auch der Streifen dienst im bisherigen Umfang ermöglicht und in ländlichen bzw. strukturschwachen Regionen die Betreuung durch den Revierdienst mindestens auf dem gegenwärtigen Niveau bleiben solle (keine Einsparungen in der Flächenpräsenz). Von dem Einsatz neuer Technologien versprach man sich ein besseres Management trotz großflächigerer Zuständigkeitsbereiche. So wurde die Einführung von Digitalfunk, eines Dokumentenmanagementsystems, die Bereitstellung interaktiver Funkstreifenwagen, von Videokonferenzsystemen und eines verbesserten elektronischen Datenaustauschs zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei mittels der eHilfsakte empfohlen. Bezüglich des Personals sollten in der Konsolidierungsphase 125 der durchschnittlich 150 Einstellungsmöglichkeiten jährlich für den Polizeivollzugsdienst im gehobenen Dienst und 25 für sonstige Aufgaben genutzt werden. Die Dauer der Aufstiegsausbildung für den gehobenen Polizeidienst war auf ein halbes Jahr zu verkürzen und sollte gleichzeitig mindestens 100 Beamten jährlich den Aufstieg in den gehobenen Dienst eröffnen. Die Verantwortung für Aus- und Fortbildung sei schließlich an der Fachhochschule für Polizei (FHPol) zu bündeln.¹⁹⁷

Am 20. Dezember 2010 wurde schließlich das Gesetz zur Polizeistrukturereform vom Brandenburger Landtag verabschiedet. Durch Zusammenführung der Polizeipräsidien Frankfurt (Oder) und Potsdam, des Landeskriminalamtes und der Landeseinsatzeinheit der Polizei wurde ein Polizeipräsidium als Landesoberbehörde nach § 10 des Landesorganisationsgesetzes errichtet. Die Zuständigkeiten des Polizeipräsidioms liegen primär in der Gefahrenabwehr und der Erforschung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten. Zudem ist es zuständig für die Überwachung des Straßenverkehrs und des Verkehrs auf den schiffbaren Wasserstraßen. Neben den zuvor beschriebenen Empfehlungen wurden durch das Gesetz Polizeibeiräte gebildet, die das Bindeglied zwischen der Bevölkerung und der Polizei darstellen und das vertrauensvolle Miteinander fördern sollten.¹⁹⁸ Das neu gebildete Polizeipräsidium wird durch einen Polizeipräsidenten geführt und in einen Behördenstab sowie die zwei Fachdirektionen „Landeskriminalamt“ und „Besondere Dienste“ gegliedert. Der Behördenstab wiederum unterscheidet zwischen einem zentralen Einsatz-

**Gesetz zur
Polizeistrukture-
reform**

¹⁹⁷ Ebd., 49 f.

¹⁹⁸ Vgl. Gesetz zur Polizeistrukturereform „Polizei 2020“ des Landes Brandenburg (Polizeistrukturereformgesetz „Polizei 2020“ – BbgPolStrRefG 2020), 20.12.2010.

und Lagezentrum sowie den vier Stabsbereichen „Einsatz- und Kriminalitätsangelegenheiten“, „Logistik“, „Personal“ und „Recht“. Sie nehmen sämtliche Verwaltungsaufgaben sowie grundsätzliche Aufgaben für das gesamte Polizeipräsidium wahr. Die Fachdirektion Landeskriminalamt trägt zukünftig Verantwortung für die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (BKAG) sowie für die landesweite Auswertung und Analyse der Kriminalitätslage und die Ermittlungskompetenzen zur landesweiten Kriminalitätsbekämpfung in Deliktsbereichen, deren Bearbeitung überregionaler und internationaler Art sind und/oder herausgehobenes Spezialwissen erfordern. In der Fachdirektion Besondere Dienste werden neben der Bereitschaftspolizeiabteilung die Polizeihubschrauberstaffel und die Spezialeinheiten/-kräfte (bisher Landeskriminalamt) untergebracht.

Die mittlere Integrationsebene bilden die Polizeidirektionen. Ihnen wurden grundsätzlich alle Aufgaben der bisherigen Schutzbereiche übertragen. Es kam zudem zur Bündelung der Autobahn- bzw. Wasserschutzpolizei in jeweils einer Organisationseinheit. Die Kriminalpolizei in der Polizeidirektion wurde durch Dezernate „Schwere Kriminalität“, „Staatsschutz“, „Allgemeine Kriminalität“ und „Ermittlungsunterstützung“ untergliedert.

Die Polizeiinspektionen bilden danach die untere Integrationsebene. Ihnen stehen mit dem Wach- und Wechseldienst, der Prävention, dem Diensthundewesen, der Revierpolizei und den regionalen „Kriminalkommissariaten in der Inspektion“ (KKI) alle operativen polizeilichen Grundfunktionen und Instrumente zur Verfügung, um ein abgestimmtes Sicherheitsmanagement zu gewährleisten. Zudem wurden in allen Städten und Gemeinden, die nicht Sitz einer Polizeiinspektion wurden und in denen sich Polizeiwachen befanden, Polizeireviere eingerichtet. Entsprechend dieser Änderungen ergibt sich die neue Struktur der Landespolizei Brandenburg wie in Abb. 28 dargestellt.

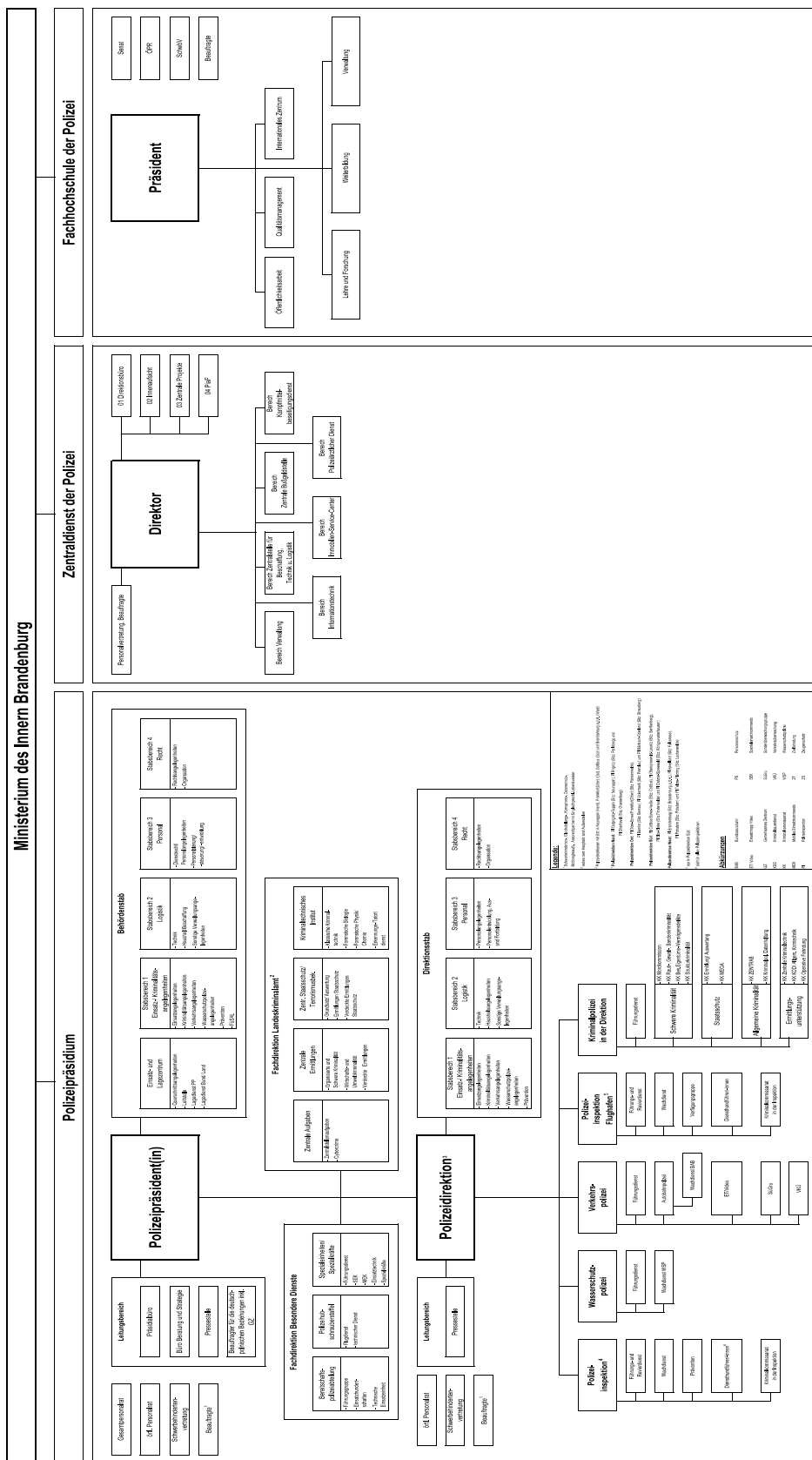
Die Analyse der jüngeren Polizeireformen in Brandenburg verweist zunächst auf im Vergleich zu den bislang herangezogenen „Fällen“ grundlegend andere Voraussetzungen der Potsdamer Landespolizei. Die DDR-Vergangenheit brachte es mit sich, dass ähnliche Entwicklungen wie in den westdeutschen Landespolizeien natürlich erst nach der Wende einsetzen konnten. So hat sich etwa das Paradigma eines kooperativen Führungssystems und der Subsidiarität erst nach 1990 und dann nur sehr schrittweise etabliert. Brandenburg ist zudem von völlig anderen demographischen Entwicklungen gezeichnet als Baden-Württemberg und Bayern. Das Land leidet unter Bevölkerungsschwund und einer Entvölkerung ganzer Regionen,

Fazit

einhergehend mit einer überproportionalen Alterung der Gesellschaft, an die in den bisherigen Vergleichsländern nicht zu denken ist. Darauf reagiert(e) die Landespolizei zunehmend mit einer Erweiterung der Zuständigkeitsbereiche und dem Einsatz digitaler Informations- und Kommunikationsmittel. Von dem Einsatz neuer Technologien verspricht man sich ein besseres Management, trotz oder gerade wegen der großflächigen Zuständigkeitsbereiche. Die meisten der technischen Innovationen wurden mittlerweile umgesetzt, unter Einschluss eines verbesserten elektronischen Datenaustauschs zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei. Zudem ist das Land wie in den ersten beiden Jahrzehnten nach der Wiedervereinigung weiterhin damit beschäftigt, die im Bundesländervergleich sehr hohe Personalausstattung und Polizeidichte abzubauen. Trotz dieser gravierenden Unterschiede lassen sich aber auch in Brandenburg Gemeinsamkeiten mit der Situation in Baden-Württemberg identifizieren. Auch in Brandenburg ist der öffentliche Haushalt von Engpässen geprägt, die sich auch auf die Polizei auswirken. Hier ähneln sich die Reaktionen der Länder: Angestrebt wird eine Straffung der Organisationsstruktur, um Personal freizusetzen, das zugunsten der Basisorganisationseinheiten eingesetzt werden kann. Allerdings strebt die letzte Reform in Brandenburg lediglich eine Beibehaltung des Personals im Bereich der Basisarbeit an, während Baden-Württemberg die aufgezeigten Umschichtungen vorsieht. Hinzu treten Veränderungen in der Kriminalitätsausprägung, die in Brandenburg wie in den anderen Flächenländern beobachtet und zunehmend adressiert werden. In der Summe weist der Fall Brandenburg allerdings wesentlich weniger Gemeinsamkeiten und Anregungen für die Reform in Baden-Württemberg auf als Bayern.



Abb. 28: Die neue Struktur der Landespolizei Brandenburg



Stand: 15/07/2015

2.3 Mecklenburg-Vorpommern: asymmetrische Reformbemühungen

Wie in Brandenburg war die Polizeiorganisation in Mecklenburg-Vorpommern nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst durch den Aufbau und die Wirkungsweise der Nationalen Volksarmee/Volkspolizei in der DDR geprägt. Entsprechend fand sich auch hier nach der Wiedervereinigung eine zentralistische Struktur. Diese Tradition zu durchbrechen und eine Dezentralisierung auf der Basis von Gemeinde-, Kreis und Länderebene in die Wege zu leiten, war das Gebot der ersten Stunde. Dabei regte die Innenministerkonferenz an, die „alten“ Bundesländer Schleswig-Holstein, Hamburg und Nordrhein-Westfalen als „Vorbilder“ für die Polizei in Mecklenburg-Vorpommern zu sehen. Vor allem mit Schleswig-Holstein entwickelte sich eine enge Kooperation, die die Bildung einer obersten Landesbehörde im Innenministerium sowie von Mittel- und Basisbehörden nach dem Vorbild Schleswig-Holsteins zur Folge hatte. Die erste den Namen verdienende Organisationsstruktur nach der Wiedervereinigung bestand aus sechs Polizeidirektionen, der Wasserschutzpolizeidirektion, dem Landeskriminalamt, der Bereitschaftspolizeiabteilung und der Landespolizeischule. Dabei spielte die seiner Zeit lange EU-Außengrenze eine besondere Rolle in der Strukturplanung. Mit Blick auf das Personal wies die Landespolizei direkt nach der Wende noch eine Personalstärke von ca. 12.000 Beschäftigten auf, sie wurde in den Folgejahren drastisch reduziert. Hinzu traten technische Investitionen, etwa in die bis dahin wenig leistungsfähige IuK- und die Fahrzeugtechnik.¹⁹⁹ Die in diesem Kontext vollzogenen Entscheidungen prägen das Gesicht der Polizei Mecklenburg-Vorpommerns bis heute. Die Suche nach einer „optimalen“ Organisationsstruktur, die eine kontinuierliche Anpassung an die sich stark verändernden Rahmenbedingungen erlaubt, ist und bleibt Gegenstand der Diskussion im Land. Schließlich traten bereits frühzeitig finanzielle Engpässe zu den bestehenden materiellen Herausforderungen hinzu. Im Ergebnis entwickelte sich eine Form von *modus vivendi*, der auf einer engen Kooperation der Ordnungsbehörden mit der Polizei sowie weitreichenden Formen der kommunalen Kriminalprävention basierte. Das Schrifttum bezeichnet die enge „Verzahnung von Repression und Prävention“ in Mecklenburg-Vorpommern als durchaus erfolgreich.²⁰⁰

**Historische
Entwicklung**

Auch die wesentliche Rechtsquelle der Polizei in Mecklenburg-Vorpommern, das Gesetz über Öffentliche Sicherheit und Ordnung Mecklenburg-Vorpommerns (SOG M-V vom 24. März 2011, GVOBl.M-V, S.176), orientiert sich in Inhalt und

**Rechtliche Rahmen-
bedingungen**

¹⁹⁹ Vgl. Bornewasser, Manfred; Krense, Thomas: Mecklenburg-Vorpommern, 2008, 227 ff.

²⁰⁰ Ebd. 230 ff.

Aufbau am Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holsteins. Eine Verschriftlichung des polizeilichen Selbstverständnisses in einem Leitbild, wie etwa in Baden-Württemberg, erfolgte bisher nicht, so dass das SOG M-V und das Beamtenrecht den einzigen rechtlichen Handlungsrahmen darstellen. Hinzu trat, dass dem Land mit der angesprochenen EU-Grenze eine Sonderlage zukam, die auch rechtliche Auswirkungen hatte. So ermächtigte das SOG M-V zu verdachtsunabhängigen Anhalte- und Sichtkontrollen, wenngleich nur zeitlich und räumlich begrenzt und auf ein Lagebild gestützt. Zudem verfügt das Land über spezifische Infrastrukturen zur Grenzkontrolle, was vor allem mit Blick auf die Polizeidirektion Anklam deutlich wird.²⁰¹ Die hohe Bedeutung der östlichen Außengrenze war auch ein zentrales Element der regierungsübergreifenden Agenda nach der Wende. Dabei galt vor allem die stetige Weiterentwicklung der Leistungsfähigkeit der Polizei die Aufmerksamkeit – mit dem Ziel, die Kriminalität und das Verkehrsunfallaufkommen zu reduzieren und so das Sicherheitsgefühl der Bürger zu stärken. Zudem begegnete man stark zeitgeistgeprägten Innovationen, wie dem Einsatz des Neuen Steuerungsmodells (NSM), im Gegensatz etwa zu Nordrhein-Westfalen mit Skepsis, um nicht noch mehr Unruhe in den Erneuerungsprozess zu tragen.²⁰²

Die tradierten Organisationsstrukturen aus DDR-Zeiten machten in den frühen 1990er Jahren schnell deutlich, dass mit ihnen eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung, vor allem aufgrund der erhöhten Kriminalitätsbelastung, kaum möglich sein würde. Alle Reformen der Nachwende-Zeit verfolgten dementsprechend das Ziel, eine effizientere, effektivere, bürgernähere und mitarbeiterfreundlichere Landespolizei zu schaffen. Die erste größere Umstrukturierung erfolgte im Jahr 1994. Dabei wurde das Landespolizeiamt aufgelöst und kam es zur Verlagerung wesentlicher präsidialer Aufgaben in das Innenministerium, wo fünf neue Referate gebildet wurden. Die Veränderungen entsprachen der im Land immer noch präsenten Vorstellung, Einrichtungen mit vergleichbaren oder eng aufeinander bezogenen Aufgabenbereichen zusammenzulegen. So wurde durch die Aufteilung der Polizeidirektion Güstrow die Zahl der Direktionen auf fünf reduziert. Als problematisch erwies sich bereits zu diesem Zeitpunkt, vergleichbare Größenordnungen zwischen den Polizeidirektionen zu schaffen. Es entstanden zwei große Polizeidirektionen (Rostock, Schwerin), zwei kleine (Anklam, Stralsund), und eine mittelgroße (Neubrandenburg). Schließlich wurde das Ziel vergleichbarer Einheiten aufgrund der Sonderlage des Landes verworfen, um so die Direktion Anklam mit Zuständigkeiten für den gesamten polnischen Grenzraum zu erhalten. Zudem wurden Bemü-

**Aufbau und
Organisation in der
1990er Jahren**

²⁰¹ Ebd., 230 ff.

²⁰² Ebd., 255 ff.

hungen sichtbar, Führungsstellen in Polizeidirektionen abzubauen und in den operativen Dienst zu verlagern. Nach der Umstrukturierung verfügte jede der fünf Direktionen über eine Inspektion Zentrale Dienste, eine Kriminalpolizeiinspektion und die Führung einer unterschiedlichen Zahl von Basiseinheiten (insgesamt existierten 113 Polizeistationen, 33 Zweigstellen und 3 Polizeiautobahnstellen). Die Bereitschaftspolizei, die Wasserschutzpolizei, die Landespolizeischule und das Zentrale Amt für Technik und Beschaffung (ATB) blieben unabhängig.²⁰³

Die erste große Polizeireform nach der Jahrtausendwende erfolgte dann im Jahr 2002, zumal die tradierte Organisationsstruktur nur bedingt in der Lage war, dem Anstieg und neuen Formen der Kriminalität entgegen zu treten. Dementsprechend verfolgte die Reform sechs zentrale Ziele:

**Die Organisations-
änderungen
von 2002**

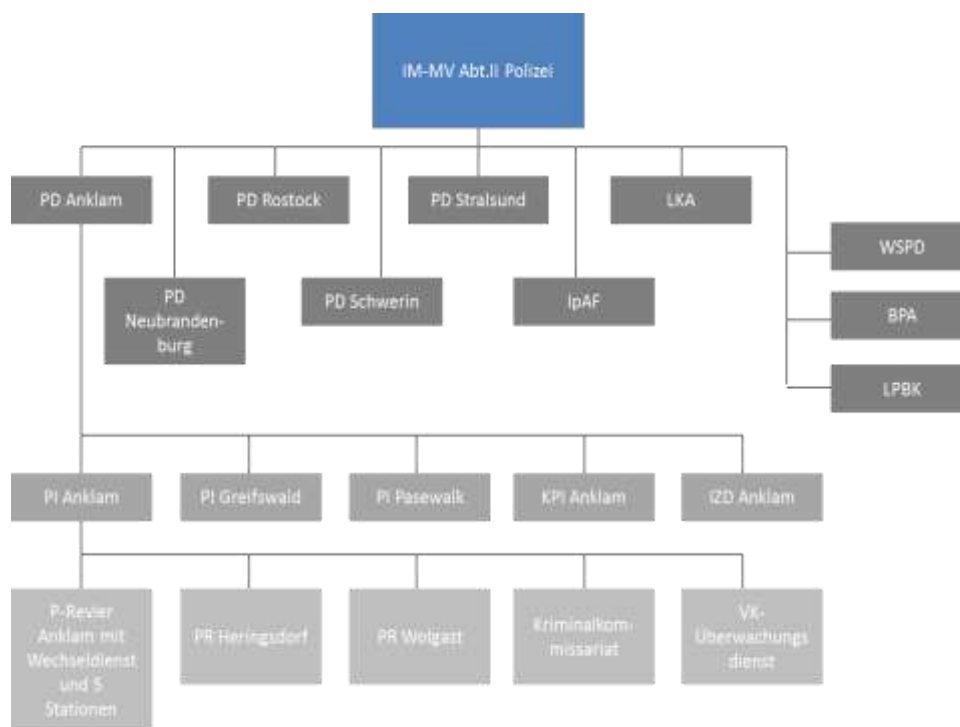
- Optimierung polizeilicher Aufgabenerledigung durch weitere Verstärkung der Polizeipräsenz in der Fläche;
- verstärkte Subsidiarität bei der Entscheidungsverantwortung;
- Schaffung effizienterer Führungsstrukturen durch Hierarchieabbau;
- Intensivierung der Verkehrsüberwachung;
- Verbesserung der kriminalpolizeilichen Sachbearbeitung sowie
- Erarbeitung und Umsetzung einer Aufgabenkritik, die möglichst in die Entlastung von polizeifremden Aufgaben münden sollte.

Das Ziel einer Optimierung polizeilicher Aufgabenerledigung sollte vor allem über eine Bündelung der Fachlichkeit erreicht werden, indem knappe Mittel und Fähigkeiten an einem Ort vorgehalten würden, um diese dann dezentral konzentriert einzusetzen. Neben der erhofften Effizienzsteigerung sollte dies auch zur Senkung des Ausfallrisikos führen, da spezifische Aufgaben nicht mehr auf einzelne Parteien verteilt würden. Bürgernähe wäre durch die Einrichtung bestimmter Polizeireviere zu gewährleisten, die vornehmlich für bürgernahe polizeiliche Aufgabenerledigung in städtischen und ländlichen Raum zuständig sind. Diese sollten eine Präsenz rund um die Uhr (Wach- und Wechseldienste) vorhalten und seien im Gegenzug von wesentlichen Aufgaben der Einsatzbewältigung und Sachbearbeitung zu entlasten. Die Verantwortung für den schnellen Ersten Angriffs wurde auf die Außenstellen der Kriminalkommissariate übertragen, die Verkehrsüberwachung ging verstärkt in örtliche Zuständigkeit über. Schließlich erfolgte eine deutliche Verbesserung im Ressourcenbereich, so über die Qualifizierung des Personals, einen erweiterten Fuhrpark, verbesserte EDV-Technik sowie zusätzliche Führungs- und Einsatzmit-

²⁰³ Ebd., 235 f.

tel.²⁰⁴ Im Fazit fand sich ein dreiteiliger Aufbau der Landespolizei, den die Abb. 29 wiedergibt.²⁰⁵

Abb. 29: Dreistufiges Organigramm der Landespolizei nach Organisationsänderung 2002²⁰⁶



Die Wasserschutzpolizei (mit Hubschrauberstaffel) blieb weiterhin in Rostock, die Bereitschaftspolizei bildet nun eine geschlossene Einheit mit zwei Hundertschaften in Schwerin und Waldeck. Das Landeskriminalamt ist auch weiterhin für die Zusammenarbeit Mecklenburg-Vorpommerns mit dem Bund und anderen Ländern in kriminalpolizeilichen Aufgaben zuständig und unterstützt andere kriminalpolizeilichen Einheiten des Landes. Eine Bündelung erfolgte bezüglich der Technik und Beschaffung durch die Zusammenlegungen des vormals nur für die Polizei zuständigen Amtes für Technik und Beschaffung (ATB) mit dem Landesamt für Brand- und Katastrophenschutz zum Landesamt Polizei, Brand und Katastrophenschutz. Die Polizeiliche Ausbildung erfolgt seit 2006 aus einer Hand.²⁰⁷

²⁰⁴ Ebd., 237 ff.

²⁰⁵ Ebd.

²⁰⁶ Eigene Darstellung.

²⁰⁷ Vgl. Bornwasser, Krense: Mecklenburg-Vorpommern, 2008, 237 ff.

Die Reform von 2002 stellte auch die erste Polizeireform im Land dar, die einer ausführlicheren Evaluation unterworfen wurde. Sie erfolgte exemplarisch für die Polizeidirektion Anklam. Im Ergebnis wurde der Reform attestiert, die Ziele von verstärkter Bürgernähe und einer Festigung des Dienstleistungs-Verständnisses eingelöst zu haben, ohne dabei die übrige Aufgabenerledigung zu schwächen. Darüber hinaus wurden als weitere Ergebnisse vorgestellt:

- Eine Verbesserung der Ausschöpfung der Soll-Arbeitsstunden von 60 Prozent auf 63 Prozent, besonders im Schichtdienst (Erhöhung um 7 Prozent);
- eine Senkung der Krankenquote (Soll-Mannstunden) auf unter 10 Prozent;
- ein Anstieg der Aufwendungen für Aus- und Fortbildungen sowie der Präsenzquote im Schichtdienst;
- die Erreichung dieser Ergebnisse bei (gleichzeitig) relativ konstanten Reaktionszeiten.

Zudem wurde auf weiteren Verbesserungsbedarf aufmerksam gemacht, der sich vor allem auf eine Reorganisation der Stabsarbeit richtete. Dabei wurde ein Abbau der Stabsmitarbeiter zugunsten der Basisarbeit gefordert, da auch im Jahr 2005 immer noch 16 Prozent aller Polizeivollzugsbeamten Stabsmitarbeiter waren. Darüber hinaus sprach sich die Kommission für eine Dienstpostenbewertung und eine Verlagerung der Ressourcenverantwortung an Entscheidungsträger vor Ort aus.²⁰⁸

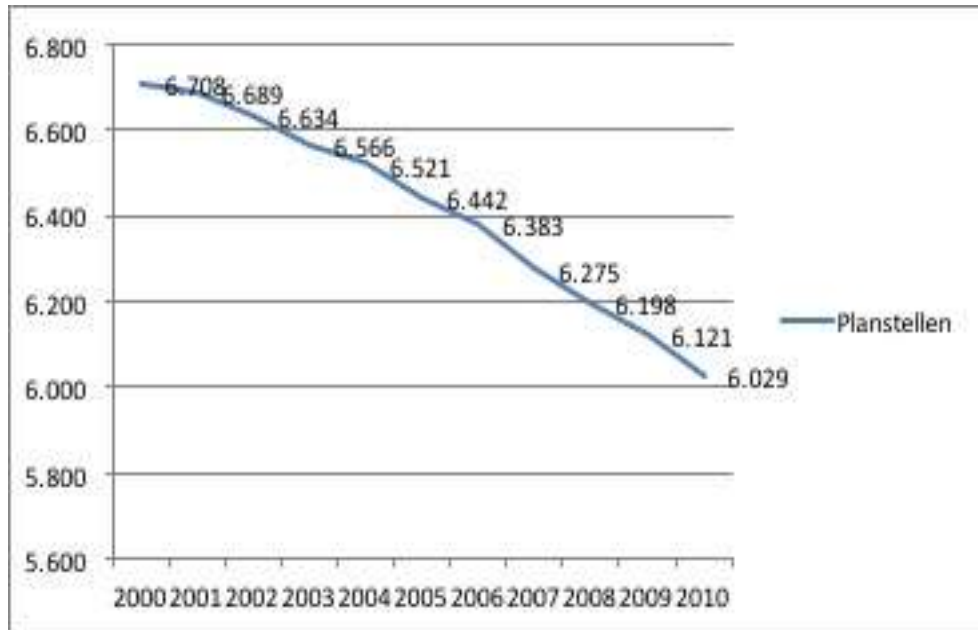
Nach der Reform veränderte sich das Gesicht der Landespolizei Mecklenburg-Vorpommerns im Vergleich zu 1991 deutlich. Der Polizeivollzugsdienst umfasste nun 5.916 Beschäftigte, davon 84 im Höheren Dienst, 2.412 im Gehobenen Dienst und 3.293 im Mittleren Dienst. Der Personalabbau erfolgte insofern nicht allzu drastisch, als mit der demographischen Entwicklung des Landes, primär durch die Abnahme junger Bevölkerungsgruppen, auch ein Kriminalitätsrückgang zu verzeichnen war. Bereits im Jahr 2001 hatte das Innenministerium sein Personalentwicklungskonzept für das Jahrzehnt bis 2010 veröffentlicht, nach dem eine Personalstärke von insgesamt nur noch 6.029 Beamten angestrebt wurde (vgl. Abb. 30). Die Polizeidichte sollte sich bei 1:268 (für das gesamte Personal, nicht nur den Polizeivollzug) und das Verhältnis von Polizeivollzugsbeamten zu Verwaltungsmitarbeitern bei 8:1 einpendeln. Geplant war zudem ein Hebungsprogramm, nach dem 50 Prozent der Neueinstellungen für den Gehobenen Dienst vorgesehen waren, um zu einer bundesweiten Anpassung in den Dienstproportionen beizutragen. Begründet wurde dies mit den erweiterten qualitativen Anforderungen und dem nun an-

**Status der
Landespolizei 2005**

²⁰⁸ Ebd.

spruchsvolleren Aufgabenspektrum, unter Einsatz modernster Technik für die Beamten.

Abb. 30: Personalentwicklungskonzept des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern, Planstellen insgesamt von 2000 bis 2010²⁰⁹



Die technische Ausstattung wurde nach der Reform kontinuierlich verbessert. So erwarb man etwa zwischen 2005 und 2007 insgesamt 600 neue Fahrzeuge über Leasing-Verträge. Zudem trieb man die Digitalisierung weiter voran, etwa über einen *Masterplan eGovernment*, der zunächst in der Region Westmecklenburg erprobt wurde. Die Präsenz in der Fläche bildet trotz modernster IuK-Technik jedoch weiterhin ein erhebliches Problem. Allerdings fanden sich in dem letztgenannten Reformkonzept Ansätze, wie dem durch ein höheres Maß an (Kfz-basierter) Mobilität, durch den Einsatz verbesserter IuK-Technik sowie eine bessere Koordination im Einzelfall entgegengewirkt werden könnte.²¹⁰

**Technische
Ausstattung und
Ausbildung**

Trotz dieser Reformanstrengungen zu Beginn des Jahrtausends kam die Polizei Mecklenburg-Vorpommern auch in den Folgejahren kaum zur Ruhe. So erfolgte bereits acht Jahre später die bisher jüngste Polizeireform im Land. Der Reformbedarf wurde mehrseitig begründet. So stieg die polizeiliche Belastung aufgrund von Einsätzen bei Versammlungen, Sportveranstaltungen, Dorf- und Stadtfesten seit

**Polizeistrukturen
reform 2010**

²⁰⁹ Eigene Darstellung.

²¹⁰ Vgl. Bornwasser, Krense: Mecklenburg-Vorpommern, 2008, 255 ff.

Jahren auf ein sehr hohes Niveau. Andererseits fand sich ein gleichbleibend hohes Aggressionspotential gegenüber der Polizei im täglichen Dienst. Hinzu trat der Kostendruck aufgrund der Haushaltsentwicklung und infolge des Personalentwicklungskonzepts aus dem Jahr 2001. Danach musste die Landespolizei im Rahmen des zur Verfügung gestellten Finanzkorridors die Zahl der Planstellen bis 2010 von 6.708 auf 6.029 reduzieren. Zudem sah man eine weitere Anpassung der Landespolizei für das Jahr 2015 vor, wonach zu diesem Zeitpunkt nur noch 5.800 Planstellen zur Verfügung stehen sollten.²¹¹ Nicht zuletzt ist in diesem Kontext auch auf die Osterweiterung der Europäischen Union und den damit verbundenen Wegfall von stationären Grenzkontrollen zu verweisen. All dies machte eine erneute organisatorische Anpassung unvermeidbar.²¹²

Am 30. September 2008 wurde daher das Projekt „Polizeistrukturereform 2010“ initiiert, das auf der Grundlage vorgegebener Strukturmodelle einen Vorschlag für eine neue, den veränderten Rahmenbedingungen angepasste Polizeiorganisation entwickeln sollte.

Ziele der Reform

Die angestrebten Ziele wurden wie folgt ausgewiesen:

- Stärkung der operativen Dienste und der Präsenz in der Fläche sowie eine Straffung der Führungsebenen bzw. im Stabs- und Verwaltungsbereich;
- Konzentration auf die Bereiche der internationalen Kriminalität und des Terrorismus;
- fachlich erforderliche Spezialisierungen und Zentralisierungen;
- Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung;
- schließlich eine generelle Qualitätssteigerung der polizeilichen Arbeit, insbesondere durch die Reduzierung der Aufgabenwahrnehmung auf polizeiliche Kernaufgaben, den optimierten Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik, die Nutzung der digitalen Funktechnik sowie eine Eigenverantwortung bei der Gestaltung der Aus- und Fortbildung durch den Bedarfsträger Polizei.²¹³

Am 24. Juni 2010 verabschiedete der Landtag Mecklenburg-Vorpommern das Gesetz zur Neuorganisation der Landespolizei (GVOBl. M-V 2010, S. 318). Die Reformmaßnahmen, die sich im Wesentlichen an den Empfehlungen der Projektgruppe ausrichteten, umfassten:

Gesetz zur Neuorganisation der Landespolizei

²¹¹ Vgl. Evaluation der Polizeistrukturereform 2010, Ergebnisbericht, 2013, 15 ff.

²¹² Vgl. Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern: Präsentation Polizeistrukturereform 2010, Schwerin, 27.01.2009, 2.

²¹³ Evaluation der Polizeistrukturereform 2010, Ergebnisbericht, 2013, 7.

- Die Bildung von zwei Polizeipräsidiem und die Beibehaltung von vier oberen Polizeibehörden;
- eine Reduktion der Zahl der Polizei- und Kriminalpolizeiinspektionen bei Erhalt der Polizeireviere und Polizeistationen;
- eine Verlagerung der Aufgaben und des Personals der Verkehrsüberwachungsdienste und der „Einsatzzüge besondere Lagen“ in die Polizeireviere sowie
- eine personelle Verstärkung im Bereich der Terrorismus-, Extremismus- und Cybercrime-Bekämpfung.²¹⁴

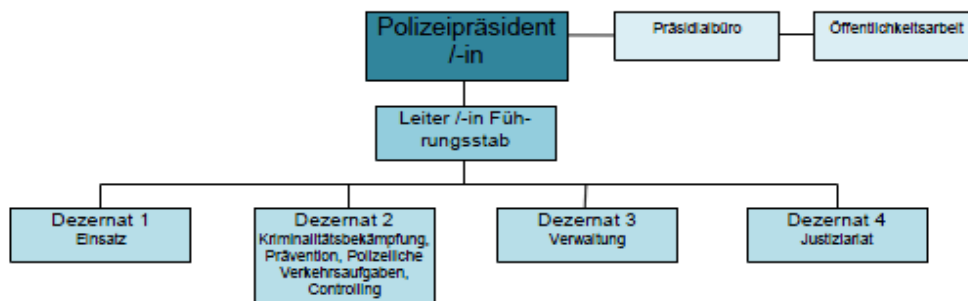
Diese Maßnahmen werden im Folgenden unter Berücksichtigung der Ergebnisse der im Jahr 2013 durchgeführten Evaluation vorgestellt und eingeschätzt.

Organisationsstruktur

Durch die Bildung zweier großer Polizeipräsidiem entstanden erstmals Polizeibehörden im Land, die über 2.000 Mitarbeiter auswiesen. Auch deshalb wurde dem Polizeipräsidenten ein Führungsstab mit einem Leiter zugeordnet, dem vier Fachdezernate nachgeordnet sind.²¹⁵

**Bildung neuer
Polizeipräsidiem**

Abb. 31: Organigramm des Führungsstabes eines Polizeipräsidiem



Die Polizeiinspektionen blieben als mittlere Hierarchieebene, die Aufgaben der Einsatzbewältigung, des Präsenzdienstes, der Verkehrsunfall- und Kriminalitätsbekämpfung sowie die erforderlichen Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, erhalten, wurden in ihrer Zahl jedoch deutlich reduziert. Daher vergrößerten sich die Zuständigkeitsbereiche erheblich. Infolge der Reform finden sich heute noch acht Polizeiinspektionen, die sich jetzt mit dem Zuschnitt der Landkreise und Kreisfreien Städte decken.

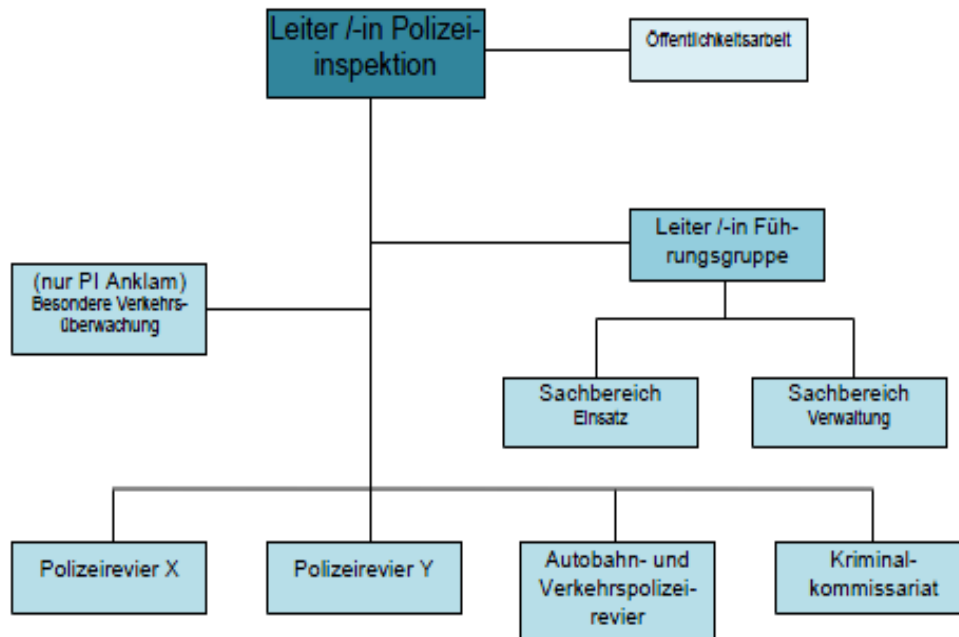
**Polizeiinspektionen
als Entscheidungsebene mit
Fach- und Ressourcenverantwortung**

²¹⁴ Ebda., Ergebnisbericht, 2013, 14.

²¹⁵ Ebd., 8 ff.

Für die Standortentscheidung waren Kriterien wie die Lage im polizeilichen Einsatzraum, die Nähe zu nachgeordneten Dienststellen, die Nähe zu anderen Landes-/Kommunalbehörden und Einrichtungen, geeignete Infrastruktur sowie Handlungsoptionen im Liegenschaftsbereich entscheidend.²¹⁶

Abb. 32: Organigramm einer Polizeiinspektion



Die 37 Reviere bleiben als unterste Hierarchieebene erhalten. Sie wurden personell verstärkt, vor allem mit Personal aus der aufgelösten Inspektion Zentrale Dienste, um so die operative Arbeit der Polizei zu verbessern. In den Polizeirevieren sind der Streifen- und Präsenzdienst, die Einsatzbewältigung bei Revierlagen, die Maßnahmen des Ersten Angriffs im Rahmen der Strafverfolgung (soweit nicht andere Dienststellen zuständig sind), die Verkehrsunfallaufnahme sowie die allgemeine Verkehrsüberwachung rund um die Uhr angesiedelt. Zudem erfolgte die Bildung von sechs Autobahn- und Verkehrspolizeirevieren, mithin eine gewisse Dezentralisierung der Verkehrsüberwachung.²¹⁷

Kriminalpolizeidienststellen befinden sich auch weiterhin an allen Standorten von Polizeirevieren, doch verfügt das Land nur noch über zwei Kriminalpolizeiinspektionen. Für die Kriminalkommissariate wurde ein Organisationsmodell gewählt,

**Polizeireviere -
Integration der
Kräfte**

**Veränderung von
Zuständigkeitsrege-
lungen bei der
Kriminalpolizei**

²¹⁶ Ebd., 9 ff.

²¹⁷ Ebd., 10 ff.

das den unterschiedlichen regionalen Rahmenbedingungen angepasst war. In einigen der Kommissariate schuf man einen Kriminaldauerdienst zur tatzeitnahen Sachbearbeitung.²¹⁸

Deutliches Ziel der Reform war eine Reduzierung von Führungsbereichen und Führungsgruppen mit Stabs- und Verwaltungseinheiten. Dies wurde vor allem durch Kompetenzübertragungen erbracht, primär im Bereich der Personalverwaltung zugunsten der Polizeiinspektionen. Dadurch wurde Fach- (Aufgaben der Einsatzbewältigung und der Kriminalitätsbekämpfung) und Ressourcenverantwortung (Aufgaben der Personal- und Haushaltsmittelbewirtschaftung) auf der Inspektionsebene zusammengeführt.²¹⁹ Bei der Logistik und Technik kam es zu keiner wirklichen Zentralisierung, da die Sachbearbeitung auf Revier- und KK-Ebene als erforderlich angesehen und entsprechend eingerichtet wurde.²²⁰

Verwaltung

Die Projektverantwortlichen erwarteten die folgenden positiven Wirkungen:

Begründung der Reformmaßnahmen

- Eine günstige Führungsspanne: So hat ein Behördenleiter in diesem Modell maximal sieben Dienststellen zu führen.
- Die Nähe der Führung zur nachgeordneten Ebene ist gegeben, so dass regionale Bezüge Beachtung finden können.
- Die Qualität der Führung und die Zusammenarbeit mit externen Partnern sind in hohem Maße gewährleistet.
- Die Bündelung von Fach- und Ressourcenverantwortung wird erreicht.
- Unterstützungsleistungen durch den Führungsbereich der Behörden für die nachgeordneten Einheiten sind besser gewährleistet als in den meisten anderen Modellen.
- Der Personalaufwand für Stabs-, Verwaltungs- und Leitungsfunktionen ist in einem Modell mit zwei Polizeipräsidien am geringsten, wodurch die angestrebte Stärkung der operativen Ebene erreicht wird.
- Durch die Verlagerung von Personal können die Bereiche der Terrorismus- und Extremismusbekämpfung sowie die Bekämpfung der Internetkriminalität verstärkt werden.
- Der Wegfall der stationären Grenzkontrollen und die Erfordernis, die internationale polizeiliche Zusammenarbeit zu stärken, werden berücksichtigt.²²¹

²¹⁸ Ebd., 11.

²¹⁹ Ebd., 11.

²²⁰ Ebd., 12.

²²¹ Übernommen aus Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern: Präsentation Polizeistrukturreform 2010, Schwerin, 27.01.2009, 10 f.

Eine kritische Überprüfung dieser Modellbegründung und ein Ausweis von Erfolgen respektive Misserfolgen und potentiell Nachbesserungsbedarf ist aufgrund der Datenlage bislang nicht möglich.

Die Kommission stellte fest, dass das Ziel, die operativen Dienste zum Wohl des Bürgers und unter Beachtung größtmöglicher Präsenz in der Fläche zu stärken, erreicht worden sei. Danach wurde die Zahl der Mitarbeiter in den Führungsstäben durch die Polizeistrukturereform 2010 deutlich verringert – um 19,53 Prozent im Zeitraum vom 1. Februar 2008 bis zum 1. Oktober 2012. Dies erfolgte, wie zuvor gefordert, vor allem im Stabs- und Verwaltungsbereich. Die Zahl der für die Wahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht genutzten Planstellen reduzierte sich im gleichen Zeitraum um 14,29 Prozent (vgl. hierzu Tab. 27 und 28).

**Evaluations-
ergebnisse**

Tab. 27: Veränderungen der Planstellen im Stabs- und Verwaltungsbereich

Vergleichszeitpunkt	1. Februar 2008	1. Oktober 2012
Anzahl Planstellen und Stellen	835	672

Tab. 28: Anzahl von Stabs- und Führungsbereichen in den unteren Landespolizeibehörden²²²

1. Februar 2008		1. März 2011		1. Oktober 2012	
Führungsbereiche Polizeidirektionen	512	Führungsstäbe Polizeipräsidien	284	Führungsstäbe Polizeipräsidien	315
Führungsgruppen Polizeiinspektionen	230	Führungsgruppen Polizeiinspektionen	285	Führungsgruppen Polizeiinspektionen	299
Führungsgruppen Kriminalpolizeiinspektionen	66	Führungsgruppen Kriminalpolizeiinspektionen	55	Führungsgruppen Kriminalpolizeiinspektionen	58
Führungsgruppen Inspektionen Zentrale Dienste	27	Führungsgruppen Inspektionen Zentrale Dienste	0	Führungsgruppen Inspektionen Zentrale Dienste	0
Gesamt:	835		624		672

²²² Vgl. Evaluation der Polizeistrukturereform 2010 (Stand: 24. Oktober 2013) – Ergebnisbericht, 17.

Tab. 29 weist zudem die Anzahl der Planstellen und Stellen in den Führungsgruppen im Verhältnis zur Anzahl der Planstellen und Stellen in den Polizei- und Kriminalpolizeiinspektionen aus.

Die Anzahl der Planstellen (und Stellen) in den Polizeihaupt- und Polizeirevieren vergrößerte sich wie geplant zwischen 2008 und 2012 um 9,9 Prozent, trotz einer generellen Reduzierung des Personalkörpers. Die Stärkung der operativen polizeilichen Dienste wurde als erfolgreich bewertet. Zudem hätten die zusätzlichen Aufgaben für die Polizeireviere bei der Einsatzbewältigung und der Verkehrsüberwachung offenbar nicht dazu geführt, dass sich die durchschnittliche Interventionszeit der Polizei in Mecklenburg-Vorpommern deutlich von der Zielvorgabe der Polizei- strukturreform entfernt habe.

Tab. 29: Anzahl der Planstellen und Stellen in den Führungsgruppen im Verhältnis zur Anzahl der Planstellen und Stellen in den Polizei- und Kriminalpolizei- inspektionen (Betreuungszahl)²²³

Dienststelle	1. Februar 2008	1. März 2011	1. Oktober 2012
PI Wismar	17,18	12,44	12,25
PI Schwerin	13,82	7,84	9,03
PI Ludwigslust (LWL + PZL)	12,62	12,78	13,65
PI Güstrow (GU + DRB)	11,79	15,58	15,23
PI Rostock	16,12	13,62	11,75
PI Stralsund (HST + Bergen + GRM)	14,93	14,55	11,20
PI Anklam (ANK + HGW + PW)	14,56	10,88	11,16
PI Neubrandenburg (DMN + NST + NB)	12,72	16,28	12,50
IZD Schwerin	13,09	0	0
IZD Rostock	13,36	0	0
IZD Stralsund	8,75	0	0
IZD Anklam	14,80	0	0
IZD Neubrandenburg	18,40	0	0
Durchschnittswert PI	14,01	13,00	12,10
KPI Schwerin	8,06	7,87	6,52
KPI Rostock	9,52	9,15	10,25
KPI Anklam (ANK + HST)	8,14	10,23	8,86
KPI Neubrandenburg	7,23	7,46	7,58
Durchschnittswert KPI	8,23	8,68	8,30

Rote Farbe: geringere Betreuungsbelastung als der Durchschnittswert
Grüne Farbe: gleiche oder höhere Betreuungsbelastung als der Durchschnittswert

Tab. 30: Entwicklung der Planstellen und Stellen in den Polizeihaupt- und Polizeirevieren

Vergleichszeitpunkt	Februar 2008	Oktober 2012
Anzahl Planstellen und Stellen	1.979	2.175

²²³ Evaluation der Polizeistrukturreform 2010 (Stand: 24. Oktober 2013) – Ergebnisbericht, 20.

Die organisatorische Hierarchie bei den unteren Polizeibehörden wurde nach der Neuausrichtung und Optimierung 2011 nicht verändert. So werden weiterhin drei Führungsebenen, zum Teil jedoch mit deutlich ausgeweiteten Entscheidungskompetenzen, unterschieden (vgl. Tab. 31).

Wegfall von Führungsebenen

Die mit der Behördenumstrukturierung einhergehende Erhöhung der Anzahl der Führungsebenen sowohl in den Polizeipräsidien als auch in den Polizeiinspektionen bzw. Kriminalpolizeiinspektionen (um jeweils eine Ebene) wurde angesichts der Erweiterung der Zuständigkeitsgebiete bzw. der nachgeordneten Bereiche und der Aufgaben der Abwesenheitsvertretungen als sachgerecht eingestuft. Dementsprechend kam es im Ergebnis allerdings nur zu einer horizontalen Straffung der Strukturen, keiner vertikalen.

Tab. 31: Gegenüberstellung von unteren Polizeibehörden und -dienststellen mit gleicher oder ähnlicher Entscheidungsebene ²²⁴

Führungsebene	1. Februar 2008	1. März 2011
1	Polizeidirektionen	Polizeipräsidien
2	Polizeiinspektion, Kriminalpolizeiinspektion, Inspektion Zentrale Dienste	Polizeiinspektion, Kriminalpolizeiinspektion
3	Polizeirevier, Autobahnpolizeirevier, Kriminalkommissariat Kriminalkommissariatsaußenstelle, Polizeistation	Polizeihauptrevier, Polizeirevier, Autobahn- und Verkehrspolizeirevier, Kriminalkommissariat, Kriminalkommissariatsaußenstelle, Polizeistation

Mit der Einführung von flexiblen Arbeitszeit- und Schichtdienstmodellen in den Dienststellen sollte einerseits auf die Altersstruktur, krankheitsbedingte Ausfälle, geringere Personalzahlen und zunehmende polizeiliche Aufgabendichte reagiert und andererseits Bedürfnissen der Beschäftigten der Landespolizei nach besserer Vereinbarkeit von Beruf, Freizeit und Familie Rechnung getragen werden. Dabei stellte die Kommission fest, dass die Vorteile derartiger Dienstzeitsysteme deren Nachteile überwiegen. Die Flexibilität des Schichtdienstmodells ohne starre Dienstgruppen sollte darin bestehen, dass unter Einbezug der Mitarbeiter Schichtstärken entsprechend dem personellen Bedarf gebildet werden. Dies ist aber nur

Einführung flexibler Arbeitszeit- und Schichtdienstmodelle

²²⁴ Evaluation der Polizeistrukturereform 2010 (Stand: 24. Oktober 2013) – Ergebnisbericht, 22.

dann problemlos möglich, wenn die Dienststelle auf einen ausreichend großen Pool an Beamten zurückgreifen kann.²²⁵

Die Gefahren durch Terrorismus und politischen Extremismus sowie durch Formen des *Cybercrime* erfuhren gleichfalls hohe Aufmerksamkeit. Ihnen suchte man vor allem durch Verstärkung innerhalb der Kriminalpolizei zu entsprechen. Zur Bewältigung solcher zusätzlichen Aufgaben wurde insbesondere das Landeskriminalamt mit 21 zusätzlichen Stellen und Planstellen verstärkt sowie u.a. ein Dezernat *Cybercrime* eingerichtet. Dieser Personaltransfer resultierte vor allem aus Synergien, die sich durch die Zusammenlegung von Kriminalpolizeiinspektionen ergaben.²²⁶

Wie zuvor erwähnt, führte die Reform zu einer Kompetenzverlagerung im Bereich der Personalverantwortung. Die personelle Entscheidung für die bis einschließlich A 12 bewerteten Dienstposten des Polizeivollzugsdienstes wurde im Rahmen der Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung auf die Leiter der Polizei- und Kriminalpolizeiinspektionen übertragen. Nach der Zusammenführung bildeten die Schaffung eines stärkeren Kostenbewusstseins und die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit weitere Ziele. Der Entscheidungsebene Polizeiinspektion / Kriminalpolizeiinspektion wurde für ca. 85 Prozent der zur Verfügung gestellten Planstellen die personelle Bewirtschaftungskompetenz übertragen. Allerdings hat sich diese Kompetenzverlagerung bislang nicht als problemlos erwiesen. So bemängelt die Evaluationskommission, dass im Bereich der Polizeipräsidien Neubrandenburg und Rostock seit der Umsetzung der Neuorganisation am 1. März 2011 zwischen den o.g. personalrechtlichen Befugnissen der Polizei- und Kriminalpolizeiinspektionen und der Richtlinienkompetenz der Polizeipräsidenten ein Spannungsfeld entstanden sei, das der Aufmerksamkeit bedürfe. Auch die verkehrspolizeilichen Aufgaben waren Teil der Integration polizeilicher Aktivitäten unter einheitlicher Führung. Hier wurden die Polizeireviere durch die Aufgabenverlagerung infolge der Auflösung der Organisationseinheiten Inspektion Zentrale Dienste und der Verkehrsüberwachungsdienste der Polizeiinspektionen gestärkt; allerdings habe auch das bislang noch nicht zu einem gewünschten Anstieg der Verkehrsüberwachungsmaßnahmen geführt. Die Kommission betonte jedoch, dass es offensichtlich gelungen sei, die Qualität beim Einsatz der Überwachungstechnik (Auswahl der Überwachungsstellen, Erhöhung der Verwertbarkeit der Überwachungsfeststellungen) zu steigern; die Anzahl festgestellter Verstöße sei gestiegen.²²⁷

Terrorismus und politischer Extremismus sowie *Cybercrime*

Weitestgehende Integration polizeilicher Aufgaben unter einheitlicher Führung

²²⁵ Vgl. ebda., 28.

²²⁶ Ebd., 31.

²²⁷ Ebd., 32 ff.

Eine weitere Stärkung der operativen Basis ergab sich aus der Einrichtung der Kriminaldauerdienste als sogenannte „tatzeitnahe Sachbearbeitung“. Damit wurde die Ressourcenentlastung bei den mit Rufbereitschaft versehenen Dienststellen erreicht. In der Gesamtbetrachtung der Datenauswertung im Vorgangsbearbeitungssystem und der Ergebnisse der Mitarbeiterbefragung (Rücklaufquote von 93,55 Prozent bei den Mitarbeitern der Kriminaldauerdienst, Rücklaufquote von 85,37 Prozent bei den Führungskräften) wird festgestellt, dass die eingangs dargelegten Ziele, die mit der Einrichtung der Kriminaldauerdienstes angestrebt waren, erreicht werden konnten.

**Kriminalpolizeiliche
Sachbearbeitungs-
zuständigkeiten**

Die Administration der IT-Infrastruktur schließlich wurde im Landesamt für zentrale Aufgaben und Technik der Polizei, Brand- und Katastrophenschutz zentralisiert, wodurch eine Konzentration von Spezialisten erreicht und Personal zur Bildung der Betreuung des Digitalfunks (derzeit 24 Stellen) freigesetzt werden konnte. Wie geplant, kam es auch zu einem Personalaufwuchs; so stieg die Zahl der Planstellen vom 01. Februar 2009 bis zum 01. Oktober 2012 im IuK-Arbeitsbereich um 6,33 Prozent (158/168).²²⁸

Trotz dieser nachhaltigen Umstrukturierung und der ihr attestierten Erfolge verwies die Evaluationskommission auf weitere noch zu verfolgende Ziele. So wurde u.a. bemängelt, dass vergleichbare Führungseinrichtungen immer noch eine unterschiedliche Besetzung von Planstellen und Stellen aufwiesen. Die am 01. Oktober 2012 messbare Ausstattung der Führungsgruppen in den Polizeiinspektionen mit einer Bandbreite von 28 Planstellen und Stellen (PI Wismar, PI Schwerin) und 48 Planstellen und Stellen (PI Neubrandenburg, PI Anklam) sei, bei gleichem Aufgabenspektrum, problematisch. Auch wäre die gewünschte Intensivierung der Verkehrsüberwachung noch nicht erfolgt. Zudem wurde eine konkretere Aufgabenkritik angeregt, um die geplanten Personaleinsparungen bis 2015 zu realisieren. Nicht zuletzt sollte die Nutzung eines Qualitätsmanagementsystems erwogen werden, um die Modernisierung und die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Polizeiverwaltung (sowohl der Leistungs- als auch der Eingriffsverwaltung) zu fördern.²²⁹

**Verbleibender
Reformbedarf**

In der Zusammenfassung erwies sich die Landespolizei Mecklenburg-Vorpommern als zunächst in erheblichem Maße von ihrem historischen Erbe geprägt und somit nur bedingt mit anderen Bundesländern vergleichbar. Nach der Auflösung der Nationalen Volksarmee bildete sich eine zweifache Herausforderung darin, sowohl die polizeilichen Strukturen zukunftsfähig zu gestalten als auch das Selbstver-

Fazit

²²⁸ Ebd., 44 ff.

²²⁹ Ebd., 46 ff.

ständnis der Polizei zu verändern. Die ersten beiden Jahrzehnte nach der Wiedervereinigung waren daher, wie in den anderen neuen Bundesländern, vor allem von Personalreduzierung und einer Anpassung der Polizeidichte an den Bundesdurchschnitt geprägt, was sich neben einem hohen Ausgangsniveau vor allem mit der Bevölkerungsentwicklung verband. Als auffällig erwies sich darüber hinaus, wie stark die Thematik der EU-Außengrenze die Polizeipolitik und die nachfolgenden Organisationsstrukturen in Mecklenburg-Vorpommern prägt(e). So wurden einheitliche Größenordnungen vergleichbarer Führungseinrichtungen bis heute nicht verwirklicht, was sich vor allem mit der geographischen Sondersituation des Landes verbindet. Zu beachten ist in diesem Kontext vor allem das Festhalten an der einheitlichen Dienststelle in Anklam, die die Zuständigkeit für das gesamte östliche Grenzgebiet innehat.

Gleichwohl bildeten sich im Zeitablauf Gemeinsamkeiten beim Blick auf Polizeireformen in Mecklenburg-Vorpommern und denen in Baden-Württemberg. Beiden Bundesländern ist erkennbar gemein, dass jüngere Reformmaßnahmen darauf zielten, Führungsstrukturen zu bündeln und zu verschlanken, um durch Personaltransfer den operativen Dienst zu stärken. Primäre Quelle für diesen Transfer zugunsten der operativen Dienste ist vor allem die Verwaltung. Nach eigenen Angaben hat Mecklenburg-Vorpommern dieses Ziel inzwischen erreicht. So kam es im Zeitraum zwischen 2008 und 2012 zu einer Personalerhöhung in Polizeirevieren um knapp 10 Prozent, wobei diese nun auch zusätzliche Aufgaben wahrnehmen (Einsatzbewältigung und Verkehrsüberwachung). Erwähnenswert ist schließlich die Verlagerung der personellen Bewirtschaftungskompetenz auf die mittlere Hierarchieebene, um die Fach- und Ressourcenverantwortung zu verbinden. Wie nachhaltig diese Entscheidung wirken wird, muss sich erst noch erweisen, da bereits jetzt ein Spannungsfeld zwischen den personalrechtlichen Befugnissen der Polizei- und Kriminalpolizeiinspektionen und der Richtlinienkompetenz der Polizeipräsidenten erkennbar ist.

2.4 Niedersachsen: Stabilisierung und Flexibilisierung

Die Nachkriegspolizei in Niedersachsen wurde maßgeblich durch zwei Anordnungen der britischen Besatzungsmacht zur Regelung der polizeilichen Verhältnisse im Land geprägt: zum einen durch die „Anweisung an die Vorsteher der Deutschen Polizeibehörden“ und zum anderen durch die „Richtlinie für die deutsche Polizei“. Damit verband sich, neben der Aufhebung der nationalsozialistischen Relikte, die Entstaatlichung der Polizei. Verantwortlich wurden jetzt die Bürgermeister bzw. Landräte. Wie in allen anderen Bundesländern auch, war der Wiederaufbau der Polizei mithin geprägt von den Polizeitraditionen der Besatzungsmächte, im Fall Niedersachsens also vom Verständnis und den organisationsstrukturellen Voraussetzungen der britischen Polizei. Dies mündete in einen dezentralen Gesamtaufbau, eine Kontrolle der Polizeibehörden durch zivile Gremien, die Beschränkung der Polizei auf die Gefahrenabwehr und die Strafverfolgung, den anfänglichen Verzicht auf Schusswaffen, eine Einheitslaufbahn sowie das Verbot von Gewerkschaften. Zudem erfolgte eine Säuberung des Personalkörpers durch eine umfassende Entnazifizierung, Internierung und Strafverfolgung in verschiedenen Phasen mit unterschiedlicher Intensität. Diese Charakteristika bestimmten den Wiederaufbau der ersten Nachkriegsjahre. Im Zuge des Übergangsgesetzes vom 23. April 1947 wurde die Polizei im Land Niedersachsen von der britischen Militärregierung an die deutschen Stellen übergeben.²³⁰

**Historische
Entwicklung**

Erst im Jahr 1951 ergaben sich wesentliche rechtliche Veränderungen durch das „Niedersächsische Gesetz über öffentliche Sicherheit und Ordnung“ (SOG), das die verwaltungsbehördliche Gefahrenabwehr und die exekutivpolizeilichen Aufgaben trennte. Dieses Gesetz hatte in seinen wesentlichen Teilen bis 1981 Bestand, In diesem Zeitraum spiegeln sich die Vereinheitlichungsbestrebungen der Innenministerkonferenz auch für Niedersachsen wieder, was zu einer Neuauflage des Gesetzes über öffentliche Sicherheit und Ordnung in enger Anlehnung an den „Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes“ der Innenministerkonferenz führte. Wichtigste Änderungen umfassten die Trennung von Aufgaben und Befugnissen und die weitgehende Auflösung der Befugnisgeneralklausel durch Ergänzung spezialgesetzlicher Regelungen für die häufigsten Eingriffshandlungen. In den Folgejahrzehnten erfolgten weitere Neuauflagen, bis das Gesetz schließlich im Jahr 2003 seinen ursprünglichen Namen zurückerhielt und gleichzeitig (erneut) wesentlichen Abänderungen im Rahmen der Strukturveränderungen der Landespolizei ausge-

**Gesetz über
öffentliche Sicherheit
und Ordnung (SOG)**

²³⁰ Vgl. Götting, Dirk/Rose, Carsten: Niedersachsen, in: Groß, Hermann/Frevel, Bernhard/Dams, Carsten (Hrsg.): Handbuch der Polizeien Deutschlands, Wiesbaden 2008, S. 261 ff.

setzt war. So kam es zur Wiederaufnahme gestrichener Regelungen und Begriffe wie „Öffentliche Ordnung“ und „finaler Rettungsschuss“. Es erfolgte zudem eine Erweiterung bestehender Befugnisse (etwa im Bereich der Identitätsfeststellung und der Durchsuchung sowie der Dauer des Unterbindungsgewahrsams). Auch gab es Änderungen im Bereich der Befugnisse zur Datenverarbeitung.

Im Rahmen des SOG von 1951 umfasste die Organisationsstruktur der Polizei Niedersachsens folgende landesbehördliche Einrichtungen: das Landeskriminalpolizeiamt, das Wasserschutzpolizeiamt, die Regierungspräsidenten (Präsidenten der Verwaltungsbezirke) sowie die Polizeidirektionen (sie konnten vom Minister des Innern in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern als besondere Polizeibehörde eingerichtet werden). Zudem wurden im Sinne der britischen Polizeitradition beratende Polizeibeiräte und ein Landespolizeibeirat zur Demokratisierung eingesetzt.²³¹

Im Verlauf der 1970er Jahre ergab sich dann zunehmend Reformbedarf im Zuge fortschreitender Gebiets- und Verwaltungsreformen, einer spürbaren Ausweitung und Zunahme der polizeilichen Aufgaben (insbesondere im Verkehrsbereich), eines Anwachsens der Kriminalität sowie kräfteintensiver Einsatzlagen. Die in dieser Zeit durchgeführte Reform der Schutzpolizei zielte auf Zentralisierungsmaßnahmen mit einer Funktions- und Aufgabenverlagerung von unten nach oben. Aufgrund der durchgeführten Gebiets- und Verwaltungsreformen sowie der Reduzierung von acht auf vier Regierungsbezirke kam es zur Schaffung von Führungs- und Planungsmaßstäben für großräumige, aber noch überschaubare Zuständigkeitsbereiche. Die Leitgedanken können wie folgt zusammengefasst werden:

- Erhalt der Deckungsgleichheit mit den Gebietskörperschaften,
- Einrichtung leistungsfähiger Organisationseinheiten auf unterer Ebene mit funktionssicherem Führungsinstrumentarium,
- Bildung großräumiger Zuständigkeitsbereiche ohne Präsenzverlust in der Fläche,
- Schaffung personalstarker, rund um die Uhr besetzter Dienststellen.

Die Organisation unterhalb der Ministerialebene wurde in vier Stufen aufgeteilt: einen Kommandeur der Schutzpolizei bei den Regierungsbezirken, Schutzpolizeiinspektionen, Polizeiabschnitte und schließlich Polizeireviere. Die zweite Ebene, die Schutzpolizeiinspektionen, waren gleichzeitig Kernstück der Reform. Sie soll-

**Wesentliche
Organisations-
veränderungen im
Zeitablauf**

²³¹ Ebd., 267 ff.

ten als leistungsstarke Führungsdienststellen oberhalb der Kreisebene fungieren und folgten der Ausdehnung der Regierungsbezirke.²³²

Die Einrichtung der Schutzpolizeiinspektionen gestaltete sich jedoch weniger erfolgreich als erhofft und sah sich anhaltender Kritik ausgesetzt. Es wurde vor allem moniert, die Schutzpolizeiinspektionen führten zu verstärkter Bürokratisierung, da mehr Personal in der Stabsleitung gebunden und damit dem Exekutivdienst entzogen würde. Die Landesregierung entschied sich aber nicht zu einer Abschaffung der Schutzpolizeiinspektionen, sondern besserte nur gezielt nach. Ziel der Reformen in den 1980er Jahren war es, durch flächendeckende Präsenz und Mobilität unter Nutzung moderner Kommunikationstechniken optimal einsatzfähig zu sein. Die Präsenz in der Fläche wurde vor allem durch den verstärkten Einsatz von Kontaktbeamten auch in kleineren Städten (ab 10.000 Einwohnern) und die Schaffung weiterer Polizeistandorte erreicht (Flächenpräsenzprogramm).²³³

**In den 1980er Jahren
Flächenpräsenz-
programm**

In den 1990er Jahren wurde der Reformbedarf dann drückender, vor allem durch ein anhaltendes Aufgabenwachstum, dem sich die Polizei Niedersachsen zu stellen hatte. Daher erfolgte eine erneute Überprüfung der Landespolizei in zehn Untersuchungsfeldern, die folgenden Zielen unterlagen:

**Umfassende
Polizeireform in
den 90er Jahren**

- Schaffung einer aufgabenorientierten Organisation,
- Abbau von Doppelzuständigkeiten,
- Straffung von Führungsebenen, Abbau von Hierarchieebenen und Verschlan-
kung der Stabsorganisationen,
- Verbesserung des Leistungsangebots für Bürger (gemeindenaher Polizeiarbeit),
- möglichst dezentrale aufbauorganisatorische Strukturen.²³⁴

Zentrales Ergebnis der Reformmaßnahmen war der Wegfall der Ebene der Schutzpolizeiinspektion. Die Polizeiinspektionen leiteten nun die Polizeiarbeit durch Polizeikommissariate in den Landkreisen und Kreisfreien Städten. Insgesamt wurden 45 Polizeiinspektionen (ohne Braunschweig und Hannover) eingerichtet, 18 davon mit Zusatzfunktionen (etwa Lage- und Führungszentrum, spezielle Aufgabengebiete der Ermittlungsführung), die von benachbarten Inspektionen mit genutzt wurden. Die Sonderstrukturen der Polizeidirektionen in Hannover und Braunschweig blieben erhalten, ebenso wie das LKA, die Wasserschutzpolizei, das Polizeiamt für Technik und Beschaffung sowie das Bildungsinstitut der Polizei und die Fachhoch-

Reformergebnisse

²³² Ebd., 269 ff.

²³³ Ebd., 274 ff.

²³⁴ Ebd., 275 ff.

schule für Verwaltung. Zudem erfolgte die Zusammenführung der in Niedersachsen bemerkenswert lange getrennten Schutz- und Kriminalpolizei, wodurch Einsparungen von Dienststellen erreicht wurden. Darüber hinaus erfolgte eine Personalverlagerung in Basisdienststellen.²³⁵

Vor der Reform der Landespolizei ab dem Jahre 2004 wurden auf der Ebene der obersten Landesbehörde die polizeilichen Aufgaben in der Abteilung 2 „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport wahrgenommen. Die Abteilung 2 gliederte sich in vier Referate:

Reorganisation der Polizei ab 2004

- Referat 21: Recht der Gefahrenabwehr,
- Referat 22: Polizeiverwaltung, Personalangelegenheiten, Medizinischer Dienst,
- Referat 23: Einsatz der Polizei,
- Referat 24: Planung und Organisation der Polizei.

Auf der Ebene der Bezirksregierungen wurden die polizeilichen Aufgaben in einer unmittelbar beim Regierungsvizepräsidenten angesiedelten Dezernatsgruppe Polizei wahrgenommen. Diese Gruppe gliederte sich wiederum in die drei Dezernate: Einsatz der Polizei, Controlling (302); Personal, Aus- und Fortbildung, Medizinischer Dienst, Recht (303); und Polizeitechnik, Wirtschaftsverwaltung (304).

Unterhalb der Behördenebene übernahmen die in den 1990er Jahren neu strukturierten Polizeiinspektionen mit nachgeordneten Polizeikommissariaten die polizeilichen Aufgaben. Die Vollzugsaufgaben auf den Bundesautobahnen wurden von 15 speziellen Autobahnkommissariaten (PK-BAB) wahrgenommen, die den korrespondierenden Polizeiinspektionen in der Fläche zugeordnet wurden. Hinzu traten das Landeskriminalamt Niedersachsen, die Wasserschutzpolizei Niedersachsen (Dezernat 307 bei der Bezirksregierung Weser-Ems), das Polizeiamt für Technik und Beschaffung Niedersachsen, das Bildungsinstitut der Polizei Niedersachsen und die Niedersächsische Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege (Fakultät Polizei), die jeweils spezifische Aufgaben wahrnehmen. Insgesamt stellte die Arbeitsgruppe, die seit 2003 mit der Erarbeitung von Reformvorschlägen betraut war, fest, dass die polizeiliche Aufgabenwahrnehmung bei der (Sofort-) Einsatzbewältigung und insbesondere bei der Kriminalitätsbekämpfung in den Polizeibe-

²³⁵ Ebd.

hörden, den Polizeiinspektionen und Polizeikommissariaten landesweit zu unterschiedlich organisiert sei.²³⁶

Die jüngste Reform der Landespolizei Niedersachsen (seit 2004) resultierte aus dem Regierungswechsel und dem Plan der neuen bürgerlich-liberalen Landesregierung, die Bezirksregierungen aufzulösen. Dieser Anlass wurde genutzt, um weiteren Reformbedarf in der Landespolizei anzugehen, der sich vor allem in folgenden Bereichen dokumentierte:

- Durch das hohe Maß an Eigenverantwortlichkeit, dass den Basisdienststellen im Zuge der vorherigen Reformmaßnahmen übertragen wurde, kam es teilweise zu Qualitätseinbußen;
- eingeräumte aufbau- und ablauforganisatorischen Freiräume begünstigten zudem eine kaum noch überschaubare Organisationsheterogenität;
- auch hätten vorangehende Umstrukturierungen mancherorts überlagernde Verantwortlichkeiten zur Folge.²³⁷

Die Ziele für die Reform ab 2004 nahmen das auf:

- Stärkung der Funktionalität und Eigenständigkeit der Polizei (im Sinne eigenständiger, bedarfsorientierter und kompetenter Reaktionen auf komplexe polizeiliche Herausforderungen);
- Schaffung einheitlicher Rahmenstrukturen für die Polizeiorganisation,
- Optimierung der Kriminalitätsbekämpfung, um insbesondere in spezialisierten Aufgabenbereichen zu starker Dezentralisierung entgegenzuwirken und dennoch, wenn angebracht, Einheiten zu bündeln;
- Präsenz und Bürgernähe zu erhalten und wo möglich zu stärken;
- Verschlinkung der Führungsstäbe und Stärkung der operativen Bereiche.

Aus der Reform der Landespolizei ergab sich folgender organisationsstruktureller Aufbau: Das oberste strategische Führungsorgan bildet, wie gewohnt, das Landespolizeipräsidium, angesiedelt im Innenministerium. Darunter wurden sechs regionale Polizeidirektionen eingerichtet, die man aus den 2005 aufgelösten Bezirksregierungen herauslöste. Diesen Polizeidirektionen sind wiederum jeweils fünf bis sechs Polizeiinspektionen zugeordnet, die eigenständig die polizeilichen Kernaufgaben der Gefahrenabwehr sowie Verwaltung und Technik bewältigen. Reformiert wurde zudem die Deckungsgleichheit der Zuständigkeitsbereiche mit den Kommunalstrukturen in einer Form, dass diese nun nicht mehr ausschließlich an Kommu-

**Zur Abschaffung der
Bezirksregierungen
komplementäre Formen**

**Übersicht über die
Reformergebnisse**

²³⁶ Vgl. AG „Organisation der Polizei“ Hannover: Abschlussbericht zur Umorganisation der Polizei des Landes Niedersachsen, 15.11.2003, 10 ff.

²³⁷ Ebd., 278 ff.

nalstrukturen ausgerichtet sind, sondern sich auch aus einheitlicher Größe sowie Struktur- und Belastungsdaten ergeben. Damit soll besser darauf reagiert werden, dass Kriminalität nicht an Verwaltungsgrenzen halt macht und kreisübergreifende Verkehrsströme zu berücksichtigen sind. Zudem bietet diese Entscheidung den Vorteil, dass gleiche Strukturen und Größenordnungen bei gleichem Aufgabenbestand realisierbar sind. Die Kriterien, an denen die neuen Zuständigkeitsbereiche ausgerichtet wurden, umfassen die Zahl der Straftaten, registrierte Verkehrsunfälle, Verkehrsstraftaten, Zahl der Einwohner, die zu betreuende Fläche und die Zahl der Polizeivollzugsbeamten. Den Polizeiinspektionen sind insgesamt 88 Polizeikommissariate zugeordnet, die Aufgaben wie Einsatz- und Streifendienst, Kriminal- und Ermittlungsdienste sowie Prävention übernehmen. Jede Polizeidirektion verfügt über eine Zentrale Kriminalinspektion mit MEK. Weitere strukturelle Veränderungen betreffen die Aus- und Fortbildung; hier kam es zu einer Bündelung dieser Aufgaben in der Polizeiakademie Niedersachsen, allerdings erst seit 2007. In ihrer Form erhalten blieben hingegen das LKA und das Logistikzentrum. Prozessuale Veränderungen ergaben sich vor allem aus dem Ziel, den Exekutivdienst zu stärken, was zu einer Verschlinkung der Führungs- und Stabsstellen führte, wobei 200 Beamte in den operativen Dienst verlagert wurden.²³⁸

Zur Vorbereitung der Umorganisation wurde am 6. April 2003 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, mit der Aufgabe, eine dezidierte Aufgabenkritik durchzuführen und daraus organisatorische Notwendigkeiten abzuleiten.²³⁹ Die Gruppe unterzog die Landespolizei Niedersachsen dementsprechend einer umfassenden Aufgabenkritik und leitete daraus eine Vielzahl von Reformvorschlägen ab, die später größtenteils übernommen wurden. Sie richteten sich auf die folgenden Schwerpunkte: Organisationsstrukturen, Verfahrensveränderungen und materielle Politiken.

Die Ergebnisse im Detail

Organisationsstrukturen

Auf Empfehlung der Arbeitsgruppe wurde im Ministerium für Inneres und Sport ein Landespolizeipräsidium (LPP) eingerichtet, das die Verantwortung für die strategische Führung der Polizei in den Bereichen Aufgaben, Organisation, Personal, Haushalt und Technik trägt sowie die Stellung der Polizei im Binnen- wie Außenverhältnis stärkt. Neben den auch bislang schon durch die Abteilung 2 in diesem Ministerium wahrgenommenen Aufgaben soll das Landespolizeipräsidium insbesondere die strategischen und konzeptionellen Ansätze zur Fortentwicklung der

Landespolizeipräsidium

²³⁸ Ebd., 279 ff.

²³⁹ Ebd.

Polizei vorantreiben, es übernimmt somit keine einsatzführenden Aufgaben. Es wird geleitet von einem Landespolizeipräsidenten, der vom Landespolizeidirektor ständig vertreten wird, und gliedert sich nun in sechs Fachreferate:

- Kriminalitätsbekämpfung,
- Einsatz/Verkehr,
- Personal,
- Wirtschaftsverwaltung,
- Führungs- und Einsatzmittel,
- Recht
- sowie Zentrale Aufgaben.

Mit dieser Organisationsstruktur wird eine klare Aufgabentrennung zwischen den Fachreferaten, die Aufhebung der bisherigen Differenzierung nach Grundsatz- und Einsatzangelegenheiten, die Zusammenführung von Planungs- und Ausführungsaufgaben sowie die organisatorische Gewichtung des polizeilichen Aufgabenschwerpunkts Kriminalitätsbekämpfung auch in der obersten Landesbehörde erreicht.²⁴⁰

Abb. 33: Binnenstruktur des Landespolizeipräsidiums nach der Reform 2004²⁴¹



Dem Landespolizeipräsidium nachgeordnet sind

- die Polizeidirektionen Braunschweig, Göttingen Hannover, Lüneburg, Oldenburg und Osnabrück,
- die Polizeidirektion „Landesbereitschaftspolizei, Wasserschutzpolizeiamt und Zentrale Dienste“,
- das Landeskriminalamt Niedersachsen,
- das Bildungsinstitut der Polizei Niedersachsen,

²⁴⁰ Ebd., 110 ff.

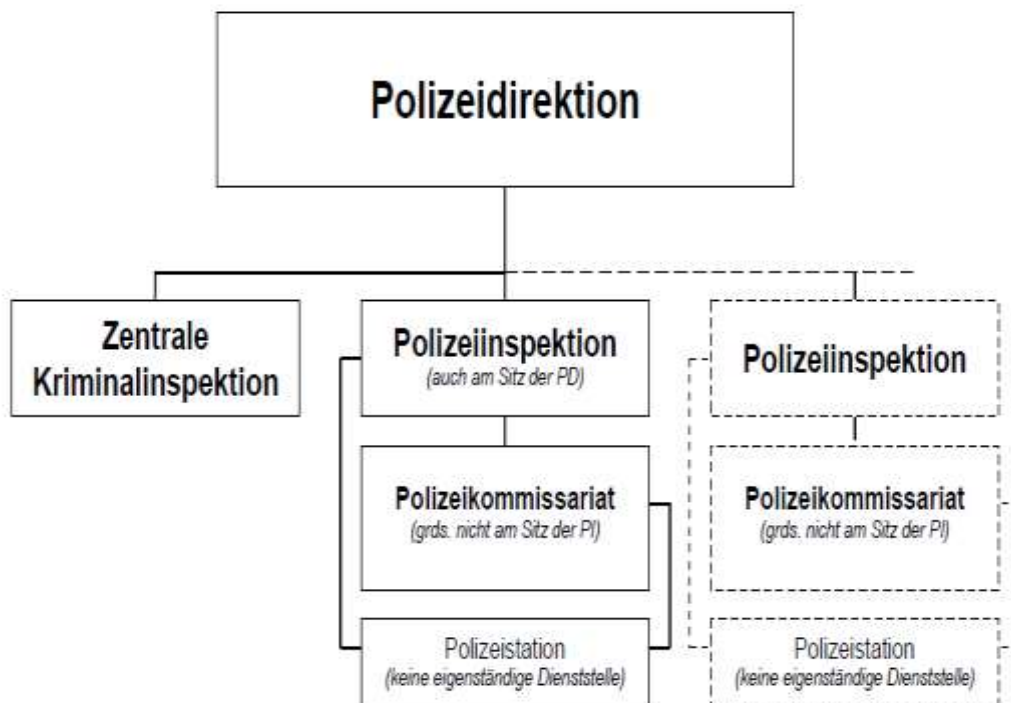
²⁴¹ Ebd., 111.

- das Polizeiamt für Technik und Beschaffung Niedersachsen sowie
- die Niedersächsische Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege mit ihrer Fakultät Polizei.

Die Polizeidirektionen gewährleisten einerseits die polizeiliche Aufgabenwahrnehmung in ihren Zuständigkeitsbereichen und haben andererseits Führungs-, Bündelungs- und Serviceaufgaben sowie Zuständigkeiten der Sachbearbeitung, soweit keine landesweite Wahrnehmung oder gesonderte Regelung erfolgt. Zudem führen sie die Aufsicht über den nachgeordneten Bereich.

Polizeidirektionen

Abb. 34: Binnenstruktur der Polizeidirektionen nach der Reform 2004²⁴²



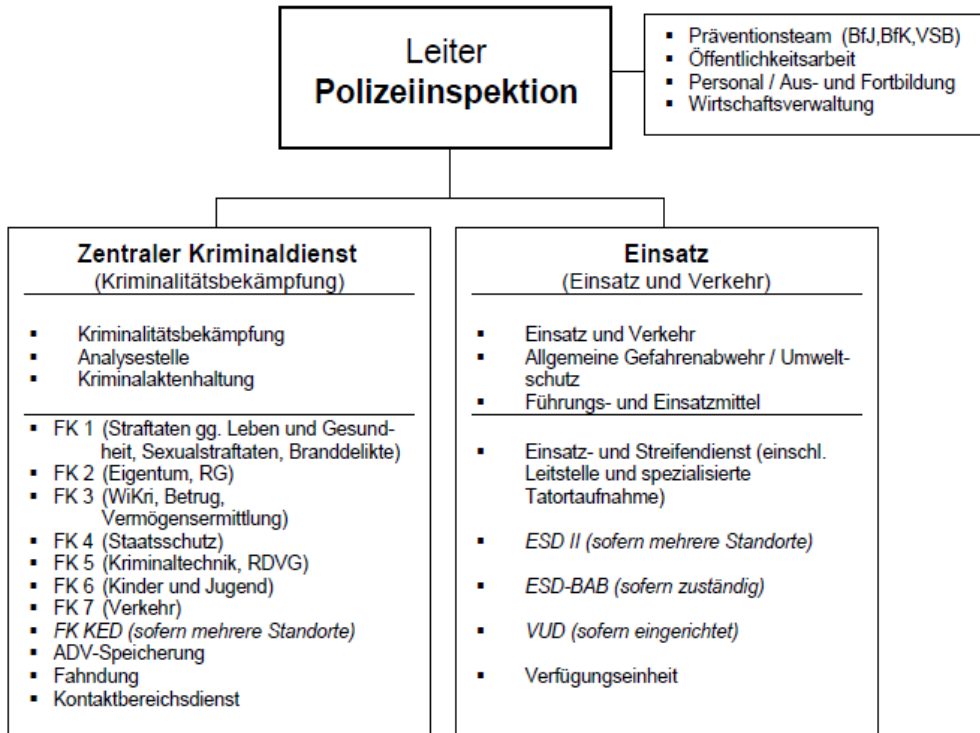
Die Wahrnehmung von Aufgaben für mehrere andere Polizeiinspektionen, ohne dafür die polizeiliche Gesamtverantwortung zu tragen, hatte in der Vergangenheit zu einer beträchtlichen Organisationsvielfalt geführt. Die Polizeiinspektionen in der Organisation der Reform 2004 sollten eigenständig die polizeilichen Aufgaben der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, der Verfolgung von Ordnungswidrigkei-

Polizeiinspektionen

²⁴² Ebd., 112.

ten sowie Aufgaben der Verwaltung und Technik umfassen und abschließend bewältigen können.²⁴³

Abb. 35: Binnenstruktur der Polizeiinspektionen nach der Reform 2004²⁴⁴



Mit dieser Organisation suchte man die folgenden Makroziele zu erreichen:

- Eine Verschlingung der administrativen Bereiche (Stabsfunktionen) auf Ebene der Polizeiinspektionen: Alle einsatzbezogenen Tätigkeiten sind in der Organisationseinheit „Einsatz“ verankert, durch die unmittelbare Anbindung des Einsatz- und Streifen dienstes sowie anderer operativer Einheiten wird eine enge Verknüpfung originärer Aufgaben vor Ort mit koordinierenden Tätigkeiten erreicht.
- Eine deutliche Abbildung des Aufgabenschwerpunkts Kriminalitätsbekämpfung: Alle Polizeiinspektionen haben eine einheitliche Grundstruktur, aus der die Funktionalitäten in der Kriminalitätsbekämpfung eindeutig hervorgehen. Kriminalitätsbekämpfung wird aus eigener Verantwortlichkeit heraus wahrgenommen.²⁴⁵

Auf der untersten Ebene gewährleisten die Polizeikommissariate den „Rund-um-

**Polizeikommissariate/
Polizeistationen**

²⁴³ Ebd., 121 ff.

²⁴⁴ Ebd., 122.

²⁴⁵ Ebd., 121 ff.

die-Uhr-Dienst“. Polizeistationen nehmen neben der Sachbearbeitung und dem Kontaktbereichsdienst auch den Einsatz und den Streifendienst wahr.²⁴⁶

Verfahrensveränderungen und Personalpolitiken

Kriminalitätsbekämpfung ist und bleibt auch nach der Aufgabenkritik der Arbeitsgruppe die zentrale Verantwortung der niedersächsischen Polizei, wobei die Polizeiinspektionen mit ihren Zentralen Kriminaldiensten und den Kriminalermittlungsdiensten in den Polizeikommissariaten die Träger der Kriminalitätsbekämpfung in der Fläche darstellen. Allerdings kam es zu prozessualen Umgestaltungen: Bei jeder Polizeiinspektion (Ausnahme: Polizeiinspektionen der PD Hannover und PI Braunschweig) werden nun spezifisches Personal für die Aufnahme qualifizierter Tatorte (mittlere und schwere Kriminalität bzw. spurenintensive Tatorte) bestimmt, fortgebildet und mindestens zwei Beamte pro Dienstschrift vorgehalten, um die Qualität des Ersten Angriffs zu verbessern, mit dem der Streifendienst neben seinen anderen Aufgaben teilweise überfordert war. Das Dezernat Kriminalitätsbekämpfung in den Polizeidirektionen koordiniert und steuert die Kriminalitätsbekämpfung, indem es inspektionsübergreifende Konzeptionen und Dienstweisungen erstellt und, falls im Einzelfall erforderlich, auch eine besondere inspektionsübergreifende Aufbauorganisation vorsieht. An den Aufgaben und der Struktur des Landeskriminalamtes wurde wenig moniert, es stellt für das Land Niedersachsen die Zentralstelle der Kriminalitätsbekämpfung dar und initiiert, koordiniert und steuert behördenübergreifende Bekämpfungskonzepte, gibt fachliche Richtlinien heraus und weist im Einzelfall Verfahren zu oder zieht sie an sich. Dagegen kam es im Bereich der Kriminaltechnik zu deutlichen Umstrukturierungen. Nach der Arbeitsgruppe dokumentierte die Praxis, dass es notwendig sei, Kriminaltechnik dezentral dort vorzuhalten, wo in der Alltagsorganisation schwerpunktmäßig die Ermittlungsarbeit geleistet wird. Daher wurde entschieden, in den Polizeiinspektionen Fachkommissariate für „Kriminaltechnik“ einzurichten.²⁴⁷

**Kriminalitäts-
bekämpfung**

Reformmaßnahmen betrafen sowohl den Einsatz- und Streifendienst als auch die Rund-um-die-Uhr-Dienste in den Polizeistationen. Insgesamt war die Gesamtstärke des Einsatz- und Streifendienstes seit der vorhergehenden Organisationsreform überwiegend rückläufig, so dass dieser meist nur noch reagieren statt agieren konnte. Die polizeiliche Präsenz im Rund-um-die-Uhr-Dienst müsse den Bedingungen eines Flächenlandes wie Niedersachsen Rechnung tragen und sei daher in einem

**Einsatz- und
Streifendienst**

²⁴⁶ Ebd.

²⁴⁷ Ebd., 13 ff.

abgestuften System durch die Polizeistationen, die Polizeikommissariate und die Polizeiinspektionen wie folgt sicherzustellen:

- Polizeistationen nehmen Einsatz- und Streifendienst wahr, müssen aber nicht ständig besetzt sein.
- Polizeikommissariate sind im Minimum mit einer Funkstreifenbesetzung rund-um-die-Uhr ausgestattet. Als verlässliche Anlaufstelle für die Bevölkerung wird zudem die Dienststelle ständig besetzt gehalten.
- Polizeiinspektionen nehmen über den Präsenzdienst hinaus kommissariatsübergreifende Exekutiv- und Unterstützungsaufgaben wahr bzw. koordinieren diese.

Doch nicht nur der operative Einsatz- und Streifendienst wurde kritisiert und reformiert. Das Betreiben von 50 Leitstellen bzw. Lage- und Führungszentralen in drei Führungs- und Steuerungsebenen bewährte sich nicht wie erhofft. Defizite ergaben sich u.a. aus zu geringen Führungsspannen, der unzureichenden Übernahme und Wahrnehmung von Führungs- und Steuerungsaufgaben, einer wenig kompatiblen Ausstattung und Betriebstechnik sowie mangelnder Kontinuität und Professionalität durch wechselnden Personaleinsatz. Aus diesem Grund wurde die Zusammenführung dezentraler Leitstellenstrukturen vorgesehen und richtete man bei den Polizeidirektionen Lage- und Führungszentralen (LFZ) ein. Vor Qualitätsverlusten sollten vor allem die Einführung des Digitalfunks und die gleichzeitige Nutzung moderner Einsatzleittechnik schützen. Weitere identifizierte Probleme sah man in der landesweit uneinheitlichen, größtenteils zu starren und damit unangemessene Ressourcen verbrauchenden Dienstplangestaltung. Daher seien verstärkt flexible Arbeitszeitmodelle einzuführen.²⁴⁸

Bezüglich der Spezialeinheiten und Organisationseinheiten für Sonderlagen folgte die Arbeitsgruppe dem Grundsatz, die Polizeidirektionen einheitlich zu gestalten und Organisationseinheiten mit landesweiter Zuständigkeit, die zuvor bei Einzeldienstbehörden angebunden sind, möglichst einer zentralen Behörde/Einrichtung zuzuweisen. Nach Abwägung des Für und Wider entschied man sich, aus fachlichen als auch aus organisatorischen Gründen das Sondereinsatzkommando (SEK) beim Landeskriminalamt (LKA) anzubinden. Bei allen sechs Polizeidirektionen wurde je ein MEK bei den zentralen Kriminalinspektionen eingerichtet; sie sind gleich strukturiert, um die zuvor angesprochene Inhomogenität zu überwinden. Zudem wandte man sich dem Problem zu, dass die Koordinierung der Spezialeinheiten

**Spezialeinheiten und
Organisationseinheiten
für Sonderlagen**

²⁴⁸ Ebd., 38 ff.

ten zuvor unterschiedlichen Zuständigkeiten unterlag; die Koordinierung des Einsatzes der Spezialeinheiten sollte künftig unter dem gemeinsamen Dach einer „Koordinierungsstelle Spezialeinheiten“ im Landeskriminalamt gewährleistet werden.²⁴⁹

Der Umfang der polizeilichen Maßnahmen im Bereich der Verkehrsüberwachung war in den Jahren vor der Reform rückläufig. Dies sei neben einer Verlagerung der polizeilichen Aufgabenschwerpunkte auf den in vielen Bereichen engen Personalbestand des Einsatz- und Streifendienstes zurückzuführen. Die allgemeine Verkehrsüberwachung sollte auch weiterhin von allen Basisdiensten durchgeführt werden, eine spezialisierte Verkehrsüberwachung hingegen erfolgte nun durch die bei den Polizeiinspektionen zu bildenden Verfügungseinheiten.²⁵⁰

Die Arbeitsgruppe sah die Trennung in die klassischen Tätigkeitsbereiche „Personalplanung“ und „Personalrechtlicher Vollzug“ als überholt an. Mit der Neuorganisation seien die Bereiche zusammenzuführen. In jeder Polizeiinspektion wäre die Aufgabe „Personal/Aus- und Fortbildung“ im Minimum durch zwei Sachbearbeiter wahrzunehmen, in den Polizeidirektionen hingegen im Dezernat „Personal“. Die Zuständigkeit des Innenministeriums für die Einrichtung und Struktur der Dienststellen habe sich hingegen bewährt und sei beizubehalten. Die Zuständigkeit für Organisationsveränderungen unterhalb der Ebene der Dienststellen und -zweige wurde den Behörden und Einrichtungen übertragen. Die vorgeschlagene Verfahrensänderung sollte dem Prinzip einer Aufgabenverlagerung nach vorn und einer Reduzierung des Verwaltungsverfahrens Rechnung tragen.²⁵¹

**Personalan-
gelegenheiten**

Der Bereich Technik umfasst das Informations- und Kommunikationswesen (IuK), einschließlich der Datenverarbeitung, des Kraftfahrwesens sowie der Waffen- und Einsatzmittel/Kriminaltechnik (WuE/KT). Die organisatorische Trennung der Werkstätten („Verwaltung“) vom sachbearbeitenden/planenden Bereich („Einsatz“) führte zu erheblichen Defiziten in der fachlichen Aufgabenwahrnehmung und dazu, dass Bürger sich an mehrere Einrichtungen wenden mussten. Auf der Ebene der Polizeidirektionen wurde daher ein Dezernat Führungs- und Einsatzmittel (FEM) gebildet, in dem neben Steuerungs- und Koordinationsaufgaben die Aufgabenfelder FEM-Einsatz/-Logistik, IuK-Technik/-Netze, Datenverarbeitungs-Anwendungen/-organisation und Kfz, WuE/KT wahrgenommen werden. Jeder Polizeiinspektion sind zudem folgende grundlegenden Aufgaben im FEM-Bereich mit

Technik

²⁴⁹ Ebd., 54 ff.

²⁵⁰ Ebd., 61 ff.

²⁵¹ Ebd., 69 ff.

eigenen Ressourcen zugeordnet: Steuerung/Koordinierung jeweils im FEM-Bereich (FEM-Planung, Führung, Sachbearbeitung, Einsatz/Logistik/Service), Informations- und Kommunikationstechnik, DV-Anwendungen und Kraftfahrwesen sowie Waffen- und Einsatzmittel/Kriminaltechnik.²⁵²

Auch im Bereich der haushalterischen Planung kam es zu Reformen. Die Polizeiinspektionen wurden mit der Verwaltungskompetenz und mit den Haushaltsmitteln ausgestattet, die zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind, was vor allem eine flächendeckende Einführung der Budgetierung und größtmögliche gegenseitige Deckungsfähigkeit der Titel umfasste. Bei den Polizeidirektionen sprach man sich dafür aus, die Aufgaben in einem Dezernat „Wirtschaftsverwaltung“ zu bündeln. Dem Dezernat obliegen in der Folge vor allem die Aufgabenfelder Haushalt (Finanzen/Budgetierung), Beschaffung, wirtschaftliche Angelegenheiten, Liegenschaften und innere Dienste. Bei jeder Polizeiinspektion seien mindestens die grundlegenden Verwaltungsaufgaben mit eigenen Ressourcen wahrzunehmen, was folgende Bereiche umfasst: Steuerung/Koordinierung im Verwaltungsbereich, Haushalts-/Wirtschaftsangelegenheiten mit dezentralen Beschaffungen, Liegenschaftsangelegenheiten, Geschäftszimmer/Innere Dienste sowie Schadensangelegenheiten.

Haushalt

Gegebene Ausgangssituation und Reformpläne

Nach der Polizeireform im Jahr 2007 verfügte die Polizei Niedersachsen über eine Personalstärke von 23.700 Planstellen, davon 19.750 im Polizeivollzugsdienst. Im Zuge der Reform wurden in der Legislaturperiode von 2003 bis 2008 weitere 1.000 Stellen (davon 800 im Polizeivollzugsdienst und 200 in der Verwaltung) eingerichtet. Im Detail teilten sich die 23.700 Planstellen wie folgt auf: 14.500 Beamte in der Schutzpolizei, 3.300 in der Kriminalpolizei, 1.900 Anwärter, 500 in der Verwaltung, 2.500 Angestellte und ca. 900 Arbeiter. Seit 1992 findet sich in Niedersachsen nur noch die zweigeteilte Laufbahn; seit 1995 erfolgten aber nur noch Einstellungen in den gehobenen Dienst – mit der Folge, dass im Jahr 2007 nur noch 1.000 Beamte im Mittleren Dienst beschäftigt waren.²⁵³

Personal und Ausstattung infolge der Reform

Die Organisation der Polizei Niedersachsen war nach der letzten Reform von 2004 keinen größeren Veränderungen mehr unterworfen. Im Ministerium für Inneres und Sport findet sich die Abteilung 2 des Landespolizeipräsidiums wie zuvor beschrieben. Sie gewährleistet im Rahmen ihrer Zuständigkeit weiterhin die strategische

Status Quo der Landespolizei Niedersachsen

²⁵² Ebd., 79 ff.

²⁵³ Ebd., 284 ff.

Führung und steuert die konzeptionelle Zukunftsausrichtung. Den Polizeidirektionen sind vier bis sieben Polizeiinspektionen nachgeordnet, die für die polizeilichen Kernaufgaben zuständig sind. Hinzu treten die Polizeibehörde für zentrale Aufgaben (Zentrale Polizeidirektion Niedersachsen), das Landeskriminalamt und die Polizeiakademie Niedersachsen.²⁵⁴

Derzeit umfasst der Haushalt der Landespolizei Niedersachsen ein jährliches Finanzvolumen in Höhe von rund 1,2 Mrd. Euro, um die vielfältigen Aufgaben zu erfüllen. Dies entspricht etwa 70 Prozent der Gesamtausgaben des Ministeriums für Inneres und Sport. Der Haushalt der Landespolizei ist budgetiert. Den niedersächsischen Polizeibehörden sowie der Polizeiakademie Niedersachsen sind damit Möglichkeiten eröffnet, im Bereich der Sachausgaben über die Verwendung der Verbrauchsmittel selbst zu entscheiden. Zudem können Einsparungen bei den Verbrauchsmitteln für Investitionen verwendet werden.²⁵⁵ Im Haushaltsplan 2014 waren für die Bereitstellung und Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume rund 42 Mio. Euro eingeplant. Zur Steuerung der laufenden Ausgaben im Liegenschaftsbereich wurde in den vergangenen Jahren ein Controlling- und Kennzahlensystem entwickelt, das dazu dienen soll, dringenden Handlungsbedarf zur Verbesserung einer Unterbringung sichtbar zu machen. Die hierzu entwickelte Datenbank ist landesweit eine wichtige Informationsquelle für das Liegenschaftsmanagement der Polizei.²⁵⁶ Aus dem Haushalt werden derzeit etwa 18.200 Vollzugsbeamte der Schutz- und Kriminalpolizei und ungefähr 4.000 Polizeiverwaltungsbeamte finanziert.²⁵⁷

**Derzeitige
Haushaltssituation
Technik und
Ausstattung**

Das Referat 26 des Landespolizeipräsidiums ist zentrale Planungsstelle und begleitet die Entwicklung und Beschaffung. Es besitzt die Zuständigkeit für Waffen und Einsatzmittel, kriminaltechnisches Gerät und den Fuhrpark. Seit August 2014 ist der Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) komplett eingeführt, mit dessen Hilfe bekanntlich die Polizeien von Bund und Ländern, Feuerwehren, Rettungsdienste und die im Katastrophenschutz tätigen Hilfsorganisationen in einem bundesweit einheitlichen digitalen Sprech- und Datenfunksystem miteinander kommunizieren können. In Niedersachsen wurde zu-

²⁵⁴ Vgl. Organisation der Polizei Niedersachsen, unter: http://www.polizei.niedersachsen.de/wir_ueber_uns/organisation/die-polizei-niedersachsen-1394.html, Stand: 26.07.2015.

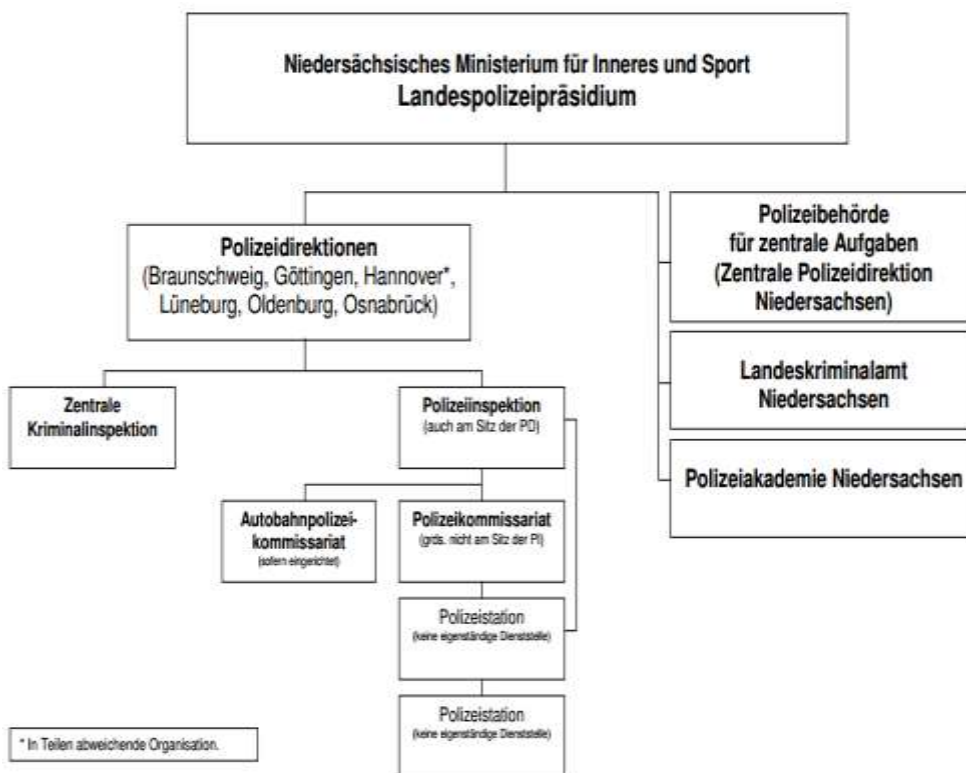
²⁵⁵ Vgl. Ohne Fleiß kein Preis, unter: http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=35377&article_id=127524&_psmand=33, Stand: 26.07.2015.

²⁵⁶ Vgl. Liegenschaften, unter: http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=35378&article_id=127525&_psmand=33, Stand: 26.07.2015.

²⁵⁷ Vgl. Organisation der Polizei Niedersachsen, unter: http://www.polizei.niedersachsen.de/wir_ueber_uns/organisation/die-polizei-niedersachsen-1394.html, Stand: 26.07.2015.

dem die Koordinierende Stelle Digitalfunk Niedersachsen im Innenministerium eingerichtet, sie bündelt alle eingehenden Erkenntnisse und Anforderungen der BOS in ihrem Verantwortungsbereich und stimmt diese mit Bund und Ländern ab.²⁵⁸ Weiterhin ist zu erwähnen, dass zur zukunftsfähigen Ausrichtung der IKT (auf Grundlage einer IKT-Strategie im Rahmen eines Umsetzungsprojektes bis zum 30. April 2015) die Zentralisierung und Standardisierung weiter ausgebaut sowie Betriebsabläufe optimiert werden. Aufgrund der Ergebnisse des Umsetzungsprojektes wird zudem der Betrieb einer einheitlichen Microsoft-Plattform angestrebt, weshalb ein weiteres Projekt ab dem 1. Juni 2015 (bis zum 31. Dezember 2018) mit dem Projektnamen „PolizeiClient“ im Landespolizeipräsidium (LPP), Referat 26, angestoßen wurde.²⁵⁹

Abb. 36: Organisation der Polizei des Landes Niedersachsen (Stand 05/2013)²⁶⁰



²⁵⁸ Vgl. Digitalfunk BOS Niedersachsen, unter:
http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=35379&article_id=127317&_psm and=33, Stand: 26.07.2015.

²⁵⁹ Vgl. Polizeiliche Informations- und Kommunikationstechnik, unter:
http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=35380&article_id=127316&_psm and=33, Stand: 26.07.2015.

²⁶⁰ Ebd.

Der Erschließung von Synergien und interner Kooperation dient zudem das Niedersächsische Vorgangsbearbeitungs-, Analyse-, Dokumentations- und Informations-System (NIVADIS), das erstmals alle vollzugspolizeilichen Prozesse und Vorgangsarten sowie Analyse und Recherche in einem ganzheitlichen polizeilichen IT-System kombiniert. Alle Vorgangsdaten werden zentral gespeichert, so dass jeder berechtigte Anwender landesweit auf sie zugreifen kann. Die sofort landesweit verfügbaren Daten ermöglichen auch über Dienststellengrenzen hinweg aktuelle Auswertungen mit dem *Datawarehouse*. Integraler Bestandteil des Vorgangsbearbeitungssystems ist die papierlose Führung elektronischer Kriminalakten.²⁶¹

Trotz der umfangreichen Reformmaßnahmen der jüngeren Vergangenheit finden sich in der Landespolizei Niedersachsen bereits Planungen für erneute Reformmaßnahmen unter dem Titel „Strategie 2020“. Die Landespolizei strebt damit an, abzeichnenden Entwicklungen pro-aktiv zu begegnen und nicht erst auf diese zu reagieren, was sich auch in der gewählten Vision „Wir leben vor der Lage“ widerspiegelt. Zu den Reformzielen gehört vor allem, die bisherige Maxime des *top-down*-Entscheidungsflusses abzuschwächen.

Strategie 2020

Vielmehr sollen künftig Ziele zwischen dem Landespolizeipräsidium und den Polizeibehörden vereinbart werden. In der Zukunft soll die Strategie auch nicht mehr ausschließlich vom Landespolizeipräsidium festgelegt, sondern von dort nur noch ein Rahmen vorgegeben werden, in welchem die einzelnen Polizeibehörden den regionalen Erfordernisse angepasste Behördenstrategien entwickeln können. Auf dieser Basis werden dann entsprechende Zielvereinbarungen formuliert. Diese wiederum sollen durch eigene Strategien der polizeilichen Regional- und Fachbehörden Ausgestaltung finden. Diese neuen Formen der Partizipation werden bisher positiv von der Gewerkschaft der Polizei (GdP) begleitet. Gleichzeitig umfassen die Planungen eine Abkehr von der Bemessung polizeilicher Aktivität an Kennzahlen. Der Innenminister verfolgt eine neue Organisations- und damit „Fehlerkultur“, unter Einschluss komplexerer Entwicklungsmöglichkeiten und Perspektiven. Das Instrument Controlling bleibe nach wie vor notwendig, müsse aber grundlegend neu aufgestellt werden, um den Nutzen für die polizeiliche Arbeit zu erhöhen.²⁶²

Als Oberziel wurde mithin der Leitspruch „Wir sind eine lernende, erfolgreiche und attraktive Organisation“ gewählt. Die Landespolizei Niedersachsen versteht

Ziele der Strategie

²⁶¹ Vgl. NIVADIS, unter: http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=14962&article_id=62624&psmand=33, Stand: 26.07.2015.

²⁶² Vgl. Niedersächsischer Landtag: Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort, 17. Wahlperiode Drucksache 17/839, 17.09.2013.

sich als kollektiv lernende Organisation, um langfristig erfolgreich zu sein. Dabei wird die Mitarbeiterschaft als das wichtigste Gut der Organisation gewertet. Um neue Fachkräfte gewinnen zu können, will die Polizei in der modernen Arbeitswelt attraktiv bleiben. Aus diesem Oberziel ergeben sich dann vier weitere Zielbereiche, in denen die Polizei bereits durch vereinbarte Ziele und Maßnahmenprojekte erste Schritte eingeleitet hat.

Im ersten Bereich steht vor allem die Fortbildung der Belegschaft im Internet auf der Agenda. Darüber hinaus soll die Kooperation mit der Forschung zum Thema *Cybercrime* weiter ausgebaut werden. Der Blick richtet sich nicht zuletzt auch auf die Entwicklung extremistischer/terroristischer Bedrohungen. Die Strategien zur Intensivierung der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus sollen fortentwickelt werden. Auch strebt man eine Novellierung der Rahmenkonzeption, aber auch eine Fortentwicklung der Zusammenarbeit zwischen der Polizei und dem Verfassungsschutz an.²⁶³

Im Bereich „Technologie“ soll die Präsenz in den sozialen Medien verstärkt werden, wodurch man die Ansprechbarkeit - gerade mit Blick auf die jüngere Generation – zu erhöhen und „virtuelle Bürgernähe“ zu dokumentieren sucht. Zudem strebt man an, in dafür geeigneten Bereichen bis zum Jahr 2020 den Einsatz von mobilen Geräten für die Arbeit der Polizei vor Ort zu erleichtern, Nacharbeiten im Büro zu reduzieren und damit letztlich auch die Anwesenheit auf der Straße zu erhöhen.²⁶⁴

Das Themenfeld „Arbeitswelt“ der Polizei wird sich verstärkt auf Mitarbeiterzufriedenheit fokussieren, unter anderem sollen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter regelmäßig zu Problemen und Entwicklungsbedarfen befragt werden. Ein „gesund erhaltendes“ Arbeitsumfeld, eine Atmosphäre der Offenheit und des Vertrauens sowie Diversität werden als Grundlagen für eine gute Arbeitswelt definiert. Künftig sollen die Führungskräfte auch von ihrem Team eingeschätzt werden, was ein bundesweites Novum darstellen würde.²⁶⁵

Im Bereich „Finanzen“ schließlich sollen die Eigenverantwortlichkeit der Polizei vor Ort gestärkt werden und gleichzeitig die Dienststellen von administrativen

²⁶³ Vgl. Wistuba, Lars/ Scharf, Markus/Hodde, Anke: Strategie 2020 – Wo wollen WIR hin?, 3.

²⁶⁴ Ebd.

²⁶⁵ Ebd., 2.

Aufgaben entlastet werden. Die Mischung aus zentralem und dezentralem Finanzmanagement soll einen vorausschauenden, flexiblen Mitteleinsatz gewährleisten.²⁶⁶

Ein erster Entwurf der Landes-Strategie 2020 wurde durch das Landespolizeipräsidium (LPP) in mehreren Workshops auf der Grundlage von Organisations- und Umwelttrendanalysen entwickelt. Dieser Entwurf wurde im August 2013 im Rahmen eines Forums 130 Führungskräften sowie Personalvertreterinnen und -vertretern vorgestellt. Kritiken sowie Anregungen wurden anschließend per Fragebogen erhoben und von der Universität Hamburg ausgewertet. Die „Evaluation“ beurteilt den Strategie-Entwurf insgesamt positiv. Danach liegt die durchschnittliche Akzeptanz der „Strategie 2020“ bei 86 Prozent der Befragten, wobei vor allem der auf Analysen und breiter Beteiligung basierende Prozess mit 93 Prozent hohe Zustimmung fand. Die Strategie wurde nach Einarbeitung der Befragungsergebnisse Anfang 2014 noch einmal (durch den Landespolizeipräsidenten) vorgestellt. Für ihre weitere Entwicklung in den Behörden standen 2014 gesonderte Mittel zur Verfügung.²⁶⁷

Konzeptionelle Vorstellungen

In einem nächsten Schritt entwickeln in den Behörden eingesetzte „Strategiepaten“ eine eigenständige Strategie, die auf die jeweiligen regionalen und fachlichen Gegebenheiten zugeschnitten ist. Alle Beteiligte sind gehalten, eine ganzheitliche strategische Perspektive auf ihre Behörde einzunehmen und mögliche Bereichsgeismen zurückzustellen. Zum Zwecke der Einheitlichkeit und Konsistenz wurde ein methodischer Handlungsrahmen zur Strategieentwicklung in den Polizeibehörden erarbeitet, der der Orientierung und Qualitätssicherung dienen soll. Das gemeinsame Rahmenkonzept bildet die verbindliche Grundlage für die Strategiebildung in den Polizeibehörden gemäß einem Beschluss der Behördenleiter-Tagung vom 12. Dezember 2013 und schlägt den Prozess der Strategiebildung im Rahmen von fünf Workshops vor, die an die Strategieentwicklung im Landespolizeipräsidium angelehnt sind (Auftakt, Umwelttrendanalyse, Organisations- und SWOT-Analyse, Strategisches Zielsystem, Abschluss).

Jeder Behörde obliegt dann selbst die Bewertung, inwieweit landesweite Ziele in ihrem Verantwortungsbereich relevant und mit eigenen Zielen zu konkretisieren sind, wobei auch behördenspezifische Ziele gesetzt werden sollen. Begleitet

²⁶⁶ Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport: Strategie 2020 als Evolutionssprung für die Niedersächsische Polizei, unter: http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=14797&article_id=125395&psm=and=33, Stand: 26.07.2015.

²⁶⁷ Vgl. Niedersächsischer Landtag: Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort, 17. Wahlperiode Drucksache 17/839, 17.09.2013.

wird der Prozess durch eine behördeninterne Moderation sowie eine externe Unterstützung. Das „Moderationsteam“ soll über den laufenden Prozess in der eigenen Behörde informieren und auskunftsfähig sein. Wenngleich die inhaltliche Gestaltung der behördenspezifischen Strategien den Behörden selbst obliegt, ist eine Abstimmung mit der landesweiten „Strategie 2020“ im Gegenstromverfahren vorgesehen. So werden die landesweite Strategie unter Beteiligung der Polizeibehörden (fort-)entwickelt und die Behördenstrategien unter Beteiligung des LPP.²⁶⁸

Das Land Niedersachsen vertraut auch nach der jüngsten Polizeireform, im Gegensatz zu Baden-Württemberg, weiterhin auf den dreistufigen Aufbau der Polizeio-
ganisation. Wie auch in Mecklenburg-Vorpommern zielte die jüngste Reform zudem vor allem auf die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung. Die Polizeiinspektionen wurden mit entsprechender Verwaltungskompetenz und Haushaltsmitteln ausgestattet, die zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind, was vor allem eine flächendeckende Einführung der Budgetierung und die größtmögliche gegenseitige Deckungsfähigkeit von Titeln beinhaltet. Auch die Polizeistationen erhielten verstärkte Ressourcenverantwortung. Im Übrigen gingen, wie in allen anderen Bundesländern, die Reformen Niedersachsens mit dem Ziel der Stärkung der Polizeibasis einher. So wurde das freigesetzte Verstärkungspotential für die Basisdienste vor allem zur Qualitätsverbesserung des Ersten Angriffs genutzt. Bei jeder Polizeiinspektion (Ausnahme: Polizeiinspektionen der PD Hannover und PI Braunschweig) wird spezielles Personal für die Aufnahme qualifizierter Tatorte (mittlere und schwere Kriminalität bzw. spurenintensive Tatorte) bestimmt, fortgebildet und werden mindestens zwei Beamte pro Dienstschicht vorgehalten. Ähnlichkeiten zwischen den Bemühungen Niedersachsens und der jüngsten Reform in Baden-Württemberg sind vor allem bei der Analyse der Führungs- und Lagezentren erkennbar. Zu geringe Führungsspannen, die unzureichende Übernahme und Wahrnehmung von Führungs- und Steuerungsaufgaben, erneuerungsbedürftige Ausstattung und Betriebstechnik sowie mangelnde Kontinuität und Professionalität durch wechselnden Personaleinsatz führten hier zu Defiziten. Aus diesem Grund sah man eine Zusammenführung dezentraler Leitstellenstrukturen vor und wurden bei den Polizeidirektionen Lage- und Führungszentralen (LFZ) eingerichtet. Vor weiteren Qualitätsverlusten sollen vor allem die Einführung des Digitalfunks und die gleichzeitige Nutzung moderner Einsatzleittechnik schützen.

Fazit

²⁶⁸ Vgl. Strategiebildung in den Polizeibehörden und der Polizeiakademie Niedersachsen - Methodisches Rahmenkonzept, 3 ff.

Abschließend sei erwähnt, dass die Polizei Niedersachsens in einigen Bereichen zu den Pionieren in der Polizeiarbeit in der Bundesrepublik gehört. Mit der „Strategie 2020“ sucht man heute das Prinzip der Bürgernähe und Präsenz erstmals auch umfassend digital zu denken. So plant man die Präsenz in den sozialen Medien zu verstärken, wodurch wiederum die Ansprechbarkeit - gerade der jüngeren Generation - erhöht und „virtuelle Bürgernähe“ gezeigt werden soll. Zudem plant man in dafür geeigneten Bereichen bis zum Jahr 2020 den Einsatz von mobilen Geräten, um die Arbeit der Polizei vor Ort erleichtern und die Präsenz „auf der Straße“ zu erhöhen. Inwieweit die Planungen zur „Strategie 2020“, die sich durch eine hohe Partizipation der Belegschaft, ein kontinuierliches *Monitoring* und diverse Moderationsformen auszeichnen soll, Realität werden, bleibt allerdings abzuwarten. Der Ansatz ist nicht frei von „modischen“ Überhöhungen, sucht andererseits aber auch jene gesellschaftlichen Veränderungen aufzunehmen, die die Polizeiarbeit künftig (mit) prägen werden.

III. Die Polizeireform in Baden-Württemberg: Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse

Die Darstellung der Polizeireform Baden-Württemberg und der Blick auf vergleichbare Reformansätze in den Flächenländern sollen im Folgenden zusammengeführt und auf erkennbare (und wo möglich) belastbare Ergebnisse hin geprüft werden. Nach einem Ausweis der Bewertungskriterien mündet das in eine kompakte Analyse der wesentlichen Reformfelder, gefolgt von einer Würdigung des politisch-administrativen Prozesses und dem Ausweis erkennbaren Nachbesserungsbedarfs. Ein Exkurs, der in der gegenwärtigen Zuwanderung von Flüchtlingen einen (so unerwarteten wie ungewöhnlichen) „Test“ für die Polizeireform sieht, beschließt die Untersuchung. Zuvor aber soll versucht werden, die Polizeireform Baden-Württemberg in einen breiteren Kontext, die Verwaltungspolitik von Bund und Ländern, zu stellen.

1. Die Polizeireform Baden-Württemberg im Rahmen der Verwaltungspolitik von Bund und Ländern

Vergleicht man die verwaltungspolitischen Aktivitäten der deutschen Gebietskörperschaften, so lassen sich unter dem Zwang knapper werdender Ressourcen und demographischer Entwicklungen seit den 1990er Jahren intensive Reformbemühungen zunächst der Kommunen und dann der meisten Flächenländer feststellen. Der *Bund* dagegen legte lange eine deutliche Zurückhaltung an den Tag, die allmählich der Erkenntnis weicht, dass nicht nur Politikformulierung wie -vollzug im Rahmen des Föderalismus, sondern auch der operativen Interaktion der Gebietskörperschaften ein deutlich gesteigertes Interesse zukommen sollte. Zwar galt die stetige Überprüfung und Weiterentwicklung der Regierungs- und Verwaltungsorganisation auch in früheren Jahren als „Hausaufgabe“ der Politik, doch mündete dies eher selten in eine den Namen verdienende Institutionenpflege; sie stellt unverändert ein Stiefkind der deutschen Staats- und Verwaltungspraxis dar. Dies verdeutlichen (im Gegensatz zur inflationären Proklamation von Reformen) auch der eher seltene Gebrauch des Begriffs „Verwaltungspolitik“ und eine noch seltenere Verstetigung der entsprechenden Bemühungen. Im Ergebnis werden institutionelle Anpassungsprozesse meist in Schüben vollzogen und folgen eher zufälligen (oder überfälligen) Anlässen, materiellen Verwerfungen oder erkennbaren Vollzugsproblemen. Organisationsentwicklung in Staat und Verwaltung gilt daher zwar als Teil der politischen Agenda, wird von den handelnden Akteuren aber als ein eher temporäres Projekt gesehen, dessen mangelnde Popularität im Bedarfsfall eine zügige

Ein Rückblick

Erledigung erfordert, kaum jedoch eine kontinuierlichere Befassung mit ursächlicheren Fragen nach sich zieht. Bürokratieabbau oder „Entbürokratisierung“ als am häufigsten gebrauchte Topoi einer zeitgemäßen Reform-Rhetorik zielen dabei auf Entlastung, sollen aber kein Störpotential für das Regierungsgeschäft enthalten und nicht zu einer das Staatshandeln permanent begleitenden Pflicht werden. Die von *Ellwein* und *Hesse* eingeführte Chiffre vom „überforderten Staat“ suchte die Verfahren und Ergebnisse einer derart „ungepflegten“ institutionellen Entwicklung zu charakterisieren. Ihr lag die Einschätzung zu Grunde, dass die Politik in den vergangenen Jahrzehnten die Verwaltung im Rahmen tradierter Strukturen und bewährter Routinen häufig weitgehend sich selbst überließ.

Umso bemerkenswerter, dass seit Beginn der 1990er Jahre hier ein Umdenken erkennbar ist, das zunächst – vor allem aufgrund aktueller Haushaltsprobleme – von den Kommunen ausging, im weiteren Verlauf die Länderverwaltungen erfasste und seit einigen Jahren auch auf der Bundesebene wenigstens zu ernsthafteren Bemühungen um einen Bürokratieabbau führt. Dabei haben sich die finanziellen Restriktionen des Staates fast durchgängig als maßgeblich erwiesen und erzeugte die für den deutschen Verwaltungsföderalismus charakteristische Finanz- und Aufgabenverteilung zwangsläufig Ungleichzeitigkeiten. Hinzu traten (und treten) veränderte Rahmenbedingungen (von der Europäisierung und „Globalisierung“ über wachsende territoriale und soziale Disparitäten bis hin zu den Konsequenzen der demographischen Entwicklung), die nicht nur eine effizienzorientierte, sondern auch eine qualitative Weiterentwicklung von Regierung und Verwaltung nahe legten. Dies mag erklären, weshalb in Verbindung mit Projekten, die alle gebietskörperschaftlichen Ebenen angehen (wie etwa bei den Trägerschaftsfragen nach dem SGB II oder den Beratungen der Föderalismusreform-Kommissionen I und II), die Bereitschaft wuchs, auch vertikale Bezüge der Verwaltungs- und, allgemeiner, der Reformpolitik zu thematisieren und sie in die Handlungsprogramme der gebietskörperschaftlichen Ebenen zu integrieren.

Ungeachtet dessen stehen Bundesregierung und Bundesverwaltung aber nach wie vor erst am Anfang eines grundsätzlicheren und damit umfassenden Modernisierungsprozesses. Bislang kam es zu keiner eigenständigen „Reformstrategie“ oder strukturell wie funktional umfassenderen Modernisierungsansätzen; die gegenwärtigen Schwierigkeiten, die von der Kanzlerin ausgelöste Massenwanderung von Flüchtlingen auch administrativ zu bewältigen, stellen in diesem Kontext einen sehr überzeugenden Beleg dar. Nachdem bis Ende 1990er Jahre die Umsetzung der Wiedervereinigung verwaltungspolitische Themen in den Hintergrund drängte,

Bund: Mangelnde Reformbereitschaft

standen im Anschluss eher sektorale Reformansätze, vor allem mit Blick auf das Sozialstaatsgefüge und die es tragenden Versicherungssysteme im Vordergrund. Hinzu traten unabwiesbare Einzelprojekte, wie die Digitalisierung der Bundesverwaltung, Deregulierungsbemühungen im Rahmen der „Agenda 2010“, der Umbau der Bundesanstalt für Arbeit und schließlich die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, *vulgo*: des Föderalismus. Gerade der letztgenannte Ansatz unterliegt allerdings kritischer Einschätzung, da sich aufgrund der sich häufenden, vor allem europäisch induzierten Wirtschafts- und Finanzkrisen erweist, dass beide Reformen zu kurz griffen und in Teilen Veränderungen vorsahen, die – nicht nur in Bildungsfragen – heute bereits wieder als überprüfungsbedürftig gelten. Fügt man dem hinzu, dass die längst überfälligen Bemühungen um eine IT-Strategie angesichts der in Teilen grotesken „Insellösungen“ im staatlichen wie kommunalen Bereich noch immer nicht jene Vollzugsstufe erreicht haben, die sich in zahlreichen Nachbarländern findet, und auch die Einsetzung eines Normenkontrollrats aufgrund seines begrenzten Aufgabenspektrums und des wenig „mutigen“ Zugriffs auf Bürokratisierungstendenzen sich als diskussionswürdig erweist, hätte man von den CDU/CSU-FDP bzw. CDU/CSU-SPD Koalitionen bundesseitig mehr erwarten dürfen als letztlich vorliegt.

Natürlich erscheint es durchaus angemessen, etwa *shared services* oder der Umsetzung von Bundesrecht nebst der Vervollständigung von Zugangsmöglichkeiten zu staatlichen wie kommunalen Dateien Priorität einzuräumen, doch rächt sich heute, dass sich der Bund von einer den Namen verdienenden Aufgabenkritik und einer nachhaltigeren Funktionalreform weitgehend ausgenommen hat. Hinzu tritt, dass die horizontale Interaktion, also das fehlende oder unzureichend koordinierte Zusammenwirken von Bundesressorts, als Dauerproblem verbleibt. Auch der Gutachter hat als Mitglied diverser Kommissionen und Sachverständigengremien mehrfach auf entsprechende Versäumnisse und sich demgegenüber anbietende Handlungsmöglichkeiten verwiesen, ohne dass all dem nennenswerte politische Aktivitäten folgten. So vergab man das Potential einer substantielleren Verfahrens- und Wirkungsanalyse als Chance nicht mehr zeitgemäßes Verwaltungshandeln auf der Bundesebene zu überprüfen, kam es zu jener Vernachlässigung struktureller Voraussetzungen, die sich bis heute als beträchtliches Defizit erweist, und fehlt bislang jedweder Vergleich (nach innen wie nach außen, national wie international, horizontal wie vertikal) als methodischer Ansatz und letztlich auch politischer Erfolgsindikator.

In Reaktion auf diese Entwicklung wird deshalb seit einigen Jahren die Einrichtung einer „Strukturberichterstattung für die deutsche Gebietskörperschaften“ als gleichsam Königsweg zu einer verstetigten Verwaltungspolitik auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene erwogen, womit über eine Mischung von Informationsverbund, Vergleichsring und schließlich entscheidungsorientiertem Optionenausweis eine beträchtliche Verbesserung der Ausgangssituation gewährleistet würde. Der Ausbau einer solcherart gestuften Berichterstattung wäre schrittweise zu vollziehen und bliebe jenseits von politischen Grundsatzentscheidungen von der Mitwirkungsbereitschaft der Gebietskörperschaften abhängig. Das erschwert zwar die handlungsorientierte Fortentwicklung eines solchen Systems, stellt aber eine hohe Effektivität auf der Basis des zu erreichenden Konsenses in Aussicht. Wichtige Vorteile böte zudem schon der bloße Informationsverbund. So könnten mittels verbesserter und vor allem wechselseitiger Erkenntnisse, die mit der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung geführten Diskussionen wesentlich fundierter, sachlicher und vor allem zielorientierter gestaltet werden. Der Nachvollzug von Entflechtungswirkungen, etwa jener, die man mit der Föderalismusreform auf der ersten Stufe einleitete, träte ungeachtet möglicher Verwaltungskonflikte hinzu. Dokumentiert finden sich zudem Vorteils- und Nachteilwirkungen örtlicher wie ebenenspezifischer Lösungen, die so etwas wie ein wechselseitiges Lernen befördern könnten, bevor man zu einem dann potentiell konsequenteren *benchmarking* übergeht. Schließlich erhielte die bundesstaatliche Ordnung erstmals ein nicht mehr hierarchisch, sondern kooperativ bedingtes Kohäsionsmoment, das dazu beitragen könnte, die vielfach beklagte Unübersichtlichkeit und fehlende Kompatibilität der gebietskörperschaftlichen Politiken zu überwinden. Berücksichtigt man zudem die tatsächlichen über die Föderalismusreform ausgelösten Entflechtungsprozesse, dürften die damit verbundene Vorteile etwaige Defizite, wie sie aus der Beschränkung auf punktuelle Strategien resultieren könnten, überwiegen. Im Vordergrund stünden stattdessen die mit der Strukturberichterstattung angeregte und letztlich bewirkte Koordination der Akteure und vor allem eine Verstetigung der Organisationsentwicklung, ohne dafür erneut gesetzlichen Zwang ausüben oder dezentrale Handlungsspielräume einschränken zu müssen.

Im Ergebnis würde die Reagibilität und Responsivität der Akteure gestärkt, ergäbe sich über gesteigerte Transparenz und Flexibilität eine erweiterte Wettbewerbsfähigkeit der Gebietskörperschaften und träte in internationaler Perspektive eine verbesserte Sichtbarkeit und Handlungsfähigkeit des deutschen Regierungssystems hinzu. Zudem ergäbe sich die Möglichkeit, *good governance* oder *best practice*

Notwendige Strukturberichterstattung

eben nicht mehr nur an diskussionswürdigen und in Teilen methodisch angreifbaren internationalen Vergleichen und Kriterien auszurichten, sondern diese vor allem auch qualitativ zu grundieren und auszubauen. Regierung und Verwaltung würden sich so eben nicht nur an Wachstumsraten und Effizienzberechnungen, sondern auch und gerade an einer erweiterten Ergebnisorientierung ausrichten, zu bemessen etwa an der Problemlösungs- und Integrationsfähigkeit gegenüber endogen wie exogen erkennbaren Herausforderungen.

Erscheint nach dieser Analyse das verwaltungspolitische Handeln der Bundesebene deutlich verbesserungsbedürftig, findet sich auf der Ebene der *Flächenländer* eine inzwischen an Dynamit gewinnende und sich in Teilen nahezu modellhaft entwickelnde Reformbewegung. Sie nimmt sowohl Impulse von unten (etwa in Form von Weiterentwicklungen des Haushaltswesens) als auch von oben (zunächst als Folge von bundesgesetzlichen Zuständigkeitslockerungen zur Reduzierung von Bürokratiekosten) auf. Im Mittelpunkt der Modernisierungsansätze stehen aber vor allem eine systematische Aufgabenüberprüfung (Aufgabenkritik), eine dem nachfolgende Funktionalreform sowie eine sich damit wiederum verbindende Anpassung oder gar Neuordnung der staatlichen Verwaltungsorganisation. Diese Ausrichtung erklärt sich aus der Position der Länder im Staatsaufbau, wonach sie wesentliche Teile des Vollzugs zu verantworten haben und daneben über sektoral beschränkte Gesetzgebungskompetenzen verfügen. In Anbetracht der sich verändernden vor allem demographischen und haushalterischen Rahmenbedingungen beförderte dies eine kapazitätsbezogene Diskussion, die die Erfordernis gegebener Zuständigkeiten, ihre sinnvolle Zuordnung sowie die damit verbundenen Einzugsbereiche und Ressourcen in den Blick nimmt. Anders als der Bund, dessen Aktivitäten sich bekanntlich auf Auswärtige Angelegenheiten sowie Sicherheits-, Ordnungs- und Verteilungspolitiken beziehen (Makroebene), und die Kommunen, die sich im örtlichen Kontext auf operative Vollzugsfragen konzentrieren (Mikroebene), betreffen die Reformbemühungen der Länder mit der vertikalen und horizontalen Ausgestaltung von Behördenstrukturen gleichsam die Mesoebene des staatlichen Handelns.

Reformbereitschaft der Länder

Die benannten Reformmaßnahmen zielen daher auch meist auf eine Vereinfachung des Organisationsbesatzes der unmittelbaren Landesverwaltung durch Auflösung, Zusammenlegung und Ausgliederung (bzw. Verselbstständigung) von Einrichtungen. Obwohl dies zahlreiche Kommentatoren übersehen, ging und geht es dabei neben den über Skaleneffekte und einen Aufgabenverzicht zu verwirklichenden Einsparungen immer auch um eine inhaltlich-funktionalen Ausrichtung von Regie-

Horizontale und vertikale Sicht

rung und Verwaltung. In *vertikaler Sicht* betrifft das insbesondere die Intensität der Dienst-, Rechts-, und Fachaufsicht, die Erfordernisse verwaltungsgerichtlicher Vor- bzw. Widerspruchsverfahren sowie die bei Verzicht auf Zwischeninstanzen zunehmenden Gestaltungsmöglichkeiten der verbleibenden Verwaltungsebenen. Eine Straffung des Behördenaufbaus führt hier regelmäßig zu einer „Hochzonung“ von Aufsichtsfunktionen und einer Erweiterung der Aufsichtsspannen, womit Kontrollkapazitäten begrenzt und Ermessensräume im Sine dezentraler Durchführungsverantwortung aufgebaut werden. Gleichzeitig erhofft man sich vom Verzicht auf Widerspruchsinstanzen eine Verfahrensbeschleunigung und administrative Entlastung, mithin eine Entbürokratisierung des Verwaltungshandelns, während die Verringerung von Entscheidungsebenen das gegebene Organisationsinteresse begrenzt, mittels Vorgaben und Weisungen den jeweils nachgeordneten Vollzug zu konditionieren und auf diesem Wege die eigene Existenz zu begründen oder zu sichern. In *horizontaler Perspektive* geht es demgegenüber vor allem um eine verbesserte fachliche Abstimmung und Bündelungsfähigkeit, die die Bearbeitung komplexer Problemstellungen erleichtern soll. Hinzu tritt die dann meist erkennbar normativ geprägte Absicht, durch die Zusammenführung unterschiedlicher Entscheidungsbelange eine Abwägung strittiger Fragen zu befördern. Schließlich soll eine zurückgenommene Ausdifferenzierung die Zahl separater Fachstränge und das durch Spezialisierung beförderte Wachstum von Verwaltung beschränken. Insofern tragen die genannten Konzentrationsmaßnahmen dazu bei, Grundprinzipien einer eher managementorientierten Steuerung im Verwaltungsalltag organisatorisch zu verankern und auf diese Weise den Vollzug funktional zu modernisieren. Der bisweilen geäußerte Vorwurf, Verwaltungsstrukturreformen seien zu einseitig ausgerichtet und würden sich als nicht nachhaltig erweisen, geht somit fehl.

Hinzu tritt die in den vergangenen Jahren professionalisierte und von den verantwortlichen Akteuren ernster genommene Überprüfung der gegebenen Aufgaben; Aufgabenkritiken werden materiell unverzichtbar, die Grundierung von Funktional- wie Strukturreformen durch eine vorangehende Bestandsaufnahme und Prüfung öffentlicher Zuständigkeiten zählt inzwischen zum Credo fast aller Verwaltungsreformen, wenngleich deren Ertrag (in Form von Aufgabenverzicht, Aufgabenverlagerung oder Privatisierung) von politischen Vorgaben und ihrer Durchsetzbarkeit abhängig bleibt. Hierin dürfte denn auch ein wesentlicher Grund dafür liegen, dass das Junktim zwischen Aufgaben- und Organisationskritik bislang nur in Teilen verwirklicht wurde und sich Reformer häufig dem Vorwurf ausgesetzt sahen, außer einem Neuzuschnitt von Behörden und der Schöpfung technischen

Aufgabenkritik

Synergien keine substantielleren Entlastungen erreicht zu haben. Zwar ist zu konzedieren, dass ein Teil der staatlichen Modernisierungspolitiken in den vergangenen Jahren nicht oder nur in Teilen auf einer systematischen Aufgabenüberprüfung basierte, mithin weitergehende Rationalitätsreserven aufgrund von Verzichtsmöglichkeiten ggf. ungenutzt blieben, doch stellt dies die funktionalen Vorteile einer Konzentration von Verwaltungseinheiten nicht infrage. Hinzu kommt, dass gerade der Verzicht auf Verwaltungsebenen und separate Einrichtungen Aufgabenwachstum begrenzt und damit einen Beitrag zu präventiver Aufgabenkritik leistet. Diesbezüglich kann der Mehrheit der Bundesländer inzwischen ein entsprechendes Engagement bescheinigt werden.

In diesen Kontext, innerhalb dessen man mit Blick auf die Organisationsstrukturen der Flächenländer zwischen einer „konzentrierten Dreistufigkeit“ (etwa Baden-Württemberg nach der Verwaltungsreform 2004) und einer „konsequenten Zweistufigkeit“ (Niedersachsen nach der Abschaffung der Bezirksregierungen) sowie „Regionalisierungsansätzen“ (meist aus der Oppositionsrolle heraus gefordert) unterscheiden kann, tritt die Polizei. Ihr kommt schon insofern ein Sonderstatus zu, als sie keine anderen Ressorts ähnliche Ordnungs- und Sicherungsaufgaben wahrnimmt. Sie ressortiert deshalb in fast allen Bundesländern zurecht auch im Innenministerium. Das „hoheitliche“ Element ihrer Arbeit macht sie zudem mit anderen Verwaltungseinheiten schwer vergleichbar, nicht zuletzt aufgrund anderer Funktionsimperative. Und doch gelten zahlreiche der voran stehenden Überlegungen auch für den Bereich der Polizei, sei es im Willensbildungs- und Entscheidungsprozess oder aber im Vollzug. Die Polizeireform ist in diesen erweiterten Kontext zu stellen; Ähnliches gilt für andere hoheitliche Funktionsbereiche, etwa die Bundeswehr, die Finanz- und Justizverwaltung oder auch den Verfassungsschutz. Bei aller Differenz im Einzelnen greifen im Gesamtkontext von Regierungs- und Verwaltungsreformen auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen vergleichbare Beurteilungskriterien.

Die nachfolgende Ergebnisanalyse der Polizeireform Baden-Württemberg nimmt dies auf. Sie benennt zunächst die zur Beurteilung der aufgenommenen Informationen und der vor Ort durchgeführten Gespräche eingesetzten Bewertungskriterien und weist im Anschluss die für die einzelnen Reformfelder bislang erkennbaren Ergebnisse und Wirkungen aus.

Kontext der Polizeireform

2. Bewertungskriterien

Wie bereits in der Einführung kurz angemerkt, stellt die vorliegende Untersuchung eine Art von „Struktur-Evaluation“ dar. Damit ist gemeint, dass ein erster analytisch strukturierter Blick auf eine verabschiedete, sich aber noch im Prozess der Umsetzung befindliche Reform geworfen wird. So sind fast alle Entscheidungen im Rahmen der Polizeireform Baden-Württemberg zwar getroffen, doch ist deren Umsetzung keineswegs abgeschlossen. Das verweist auf verbleibende organisatorische Veränderungen/Anpassungen, unvermeidbare Umstellungsprozesse für das Personal und eine weitere Ausdifferenzierung von Aufgabenfeldern. Letzteres verbindet sich vor allem mit aktuellen Entwicklungen, von der Bewältigung der angesprochenen Migrantenströme über die rasanten Fortschritte im Technik- und IT-Bereich bis hin zu den deutlich erweiterten Gefährdungslagen.

Evaluationen jedweder Art bedürfen einer guten und dem Sachgegenstand angemessenen Methodik und vor allem einer sorgfältigen Begründung der eingesetzten Bewertungskriterien. Blickt man auf die allgemeine Evaluationsliteratur, wird unter Evaluation meist die Bewertung von Organisationseinheiten, Verfahrensweisen oder ganzen Projekten verstanden. Dabei richtet sich das Interesse auf den jeweiligen Kontext, die gewählte Organisationsstruktur, das eingesetzte Verfahren/den Prozess, den Aufwand/die Ressourcen (personell wie finanziell) sowie die Ergebnisse, um aufzuzeigen, ob und inwieweit die verfolgte Politik oder das Projekt geeignet erscheinen, einen angestrebte Zweck zu erfüllen. Im allgemeinen wie leider auch im fachöffentlichen Sprachgebrauch vermischen sich dabei die Begriffe Evaluation, Untersuchung und Analyse, eine Gefahr, der mit diesen Vorbemerkungen begegnet werden soll.

Die Anwendungsbereiche von Evaluationen sind bekanntlich vielfältig und reichen von privaten und öffentlichen Themenfeldern über die Bildung bis hin zur Politikberatung. Für eine Evaluation werden meist (qualitative wie quantitative) Daten methodisch erhoben, systematisch dokumentiert und bewertet, um das jeweilige Vorgehen und die sich anschließenden Ergebnisse nachvollziehbar und überprüfbar zu machen. Als Standardverfahren im Bereich der Datenerfassung gelten Befragungen, Beobachtungen, Testverfahren, die Erstellung und Auswertung von Fragebögen und Materialanalysen. Die Bewertung erfolgt dann im Optimalfall durch

Methodisches Vorgehen

einen Vergleich der ermittelten Ist-Werte mit vorher begründeten, festgelegten und operationalisierten Soll-Werten anhand festgelegter Indikatoren. Der in Kap. I vorgestellte *Monitoring*-Prozess (im Vorfeld einer später durchzuführenden Evaluation) im Rahmen der Polizeireform Baden-Württemberg verdeutlicht Näheres.

Im Übrigen dienen Evaluationen meist einer rückblickenden Wirkungskontrolle, eher seltener einer vorausschauenden Steuerung und dem Verständnis spezifischer Entscheidungsprozesse wie eingesetzter, etwa innovativer Verfahren. Ziel ist darüber hinaus nicht nur der Blick auf den *output* (das Ergebnis) und den *impact* (die Wirkung) der im Zentrum stehender Projekte, sondern auch eine etwaige Anpassung/Nachbesserung bzw. Optimierung des Vorliegenden/Erreichten. Dabei wird meist abhängig vom Einsatzzeitpunkt einer Evaluation zwischen antizipativen oder prospektiven Evaluationen (mithin *ex ante*), prozessbegleitenden formativen Evaluationen (während eines laufenden Prozesses) und ergebnisorientierten normativen Evaluationen (also *ex post* ansetzend) unterschieden. Im Zentrum steht die analytisch angeleitete empirische Überprüfbarkeit.

Für die Untersuchung der Polizeireform Baden-Württemberg sollen vier allgemeine Beurteilungs- und Bewertungskriterien eingesetzt werden. Sie sind ausreichend groß gewählt, um sowohl abgeschlossenen wie noch laufenden Entwicklungen gerecht zu werden, gleichzeitig aber auch präzise genug, um eine erste Bewertung der einzelnen Elemente der Reform und des Gesamtansatzes zu erlauben. Im Zentrum stehen die Kriterien:

Vier Bewertungskriterien

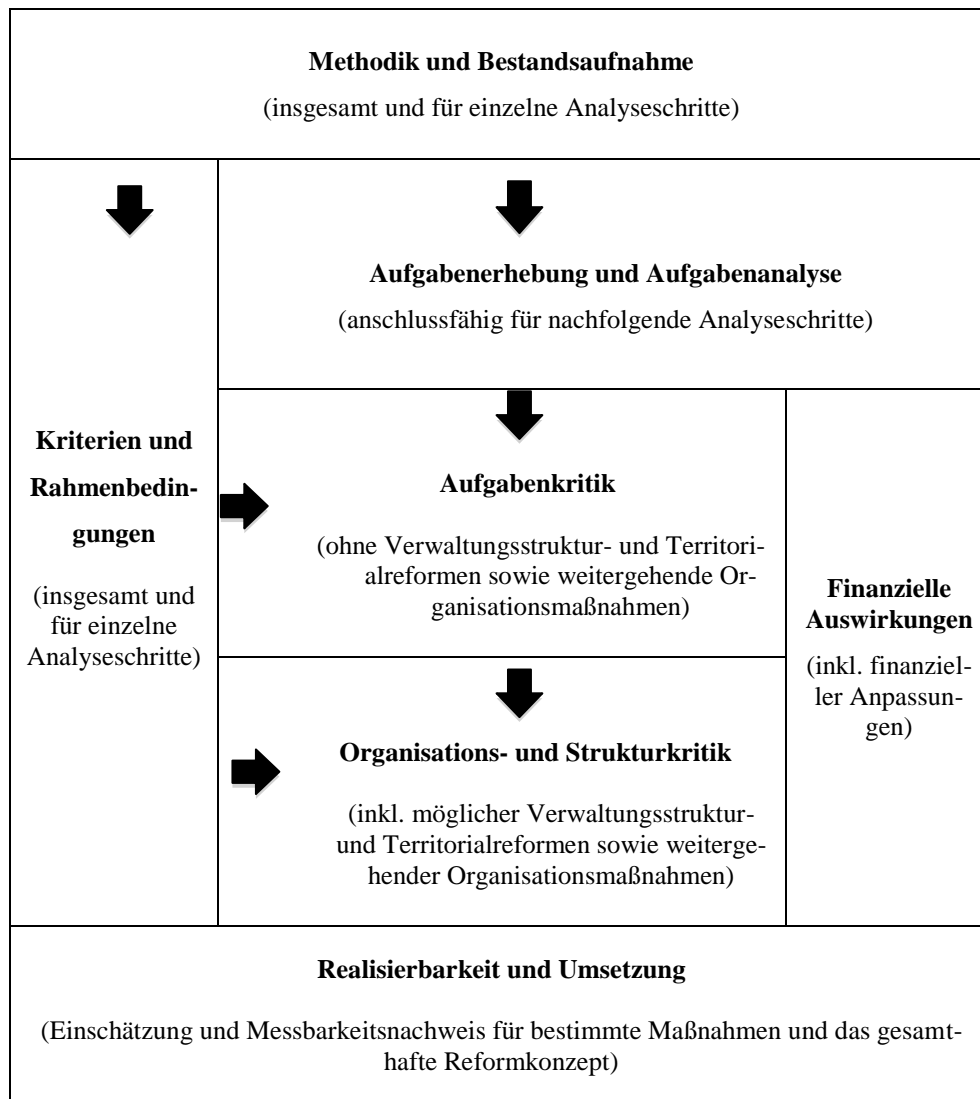
- Aufgabenbezug der Reform,
- Funktionalität und Leistungsfähigkeit,
- Transparenz und Legitimation der Verfahren sowie
- der Ressourcenbedarf, unter Einschluss einer Investitionsbilanz.

Natürlich sind in diesem Kontext auch andere Kriterien denkbar, doch glaubt der Autor, mit dieser Auswahl der Komplexität wie dem Stand der Polizeireform Baden-Württemberg am ehesten gerecht werden zu können.

Der Aufgabenbezug sollte zwar selbstverständlich sein, doch verbirgt sich dahinter eine immer wieder und zurecht vorgetragene Erinnerung der Fachöffentlichkeit, dass vor allem bei Reformen in Staat und Verwaltung einer logischen Trias gefolgt werden sollte, die als Aufgabenkritik → Funktionalreform → Strukturreform ge-

kennzeichnet werden kann. Erst eine den Namen verdienende Aufgabenkritik, d.h. Überprüfung der gegebenen und prospektiv weiterer Aufgabenwahrnehmungen, erlaubt eine den Namen verdienende Funktionalreform, an deren Ergebnissen dann etwaige strukturelle Veränderungen ansetzen könnten. Die nachfolgende Abb. verdeutlicht den Gesamtzusammenhang (vgl. Abb. 37).

Abb. 37: Logik der Aufgabenkritik



Beinahe jede Verwaltungsreform (öffentlich wie privat) erhebt heute den Anspruch auf eine Aufgabenerhebung und nachfolgende Aufgabenkritik. Allerdings erfüllen zahlreiche Ansätze diese Zielvorgabe nicht und beschränken sich auf punktuelle Bestandsaufnahmen und Analysen, obwohl die immer komplexer werdenden An-

forderungen an das öffentliche Handeln einen aufgabenorientierten, nachhaltigen und stringenten Reformansatz notwendig erscheinen lassen.

Zu verweisen ist neben den in Teilen problematischen Haushaltslagen in Staat und Kommunen auf veränderte Rahmenbedingungen, die sich mit dem ökonomischen und demographischen Strukturwandel, Verwerfungerscheinungen im Rahmen der bundesstaatlichen Ordnung, europäischen Handlungsimperativen und vor allem mit einer Veränderung von Bedarfslagen verbinden. Dies mag erklären, warum gerade in jüngerer Zeit auch auf Länderebene umfassenderen Reformen das Wort geredet wird und Versuche zu einer grundlegenden Aufgabenerhebung zu beobachten sind.

In ersten Phasen entsprechender Untersuchungen kommt es nach allgemeinen Bestandsaufnahmen (wie etwa solchen zu Behördenorganisation und zur haushalterischen Ausgangslage) zur Aufgabenkritik selbst. Dabei sollen Ansatzpunkte für eine unter Kosten- und Effektivitätsgesichtspunkten optimierten Zuständigkeitsverteilung identifiziert werden, deren organisatorische Umsetzung im Rahmen einer gewissen Strukturkritik erfolgen müsste. Hierzu bedarf es dann eines Gerüsts von Maßstäben und Leitfragen, die einerseits wissenschaftlich abgesichert sind, andererseits aber auch für die interessierte und betroffene Praxis handhabbar bleiben müssen. Vier Kriterienbündel stehen dabei meist im Vordergrund:

- die Effizienz des Staats- und Verwaltungshandelns,
- die Effektivität öffentlicher Tätigkeit mit Blick auf die Wirksamkeit und die Arbeits- wie Lebensqualität,
- die Gewährleistung von Teilhabe, Mitwirkung und – wo angezeigt – Bürger-nähe sowie
- die Realisierbarkeit etwaiger Veränderungen im Rahmen der Kompetenzverteilung und Verwaltungsorganisation (die ihrerseits wiederum Variable im Reformprozess darstellen).

Dabei meint *Effizienz* Wirtschaftlichkeit und Zielgenauigkeit beim Einsatz verfügbarer Ressourcen. Mit Blick auf die Aufbauorganisation betrifft dies vor allem die Möglichkeit, in vertikal wie horizontal konzentrierten Kontexten die Verwendung von Personal- und Finanzmitteln flexibel und bedarfsorientiert steuern zu können.

Effektivität ist dagegen als primär politische Kategorie zu verstehen. Hier geht es um die Steuerungsfähigkeit von Staat und Kommunen, um die Qualität der Zielge-

Phasendifferenzierung und Arbeitsschritte

naugigkeit ihres Handelns (damit um Wirkungskategorien) sowie um das Reaktionsvermögen gegenüber einem zunehmend anspruchsvollen Umfeld.

Teilhabe, Mitwirkung und Bürgernähe beziehen sich auf die Legitimation öffentlicher Einrichtungen und ihrer Tätigkeit sowie auch der Möglichkeit, über gewählte Organe das öffentliche Handeln (direkt) reglementieren, kontrollieren und fordern zu können.

Schließlich ist jede Reform auch und gerade an ihrer *Realisierbarkeit* zu messen. Damit sind zunächst die „Machbarkeit“ und die Akzeptanz nach innen angesprochen. Daneben beinhaltet das aber auch die Zustimmung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Hier ist die Frage nach der Reformdauer und den politischen wie materiellen Kosten von zentraler Bedeutung.

Faktisch verbinden sich damit drei aufeinander aufbauende und für eine aufgabenkritische Gesamtuntersuchung zentrale Arbeitsschritte:

- Die strukturierte Erhebung der wahrgenommenen und/oder prospektiv wachzunehmenden Aufgaben; hierzu zählen neben den Zuständigkeiten der Akteure die damit inhaltlich wie funktional verbundene Landeskompetenz;
- eine systematische (flächendeckende) Analyse des Aufgabenbestandes, gestützt auf funktionale Leistungsmerkmale, Zielgruppen- und Ressourcenbetrachtungen sowie die gegebene Kompetenzverteilung;
- schließlich die Aufgabenkritik für ausgewählte, besonders relevante Schwerpunktbereiche, wobei die Frage, ob, und wenn ja, wer in welcher Form eine Aufgabe wahrnehmen sollte, im Mittelpunkt steht.

Diesen Voraussetzungen des Aufgabenbezugs jeglicher Verwaltungsreform wurde in der Vorbereitung und während der Polizeireform Baden-Württembergs in durchaus exemplarischer Weise entsprochen. Der Reformansatz war ganzheitlich geprägt, dokumentierte eine fast vollständige Überprüfung des polizeilichen Aufgabenbestandes und stellte dessen Bedarfsorientierung sicher. Damit war vermieden, dass es sich um keine Reform um der Reform willen handelte, sie sich vielmehr als unumgänglich erwies und von Anfang an einer fachlichen Begründung unterlag. Insofern griffe es auch zu kurz, das Ergebnis der Polizeireform auf neue Organisationsstrukturen (die zwölf Regionalpräsidien, zwei Spezialpräsidien, das Landeskriminalamt, die Hochschule für Polizei Baden-Württemberg und die Streichung der Landespolizeidirektionen) zu reduzieren, es ging vielmehr um zeitgemäße, vergleichbare und „schlagkräftige“ Dienststellen, die zukunftsorientiert den Gefähr-

**Aufgabenbezug
erfüllt**

dungslagen und nicht zuletzt den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an die Sicherheit in den städtischen wie ländlichen Räumen de Landes gewährleisten sollten.

Damit ist bereits das zweite Beurteilungskriterium, die Funktionalität und Leistungsorientierung der Reform, angesprochen. Sie stellt gleichsam den operativen Niederschlag der strukturellen, prozessualen und materiellen Zielvorstellungen dar. Dass „Leistungsfähigkeit“ dabei aufgrund der im polizeilichen Bereich relevanten Ergebnis- und Wirkungskategorien sehr unterschiedlich gefasst werden kann, war den Akteuren bewusst, und führte zu jener Differenzierung, die in den Ausführungen zur bisherigen „Eigenevaluation“ der Reform vorgestellt wurde.

Funktionalität und Leistungsorientierung gegeben

Transparenz und Legitimation waren *ab ovo* gewährleistet. Das mehrstufige und geschichtet eingesetzte Verfahren konnte an Beispielen der Polizeireform in anderen Flächenländern (s. hierzu Kap. II) ansetzen und wurde formal durchaus vorbildlich umgesetzt. Vor allem über das Interessenbekundungsverfahren eröffnete man den betroffenen Bediensteten eine Möglichkeit zur materiellen wie personellen Mitgestaltung der Reform, bis hin zur Auswahl des eigenen Arbeitsplatzes. Gleichwohl kam es (auch angesichts der Größe des Personalkörpers) dabei zu Härten, die bei Strukturreformen unausweichlich sind. Die eingesetzten sozialverträglichen Personalpolitiken konnten dem aber weitgehend entgegenwirken; zumindest sind dem Gutachter im Zuge seiner vor-Ort-Gespräche nur noch wenige Vorbehalte begegnet. Da, wo sie sich fanden, verband sich das meist mit generellen Problemen der Qualifikation und der Personalrekrutierung.

Transparenz und Legitimation gewährleistet

Schließlich wird mit der Kategorie „Ressourcenbedarf“ die Finanzierungsseite des Reformprozesses angesprochen. Hier geht es im engeren Sinne um die Effizienz des reformerischen Handelns, wobei über eine Art von „Investitionsbilanz“ eine nach dem Kenntnisstand des Gutachters (in dieser Form) erstmalige Darstellung nicht nur des Ressourcenbedarfs, mithin der investiven Ausgaben, sondern auch eine belastbare Übersicht über die mit der Reform verbundenen Einnahmen vorgelegt wurde. Vor allem durch die „Bewegungen“ im Infrastrukturbereich kam man so einer Kosten-Nutzen-Bilanz nahe, die transparenter als in anderen Fällen die monetären Reformfolgen dokumentierte.

Investitionsbilanz erstellt

3. Reformfelder

Die sich aus den bisherigen Erörterungen ergebende Gliederung dieser Auswertung konzentriert sich auf die im Rahmen der Polizeireform Baden-Württemberg eingesetzten Politiken und deren vorliegende Ergebnisse wie erkennbare Wirkungen. Eine Einschätzung im Ländervergleich folgt. Dabei erlauben die in Kap. II vorgestellten Reformansätze eine erste Annäherung zumindest insofern, als in der Zielrichtung der Polizeireformen in den Flächenländern eine gewisse Konvergenz erkennbar ist, nicht hingegen in den einzelnen organisationsstrukturellen, prozessualen und materiell-inhaltlichen Vorgehensweisen. Ihnen gilt die Aufmerksamkeit in den nachfolgenden Reformfeldern.

3.1 Organisationsstruktur

Die organisationsstrukturellen Elemente der Polizeireform Baden-Württemberg beruhen u.a. auf der Annahme der Realisierbarkeit sog. Synergieeffekte, die sich infolge einer Bündelung bzw. einer Zusammenfassung von Organisationseinheiten einstellen. Dabei geht es zunächst um Größenvorteile, wobei als wesentliche Wirkungszusammenhänge insbesondere die folgenden zu benennen sind:

Organisationsstruktur und Synergieeffekte

- Skaleneffekte aufgrund der Möglichkeit, gegebene Fixkosten (einschließlich der erforderlichen Leitungskapazitäten) auf mehrere Träger bzw. eine größere Aufkommensgrundlage zu beziehen.
- Verbundeffekte, die auf einer effizienteren Auslastung vorhandener Infrastrukturen und (vor allem fachlich spezialisierter) Personalkapazitäten beruhen.
- Spezialisierungseffekte, die bei einem vergrößertem Personalstamm über Arbeitsteilung und fachliche Spezialisierung Prozesse beschleunigen und qualitativ verbessern, mithin Kosten reduzieren und das Ergebnis/den *output* verbessern helfen, sowie
- Kongruenzvorteile, die durch eine verbesserte Übereinstimmung von Verwaltungs- und Wirtschafts- wie Lebensräumen erreicht werden.

Darüber hinaus stellen sich in der Regel sekundäre Effekte ein, die ohne eine strukturelle Reform nicht oder nur zum Teil bzw. verzögert erwartbar wären. So dokumentiert die Erfahrung mit Reorganisationsprozessen nicht nur im öffentlichen Bereich, dass der Umstand eines Eingriffs in tradierte Strukturen hilft, bislang als gegeben akzeptierte Abläufe und Kostenstrukturen zu hinterfragen, also jenes (auch

kreative) Potential freizusetzen, das für eine nachhaltige Organisationsentwicklung erforderlich ist. Solche Wirkungen lassen sich in den meisten Fällen nachträglich (*ex post*) weder quantifizieren noch exakt nachweisen, doch zeigen Erfahrungen in unterschiedlichen Kontexten, dass die Annahme solcher Konsequenzen durchaus realistisch ist. Als ein Beispiel außerhalb der Polizei mag etwa die Umsetzung des SGB II zum 1. Januar 2005 dienen, die neben der Neukonzeption eines Leistungssystems auch eine Reorganisation bei Kommunen und Arbeitsagenturen erzwang, die mehrere 10.000 Mitarbeiter betraf. Wie empirische Untersuchungen ausweisen, führte dies in den meisten Fällen durchaus auch zu einer erhöhten Motivation auf Seiten der Beschäftigten und zu einer Dynamisierung von Betreuungs- und Vermittlungsaktivitäten zugunsten der Zielgruppen.²⁶⁹

Gleichfalls prozess- wie reformabhängig und der Synergieannahme immanent ist schließlich die Einschätzung, dass neben laufenden internen Optimierungen, die weder von Fusions- noch von Kooperationsprozessen herrühren, weitergehende Rationalisierungen nicht nur aus politischen und organisationsinternen Gründen, sondern häufig erst im Zuge struktureller Reformen verwirklicht werden können. So lassen sich gerade personalbezogene Verbundvorteile häufig nur auf einer größeren Basis von Fallzahlen erzielen, indem etwa freie Kapazitäten eines Spezialisten nicht mehr fachfremd eingesetzt oder auf eine nicht zwingend erforderliche Intensivierungstätigkeit verwandt werden, sondern für eine größere *output*-Menge zur Verfügung stehen. Dies verweist im Übrigen auch auf jenseits der strukturellen Veränderung realisierbare Effizienzsteigerungen, die sich allein auf die Sachbearbeitung bzw. die Vollzugsorganisation bezieht.

Im Fall der Polizeireform Baden-Württemberg verbinden sich die organisationsstrukturellen Innovationen mit dem expliziten Ziel, die Professionalität der Polizei zu erhöhen und über Bündelungsprozesse erweiterte Spezialisierungen zu erlauben. Dem dienen die dargestellten Führungs- und Lagezentren, die eine Lagebewältigung auch bei Sonderlagen zulassen sollen, ggf. über Sonderkommissionen, und die Bildung des Kriminaldauerdienstes, der sich neben der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Staatsschutzes auf Formen der Wirtschaftskriminalität, Gewerbe- und Umweltdelikte sowie Ausprägungen des an Gewicht gewinnen-

**Optimierung und
Rationalisierung**

²⁶⁹ Vgl. dazu Hesse, Joachim J./Götz, Alexander: Für eine zukunfts- und arbeitsfähige Sozialverwaltung. Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II („Hartz IV“) 2005-2007, Baden-Baden 2007.

den *Cybercrime* konzentrieren sollte. Hinzu trat die Reorganisation der Verkehrsüberwachung und Unfallaufnahme samt diverser polizeitechnischer Innovationen, etwa bei der Datenverarbeitung oder mit Blick auf den Digitalfunk. Schließlich galt das Bemühen einer Straffung der Aus- und Fortbildung, unter Einschluss des Einsatztrainings.

Die zweite wesentliche Begründungsebene für die dargestellten Organisationsreformen ergab sich aus technischen Notwendigkeiten, wie der Notruf- und Leitstellentechnik und einer landesweiten Bündelung von Technik-, Logistik- und Serviceaufgaben im gleichnamigen Spezialpräsidium, mithin dem Versuch, der rasanten technischen Entwicklung „aus einer Hand“ nachkommen zu können. Hinzu trat der deutliche Abbau von Schnittstellen (gerade im Rahmen des neu begründeten Präsidiums „Einsatz“ mit der Bildung von Spezialeinheiten und der Sicherstellung von Einsatzhundertschaften), die Organisation des Polizeivollzugsdienstes als einheitliche Weisungslinie: Innenministerium → Landespolizeipräsidium → Polizeipräsidien sowie die Gewährleistung der Einheit von Fach- und Ressourcenverantwortung. Die angesprochene Bündelung aller polizeirelevanten Bildungseinrichtungen in der Hochschule für Polizei ergänzte dies. Im Ergebnis suchte man so den vorgefundenen, ineffizient werdenden Polizeistrukturen zu begegnen, die vor allem bei identischem Stabs-/Verwaltungsaufbau Polizeidirektionen mit einem Personalbesatz zwischen 200 und 1.500 Mitarbeitern auswiesen. Dies wiederum reflektierte zumindest auch den Personalabbau um etwa 800 Mitarbeiter im Jahr 2007, ergänzt um ein stagnierendes Budget bei gleichzeitig steigenden Kosten. Damit verblieb es im Bereich der Strafverfolgung bei der Zuständigkeit der Staatsanwaltschaften und im Bereich des Polizeirechts bei den Polizeibehörden.

Schließlich konzentrierte sich die Polizeireform in der Konsequenz auf eine Stärkung der Streifen- und Ermittlungsdienste. In Anlehnung an entsprechende Vorgehensweisen auch in den anderen Flächenländern entschied man sich für die Beibehaltung der Polizeireviere und -posten, die zudem die angesprochene Personalverstärkung fanden. Weitere neue Stellen waren angesichts der aktuellen Haushaltslage nicht zu verwirklichen, wohl aber konnte durch die Straffung und Bündelung von Stabs- wie Verwaltungsaufgaben eine gewisse materielle Konzentration und Verstärkung erreicht werden. Diese Konzentration gilt jetzt den operativen Aufgaben vor Ort, die Nähe zur polizeilichen Leitungsebene hat an Bedeutung verloren.

Technische Entwicklung

Stärken des Streifen- und Ermittlungsdienstes

Diese organisationsstrukturellen Schwerpunkte und ihre bislang erkennbaren Konsequenzen dokumentieren zweierlei: einen ambitionierten und konzentrierten Reformansatz, der trotz widriger haushalterischer Ausgangsbedingungen letztlich in eine Stärkung der Polizei Baden-Württemberg mündete. Die Bündelung von Kapazität und Kompetenz führt dabei zwangsläufig zu einer Distanzerhöhung, die durch die personelle Aufstockung der dezentralen Polizeieinheiten allerdings nur in Teilen aufgefangen werden dürfte. Insofern verbleibt die Notwendigkeit, die Folgen der im Übrigen sachlich und polizeidienstlich überzeugenden Organisationsreform im Alltag einer näheren Überprüfung (auch fallbezogen) zu unterziehen, um etwaige Nachbesserungen entscheiden zu können. Unter den gegebenen haushalterischen Voraussetzungen stellt die Polizeireform Baden-Württemberg allerdings einen auch und gerade organisationsstrukturell überzeugenden Reformansatz dar.

**Im Ergebnis Stärkung
der Polizei Baden-
Württembergs**

3.2 Prozessanalyse und Verfahrensorientierung

Auch die Prozessorientierung von Verwaltungsreformen im Generellen und von Polizeireformen im Besonderen steht unter einer Reihe von Vorgaben, die man in den folgenden Prinzipien zusammenfassen kann:

**Ausrichtung der Ver-
fahren**

- **Aufgabenprinzip:** Danach sollten sich Organisationsreformen gesamthaft wie differenziert an dem (anpassungsfähigen) Bestand von Aufgaben ausrichten, um den Besonderheiten von Nachfrage- und Angebotsstrukturen Rechnung tragen zu können, strukturell wie verfahrensbezogen.
- **Regelmäßigkeitsprinzip:** Für die vorliegenden Arbeitsfelder wäre zunächst vom *status quo* und dessen pflichtgemäßen strukturellen wie prozessualen Regelungen auszugehen. Das schließt den Normalfall im Rahmen vergleichbarer Strukturen ein, abweichende Optionen wären gesondert auszuweisen. Einspar- und Ertragsanalysen beziehen sich zunächst allerdings weiterhin auf den regulären Ist-Zustand, womit dem berechtigten Interesse des Landes entsprochen wird, im Rahmen geltender Regelungen den effizientesten Zustand zu fördern und die Verfahren darauf einzurichten.
- **Vorhersehbarkeitsprinzip:** Gesetzliche strukturelle wie prozessuale Veränderungen, die bereits beschlossen wurden oder aufgrund objektiv festzustellender Entwicklungen eintreten, sind für die in die Zukunft gerichteten Verfahren (und entsprechende Bestimmungen wie Berechnungen) als jeweils vollzogen zu betrachten.
- **Reduktionsprinzip:** Bei nicht exakt prognostizierbaren Verfahren und ermittelbaren Sachverhalten wäre jenes Verfahren zu wählen, das einer Annäherung an die reale Verfahrensausprägung entspricht. Erforderlichenfalls kämen modellhafte Erprobungen zum Einsatz, in Zweifelsfällen kann dies auch begründete und entsprechend dokumentierte Auslassungen einschließen.

- **Transparenzprinzip:** Im Übrigen bleibt die Transparenz der Verfahren trotz aller sicherheitspolitischen Erwägungen ein hohes Gebot. Dies schließt im Rahmen einer Evaluation (etwa bei der Bildung der Bemessungsgrundlage oder der Berechnung von Synergieeffekten bzw. fallspezifischen Kooperations- und Fusionsrenditen) auch solche Zusammenhänge und Sonderentwicklungen mit ein, die mit hoher Wahrscheinlichkeit auf die betrachteten Sachverhalte einwirken, jedoch nicht objektiv und exakt quantifiziert wie qualifiziert werden können.

Unter Berücksichtigung dieser Prinzipien und Beurteilungskriterien kann der Polizeireform Baden-Württemberg attestiert werden, dass sie sich auch mit Blick auf die mit der Reform verbundenen Verfahrensveränderungen im *mainstream* Verwaltungs- und polizeireformerischer Aktivitäten bewegt. Die Bündelung von Kompetenz in den Regionalpräsidien bei gleichzeitiger Sicherung des dezentralen Vollzugs wäre im Rahmen der geplanten Evaluation auch prozessanalytisch zu untersuchen, unter Einschluss der jeweiligen akteursspezifischen Beiträge. Die bisherigen Erkenntnisse aus den vom Gutachter vor Ort durchgeführten Besuchen und den im Innenministerium geführten Gesprächen lassen erwarten, dass sich hier – wie bei jeder größeren Strukturreform – noch Veränderungen identifizieren lassen, die bei Beibehaltung der Leistungsqualität Rationalisierungspotentiale beinhalten.

Erkennbar positive Reformwirkungen

Im Ergebnis wird auch mit Blick auf die durch die Reform bewirkten Verfahrensänderungen deutlich, dass vor allem die flächendeckende Verfügbarkeit von polizeilichem Spezialwissen „rund um die Uhr“ einen Qualitätsgewinn für die Polizeiarbeit des Landes darstellt. Die Kompetenzbündelung bei gleichzeitiger Beschleunigung der Verfahren durch den Einsatz modernster IUK-Technik/en erlaubt einen „Qualitätssprung“, der sich in Sondersituationen bewähren wird. Auf die mit den angesprochenen Distanzproblemen verbundenen Gefahren wurde bereits hingewiesen, ohne dass dem Gutachter bislang diesbezügliche Verwerfungen bekannt geworden wären. Im Gegenteil: Die technische Aufrüstung der Polizei hat sich als erkennbar „distanzverkürzend“ erwiesen; ob und inwieweit sich dies auch (positiv wie ggf. auch abwertend) auf das Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung ausgewirkt hat, sollte im Zuge der geplanten Evaluation der Polizeireform (mit)erfasst bzw. erfragt werden.

3.3 Personalpolitiken und Beteiligungsverfahren

Bei der Vorlage des Abschlussberichts zur Polizeireform Baden-Württemberg wies der Innenminister erneut darauf hin, dass man sich sehr bewusst gewesen sei, mit der Reform auch personalrelevante Einschnitte vornehmen zu müssen. Erklärtes Ziel war es daher, die Auswirkungen für die Beschäftigten so weit als möglich sozialverträglich zu gestalten. Im Hintergrund steht die konsequente Verfolgung des Prinzips „Das Personal folgt der Aufgabe“, nach dem etwa 10.000 Mitarbeiter von den reformbedingten Veränderungen betroffen waren. Aufgabenwechsel, Dienstortwechsel, Änderung der organisatorischen „Anbindung“ und neue Arbeitszeitmodelle waren zu bewältigen. Dies suchte man zunächst über eine breite Transparenz im Verfahren sicherzustellen („Informationsoffensive“), gefolgt von einem in diesem Umfang ungewöhnlichen Interessenbekundungsverfahren.

Personal folgt der Aufgabe

Dieses Verfahren diente, wie aufgezeigt, der Erhebung der Verwendungswünsche der Bediensteten. Durch ein umfassendes Maßnahmenpaket sollten für die Beschäftigten jeweils akzeptable und individuelle Lösungen gefunden werden, unter anderem durch die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für Reisekosten und das Trennungsgeld, um in den ersten Jahren nach der Umsetzung der Reform die persönlichen Umstände angemessen berücksichtigen zu können. Die geplante Vermeidung reformbedingter Härten gelang, von einzelnen Ausnahmen abgesehen, ein für die Größenordnung der Polizei Baden-Württembergs durchaus anerkanntes Ergebnis. Vor allem die in Verfolgung des benannten Prinzips geplante Abwägung des dienstlichen Interesses gegenüber persönlichen, finanziellen und auch gesundheitlichen Belangen wurde zu einem weithin anerkannten Erfolg. Dabei erweiterte sich das Spektrum der ursprünglich vorgesehenen Kompensationsmöglichkeiten und schloss schließlich Übergangslösungen ein (etwa: Akademie der Polizei, Telearbeit und/oder dislozierte Arbeitsplätze). Dem wiederum lag eine „Dienstvereinbarung zur sozialverträglichen Umsetzung“ der Reform zugrunde, die mit den Hauptpersonalräten des Innenministeriums und der Polizei geschlossen wurde. Diese Vereinbarung beinhaltete verbindliche Maßnahmen und Möglichkeiten und sicherte allen Reformbetroffenen zu, dass ihnen ein gleichwertiger Dienstposten oder Arbeitsplatz möglichst am bisherigen Dienstort angeboten wird, zudem bis zum Inkrafttreten der Polizeireform alle Beförderungsmöglichkeiten ausge-

Breites Beteiligungsangebot

schöpft werden. Auch wurde aufgenommen, dass aus dem sog. Nichtvollzugskonzept vorhandene Mittel noch im Verlauf des ersten Halbjahres 2013 für Höhergruppierungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in den Datenstationen genutzt würden.

Das Interessenbekundungsverfahren verlief im Übrigen so wie vorgesehen und in Kap. I dieser Untersuchung beschrieben. So wurden u.a. die Personalkonzepte für die künftigen Präsidien hinsichtlich der vorgesehenen Dienstpostenzuweisungen auf Sozialverträglichkeit und Zumutbarkeit geprüft. Die nachgeschaltete Anhörungsphase sorgte zudem für die zugesagte individuelle Ausrichtung.

Interessenbekundungsverfahren erfolgreich

Die schiere Größenordnung des Projekts (32.000 Datensätze, 16.650 aktiv beteiligte Beschäftigte, von denen etwa 80 Prozent in der Organisation einen wunschgemäßen Dienstposten erhielten) macht den ungewöhnlichen Verfahrensgang deutlich. Nicht nur deshalb wird man dem eingesetzten Verfahren seine Anerkennung nicht versagen können; dem Gutachter ist kein in diesem Umfang und in diesem Ergebnis vergleichbares Verfahren in der Verwaltungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland bekannt. Der Abschlussbericht bilanzierte, dass von den seitens der Personalverwaltungsstellen vorgelegten 31.017 Personalfällen 30.982 Zustimmung fanden; zum Jahreswechsel 2013/2014 waren landesweit lediglich noch in 32 Fällen (1,1 Prozent) personalvertretungsrechtliche Stufenverfahren anhängig.

3.4 Finanzierungsbasis und Investitionsbilanz

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, mithin die ausgaben- und einnahmenseitige Finanzierung der Polizeireform, bildete erwartbar eines der schwierigsten Probleme bei der Planung und im Vollzug der Reform. So wurde bereits zu Beginn der Projektarbeiten deutlich, dass die Leistungsfähigkeit der Polizei Baden - Württemberg im Rahmen der bisherigen Struktur nur dann hätte gewährleistet werden können, wenn in erheblichem Umfang Neueinstellungen ermöglicht worden wären, die mit Blick auf die Haushaltslage und die Sparverpflichtungen des Landes aber als „absolut unrealistisch“ bewertet wurden. Die Polizeistrukturereform bemühte sich deshalb *ab ovo* um einen Finanzierungsansatz, nach dem der Haushalt mittelfristig entlastet werden sollte, unter Anerkennung eines Einsatzes zusätzlicher Mittel in der Anfangsphase – ein bei Verwaltungsreformen häufig eingesetzter Versuch zur

Innovative Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

„Rationalisierung des Ressourceneinsatzes“, der allerdings nicht immer die erwarteten Ergebnisse erbrachte.

Im Fall Baden-Württemberg erwiesen sich die Planungen jedoch bislang als seriös und *cum grano salis* den Planungen entsprechend. So wurden ausgabenseitig im Staatshaushaltsplan 2013 insgesamt 10 Mio. Euro veranschlagt, um die Primärbedarfe im Bereich der technischen und logistischen Umsetzung erfüllen zu können. Um dringend erforderliche dezentrale Einzelmaßnahmen (wie die Sachausstattung oder Umzüge) zu verwirklichen, wurde ein Teil der Mittel aus der Anschubfinanzierung den Projekten zur Verfügung gestellt. Hinzu traten aus dem Budget des Projekts BOS-Digitalfunk aufgrund des Verursacherprinzips Mittel in Höhe von ca. 8,5 Mio. Euro (im Rahmen der Ertüchtigung der Führungs- und Lagezentren) zur Einführung des Digitalfunks.

Als entscheidender für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit müssen die Erwartungen für die Haushaltsjahre 2014-2028 gelten, die ausdifferenziert nach Liegenschaften, Leitstellenertüchtigung, Verkehrstechnik, Alarmhundertschaften, Mehrkosten aus der sozialverträglichen Umsetzung, Stärkung der operativen Basis sowie sonstigen Faktoren, etwa der Anpassung zahlreicher IT-Fachverfahren sowie weiterer technischer Geräte/Ausstattungsgegenstände im Rahmen der neuen Organisationsstruktur zu erarbeiten sind. Zurecht tritt der Ausweis eines pauschalen Zuschlags für noch nicht absehbare Kostenfaktoren hinzu.

Inwieweit sich die dem nachfolgenden Prognosen bewahrheiten werden, bleibt abzuwarten. Lediglich zum Schwerpunkt Liegenschaften liegt eine inzwischen erweiterte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vor. Sie verweist auf die folgenden Investitionen und Erträge:

Investitionen der Polizei

Mit Blick auf die Investitionstätigkeit der Polizei ist im Rückblick zu konstatieren, dass in den Jahren 1999-2005 die gesamte Technik der Polizei Baden-Württemberg im Rahmen des damaligen Technik-Zukunft-Programms (TZP) mit einem Volumen in Höhe von 348 Mio. Euro umfassend modernisiert wurde. In den Folgejahren (2006-2010) musste dann jedoch eine gewisse „Durststrecke“ überwunden werden, die in einen Investitionsstau im Bereich der polizeilichen Technik mündete.

Investitionen im Zeitablauf

Ab 2011 konnten im Namen eines Nachtragshaushalts für die Polizeitechnik 4,3 Mio. Euro zzgl. einer Verpflichtungsermächtigung i.H.v. 2,0 Mio. Euro (bei Kap. 0314 Tit 811 01) zur Verfügung gestellt werden. Damit setzte das Technikprogramm „Sicherheitsoffensive Polizeitechnik“ ein. In den Folgejahren wurden weitere Finanzmittel in Höhe von 17 Mio. Euro (2012), 14 Mio. Euro (2013) und 14 Mio. Euro (2014) vorgesehen. Im letztgenannten Fall ging es tatsächlich um rund 11,5 Mio. Euro, da ein großer Teil der Einsparauflagen 2014 aus dem zentralen Budget der Sicherheitsoffensive (rd. 6,5 Mio. Euro) erbracht wurde. Dies wiederum konnte zumindest teilweise durch Einnahmen im Bereich der Vermögensabschöpfung (rd. 4,0 Mio. Euro) ausgeglichen werden. Im Doppelhaushalt 2015/2016 treten jetzt noch einmal rd. 13,7 Mio. Euro bzw. 13,5 Mio. Euro, insgesamt also 27,2 Mio. Euro, hinzu. Im ersten Nachtrag 2015 wurden zudem anlässlich des Antiterrorprogramms rd. 8,8 Mio. Euro bereitgestellt; hier ist allerdings eine weitere GMA in Höhe von 1,3 Mio. Euro pro Haushaltsjahr zu erbringen.

Zusätzlich enthält der Doppelhaushalt 2015/2016 Finanzmittel für Kraftfahrzeuge in Höhe von rd. 5,8 Mio. Euro (2015) und rd. 3,8 Mio. Euro (2016). Hinzu treten rd. 16,9 Mio. Euro für die Erneuerung der Hubschrauberstaffel.

Ergänzend zu diesen Maßnahmen verfügte die Polizei Baden-Württemberg über weitere Sondermittel, so 122,8 Mio. Euro für die Finanzierung des Digitalfunks, ca. 10 Mio. Euro für die Anschubfinanzierung zur Polizeireform, 3,8 Mio. Euro für die Modernisierung des Fuhrparks, 1,2 Mio. Euro für Verkehrssicherungsgeräte, 2,0 Mio. Euro für die landesweite Umsetzung der elektronischen Zeiterfassung sowie 1,0 Mio. Euro für die Ertüchtigung der Schießanlagen.

Materielle Investitionsschwerpunkte in den vergangenen Jahren:

Interessanter als dieser Ressourcenausweis ist ein Blick auf die seit 2011 erkennbaren Investitionsschwerpunkte:

Schwerpunkte

- Investitionen 2011
 - Auswertungssoftware für den Bereich *Cybercrime* (u.a. Erstausrüstung der Landespolizeidirektionen – Zusatzmittel zur Bekämpfung der Kinderpornographie – Geräte für die Sicherung und Auswertung der Kriminaltechnik (etwa Analysegeräte zur Betäubungsmittelanalyse für das Kriminaltechnische Institut))
 - Neuer IMSI-Catcher und weitere Maßnahmen zur Betriebsfähigkeit der TKÜ-Anlage
 - Modernisierung der Fahrzeugparks, vor allem bei Spezialeinheiten und der Bereitschaftspolizei (rd. 3,5 Mio. Euro)

- Umstellung der Software auf Windows 7 mit Office 2010
- Investitionen 2012
 - Neukonzeption des offenen und verdeckten Internetzugangs
 - Weitere Ausstattung zur Bekämpfung von *Cybercrime* (Auswerterechner, Speichersysteme, Softwarelizenzen)
 - Landesweite Modernisierung der Telefonanlage
 - Operative Ausstattung der Spezialeinheiten
 - Erweiterung des Fahrzeugparks (etwa: Mannschaftstransportfahrzeuge)
 - Weitere Geräte für die sichernde und auswertende Kriminaltechnik (z.B. kriminaltechnische Gerätschaften für die Polizeidienststellen)
 - Ausstattung einzelner Trainingssysteme in polizeilichen Schießstätten
 - Ausstattung von Alarmhundertschaften mit neuen Einsatzanzügen
- Investitionen 2013
 - Modernisierung der IT-Infrastruktur
 - Fortentwicklung der Telekommunikationsüberwachung
 - Weitere Bekämpfung von *Cybercrime*/IuK-Forensik (Mobilfunkauswertungssysteme, Datensicherungssysteme)
 - Erneuerung der Laborausstattung beim KTI
 - Schutzausstattungen für Spezialeinheiten
 - Modernisierung des Fuhrparks (für Spezialeinheiten, unter Einschluss von Polizeibooten)
 - Erneuerungen im Bereich der Verkehrsüberwachung
 - Modernisierung der Entschärferausstattung
- Investitionen 2014
 - Landesweite Ausstattung der Präsidien mit dem Gesamtsystem „ZiuZ“ zur Bekämpfung der Kinderpornographie
 - Modernisierung der landesweiten Leitstellentechnik
 - Fortentwicklung der Telekommunikationsüberwachung
 - Landesweiter Austausch aller überalterten Überfall- und Einbruchmeldeanlagen
 - Optimierung der polizeilichen Videobildübertragung
 - Modernisierung der sichernden und auswertenden Kriminaltechnik
 - Röntengeräte, Mikroskope, Spezialkameras, Scanner
 - Weitere Beschaffung von Einsatzanzügen für die Alarmhundertschaften
 - Weitere Modernisierung des Fuhrparks (Funkstreifenkräder, atypische Fahrzeuge für die Kriminalpolizei und die Spezialeinheiten)
 - Modernisierung der Verkehrsüberwachung durch neue Videomessanlagen, Abstandsmessgeräte und neue Videofahrzeuge

- Geplante Investitionsschwerpunkte in den Jahren 2015 und 2016
 - Umsetzung des Bund-Länder-IT-Projekts PIAV
 - Pilotprojekt *Predictive Policing*
 - Modernisierung der Software für das Einstellungsverfahren
 - Fortlaufende Modernisierung des Fuhrparks (Fahrzeuge für Spezialeinheiten und Kriminalpolizei sowie Transportfahrzeuge für Einsatz- und Alarmhundertschaften)
 - Operative Einsatztechnik der Spezialeinheiten
 - Modernisierung der Telefonanschlussfeststellung und der Telekommunikationsüberwachung
 - Rückbau des Analogfunks
 - Körperschutzausstattungen für Bereitschaftspolizeieinheiten des PP-Einsatzes und Alarmhundertschaften der Regionalpräsidien
 - Fortsetzung der Modernisierung der sichernden und auswertenden Kriminaltechnik
 - Modernisierung der interaktiven Schießtrainingsanlagen

Die nachfolgende Aufstellung fasst diese Investitionen zusammen (ohne Berücksichtigung des zweiten Nachtrags für 2015):

Tab. 32: Investitionen der Polizei Baden-Württemberg

	Technikprogramme						
In Mio. Euro	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Gesamt
Allgemeine Technik	6,3	17,0	14,0	14,0	13,7	13,5	78,5
Kraftfahrzeuge		2,0		1,8	5,8	3,8	13,4
Hubschrauber					30,5	30,4	60,9
Gesamt	6,3	19,0	14,0	15,8	50,0	47,7	152,8
	Weitere Investitionen in die Polizei						
Digitalfunk							122,8
Einführung Landesweite Zeiterfassung							2,0
Verkehrssicherheitsgeräte							1,2
Anschubfinanzierung Pol.Reform							9,8

Islamistischer Terrorismus							8,8
Zentralveranstaltung Dt. Einheit 2013							2,7
Investition Schießanlagen							1,1
Gesamt							148,4
Gesamte Technikbilanz							301,2

3.5 Die Polizeireform Baden-Württemberg im Vergleich der Flächenländer

Im Vergleich der Flächenländer haben die Ausführungen in Kap. II deutlich gemacht, dass die meisten Reformaktivitäten zwar ein ähnliches Ziel verfolgen, dabei aber doch sehr unterschiedliche Wege gehen. Zwar gilt auch hier die britische Metapher *innovations travel fast*, will sagen: man lernt von einander, doch sind die jeweiligen regionalen und lokalen Unterschiede bei der Ausprägung der Polizeireformen in den einzelnen Ländern zu beachten. Hinzu treten die Kontextbedingungen, hinsichtlich derer zwar erneut auf vergleichbare allgemeine Gefährdungen und Ausgangslagen verwiesen werden kann, die jedoch je nach Lage, Siedlungsstruktur, demographischer Zusammensetzung der Bevölkerung und durchaus auch nach Wohlstands- und Sozialindikatoren sehr unterschiedlich ausgeprägt sind.

Der Vergleich als Erfolgsindikator

Positiv fällt auf, dass keiner der anderen hier untersuchten Reformansätze derart umfassend geplant wurde, wie das in Baden-Württemberg der Fall war. Zwar findet sich in der Fachöffentlichkeit eine beträchtliche Skepsis allzu holistischen, mit hin gesamthaft ansetzenden Planungsvorhaben gegenüber, doch ist es den Reformbeauftragten in Baden-Württemberg bislang gelungen, die meisten der angestrebten Ziele bedarfsorientiert und kostenbewusst umzusetzen. Hinzu kommt die angesprochene ungewöhnliche Breite (und Tiefe) der Berücksichtigung des Personalaspekts.

Baden-Württemberg derzeit führend

Während der Vergleich zwischen den beiden „jüngsten“ Reformen (in Bayern und Baden-Württemberg) in der Synopse des Bayern-Kapitels (Kap. II.2.2) zusammenfassend gewürdigt wurde - und der Vorgehensweise in Baden-Württemberg eine

größere Bedarfsnähe attestierte -, findet sich in den weiteren Länderberichten nur mit Niedersachsen ein „Fall“, der gleichsam Neuland betritt oder zumindest zu betreten sucht. Mit der „Strategie 2020“ will das Land einen anderen Weg, zumindest im Verfahren, gehen. Es setzt auf größtmögliche Flexibilität und konsequenten Einsatz der sich mit der Digitalisierung verbindenden Handlungsmöglichkeiten, um der Dynamik gesellschaftlicher Veränderungen auch hinsichtlich der polizeilichen Ordnungs- und Sicherheitsleistungen gerecht zu werden. Allerdings muss sich hier erst noch erweisen, ob diese Flexibilisierung nicht auch mit Einbußen in der Leistungserbringung und im subjektiven Sicherheitsempfinden der Bevölkerung verbunden sein könnte. Ggf. bietet es sich an, die in Niedersachsen verfolgten Pläne (denn mehr verbindet sich mit der „Strategie 2020“ bislang nicht) im Zuge der Evaluation des „Modells“ Baden-Württemberg zu verfolgen und in zu erörternde Nachbesserungen einzubeziehen.

Generell fällt auf, dass ein kompetenter Austausch zwischen den Länderpolizeien in Deutschland zu wünschen übrig lässt. Dies erstaunt, weil die Gefahrenlagen in zunehmendem Maße grenzüberschreitend sind und die Wanderungsprozesse Beteiligter wie Betroffener zunehmen. Insofern könnte es lohnen, seitens der Polizei Baden-Württemberg aus Anlass seiner Reform eine erweiterte Kooperation (gelegentlich ist von „Vergleichsringen“ die Rede) vorzusehen, die zumindest in einem ersten Schritt einen regelmäßigen Informationsaustausch der Polizeipräsidien und später auch der dezentralen Einrichtungen und anderer Akteure in den Flächenländern vorsehen sollte. Hinzu treten verstärkt europäische Bemühungen, in die bislang meist strikt nationalstaatlich ausgerichteten sicherheitspolitischen Belange eindringen; gerade die derzeit erkennbaren Flüchtlingsströme verweisen in der Tat auf grenzüberschreitende Reaktionsmuster. Sie nicht nur reaktiv zu erwarten, sondern proaktiv zu gestalten, könnte sich für den inzwischen ökonomisch wie politisch bedeutsamsten Mitgliedstaat der Europäischen Union (und seine Gliederungen) lohnen. Zwar hörte der Gutachter in Gesprächen außerhalb Baden-Württembergs mehrfach von punktuellen Ansätzen, die Informationsbasis verbessern und kompetentere Organisationsvergleiche vornehmen zu wollen, doch schien sich das bislang auf Einzelaktivitäten zu beschränken. Dies aufzulösen, böte sich an, nicht zuletzt aufgrund der aktuellen Erfahrungen bei der Lösung der Flüchtlingskrise.

Erweiterte Kooperation angezeigt

Im Übrigen dokumentiert diese Untersuchung, dass die seit vielen Jahren im Ländervergleich hoch geschätzte baden-württembergische Innenverwaltung auch im Bereich der Polizeiorganisation ihrem guten Ruf weitestgehend gerecht wurde. Der Reformansatz ist bedarfsorientiert, zeit- und problemgerecht, organisationsstrukturell überzeugend und in den konzipierten Verfahren wie dem Management auf dem Stand der gegenwärtigen Fachdiskussion. Ergänzt man das um die polizeifachlich gebotenen Bündelungsprozesse, die sich damit verbindende Kapazität- und Kompetenzerhöhung, die sozialverträgliche Personalpolitik und die belastbaren Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, ist der Polizeistrukturereform Baden - Württemberg zu attestieren, dass sie zu den derzeit erfolgreichsten Ansätzen im Rahmen der Modernisierung des öffentlichen Sektors in Deutschland zählt.

4. Politische Konsensbildung und parlamentarisches Verfahren

Wie im ersten Kapitel dieser Untersuchung dargestellt, war die Polizeireform Baden-Württemberg zunächst hoch umstritten. Jenseits der bereits gekennzeichneten Interventionen der politischen Parteien, der Gewerkschaften, weiterer Fachverbände und der breiteren Öffentlichkeit werden die Differenzen zwischen den Vertretern der Landesregierung und der Opposition am besten durch einen zusammenfassenden Blick auf die unterschiedlichen Beiträge des Innenpolitischen Sprechers der CDU-Fraktion, *Thomas Blenke*, sowie auf die komprimierte Beantwortung einer Großen Anfrage zur Polizeireform durch die Landesregierung deutlich.

Politische Kontroversen

So reagierte *Blenke* bereits in der ersten Lesung des Gesetzentwurfs der Landesregierung am 20. Juni 2013 mit grundlegenden Fragestellungen. Sie richteten sich auf zentrale Elemente des Reformprozesses, ließen gleichzeitig aber auch erkennen, dass die Opposition die Notwendigkeit dauerhafter Überprüfungen und ggf. einer Anpassung von Polizeistrukturen keineswegs in Frage stellte, sondern auf bereits früher eingeleitete eigene Aktivitäten verwies. Allerdings hätten die früheren Regierungen Reformen „behutsam, mit Augenmaß und innerhalb der bewährten Grundstrukturen vorgenommen – und dies aus gutem Grund“. Denn es galt den „Markenkern“ der baden-württembergischen Polizei zu erhalten. Und dieser Markenkern bedeutete: Die Polizei ist bürgernah, auch die örtliche Führung der Polizei ist nah am Bürger und nah an den Bediensteten. Die Menschen kennen daher nicht nur den Schutzmann um die Ecke, sondern auch den Polizeichef und wissen, wen sie als Ansprechpartner haben. Dieser „Markenkern“ der Polizei in Baden-Württemberg würde verletzt, dies gelte auch für den Grundsatz: ein Landkreis, eine Polizeidirektion - um eine effektive Zusammenarbeit sicherzustellen. Schließlich hätte die bisherige Ausbildung bei der Bereitschaftspolizei immer eine praxisferne Verschulung der Ausbildung vermieden. Im Ergebnis würde das Land über die am besten ausgebildete Polizei in Deutschland verfügen.

Die Landesregierung würde diese positive Ausgangssituation nun in Teilen ohne Not verändern, wobei Konstruktionsfehler erkennbar seien: So reduzierte die Reform nicht die Zahl der Dienststellen, sondern erhöhte sie eher, würde die Reform die teure B-Besoldung im Rahmen der Polizei aufblähen und begreife kein Mensch die angeblich polizeifachlich festgelegten neuen Gebietszuschnitte. Dies mündete

in die Fragen: „Was sind die polizeifachlichen Gründe, Freudenstadt Tuttlingen zuzuordnen? Was hat Göppingen polizeifachlich mit Ulm zu tun? Was verbindet polizeilich Ravensburg mit Konstanz? Warum wird die größte Polizeidirektion im Land, die Polizeidirektion Heidelberg, ins kleinere Polizeipräsidium Mannheim eingefügt? Warum wird der Nordschwarzwald polizeifachlich auf Tuttlingen und Karlsruhe aufgeteilt und Pforzheim selbst zur polizeilichen Provinz degradiert?“. Die polizeifachliche Antwort, nach der vergleichbar große Dienststellen geschaffen werden sollten, könne nicht überzeugen, sondern würde zumindest in Teilen in das Gegenteil verkehrt. Ergänze man das um die Zerschlagung der bundesweit anerkannten Bereitschaftspolizei, stellten sich Fragen zur Sinnhaftigkeit einzelner Reformelemente. Auch wäre die Abschätzung der Reformkosten nicht wirklich seriös, der dreistellige Millionenbetrag sei nicht zu akzeptieren, zudem diesen Kosten „wenig Nutzen“ gegenüberstünde, zumindest sei das zu befürchten. Trotz dieser Frontalopposition sah der Redner aber auch eine Reihe positiver Elemente, vor allem die Zusammenfassung der zahlreichen Servicebereiche in einem speziellen Ministerium, dem für „Technik, Logistik und Service“. Auch über die Zusammenfassung der Hochschule für Polizei und der Akademie der Polizei im Bereich der Fortbildung könne man reden. Selbst die organisatorische Zusammenfassung aller Spezialeinheiten in einem Präsidium „Einsatz“ wäre durchaus sinnvoll, wenn dabei eben nicht die Bereitschaftspolizei zerschlagen würde. „Der Webfehler ist, dass sie dieses baden-württembergische Erfolgsmodell der dualen Ausbildung mit der Praxisorientierung in der Bereitschaftspolizei an fünf Standorten im Land aufgeben. Sie verschulen die Polizeiausbildung in diesem Praxisberuf, indem sie sie an zwei Standorten im Land in Polizeischulen geben, die künftig an einem neuen Präsidium ‚Bildung‘ hängen.“²⁷⁰

Im Rahmen der zweiten Beratung des Gesetzentwurfes der Landesregierung zum Gesetz zur Umsetzung der Polizeistrukturereform²⁷¹ fasste *Blenke* nach. Er stellte sich hinter den Satz des Vorsitzenden der Deutschen Polizeigewerkschaft, *Joachim Lautensack*, „die Polizei ... ist zu gut ... um derart umgekrempt zu werden“, und kritisierte weitere Aspekte der Reform, die zwischenzeitlich erkennbar seien. So gäbe es im mittleren und gehobenen Dienst der Polizei keine Stellenbewertungen,

Materielle Kritik

²⁷⁰ Landtag von Baden-Württemberg, 15. Wahlperiode, 72. Sitzung am 20.06.2013, S. 4327 ff.

²⁷¹ Drucksache 15/3496

obwohl sie nach einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom Juni 2011 verlangt würden. Durch die Polizeireform versetzte man Tausende von Beamten, viele gegen ihren Willen, ohne dass die Landesregierung hierfür rechtliche Vorsorge getroffen habe. Zudem gelte für die Kostenentwicklung, dass die Polizeireform nicht dem Grundgedanken der Landeshaushaltsordnung entspreche, die nach fünf Jahren eine „schwarze Null“ vorschreibe. Dies sei nicht zu realisieren. Ganz generell verfolge die CDU einen ganzheitlichen Ansatz, der immer auch die strukturelle Entwicklung des gesamten Landes im Auge habe, während die Landesregierung sich immer wieder auf „polizeifachliche“ Aspekte zurückzöge, zudem Informationsmängel zu beklagen seien.

Gleichzeitig machte der Innenpolitische Sprecher der CDU-Fraktion aber auch deutlich, dass der Gesetzgebungsprozess nicht mehr aufzuhalten sei. Er hätte sich vorab allerdings die Durchführung eines Pilotprojektes gewünscht, zumal die Polizei doch eigentlich nichts „ohne Feldversuch“ mache.²⁷²

Schließlich kam es im Rahmen der aktuellen Debatte „100 Tage Polizeireform – erste Bilanz eines fehlgestarteten Projekts“, beantragt von der CDU-Fraktion, zu einer weiteren grundlegenden Kritik. So verwies *Blenke* auf Bedenken, die etwa vom GdP-Landesvorsitzenden bis hin zu Oberstaatsanwälten von einem „holpernden Prozess“ berichteten oder gar über eine „neue Ferne der Polizei zur Staatsanwaltschaft“ massiv steigende Verfahrensdauern fürchteten. Dabei nahm der Sprecher das bereits bekannte Argument auf, dass man durch die Bildung der neuen „Mammutpräsidien“ zu große Entfernungen schaffe, während bedeutende Oberzentren (gemeint waren Pforzheim und Ravensburg) zu weißen Flecken würden. Zudem hätte es nicht vertretbare Verzögerungen bei der Besetzung von Führungspositionen gegeben. Weiterhin kritisierte er: „Sie bringen mehr Polizisten auf die Straße. Denn jetzt gibt es die Polizeiarbeit der langen Wege. Sie haben Strukturen geschaffen, die zwar für Ballungsräume tauglich sein mögen, aber für den ländlichen Raum schlichtweg ungeeignet sind. Ich nenne nur die zentralisierten Verkehrsunfallaufnahme- und die Kriminaldauerdienste.“ Dabei handele es sich um eklatante Fehler, die im System angelegt seien.²⁷³

100 Tage Polizeireform

²⁷² Landtag von Baden-Württemberg, 15. Wahlperiode, 75. Sitzung am 18.07.2013, S. 4551 ff.

²⁷³ Landtag von Baden-Württemberg, 15. Wahlperiode, 96. Sitzung am 10.04.2014, S. 5748 ff.

Der Schlagabtausch zwischen der Landesregierung und der Opposition mündete schließlich in eine Große Anfrage der Fraktion der CDU „Polizeireform – Feststellung des Verbesserungsbedarfs“ (LT-Drs. 15/7306), wobei sich die Fragen erwartbar auf die Organisation der Polizeipräsidien und des Landespolizeipräsidiums, auf die Kriminaldauerdienste und schließlich die Verkehrsunfalldienste richteten; Fragen zu den durchgeführten oder beabsichtigten Baumaßnahmen und die Feststellung von Verbesserungsbedarf schlossen sich an.

Mit Blick auf die Organisation der Polizeipräsidien verwies die Landesregierung zunächst zurecht darauf, dass valide Daten zu den Wirkungen der Polizeireform zum Zeitpunkt der Großen Anfrage noch nicht in ausreichendem Maße vorlägen. Allerdings beabsichtige das Innenministerium, die Reform zum gegebenen Zeitpunkt umfassend zu evaluieren. Gleichzeitig verwies das Innenministerium auf die fortlaufende Beobachtung und systematische Analyse der Reform im Rahmen des *Monitoring* (zum Ansatz vgl. Kap. I dieser Untersuchung). Im Übrigen lägen dem Innenministerium noch keine Erkenntnisse vor, die einen Veränderungsbedarf anzeigen würden. Dies träfe auch und gerade auf die Regionalen Polizeipräsidien zu. Jedes zusätzliche Präsidium würde eine Vielzahl von Beamtinnen und Beamten für zusätzliche Leitungs-, Stabs- und Verwaltungsaufgaben binden, was nur zu Lasten der operativen Einheiten, insbesondere der Polizeireviere und der Kriminalpolizei erfolgen könne, mithin ein zentrales Ziel der Polizeireform konterkarieren, die gerade diese Bereiche personell gestärkt hätten. Eine Erhöhung der Zahl der Polizeipräsidien würde auch zu kleineren Dienststellen führen, die wiederum zu Lasten der Arbeitsqualität bedeutende Einsatzlagen nicht mehr mit eigenem Personal bewältigen könnten. Ferner ergäben sich für den Landeshaushalt erhebliche zusätzliche Kosten für die Einrichtung etwaiger neuer Führungs- und Lagezentren sowie für die Kriminalitäts- und Verkehrsüberwachungstechnik. Die seinerzeitige Entscheidung über die Anzahl, den Flächenzuschnitt und die Organisationsstruktur der Polizeipräsidien wurde nach intensiver Prüfung polizeifachlicher Belange und wirtschaftlicher Aspekte getroffen. Der Entscheidungsprozess über die geographischen Zuschnitte erfolgte unter Berücksichtigung von Kriminalitätsdaten, Verkehrsunfallzahlen und Daten zu Einsatzschwerpunkten. Darüber hinaus wurden regionale Strukturdaten wie Einwohnerzahlen, Fläche, geographische Gegebenheiten und Daten zu Verkehrs- wie Pendlerströmen ebenso in die Prüfung einbezogen wie per-

**Die Antwort der
Landesregierung**

sonal- und organisationsspezifische Aspekte. Da sich die Rahmenbedingungen in Relation zueinander gegenüber dem Zeitpunkt der Entscheidung über die neue Organisationsstruktur der Polizei nicht verändert hätten, würde die Entscheidung heute (August 2015) nicht anders ausfallen als im Jahr 2012.

Mit Blick auf das Personal sei es zudem Ziel der Polizeireform, eine Ausgewogenheit der Personalstärken von Schutz- und Kriminalpolizei und angemessene Führungsspannen auf den unterschiedlichen Organisationsebenen zu erreichen. Aus polizeifachlicher Sicht dürften in bestimmten Bereichen (etwa bei der Kriminalpolizei oder den Führungs- und Einsatzstäben) bestimmte Personalgrößen nicht unterschritten werden, damit die Dienststellen – anders als in der früheren Organisationsstruktur – in der Lage sind, größere Einsatzlagen und herausragende Kapitaldelikte selbstständig und ohne Unterstützung anderer Dienststellen zu bewältigen. Gerade in der Kriminalitätsbekämpfung könnten nun komplexe Ermittlungsverfahren mit größerer Flexibilität und eigenständig wahrgenommen werden. Anders als zuvor ist Spezialistenwissen nicht mehr nur ein Privileg großer Dienststellen in Ballungsräumen, sondern landesweit vorhanden und abrufbar.

Auch der Aufbau und die personelle Ausstattung des Polizeipräsidiums im Innenministerium hätten sich nach den vorliegenden Erkenntnissen bewährt. Die durchgeführten Anpassungen (Referate 31 bis 36) wären eine Konsequenz der Neustrukturierung der nachgeordneten Dienststellen und Einrichtungen.

Mit Blick auf die Kriminaldauerdienste führte die Landesregierung aus, dass nach den bisherigen Rückmeldungen die Einführung eines flächendeckenden Kriminaldauerdienstes als wesentlicher Erfolg der Polizeireform zu kennzeichnen sei. So dokumentiere das Monitoring bislang, dass die einzelnen Dienststellen die vorgesehenen Interventionszeiten deutlich unterbieten. Ein reformbedingter Veränderungsbedarf besteht daher, zumindest derzeit, nicht. Auch hinsichtlich der Verkehrsunfalldienste würden Optimierungspotentiale fortlaufend im Rahmen des Monitoring erhoben, um reformkritische Fehlentwicklungen aufzeigen zu können. Im Übrigen verwies man auf abweichende Prozesse der Ablauforganisation bei der Verkehrsunfallaufnahme. Nachfolgende Anpassungen erfolgten aufgrund der örtlichen Besonderheiten im Hinblick auf einen ressourcenschonenden Kräfteinsatz und kurze Interventionszeiten. Die datengestützten Aussagen zur Bearbeitung von

Weitgehende Zielerreichung

Kriminaldauer- und Verkehrsunfalldienste ein Erfolg

Verkehrsunfällen mit Todesfolge und schwerem Personalschaden verwiesen darauf, dass die Sachbearbeitung von komplexen und schweren Verkehrsunfällen sich durch die Einrichtung der Verkehrsunfalldienste qualitativ deutlich verbessert habe. Nur in Einzelfällen würden die entsprechenden Unfälle durch die Polizeireviere aufgenommen. Die anschließende, zeitlich intensive Bearbeitung erfolgt dann durch die Unfalldienste, womit eine deutliche Entlastung der Polizeireviere verbunden sei

Zu den Baumaßnahmen legte die Landesregierung eine Übersicht über alle bereits in Auftrag gegebenen Baumaßnahmen vor, die im Rahmen der Polizeistrukturenform umgesetzt werden. Insgesamt seien im Staatshaushaltsplan für die sog. Großen Baumaßnahmen Bau- und Planungskosten i. H. von 130,1 Mio. Euro etatisiert; für rd. 100 sog. Kleine Baumaßnahmen und Bauunterhaltungsmaßnahmen mit Gesamtbaukosten von 15,5 Mio. Euro Vorsorge getroffen.

Baumaßen und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Bei den Maßnahmen, die in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung Eingang gefunden haben, wurde und wird im Zuge der Umsetzung vielfach eine weitere Konkretisierung erforderlich, was vor allem für Maßnahmen im Unterbringungsbereich gelte. Aus der Konkretisierung ergäben sich zwar zahlreiche Änderungen, so mit Blick auf den Umfang des jeweiligen Bedarfs und die ursprünglich vorgesehene Bedarfsdeckung, doch würden die strukturellen und organisatorischen Festlegungen der Polizeireform und die daraus resultierenden Baumaßnahmen damit nicht in Frage gestellt.

Schließlich zum Nachbesserungsbedarf: Hier wurde seitens der Opposition konkret auf Monita des Karlsruher Polizeipräsidenten verwiesen, eine Kritik, die aufgrund ihrer konstruktiven Art die Landesregierung nicht als grundlegende Kritik an der Polizeireform und deren Zielen verstehen wollte. Die Ausführungen des Präsidenten „Wir müssen nachjustieren“ (*Südwest Presse* vom 25. Juni 2015) bestätigten vielmehr, dass die Präsidien jetzt in der Lage seien, flexibler auf Herausforderungen zu reagieren. So traf der benannte Polizeipräsident in Abstimmung mit dem Landespolizeipräsidium eine Regelung für die Wintermonate 2014/2015, die sicherstellte, dass bei schweren Verkehrsunfällen und im Landkreis Calw keine zu langen Wartezeiten für die Anfahrt der Verkehrsunfallgruppe Pforzheim auftraten. Ähnlich flexibel suche man auch bei Anforderungen an den Kriminaldauerdienst

Anregungen zur Nachbesserung

zu reagieren. Zum anderen sieht der Karlsruher Polizeipräsident - in Einklang mit dem Innenministerium - den Bedarf, im Rahmen der Evaluation der Polizeireform auch organisatorische oder geographische Festlegungen innerhalb der Präsidien zu untersuchen. Seine Frage „Wie viel Spezialwissen brauchen wir, wie viel Nähe?“ skizziert eine durchaus zu verfolgende Fragestellung. Dabei gelte es auch zu prüfen, ob und warum einzelne Elemente in manchen Dienststellen erfolgreich umgesetzt wurden, während sich in anderen die erwarteten Wirkungen noch nicht vollständig eingestellt haben. Ehe über grundsätzliche Nachbesserungen der Reform nachgedacht wird, sei zu prüfen, inwieweit erfolgreiche Prozesse von Referenzdienststellen auf andere zu übertragen sind.

In der Zusammenfassung zeigt sich, dass die Auseinandersetzungen zur Polizeireform Baden-Württemberg auch im parlamentarischen Raum nicht über das hinausgingen, was in anderen Flächenländern erkennbar war und ist. Gleichzeitig bewährte sich das bereits angesprochene ungewöhnlich systematische Vorgehen der Reformverantwortlichen - sowohl hinsichtlich der Gestaltung nach innen als auch mit Blick auf die Überzeugungsarbeit nach außen. Das Veränderungsmanagement erscheint nach heutigem Stand geglückt, die Dokumentation der Reformfolgen zumindest grundgelegt. Allerdings wurde entschieden, die Ergebnisse des Monitoring zunächst nur intern auszuwerten, sodass eine Dokumentationspflicht auch nach außen erkennbar wird. Diese erst nach der in Aussicht genommenen Evaluation vorzunehmen, ist allerdings vertretbar.

Methodisch fällt auf, dass die zur Beobachtung der Reformfolgen eingesetzte Methodik nicht nur zeitgemäß und zudem dem Stand der fachöffentlichen Diskussion folgt, sondern in Teilen auch neue Wege geht. Das in Kap. I dokumentierte Indikatorensystem verdient eine länderübergreifende Beachtung und möglicherweise Nachahmung bzw. Abstimmung. Zudem könnte damit ein Weg beschritten werden, eine verbesserte, länderübergreifende Kommunikation und Kooperation der Polizeiarbeit in die Wege zu leiten.

Positives Veränderungsmanagement

5. Nachbesserungsbedarf

Im Ergebnis der systemischen Analyse der Polizeireform und der zahlreichen in Baden-Württemberg geführten vor Ort-Gespräche sieht der Gutachter derzeit Nachbesserungsbedarf in drei Bereichen: aufgrund einer gewissen Asymmetrie und Ungleichzeitigkeit im Reformansatz selbst, angesichts der unglücklichen Entwicklung des in der Sache konsequent und richtig gedachten Präsidiums „Technik, Logistik und Service“ sowie mit Blick auf die Personalentwicklung.

Die Asymmetrie und Ungleichzeitigkeit im eigentlichen Reformansatz sieht der Gutachter darin, dass sich die Reform im Wesentlichen auf die Führungs- und Leistungsebene der Polizei konzentrierte, die Basiseinheiten/der Revierbereich dagegen weitgehend außerhalb der Analyse blieb(en). Das dürfte zunächst und verständlicher Weise der Überlegung geschuldet sein, dass die Frage der Polizeipräsenz generell und die „in der Fläche“ im Besonderen einen hochsensiblen Gegenstandsbereich darstellen, der zudem schnelle Publikums-, mithin Wählerreaktionen erzeugt. Politiker weichen dem daher eher aus und suchen sich in Wahlkämpfen nicht selten mit Aussagen zu einer verstärkten Polizeipräsenz zu übertrumpfen. Das wäre im vorliegenden Fall nicht nur nicht fair, sondern auch unangemessen, weil im „Nettoeffekt“ der Polizeireform Baden-Württemberg ja kein Rückzug aus der Fläche geplant ist, sondern im Gegenteil flächendeckende Personalgewinne (zwei zusätzliche Mitarbeiter je Revier) zu erwarten sind. Es ist daher nicht das durchaus begrüßenswerte (und klug gedachte) Revirement, das sich mit der verfolgten Reform verbindet, sondern die potentiell wachsende (nicht nur räumliche) Distanz zwischen den Führungsebenen und den Revieren, die Probleme bereiten könnte. Hier die unbezweifelbar verbesserte horizontale Bündelung und Koordination der Polizeiarbeit (und deren Kompetenzgewinn) durch eine verstärkte auch vertikale Kooperation zu ergänzen, könnte lohnen, um die vor allem lokal befürchtete Differenz zwischen den „Häuptlingen und den Indianern“ (so abgegriffen diese Metapher auch erscheinen mag) nicht zu groß werden zu lassen. Zwar ist richtig, dass in Verfolgung des neuen Modells der Polizeiarbeit die zeit- und ressourcenaufwendige vertikale Interaktion der Akteure überwunden werden dürfte, doch verbleibt die Gefahr eher selbstreferentiellen Handelns, das Austauschprozesse und, nicht zuletzt, Aufstiegsprozesse in und zwischen den Ebenen behindert könnte.

Punktuelle Asymmetrie und Ungleichzeitigkeit

Das Präsidium Technik/Logistik/Service der Polizei (PTLS Pol) stellt, wie aufgezeigt, eine der interessantesten Innovationen im Bereich der Polizeistrukturen dar. Ziel war es, eine Organisation für zentrale Technik- und Serviceleistungen bei landesweiten Aufgaben einzurichten, um die Verwendung von Technik BW-weit zu standardisieren, mithin Synergien zu schaffen, derer es aufgrund der vorgefundenen Ausdifferenzierungen erkennbar bedurfte. Zu den gleichsam „typischen“ technischen Themenstellungen treten dabei landesweite Zuständigkeiten in den Bereichen Vergabestelle, Investitionsmittel, IT-Sicherheit, Polizeiärztlicher Dienst sowie Arbeitssicherheit.

Entwicklungsprobleme im PTSL Pol

Während diese Zusammenführung als gelungen bezeichnet werden kann, gelang es weniger, das PTLS Pol mit den quantitativ wie qualitativ notwendigen Stellen zu versehen, um die zugewiesenen Aufgaben und die neuen Anforderungen auch erfüllen zu können. So gelang es im Rahmen des Verfahrens zur Interessenbekundung trotz dislozierter Standorte und der Einrichtung von Telearbeitsplätzen nicht, durchgehend die besten Fachkräfte zu gewinnen. Zudem wurde ein Teil der Technikstellen reduziert, obwohl permanent neue Entwicklungen und Aufgaben hinzutraten. Dies erschwerte die personelle Besetzung weiter, nachdem das Präsidium bereits *ab ovo* mit einem hohen personalen Defizit zu kämpfen hatte. Dass dem PTLS Pol nicht jene Stellen zugewiesen wurden, derer es für eine moderne IT bedarf, und selbst freie Stellen nicht besetzt werden konnten, verbindet sich nicht zuletzt auch mit der Entscheidung, die benannten Aufgabenfelder in Stuttgart zu zentralisieren, einem Raum, in dem das Präsidium mit den ansässigen Unternehmen und Kommunen in hartem Wettbewerb um die „besten Köpfe“ steht.

Konkret: Im Hinblick auf das Personal wurden dem Präsidium mit dem Entwurf eines ersten Stellenplans rd. 800 Stellen zugewiesen, von denen zum Reformstart (am 01. Januar 2014) 70 Stellen nicht besetzt werden konnten. Zudem musste das Präsidium im Rahmen der sozialverträglichen Umsetzung der Polizeistrukturenreform auch Beschäftigte der Polizei im sog. Übersoll übernehmen. Erschwerend kam hinzu, dass dem Präsidium insbesondere im gehobenen Dienst des Vollzugs-, Verwaltungs- und Tarifbereichs nicht jene Stellenzahl zugewiesen wurde, die es für eine zukunftsfähige Aufstellung benötigte. Derzeit verfügt das Präsidium über ein Personaldefizit von 95 VZÄ. Es fehlen nach wie und dringend weitere Stellen im gehobenen Verwaltungsdienst sowie höherwertige Stellen im Tarifbereich.

Auch bildet die einjährige Wiederbesetzungssperre ein Problem, da Nachbesetzungen nur durch Einzelzuweisungen möglich sind. In der Regel gehen solche Zuweisungen zu Lasten anderer Präsidien. Und schließlich kämpft das Präsidium mit den Konsequenzen von Aufgabenverlagerungen.

Unter den neuen Aufgaben wird auf folgende Einzelbereiche verwiesen, die dem Präsidium übertragen wurden und mit dem aktuellen Personalkörper bewältigt werden müssen, ohne dass bislang ein entsprechender Ausgleich erfolgte:

Bedarf in Einzelbereichen

- Übernahme der fachlichen Zuständigkeit für Ausschreibungen (Blutalkoholuntersuchungen, Abschleppeleistungen), landesweite Einführung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs oder für verschiedene Präventionsmedien;
- Übertragung zusätzlicher Aufgaben im Bereich des Digitalfunk BOS (Facility-Management für die Basisstationen, Netzoptimierung und Feinjustierung sowie Notfallmanagement);
- Übertragung der Beschaffung von Pedelecs;
- Übertragung der Aufgabe „Aufbau von Ladestationen für Elektrofahrzeuge“;
- Durchführung des Projekts „Fuhrpark 2020“;
- Übernahme der fachlichen wie zeitlichen Verantwortung der Zentralen Zeitwirtschaft;
- Übernahme der technischen und betrieblichen Verantwortung für zusätzliche polizeiliche IT-Fachanwendungen;
- Migrationsbegleitung von ehemals dezentral betriebenen Anwendungen und Einstellungen des PTSL Pol in den Betrieb (Einstellungsverfahren, Labor-Informationssysteme);
- Koordination, Abstimmung und Implementierung des zukunftssträchtigen Themas „Mobile Endgeräte“;
- landesweite Einführung des POLDMS.

Infolge der defizitären Personalausstattung sowie der permanenten Zuweisung neuer Aufgaben sehen die Vertreter des Präsidiums eine Reihe problematischer Auswirkungen auf die Polizei und ihre Kooperationspartner. So kann der Verpflichtung zur Personalgestellung im Rahmen der IT-Kooperation nicht ausreichend nachgekommen werden, was im Ergebnis zu Qualitätseinbußen durch unzureichende Beauftragungen oder reduzierte Vertestungen führen kann. Zudem ist ein zufriedenstellender Support der einsatzkritischen IT-Anwendung „Einsatzleitsystem“ kaum möglich. Dies gilt gleichermaßen für den First-Level-Support der wachsenden Anzahl von Anwendungen/Aufgaben. Auch müssen einzelne Aufgaben in Teilen verteuert an Firmen vergeben werden, etwa die Verteilung von Kon-

Engpass Personalentwicklung

zepten von Idee-Anwendungen. Zudem wird befürchtet, dass die fehlenden Möglichkeiten zur Nachbesetzung und die laufende Stellenbesetzungssperre einen beträchtlichen Wissensverlust bewirken könnten, da die erforderlichen WET-Maßnahmen nicht möglich sind, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Serviceerbringung für die Dienststellen.

Darüber hinaus werden zeitliche Verzögerungen und in deren Folge nicht einzuhaltende Termine benannt, kommt es zu personellen Ausfällen in kritischen Aufgabenbereichen, werden liegenschaftliche Themen „nicht sachgerecht wahrgenommen“, sodass sich zeitliche Verzögerungen bei der Umsetzung ergeben, und verspäten sich die übertragenen haushalterischen Aufgaben des BOS Digitalfunks. Auch wird bedauert, die Koordinierungs- und Beratungsfunktion des Präsidiums für die strategische Planung im Bereich der Technik nicht in erforderlichem Maß wahrnehmen zu können, womit sich mehr Aufwand für die Technikbereiche der Regional- und Spezialpräsidien verbinden könnten; Ähnliches gilt für dem PTLs Pol landesweit übertragene Zuständigkeiten. Addiert man dem, dass innovative Themen aus anderen Flächenländern oder der Entwicklung der IT-Kooperation angesichts der Gewährleistung des täglichen Betriebs nicht ausreichend oder nachhaltig verfolgt werden können, wird Nachbesserungsbedarf erkennbar.

Ein Hauptgrund für die zögerliche Entwicklung dieses Spezialpräsidiums besteht schließlich in der parallelen oder besser komplementären Einrichtung der BITBW, deren Ausgestaltung für die Arbeit des PTLs Pol von entscheidender Bedeutung sein können. Zudem kommt es auch hier zu Bewegungen des besonders qualifizierten Personals, das die Stellenbesetzung zusätzlich erschwert. Überspitzt formuliert ist nicht auszuschließen, dass gleich zwei Abteilungen des Präsidiums aufgrund der Ausgestaltung der BITBW obsolet werden könnten, es mithin einer deutlicheren Funktionszuschreibung für das Präsidium Technik/Logistik/Service der Polizei bedarf.

Erfreulich, dass das Haus aus sich selbst heraus zahlreiche Lösungsansätze verfolgt und diese in die Beschlussgremien zu transportieren sucht. So gehen die Bemühungen dahin, zunächst eine Evaluation des Stellenplans des Präsidiums vorzusehen und als Zwischenlösung PVD-Stellen zuzuweisen, sofern dem Präsidium keine hochwertigen Tarifstellen zu Verfügung gestellt werden können. Zudem wäre es

Folgen und Anregungen

hilfreich, wenn sich Ausnahmeregelungen zu der einjährigen Stellenbesetzungssperre für das Präsidium fänden und Planvermerke genutzt werden könnten, um Verwaltungsbeamte auf PVD-Stellen einstellen zu können. Auch hofft man auf die Zuweisung von PKA-Stellen und favorisiert in Abstimmung mit dem MFW, niederwertige Tarifstellen zu hochwertigen umwandeln zu können (flexible Stellenbewirtschaftung). Schließlich regt man eine Rücksichtnahme durch alle Polizeipräsidien und -einrichtungen mit Blick auf Anfragen sowie die Akzeptanz einer Priorisierung von Aufgaben durch das PTLs Pol an und bittet um Unterstützung bei der Abordnung/Versetzung von Experten auf vom PTLs Pol ausgeschriebene Stellen. Schließlich müsse es möglich sein, zur Gewährleistung des Wissenstransfers bei Ausscheiden eines Experten die Möglichkeit zu erhalten, diese Stelle zunächst auf Abordnungsbasis besetzen zu können.

Diese Anmerkungen, die der Präsident des PTLs Pol für den *Monitoring*-Prozess der Polizeireform erstellte, verdienen Beachtung, die jenseits der tagesaktuellen Bedürfnisse und gelegentlichen Friktionen eine grundlegende Arbeitsteilung zwischen diesem Spezialpräsidium und dem im Aufbau befindlichen IT-Dienstleister BITBW zum Gegenstand haben sollte. Die erstmalige Zentralisierung der IT-Technik im Land sowie die Bündelung der IT-, Funk- und Leitstellentechnik in einer Organisation sollten zu wichtig sein, um sie durch Schwierigkeiten bei der Personalrekrutierung im Großraum Stuttgart zu gefährden.

In diesem Fall wird gleichsam exemplarisch deutlich, dass die Personalentwicklung, auch aufgrund der demographischen Entwicklung und der deutlichen Überalterung des Personals, zu einem Engpass bei der Umsetzung der Polizeireform zu werden droht. So berichteten zahlreiche der Interviewpartner dem Gutachter von Schwierigkeiten bei der Rekrutierung geeigneten Personals, die Zwischenlösungen für jenen Zeitraum erforderten, bis die beabsichtigte Bündelung der Ausbildungseinrichtungen der Polizei griffen. Ggf. wäre zu prüfen, die tariflichen Handlungsmöglichkeiten auszuweiten und/oder ein Sonderprogramm zur Rekrutierung aufzulegen. Auch wäre zu erwägen, einige weitere der im Bericht des Präsidenten des PTLs Pol angesprochenen Optionen zu verfolgen.

**Genereller Engpass
Personalentwicklung**

6. Die Polizeireform im Test: die Zuwanderung von Flüchtlingen

Die abschließenden Ausführungen richten sich auf eine aktuelle Fragestellung, die sich im Verlauf der Erstellung dieser Untersuchung ergab: die Stellung und Funktion der neuen Polizeibehörden bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise. Dies folgt der Hypothese des Autors, dass sich auch in diesem Fall die veränderten Polizeistrukturen bewähren müssten, sie mithin in einem „Test“ stehen, noch dazu in einem in dieser Form und Intensität nicht erwartbaren Aufgabenfeld.

Zusätzliche Herausforderung

Um Aussagen zu den sich damit verbindenden strukturellen wie prozessualen Voraussetzungen machen zu können, sei im Folgenden zunächst als gleichsam grundlegende Funktionsbedingung auf den im Innenministerium Baden-Württemberg gebildeten Stab „Flüchtlingsunterbringung“ verwiesen. Ein kürzerer, empirisch soweit als möglich grundierter Bericht über die faktische Wirkungsweise des Stabes schließt sich an.

Stabsstelle Flüchtlingsunterbringung

Die große Anzahl von Flüchtlingen, die inzwischen jeden Tag nach Baden-Württemberg kommen, erfordert eine zentrale Einrichtung, in der Grundsatzfragen geklärt werden, die Belegung von Notunterkünften zentral organisiert wird und weitere Aspekte der Flüchtlingsbetreuung eine professionelle Bearbeitung erfahren. Hierzu ist kurzfristiges Handeln unter Beteiligung mehrerer Fachbereiche und Ressorts unabdingbar. Wie in anderen Flächenländern auch, wird dies in Baden-Württemberg durch eine Stabsstelle „Flüchtlingsunterbringung“ gewährleistet; sie ist nach der Verwaltungsvorschrift der Ministerien zur Bildung von Stäben bei außergewöhnlichen Ereignissen und Katastrophen (VwV Stabsarbeit) aufgebaut und nimmt folgende Aufgaben wahr:

Stabsstelle

- Umsetzung der Beschlüsse der Lenkungsgruppe,
- Klärung von Grundsatzfragen, insbesondere von Rechts- und Kostenfragen,
- Ermittlung von möglichen Unterkünften, Anmietungen, Verträgen,
- Ressourcenmanagement bei Engpässen (wie Feldbetten, Schlafsäcken oder Ähnlichem),
- Abstimmung und Organisation des „Deutschlandausgleichs“,
- Pressearbeit,
- Koordination der (teilweise noch im Aufbau befindlichen) Bestrebungen der Regionalpräsidien,

- Koordination der Zusammenarbeit mit der Feuerwehr, den Hilfsorganisationen, der Polizei, der Bundeswehr und weiteren Einrichtungen.

Der Stab ist grundsätzlich nach der Verwaltungsvorschrift Stabsarbeit aufgebaut. Danach eignet sich ein Verwaltungsstab zur Aufgabenerledigung dann, wenn aufgrund eines besonderen Ereignisses ein über das gewöhnliche Maß hinausgehender hoher Koordinations- und Einsatzbedarf besteht. Er bereitet für die Behördenleitung alle mit dem Ereignis in Zusammenhang stehenden administrativ-organisatorischen Entscheidungen vor und veranlasst und kontrolliert deren Umsetzung. Administrativ-organisatorische Maßnahmen sind dabei aufgrund rechtlicher Vorgaben, finanzieller Zuständigkeit und politischer Verantwortung zu treffen.

Verfahren

Die Entscheidungen werden in der bestehenden Verwaltungsstruktur umgesetzt. Die dazu notwendigen personellen und finanziellen Rahmenbedingungen sind vor der Entscheidung nach dem geltenden Haushaltsrecht zu schaffen. Zudem informiert der Verwaltungsstab insbesondere betroffene Behörden und Einrichtungen sowie die Öffentlichkeit über relevante Ereignisse, Entscheidungen und Maßnahmen, soweit dem keine anderen Bestimmungen entgegenstehen.

Der Verwaltungsstab besteht aus dem Stabsleiter, sowie den Verwaltungsbereichen Vw 1 bis Vw n der Koordinierungsgruppe Stab (KGS), den ständigen Mitgliedern Stab (MS) und den ereignisspezifischen Mitgliedern Stab (EMS). Eine Besonderheit der Stabsstelle „Flüchtlingsunterbringung“ besteht darin, dass eine zusätzliche Stabsstelle „Deutschlandausgleich“ eingerichtet wurde, die die Zugänge aus anderen Ländern nach Baden-Württemberg koordiniert. Dem Stabsbereich 5 wurde zudem eine operative Komponente angegliedert.

Derzeit sind die Verwaltungsstabsbereiche (tagsüber) wie in Tab. 33 gekennzeichnet besetzt. Unter Einschluss der Stabsleitung ergibt sich damit eine Funktionsstärke von etwa 30 Personen. Die Besetzung der einzelnen Funktionen erfolgt im Zweischichtenbetrieb; um auch die Wochenenden präsent sein zu können, ergibt sich somit ein Personalbedarf von 60 Personen.

Tab. 33: Stabsstelle Flüchtlingsunterbringung

Verwaltungsstabsbereich	Besondere zusätzliche Aufgabe	Funktionsstellen
Leiter der Stabsstelle FU		1 Leiter 2 Assistenz
Leiter Stab		1
1- Personal		1 (Innenministerium)
2- Lage und Dokumentationen	<ul style="list-style-type: none"> • Zentraler Posteingang, • Dokumentation von Entscheidungen, • Erstellung der Abstimmung von Belegungszahlen, • Deutschlandausgleich 	4 (Innenministerium und LFS)
3- Öffentlichkeit		2, lageabhängig mehr (Innenministerium)
4- Polizei Sicherheit und Ordnung/Polizeivollzugsdienst		2, davon ein Vertreter der Bundespolizei
5- Ressourcen-Management	<ul style="list-style-type: none"> • Koordination aller operativen Maßnahmen des Bevölkerungsschutzes • Lageübersicht • Verteilung von Ressourcen auf RP • Landeseinrichtungen • Materialdepots 	1 Leiter Vb5 1 Personalplanung (Fw) zusätzlich 7-10 Funktionen der operativen Maßnahmen (auch Feuerwehr, THW, DRK, Bundeswehr)
6- Gesundheit	Abstimmung grundsätzlicher Festlegungen zur medizinischen Versorgung und präventiven Maßnahmen	1 (SM)
12- Integration/Notunterkünfte	Beschaffung und Anmietung von Objekten zur Unterbringung von Flüchtlingen	3 (IntMin, FWM, LFS)
Verbindungspersonen		1 RP KA 1 RP FR 2 Bundeswehr 1 Staatsministerium

Materiell stellt die andauernde Zuwanderung von Flüchtlingen auch die Polizei Baden-Württemberg derzeit vor große Herausforderungen. Zahlreiche größere, aber auch kleinere Gebäude und Liegenschaften, in denen Flüchtlinge untergebracht werden, fordern polizeiliche Überwachungsmaßnahmen. Zudem birgt die stark verdichtete Unterbringung von Menschen verschiedener Ethnien und Religionszugehörigkeit bekanntlich Konfliktpotential. So sind landesweit sowohl größere als auch kleinere polizeiliche Einsatzmaßnahmen zur Konfliktbeseitigung erforderlich.²⁷⁴

Die materielle Herausforderung

Wie die voran stehenden Ausführungen deutlich gemacht haben, war es ein wesentliches Ziel der Polizeireform, die Polizeipräsidien personell und strukturell so auszustatten, dass sie alle polizeilichen Aufgaben in ihrer Zuständigkeit selbstständig und lageorientiert erfüllen können. Am Beispiel der Landeserstaufnahmestelle Meßstetten sowie weiterer größerer Einrichtungen im Zuständigkeitsbereich des Polizeipräsidiums Tuttlingen lässt sich dabei die Leistungsfähigkeit eines der neu geschaffenen Regionalen Polizeipräsidien gut verdeutlichen. So wird an dem oben dargestellten ablauforganisatorischen Beispiel der Bewältigung des Flüchtlingsstroms deutlich, dass sich die durch die Polizeireform festgelegten Organisationsstrukturen durchaus bewährt haben, wobei sich die Ablauf- und Einsatzorganisation beim Polizeipräsidium Tuttlingen in der Grundlogik auf jedes andere Regionale Polizeipräsidium übertragen lässt. Eine große Anzahl von Flüchtlingen findet sich auch in Ellwangen (zuständig: Polizeipräsidium Aalen) oder im Bereich Mannheim/Heidelberg (zuständig: Polizeipräsidium Mannheim) untergebracht.

Die Landeserstaufnahmestelle Meßstetten ist mit ca. 3.400 (Stand: Mitte Oktober 2015) untergebrachten Flüchtlingen deutlich überbelegt. Sie liegt im Zuständigkeitsbereich des Polizeireviere Albstadt, das dem hinsichtlich der zu betreuenden Fläche großen Polizeipräsidium Tuttlingen mit insgesamt 1.268 Planstellen PVD (vor der Polizeireform Polizeidirektion Tuttlingen, 192,5 Planstellen PVD) organisatorisch angegliedert ist. Vor der Reform war die kleine Polizeidirektion Balingen (seinerzeit: 270 Planstellen PVD) für das Polizeirevier Albstadt zuständig. Der Polizeidirektion Balingen waren zudem noch die Polizeireviere Hechingen und Balingen zugeordnet.

²⁷⁴ Zuschrift des Landespolizeipräsidenten vom 01.10.2015.

Leistungsfähige und starke Führungs- und Einsatzstäbe

Die Zuweisung einer großen Zahl von Flüchtlingen erfordert die Umsetzung diverser miteinander verbundener Maßnahmen. Darunter fallen etwa Überwachungsmaßnahmen in Objekten (etwa über eine regelmäßige Bestreifung) zur Verhinderung von Brandanschlägen und von Angriffen auf einzelne Flüchtlinge oder das Erstellen einer Einsatzkonzeption zur Bewältigung größerer Konfliktsituationen in der Einrichtung selbst. Zudem kommt es im Rahmen der Unterbringung der Flüchtlinge zu einem Anstieg der Kleinstkriminalität und von Ordnungsstörungen, die die Dienststellen zusätzlich belasten.

Leistungstest

Im Zuständigkeitsbereich des Polizeipräsidiums Tuttlingen finden sich – neben dem benannten Standort Meßstetten – weitere große Flüchtlingsunterkünfte, so etwa in Hechingen, Villingen-Schwenningen und Donaueschingen. Vor der Polizeistrukturreform hätten Einsatzmaßnahmen parallel – mit derselben Aufgabenstellung – in den ehemaligen Polizeidirektionen Balingen und Villingen - Schwenningen (vor der Polizeireform 328,5 Planstellen PVD) getrennt geplant und umgesetzt werden müssen. Nach der Polizeistrukturreform ist es nun möglich, dies zentral und gebündelt beim Führungs- und Einsatzstab des Polizeipräsidiums Tuttlingen zu erarbeiten. Das wiederum ermöglicht einheitliche Standards bei den zu treffenden Maßnahmen, die Bündelung von Kompetenzen bei Einsatzfragen in Zusammenhang mit der Flüchtlingsproblematik sowie eine schnelle Übertragbarkeit auf ggf. weitere hinzukommende Flüchtlingsunterkünfte (unter Einschluss der Erarbeitung von Sicherheitskonzepten für größere Unterkünfte). Dem Polizeipräsidium Tuttlingen sind zudem noch die Zuständigkeitsbereiche der ehemaligen Polizeidirektionen Rottweil (vor der Polizeireform: 230 Planstellen PVD) und Freudenstadt (vor der Polizeireform: 160 Planstellen PVD) angegliedert, in denen bei anhaltendem Flüchtlingszustrom nicht ausgeschlossen werden kann, dass dort ebenfalls noch größere Unterkünfte einzurichten sind. Im Führungs- und Einsatzstab des Polizeipräsidiums Tuttlingen beschäftigen sich nur vergleichsweise wenige Sachbearbeiter mit dem Thema Flüchtlinge und der Umsetzung von Einsatzmaßnahmen. Vor der Polizeistrukturreform wären insgesamt fünf Polizeidirektionen mit dieser Aufgabe betraut gewesen. Eine Koordinierung hätte auf der Ebene der früheren Mittelbehörden auch kaum sinnvoll stattfinden können, da für den Zuständigkeitsbereich des PP Tuttlingen in der früheren Organisation drei Landespolizeidirektionen

(Freiburg für Villingen-Schwenningen, Rottweil und Tuttlingen, Tübingen für Balingen und Karlsruhe für Freudenstadt) zuständig waren).

Einsatzmanagement

An der Landeserstaufnahmestelle Meßstetten wurde eine Polizeiwache, tagsüber besetzt mit drei Polizeibeamtinnen und -beamten, eingerichtet. Zusätzlich wurde das Polizeirevier Albstadt, über den Personalzuwachs in Folge der Polizeistrukturreform hinaus, durch präsidiumsinterne Personalverschiebungen verstärkt. Dabei konnte auf den jetzt in größerem Umfang zur Verfügung stehenden Personalpool des Polizeipräsidiums Tuttlingen zurückgegriffen werden. Insgesamt findet sich eine größere Flexibilität beim personellen Management, d.h. sollten sich die Einsatzschwerpunkte verändern, etwa nach Donaueschingen oder Villingen-Schwenningen, kann das Personal wiederum nach dort verlagert werden.

Management

Zudem sind Einsatzmaßnahmen aus besonderem Anlass anzusprechen. So erfordern Konfliktsituationen unter Beteiligung größerer Personengruppen eine möglichst schnelle polizeiliche Intervention unter Hinzuziehung von möglichst starken Polizeikräften. Bei diesen Einsätzen muss auch den Bedürfnissen der Eigensicherung der eingesetzten Kräfte Rechnung getragen werden. Stehen aufgrund anderer Einsatzlagen etwa keine Einsatzeinheiten des Polizeipräsidiums „Einsatz“ zur Verfügung (etwa zur Nachtzeit), sieht die Konzeption des Polizeipräsidiums Tuttlingen vor, von allen nachgeordneten Polizeirevieren lageorientiert sofort eine Streifenwagenbesatzung nach Meßstetten zu entsenden. Die zentrale Einsatzführung erfolgt hier durch das Führungs- und Lagezentrum mit direktem Zugriff auf die Einsatzkräfte der Polizeireviere; so standen anlässlich einer Auseinandersetzung Anfang September 2015 sehr schnell fünf Streifenwagenbesatzungen zur Verfügung. Vor der Polizeistrukturreform hätte es hierzu größerer Abstimmungsprozesse zwischen den Führungs- und Lagezentren der drei zuständigen örtlichen Landespolizeidirektionen bedurft.

An diesem Beispiel wird deutlich, dass die Entscheidungs- und Interventionszeiten – auch durch die im Vorfeld seitens des Führungs- und Einsatzstabes kalendermäßig erarbeitete Einsatzkonzeption für solche Einsätze – nachhaltig verkürzt werden können. Müssen Kräfte von Polizeipräsidium „Einsatz“ angefordert werden, so erleichtert der Umstand, dass dort ebenfalls ein Führungs- und Lagezentrum einge-

richtet wurde (ein Ansprechpartner mit landesweitem Überblick über die Kräfte des Polizeipräsidiums), die Koordination erheblich.

Ist aufgrund eines Kapitaldelikts in oder im Umfeld der Landeserstaufnahmestelle Meßstetten oder einer anderen Erstaufnahmeeinrichtung der Erste Angriff zur Sicherung des objektiven und subjektiven Tatbestandes notwendig, so ist der Kriminaldauerdienst der Polizeikriminaldirektion Rottweil aufgrund der permanenten Besetzung auch zur Nachtzeit verfügbar (zuletzt am 23. September 2015 gegen 02:44 Uhr, als eine Person verdächtigt wurde, Angehöriger der Hisbollah-Miliz zu sein). Vor der Polizeireform war der Aufruf von Kriminalbeamtinnen und -beamten aus dem Bereitschaftsdienst (d.h. von Hause aus) erforderlich. Jetzt unterstützt das Polizeipräsidium „Einsatz“ das Polizeipräsidium Tuttlingen mit regelmäßig bis zu zwei Einsatzgruppen. Deren Aufgabe besteht vor allem darin, die Sicherheit und Ordnung im Umfeld der Landeserstaufnahmestelle Meßstetten in Absprache und nach den Vorgaben des Polizeipräsidiums Tuttlingen zu gewährleisten. Auch bei diesen Einsätzen ist eine hohe Einsatzflexibilität gegeben. So können diese Kräfte lageorientiert sehr schnell etwa nach Villingen-Schwenningen oder nach Donaueschingen verlegt werden, ohne dass größere Abstimmungsprozesse erforderlich sind.

Im Fazit zeigt sich, dass sich in dieser Ausprägung und Intensität die neuen Polizeistrukturen erkennbar bewährt haben. Sie sind schneller und materiell prägender als die im Rahmen der alten Organisationsstruktur gegebenen Möglichkeiten. Ein erster ungewöhnlicher „Test“ der neuen Polizeistruktur ist mithin geglückt, er dürfte auch für komplementäre Bemühungen der anderen Flächenländer von Bedeutung und vor allem Erkenntnisgewinn sein.

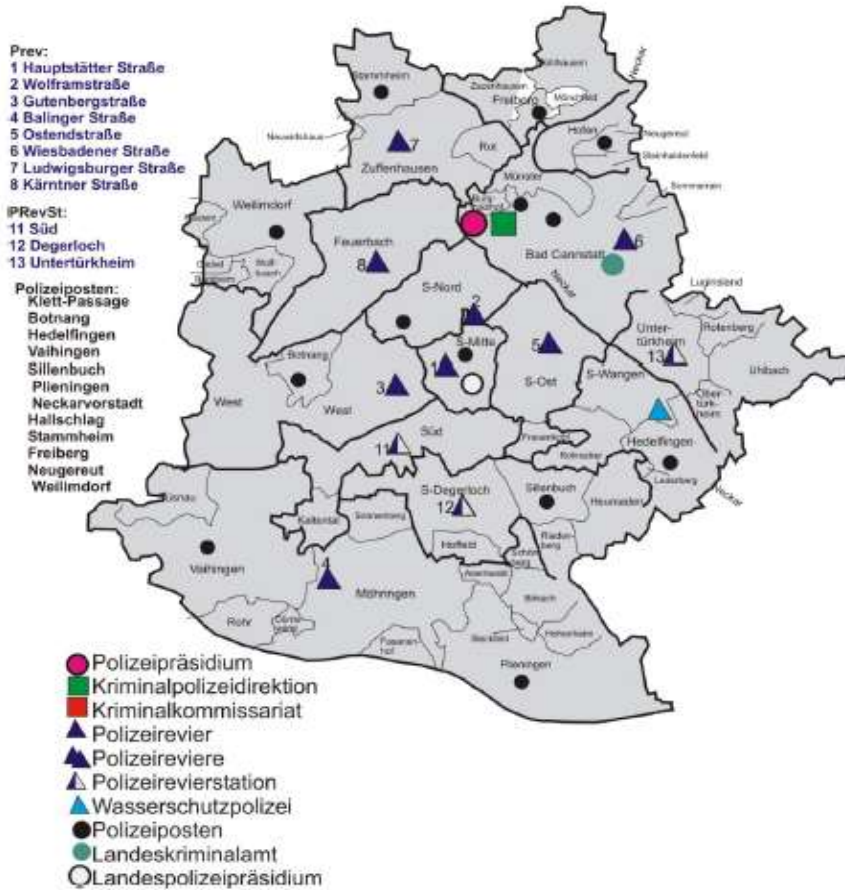
Fazit

Dass und wie wichtig die gekennzeichneten Vorkehrungen sind, wird angesichts der „hohen Gefährdungslage“ deutlich, von der der baden-württembergische Innenminister, *Reinhold Gall*, nach den Anschlägen von Paris sprach (*Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 18. November 2015). Dies gilt auch und gerade grenzüberschreitend. Hier erweisen sich die gemeinsamen Fahndungsmöglichkeiten der prinzipiell nationalstaatlich organisierten Polizeiapparate als hilfreich, da die im Mondorfer Vertrag (1997) festgelegte Kooperation eine schnelle Überprüfung und den nachfolgenden Abgleich von Kommunikationsdaten erlaubt. Ggf. bietet es sich

an, den größerräumigen Zugriff der Regionalen Polizeipräsidien künftig in Grenz-
nähe um noch erweiterte Kooperationen mit den Sicherheitseinrichtungen von
Nachbarstaaten zu ergänzen.

Anhang I: Die neuen Polizeipräsidien im Regionalzuschnitt

Polizeipräsidium Stuttgart



Zuständigkeitsbereich:	Stadtkreis Stuttgart
Sitz Polizeipräsidium:	Stuttgart
Sitz Kriminalpolizeidirektion:	Stuttgart
Polizeireviere Polizeiposten Autobahnpolizeireviere	8 sowie 3 Polizeirevierstationen 12 0
Personalstärke:	
– Gesamt	2.596
– PVD	2.202
– davon Schutzpolizei	1.785
– davon Kriminalpolizei	417
– NVZ	395
Einwohner	606.588 Einwohner
Fläche	207 qm
Belastungszahlen (2007 – 2011)	
– Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)	58.641
– Verkehrsunfälle	9.055
– Häufigkeitszahl	9.776
– Tatverdächtigenbelastungszahlen	4.606

Polizeipräsidium Mannheim, Heidelberg



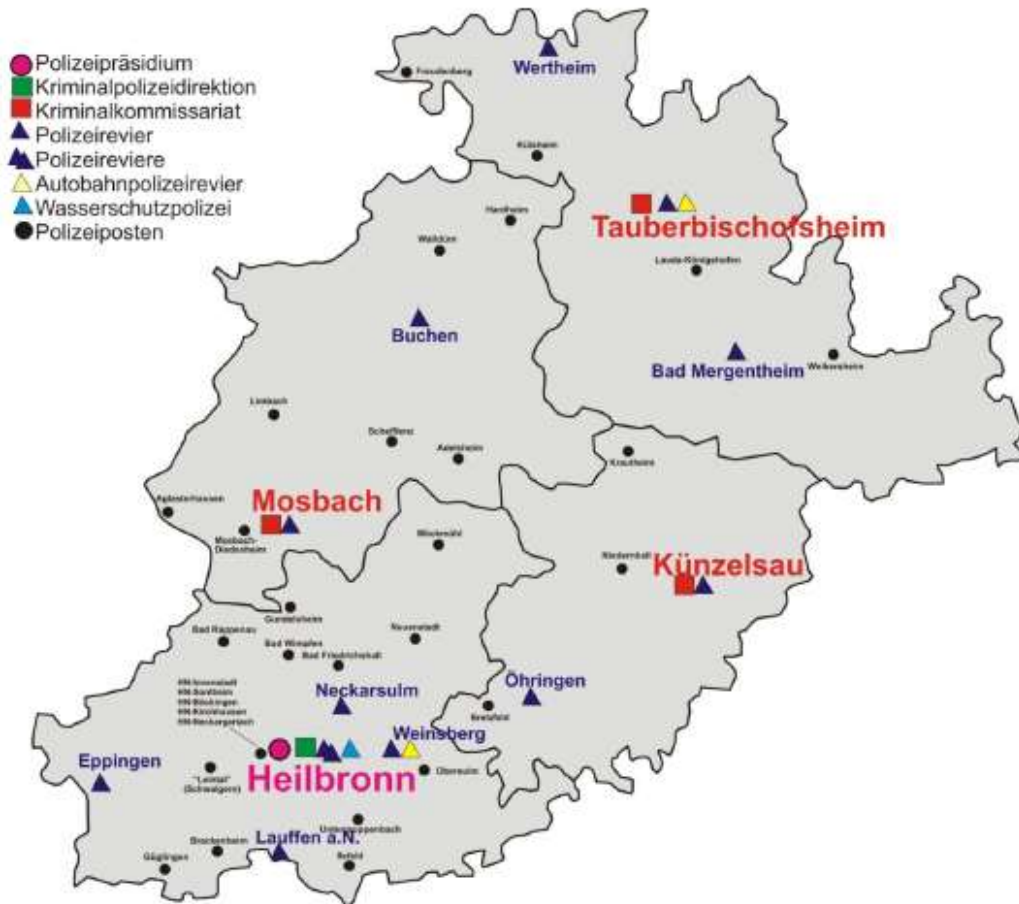
Zuständigkeitsbereich:	Stadtkreis Mannheim, Stadtkreis Heidelberg, Rhein-Neckar-Kreis
Sitz Polizeipräsidium:	Mannheim
Sitz Kriminalpolizeidirektion:	Heidelberg
Polizeireviere	17
Polizeiposten	28
Autobahnpolizeireviere	3
Personalstärke:	
– Gesamt	2.670
– PVD	2.330
– davon Schutzpolizei	1.936
– davon Kriminalpolizei	394
– NVZ	340
Einwohner	998.111 Einwohner
Fläche	1.315 qm
Belastungszahlen (2007 – 2011)	
– Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)	66.518
– Verkehrsunfälle	12.705
– Häufigkeitszahl	7.159
– Tatverdächtigenbelastungszahlen	3.074

Polizeipräsidium Karlsruhe, Pforzheim, Calw



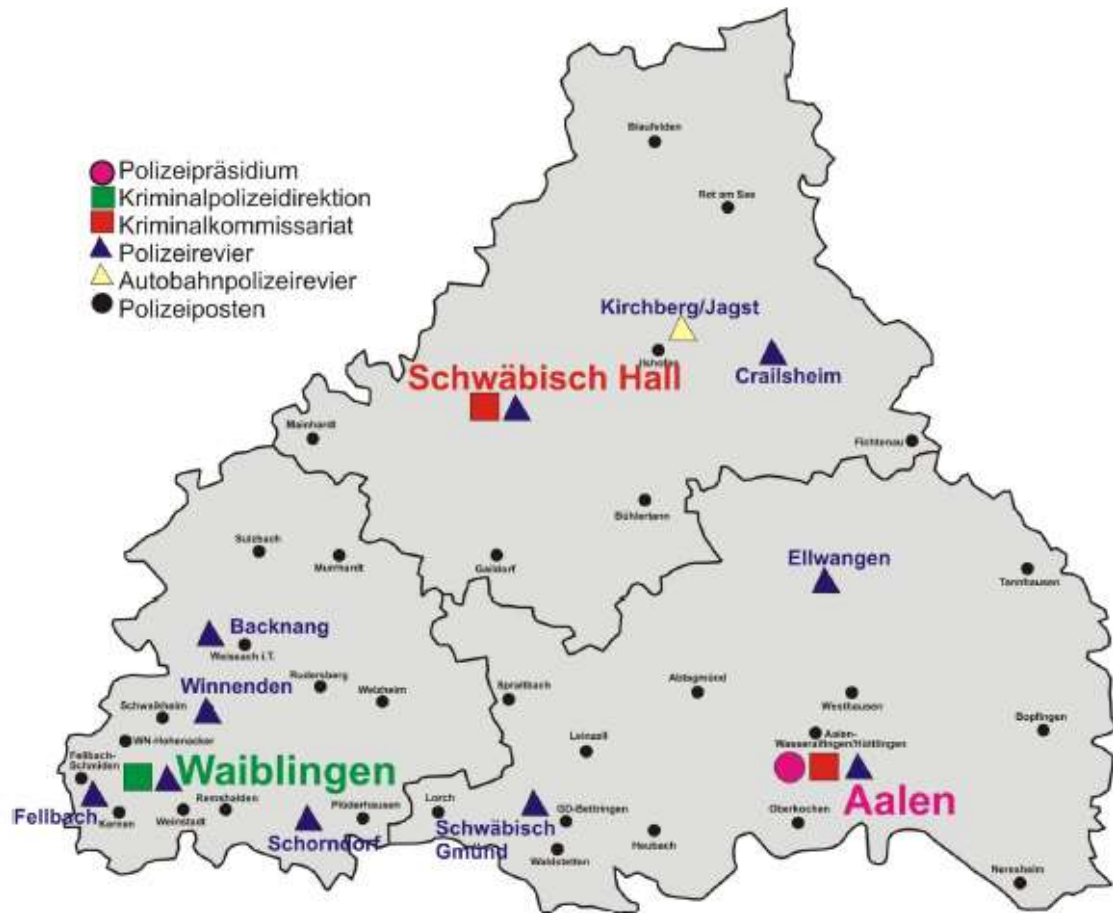
Zuständigkeitsbereich:	Stadt- und Landkreis Karlsruhe, Stadtkreis Pforzheim, Enzkreis, Landkreis Calw
Sitz Polizeipräsidium:	Karlsruhe
Sitz Kriminalpolizeidirektion:	Karlsruhe
Polizeireviere	17
Polizeiposten	49
Autobahnpolizeireviere	2
Personalstärke:	
– Gesamt	2.727
– PVD	2.380
– davon Schutzpolizei	1.984
– davon Kriminalpolizei	396
– NVZ	347
Einwohner	1.197.997 Einwohner
Fläche	2.728 qm
Belastungszahlen (2007 – 2011)	
– Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)	64.075
– Verkehrsunfälle	14.105
– Häufigkeitszahl	4.692
– Tatverdächtigenbelastungszahlen	2.212

Polizeipräsidium Heilbronn, Künzelsau, Tauberbischofsheim, Mosbach



Zuständigkeitsbereich:	Stadt- und Landkreis Heilbronn, Hohenlohekreis, Main-Tauber-Kreis, Neckar-Odenwald-Kreis
Sitz Polizeipräsidium:	Heilbronn
Sitz Kriminalpolizeidirektion:	Heilbronn
Polizeireviere	13
Polizeiposten	31
Autobahnpolizeireviere	2
Personalstärke:	
- Gesamt	1.618
- PVD	1.412
- davon Schutzpolizei	1.191
- davon Kriminalpolizei	221
- NVZ	206
Einwohner	840.513 Einwohner
Fläche	4.407 qm
Belastungszahlen (2007 – 2011)	
- Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)	35.502
- Verkehrsunfälle	9.025
- Häufigkeitszahl	3.980
- Tatverdächtigenbelastungszahlen	1.952

Polizeipräsidium Aalen, Waiblingen, Schwäbisch Hall



Zuständigkeitsbereich:	Ostalbkreis, Rems-Murr-Kreis, Landkreis Schwäbisch-Hall
Sitz Polizeipräsidium:	Aalen
Sitz Kriminalpolizeidirektion:	Waiblingen
Polizeireviere	10
Polizeiposten	32
Autobahnpolizeireviere	1
Personalstärke:	
– Gesamt	1.573
– PVD	1.373
– davon Schutzpolizei	1.134
– davon Kriminalpolizei	239
– NVZ	200
Einwohner	914.601 Einwohner
Fläche	3.854 qm
Belastungszahlen (2007 – 2011)	
– Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)	37.580
– Verkehrsunfälle	9.621
– Häufigkeitszahl	4.064
– Tatverdächtigenbelastungszahlen	1.943

Polizeipräsidium Ludwigsburg, Böblingen



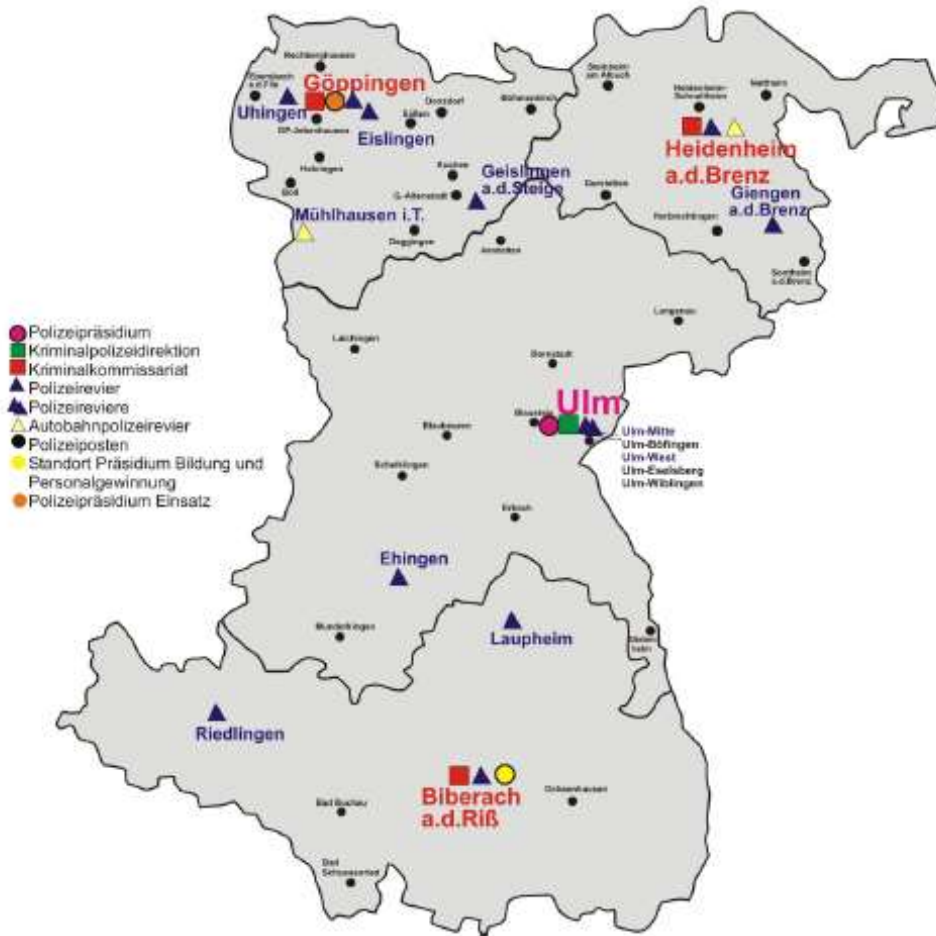
Zuständigkeitsbereich:	Landkreis Ludwigsburg, Landkreis Böblingen
Sitz Polizeipräsidium:	Ludwigsburg
Sitz Kriminalpolizeidirektion:	Böblingen
Polizeireviere	10
Polizeiposten	30
Autobahnpolizeireviere	2
Personalstärke:	
– Gesamt	1.723
– PVD	1.504
– davon Schutzpolizei	1.265
– davon Kriminalpolizei	239
– NVZ	219
Einwohner	889.381 Einwohner
Fläche	1.305 qm
Belastungszahlen (2007 – 2011)	
– Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)	38.131
– Verkehrsunfälle	11.834
– Häufigkeitszahl	4.298
– Tatverdächtigenbelastungszahlen	2.044

Polizeipräsidium Reutlingen, Esslingen, Tübingen



Zuständigkeitsbereich:	Landkreis Reutlingen, Landkreis Esslingen, Landkreis Tübingen
Sitz Polizeipräsidium:	Reutlingen
Sitz Kriminalpolizeidirektion:	Esslingen
Polizeireviere	11
Polizeiposten	31
Autobahnpolizeireviere	0
Personalstärke:	
– Gesamt	2.007
– PVD	1.752
– davon Schutzpolizei	1.455
– davon Kriminalpolizei	297
– NVZ	255
Einwohner	1.017.065 Einwohner
Fläche	2.255 qm
Belastungszahlen (2007 – 2011)	
– Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)	49.733
– Verkehrsunfälle	11.027
– Häufigkeitszahl	4.967
– Tatverdächtigenbelastungszahlen	2.246

Polizeipräsidium Ulm, Göppingen, Heidenheim, Biberach



Zuständigkeitsbereich:	Stadtkreis Ulm, Alb-Donau-Kreis, Landkreis Göppingen, Landkreis Heidenheim, Landkreis Biberach
Sitz Polizeipräsidium:	Ulm
Sitz Kriminalpolizeidirektion:	Ulm
Polizeireviere	12
Polizeiposten	33
Autobahnpolizeireviere	2
Personalstärke:	
– Gesamt	1.688
– PVD	1.473
– davon Schutzpolizei	1.219
– davon Kriminalpolizei	254
– NVZ	215
Einwohner	885.447 Einwohner
Fläche	4.155 qm
Belastungszahlen (2007 – 2011)	
– Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)	38.930
– Verkehrsunfälle	9.596
– Häufigkeitszahl	4.244
– Tatverdächtigenbelastungszahlen	1.990

Polizeipräsidium Tuttlingen, Rottweil, Balingen, Freudenstadt, Villingen-Schwenningen



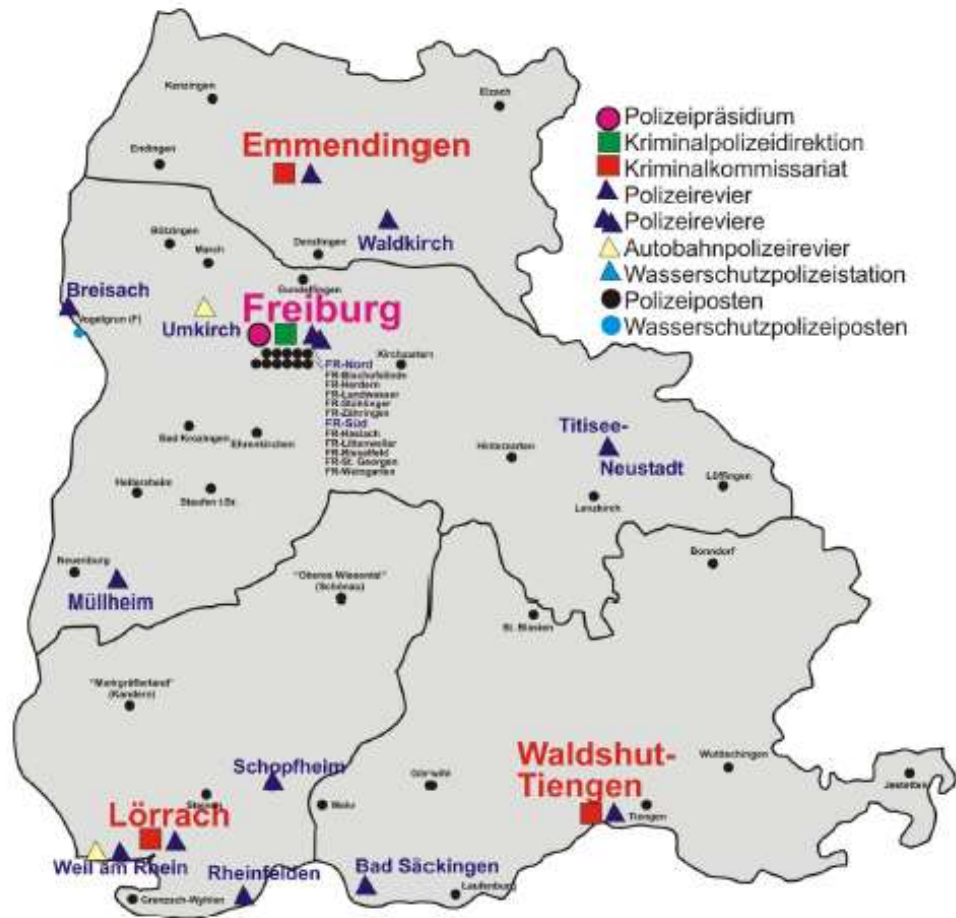
Zuständigkeitsbereich:	Landkreis Tuttlingen, Landkreis Rottweil, Zollernalbkreis, Landkreis Freudenstadt, Schwarzwald-Baar-Kreis
Sitz Polizeipräsidium:	Tuttlingen
Sitz Kriminalpolizeidirektion:	Rottweil
Polizeireviere	14
Polizeiposten	21
Autobahnpolizeireviere	1
Personalstärke:	
– Gesamt	1.435
– PVD	1.253
– davon Schutzpolizei	1.030
– davon Kriminalpolizei	223
– NVZ	183
Einwohner	788.311 Einwohner
Fläche	4.317 qm
Belastungszahlen (2007 – 2011)	
– Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)	31.993
– Verkehrsunfälle	8.633
– Häufigkeitszahl	3.991
– Tatverdächtigenbelastungszahlen	2.514

Polizeipräsidium Offenburg, Rastatt, Baden-Baden



Zuständigkeitsbereich:	Ortenaukreis, Landkreis Rastatt, Stadtkreis Baden-Baden
Sitz Polizeipräsidium:	Offenburg
Sitz Kriminalpolizeidirektion:	Offenburg
Polizeireviere	9
Polizeiposten	20
Autobahnpolizeireviere	2
Personalstärke:	
– Gesamt	1.422
– PVD	1.242
– davon Schutzpolizei	1.028
– davon Kriminalpolizei	214
– NVZ	181
Einwohner	698.747 Einwohner
Fläche	2.730 qm
Belastungszahlen (2007 – 2011)	
– Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)	42.675
– Verkehrsunfälle	8.205
– Häufigkeitszahl	6.032
– Tatverdächtigenbelastungszahlen	2.515

Polizeipräsidium Freiburg, Lörrach, Waldshut, Emmendingen



Zuständigkeitsbereich:	Stadtkreis Freiburg, Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald, Landkreis Lörrach, Landkreis Waldshut, Landkreis Emmendingen
Sitz Polizeipräsidium:	Freiburg
Sitz Kriminalpolizeidirektion:	Freiburg
Polizeireviere	13
Polizeiposten	38
Autobahnpolizeireviere	2
Personalstärke:	
– Gesamt	2.164
– PVD	1.889
– davon Schutzpolizei	1.556
– davon Kriminalpolizei	332,5
– NVZ	275
Einwohner	1.022.589 Einwohner
Fläche	4.149 qm
Belastungszahlen (2007 – 2011)	
– Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)	72.256
– Verkehrsunfälle	11.859
– Häufigkeitszahl	6.463
– Tatverdächtigenbelastungszahlen	3.002

Polizeipräsidium Konstanz, Friedrichshafen, Ravensburg, Sigmaringen



Zuständigkeitsbereich:	Landkreis Konstanz, Bodenseekreis, Landkreis Ravensburg, Landkreis Sigmaringen
Sitz Polizeipräsidium:	Konstanz
Sitz Kriminalpolizeidirektion:	Friedrichshafen
Polizeireviere	12
Polizeiposten	28
Autobahnpolizeireviere	2
Personalstärke:	
- Gesamt	1.711
- PVD	1.493
- davon Schutzpolizei	1.241
- davon Kriminalpolizei	252,5
- NVZ	218
Einwohner	894.530 Einwohner
Fläche	4.319 qm
Belastungszahlen (2007 – 2011)	
- Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)	49.368
- Verkehrsunfälle	10.100
- Häufigkeitszahl	5.391
- Tatverdächtigenbelastungszahlen	2.561

Anhang II: Literatur- und Materialverzeichnis

Adasch, T./ Jahns, A./ Götz, R. / Schiesgeries, H./ Ahlers, J.H.: Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort, Niedersächsischer Landtag – 17. Wahlperiode Drucksache 17/839, Hannover 18.10.2013.

AG Polizei 2020: Abschlussbericht Projektgruppe „Polizei 2020“. Vorschläge zur Fortentwicklung der Vollzugspolizei des Saarlandes in personeller, aufbau- und ablauforganisatorischer Hinsicht, Saarbrücken, 2011.

Andreas Reißig: Die zehn wichtigsten Argumente für die geplante Polizeistrukturreform. SPD Landesverband Baden-Württemberg.

Aufbaustab des Polizeipräsidentiums und Aufbaustäbe der Polizeidirektionen: Polizei Brandenburg 2020. „Vorschlag Binnenstruktur, Dienstposten und Standorte“ und „Konzept zur Neuorganisation einschließlich der Stellenbesetzung/ Personalzuordnung“, 2011.

Auffenberg, J./ Marcinkiewicz, K.: Wer gestaltet, Wer verwaltet Reformen im öffentlichen Dienst? Ein Methodenvergleich zur Analyse von Arbeitsbeziehungen in Reformprozessen anhand der Polizei Brandenburg, TranState Working Papers No. 170, Bremen, 2013.

Bayerisches Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr: Haushaltsplan 2015/2016.

Bayerische Staatsregierung: Gesetz über die Organisation der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiorganisationsgesetz - POG), letzte berücksichtigte Änderung: 22.7.2014.

Bornwasser, M./ Krense, T.: Organisationsänderung für mehr Qualität in der polizeilichen Arbeit. Ergebnisse einer Evaluationsstudie in der Landespolizei Mecklenburg-Vorpommern, 2005.

Bündnis 90/ Die Grünen im Landtag Baden-Württemberg: Grüne verständigen sich mit Innenminister Gall über Polizeireform, unter: <http://www.gruene-landtag-bw.de/themen/innenpolitik/gruene-verstaendigen-sich-mit-innenminister-gall-ueber-polizeireform.html> (Stand: 26.04.2015).

Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS), unter: http://www.bdbos.bund.de/DE/Bundesanstalt/bundesanstalt_node.html (Stand: 12.09.2015).

CDU Baden-Württemberg: Polizeireform von Grün-Rot setzt die Innere Sicherheit aufs Spiel, unter: <http://www.cdu-bw.de/aktuelles/presse/presse-detail/artikel/polizeireform-von-gruen-rot-setzt-die-innere-sicherheit-aufs-spiel.html> (Stand: 26.04.2015).

Christe-Zeyse, J. (Hrsg.): Modernes Management in der deutschen Polizei. Erfahrungsberichte aus der Praxis, 2005.

Christe-Zeyse, J.: Die Polizei zwischen Stabilität und Veränderung: Ansichten einer Organisation im Wandel, 2006.

Christe-Zeyse, J.: Modernisierung der Polizei. Wenn Selbstverständlichkeiten nicht mehr gelten, in: *SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis* (3), 2007, S. 4-13.

Christe-Zeyse, J.: Riskante Modernisierung starker Professionskulturen. Plädoyer für ein kulturkompatibles Veränderungsmanagement in der Polizei, in: *Verwaltung und Management* 13. Jg. (2007), Heft 2, S. 60-67.

Christe-Zeyse, J.: Zu Ende reformiert? Verwaltungsreform und die Motivation an der Basis, in: *Polizei und Wissenschaft*, Ausgabe 2/ 2003, S. 39-51.

Digitalfunk BOS Niedersachsen, unter: http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=35379&article_id=127317&_psmand=33 (Stand: 26.07.2015).

Deutsche Polizeigewerkschaft: Struktur der Polizei des Landes Baden-Württemberg, 2012.

Einblick, das Infoblatt der CDU-Fraktion im Landtag Sachsen-Anhalt: Fünf Tatsachen zur Polizeistrukturereform. Sonderausgabe 1, 2014.

Entscheidungsvermerk für die Sitzung des Lenkungsausschusses Polizeireform am 04.02.2013.

Feltes, T. (Hrsg.): Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg. Ergebnisse und Erfahrungen, Reihe Empirische Polizeiforschung Bd. 5, Holzkirchen, 1995.

Feltes, T./Dreher, G.: Kommunale Kriminalprävention in Theorie und Praxis. Das Modell Baden-Württemberg, in: *Kube, E./Schneider, H./Stock, J.:* Vereint gegen Kriminalität. Wege der kommunalen Kriminalprävention in Deutschland, Lübeck 1996, S.137-163.

Feltes, T.: Polizeilich registrierte Kriminalität. Beeinflussbarkeit durch Kommunale Kriminalprävention, in: *Dölling, D./Feltes, T./Heinz, W./Kury, H. (Hrsg.):* Kommunale Kriminalprävention. Analysen und Perspektiven. Ergebnisse der Begleitforschung zu den Pilotprojekten in Baden-Württemberg, Holzkirchen, 2003.

Feltes, T.: Gemeinschaftliche statt kommunale Kriminalprävention. Ein neuer Weg?, in: *Die Kriminalprävention* 1/2004, S. 5-14.

Frevel, B./Groß, H.: „Polizei ist Ländersache!“ – Politik der Inneren Sicherheit, in: *Die Politik der Bundesländer*, 2008, S. 67-88.

Frevel, B./Kuschewski, P.: Police Organization and Police Reform in Germany. The Case of North Rhine-Westphalia, in: *German Police Studies*, Vol. 5, No. 2, 2009, S. 49-89.

Frevel, B.: Soziologie. Studienbuch für die Polizei, 2002.

Gewerkschaft der Polizei: GdP digital, Ausgabe 17 vom 14.06.2012, S. 2-5.

Gerecke, H.: Die Auswirkungen des Polizeigesetzes auf die Organisation der baden-württembergischen Polizei, 1962.

Gesetz Nr. 899 über die Organisation der Polizei im Saarland (Polizeiorganisationsgesetz - POG) vom 17. Dezember 1969.

Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiaufgabengesetz - PAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. September 1990.

Gesetz über die Aufgaben, Befugnisse, Organisation und Zuständigkeit der Polizei im Land Brandenburg (BbgPolG) vom 19. März 1996, letzte Änderung vom 11. Mai 2007.

Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Mai 2014.

Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern (Sicherheits- und Ordnungsgesetz - SOG M-V) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 2011.

Gesetz über die Organisation der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiorganisationsgesetz - POG) vom 10. August 1976.

Gesetz über die Organisation der Polizei in Schleswig-Holstein (Polizeiorganisationsgesetz - POG) vom 12. November 2004, letzte Änderung vom 22. Oktober 2013.

Gesetz zur Polizeistrukturereform „Polizei 2020“ des Landes Brandenburg (Polizeistrukturereformgesetz „Polizei 2020“ - BbgPolStrRefG 2020), vom 16.12.2010.

Goll, U.: Wir brauchen eine Neustrukturierung mit Augenmaß statt Kahlschlag. Zu starke Verringerung der Zahl der Polizeidirektionen bedeutet Rückzug aus der Fläche, 10.02.2012, unter: <http://www.fdp-bw.de/pressemitteilung.php?num=2699> (Stand: 28.04.2015).

Groß, H./ Frevel, B./ Dams, C. (Hrsg.): Handbuch der Polizeien Deutschlands, Wiesbaden, 2008.

Groß, H.: Polizeien in Deutschland, 14.6.2012, unter: <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/innere-sicherheit/76660/polizeien-in-deutschland?p=all> (Abgerufen: 05.09.2015).

Hesse, J.J.: Diverse Veröffentlichungen und Gutachten zu Regierungs- und Verwaltungsreformen auf EU-, Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene, Berlin 1998 ff. (s. hierzu das Schriftenverzeichnis im Rahmen des Internationales Instituts für Staats- und Europawissenschaften (ISE), Berlin).

Hesse, J.J.: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 11. Aufl., Baden-Baden, 2015 (i.E.).

Hesse, J.J.: Die Neuausrichtung der Bundeswehr. Ansatz, Umsetzung und Ergebnisse im nationalen und internationalen Vergleich, Baden-Baden, 2015.

Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) in der Fassung vom 14. Januar 2005.

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport: Landeshaushaltsplan 2015.

Innenministerium Baden-Württemberg: Monitoring Polizeireform Bericht 1. Quartal 2015, 18. Mai 2015.

Innenministerium Baden-Württemberg: Polizeistrukturereform Baden-Württemberg. Abschlussbericht.

Innenministerium Baden-Württemberg: Struktur der Polizei Baden-Württemberg. Eckpunkte, 25.01.2012.

Innenministerium Baden-Württemberg: Staatshaushaltspan 2015/2016.

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein: Landesregierung beschließt neue Polizeiorganisation. Polizei vor Ort wird präsenter und schlagkräftiger, Mehr Personal für Reviere und Stationen – Weniger Stäbe, 2003.

Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern: Polizeistrukturereform 2010, Schwerin, 2009.

Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern: Präsentation Polizeistrukturereform 2010, Schwerin, 2009.

Knelangen, W.: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess, 2001.

Köber, T.: Abschlussbericht der Expertenkommission zur Evaluierung der Polizeireform Bayern. Bewertung durch QP 2, 2013.

Kohrs, S./ Hagemann, K.: Demokratisierungsprozesse im Gewaltmonopol: motivationale Auswirkungen flacherer Hierarchie auf Organisationsmitglieder am Beispiel der Polizeireform 1994 in Niedersachsen, 2009.

Kommission Polizei Brandenburg 2020: Bericht, Juli 2010.

Konzept Monitoring Polizeireform: Fassung zur Abstimmung mit der Hausspitze, Stand: 1. Oktober 2014.

Kretschmann, Winfried: Die Polizeireform dient der Sicherheit der Bürgerschaft, Video-Interview unter: <http://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/media/mid/polizeireform-staerkt-die-polizei-vor-ort/> (Stand: 28.04.2015).

Landesregierung Brandenburg: Mittelfristige Stellen- und Personalentwicklung einschließlich notwendiger Strukturänderungen bei der Polizei des Landes Brandenburg, 2010.

Landkreistag Baden-Württemberg: Landkreistag übt massive Kritik an Grün-Rot, 20.03.2012.

Landtag Baden-Württemberg, 15. Wahlperiode: Antrag der Fraktion CDU und Stellungnahme des Innenministeriums. Polizeireform: Kosten der Umsetzung und Belastung des Landeshaushalts. Drucksache 15/1547, 04.04.2012.

Landtag Baden-Württemberg, 15. Wahlperiode: Antrag der Fraktion SPD und Stellungnahme des Innenministeriums. Positionspaper der baden-württembergischen CDU zur Polizeireform, Drucksache 15/1452, 21.03.2012.

Landtag Baden-Württemberg, 15. Wahlperiode: Antrag des Abgeordneten Thomas Blenke u.a. CDU und Stellungnahme des Innenministeriums. Personalausstattung der Polizeireviere nach der Polizeireform, Drucksache 15/5830, 07.10.2014.

Landtag Baden-Württemberg, 15. Wahlperiode: Antrag des Abgeordneten Thomas Blenke u.a. CDU und Stellungnahme des Innenministeriums. Polizeireform: Aufgabenverlagerung bei der Polizei. Drucksache 15/5159, 05.05.2014.

Landtag Baden-Württemberg, 15. Wahlperiode: Antrag des Abgeordneten Thomas Blenke u.a. CDU und Stellungnahme des Innenministeriums. Personalausstattung der Polizeireviere nach der Polizeireform. Drucksache 15/4699, 31.01.2014.

Landtag Baden-Württemberg, 15. Wahlperiode: Antrag des Abgeordneten Thomas Blenke u.a. CDU und Stellungnahme des Innenministeriums. Polizeireform: Zukünftige Aufstellung der Alarmhundertschaften. Drucksache 15/3591, 07.06.2013.

Landtag Baden-Württemberg, 15. Wahlperiode: Antrag des Abgeordneten Thomas Blenke u.a. CDU und Stellungnahme des Innenministeriums. Polizeireform: Zukünftige Organisation der Kriminalpolizei. Drucksache 15/3594, 07.06.2013.

Landtag Baden-Württemberg, 15. Wahlperiode: Antrag des Abgeordneten Thomas Blenke u.a. CDU und Stellungnahme des Innenministeriums. Polizeireform: Gründe für die Standortentscheidungen für künftige regionale Polizeipräsidien, Drucksache 15/2005, 03.07.2012.

Landtag Baden-Württemberg, 15. Wahlperiode: Antrag des Abgeordneten Thomas Blenke u.a. CDU und Stellungnahme des Innenministeriums. Polizeireform: Anzahl der künftigen regionalen Präsidien. Drucksache 15/1721, 15.05.2012.

Landtag Baden-Württemberg, 15. Wahlperiode: Beschlussempfehlungen und Berichte der Fachausschüsse zu Anträgen von Fraktionen und von Abgeordneten, Drucksache 15/5743, 23.05.2015.

Landtag Baden-Württemberg, 15. Wahlperiode: Große Anfrage der Fraktion FDP/CVP und Antwort der Landesregierung. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Karlsruhe zur Polizeireform und ihre Folgen. Drucksache 15/4715, 05.02.2014.

Landtag Baden-Württemberg: Gesetz zur Umsetzung der Polizeistrukturereform (Polizeistrukturereformgesetz – PolRG), 23.07.2013.

Landtag des Saarlandes, 15. Wahlperiode: Antwort zu der Anfrage der Abgeordneten Birgit Huonker betr.: Auswirkungen der Reform „Polizei 2020“, Drucksache 15/937 (15/826) 12.06.2014.

Landtag Mecklenburg-Vorpommern: Gesetz zur Organisation der Landespolizei in Mecklenburg-Vorpommern (Polizeiorganisationsgesetz - POG M-V) In der Fassung vom 30. November 2010.

Lange, H.-J./Schenck, J.-C.: Das Neue Steuerungsmodell und die Probleme der Akzeptanz. Arbeitspapiere der Forschungsgruppe polikon, Nr. 4/2001.

Lautensack, J.: Öffentliche Anhörung der Arbeitskreise „Innenpolitik“ der Fraktionen der FDP/DVP und der CDU zur geplanten Polizeistrukturereform am 27. April 2012.

Linnan, D.: Police Discretion in a Continental European Administrative State. The Police of Baden-Württemberg in the Federal Republic of Germany, in: Law and Contemporary Problems, Vol. 47: No. 4, 1984, S. 186-224.

Mensching, A./Kleuker, M./Linke, Y./Nack, M.: Abschlussbericht Projekt Polizei im Wandel. Binnenverhältnisse in der niedersächsischen Polizei am Beispiel des Einsatz- und Streifendienstes und der für ihn vorgesetzten Ebenen, 2004.

Ministerium des Innern und für Kommunales Brandenburg: Haushaltsplan 2015/2016.

Ministerium des Innern und für Kommunales Brandenburg: Polizei Brandenburg 2020. Bericht zum Stand des Behördenaufbaus und den Planungen zum Standortkonzept, 2011.

Ministerium für Inneres und Sport Mecklenburg-Vorpommern: Haushaltsplan 2014/2015.

Ministerium für Inneres und Sport Niedersachsen: Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2015.

Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen: Haushalt 2015.

Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz: Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2014/2015.

Ministerium für Inneres und Sport: Haushaltsplan für das Rechnungsjahr 2015.

Ministerium für Inneres und Sport: Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2015 und 2016.

Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten Schleswig-Holstein: Haushalt 2015.

Ministerium für Inneres und Kommunales Thüringen: Haushaltsplan 2015.

Mussik, R.: Möglichkeiten und Grenzen der Integrierten Fortbildung der Polizei des Landes Brandenburg bei der Umsetzung der Ziele der Polizeistrukturereform, Berlin, 2006.

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport: Strategie 2020 als Evolutionssprung für die Niedersächsische Polizei, unter: http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=14797&article_id=125395&_psmand=33 (Stand: 26.07.2015).

Niedersachsen Landesjournal: Zukunft der Polizei. Quo vadis Polizei? – Polizeistrategie 2020, 2013.

Niedersächsischer Landtag: Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort, 17. Wahlperiode Drucksache 17/839, 17.09.2013.

Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG) in der Fassung vom 19. Januar 2005.

Organisation der Kreispolizeibehörden des Landes Nordrhein-Westfalen, RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Kommunales - 43.1 - 58.08.01 - v. 21.12.2010.

Papcke, R.: Abschlussbericht der Expertenkommission zur Evaluation der Polizeireform in Bayern Fachliche Bewertung QP 3, 2.

Pistorius, Boris: „Strategie 2020 als Evolutionssprung für die Niedersächsische Polizei“, unter: http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=14797&article_id=125395&_psmand=33 (01.06.2015).

Polizei Bayern: Reform der Polizeiorganisation, unter: <https://www.polizei.bayern.de/wir/organisation/index.html/6093> (01.06.2015).

Polizeigesetz des Freistaates Sachsen (SächsPolG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. August 1999, letzte Änderung vom 17. Dezember 2013.

Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juli 2003.

Polizei-Journal: Unsere Landespolizei Mecklenburg-Vorpommern im Wandel, Sonderausgabe 3/4-2010.

Polizei Niedersachsen: Liegenschaften, unter: http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=35378&article_id=127525&_psmand=33 (Stand: 26.07.2015).

Polizei Niedersachsen: NIVADIS, unter: http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=14962&article_id=62624&_psmand=33, Stand: 26.07.2015 (Stand: 11.09.2015).

Polizei Niedersachsen: Ohne Fleiß kein Preis, unter: http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=35377&article_id=127524&_psmand=33, (Stand: 26.07.2015).

Polizei Niedersachsen: Organisation der Polizei Niedersachsen, unter: http://www.polizei.niedersachsen.de/wir_ueber_uns/organisation/die-polizei-niedersachsen-1394.html, (Stand: 26.07.2015).

Polizei Niedersachsen: Polizeiliche Informations- und Kommunikationstechnik, unter: http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=35380&article_id=127316&_psmand=33, Stand: 26.07.2015 (Stand: 11.09.2015).

Polizei Niedersachsen: Strategiebildung in den Polizeibehörden und der Polizeiakademie Niedersachsen - Methodisches Rahmenkonzept.

Polizei Nordrhein-Westfalen: Organisation, unter: https://www.polizei.nrw.de/artikel__89.html, Stand: 14.08.2015.

Polizei Nordrhein-Westfalen: Orientierungspunkte, unter: https://www.polizei.nrw.de/artikel__88.html, Stand: 14.08.2015.

Polizeispiegel des Landesverbandes Saarland DPolG: Fortschreibung der Organisation der saarländischen Vollzugspolizei. 300 Stellen sollen eingespart werden, 2011.

Polizei Zeitung: Grüne haben bei Polizeireform noch Gesprächsbedarf, in: Focus Online vom 10.05.2013, unter: http://www.focus.de/regional/stuttgart/polizei-zeitung-gruene-haben-bei-polizeireform-noch-gespraechsbedarf_aid_986168.html (Stand: 26.04.2015).

Raible, E.: Geschichte der Polizei. Ihre Entwicklung in den alten Ländern Baden und Württemberg, 1963.

Reiff, H.: Erlebtes Baden-Württemberg. Erinnerungen eines Ministerialbeamten. Stuttgart, 1985.

Reiners, M.: Neue Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung Baden-Württemberg am Beispiel der Polizei. Machtkonstellationen - Restriktionen - Konsequenzen. Eine mikropolitische Studie, Hagen, 2003.

Reubold, W.: Projekt Polizeireform Baden-Württemberg, Kurzbewertung der Evaluation der bay. Polizeireform aus Sicht des QP 1, 2013.

Reuter, M.: Modernisierung der Landesverwaltung. Eine Implementationsstudie am Beispiel der Polizei in Nordrhein-Westfalen (NRW). Dissertation an der Fern-Universität Hagen, 2007.

Ritsert, R./Pekar, M.: New Public Management Reforms in German Police Services, in: German Police Studies, Vol. 5, No. 2, 2009, S. 17-47.

Rülke, H.-U./Bullinger, F.: Polizeireform nicht an den kommunalen Spitzenverbänden vorbei, 26.01.2012, unter: <http://www.fdp-bw.de/pressemitteilung.php?num=2692> (Stand: 28.04.2015).

Sachsen-Anhalt Landesjournal der Deutschen Polizei: LBV-Sitzung. Thema Nummer 1: Die PSR oder das MI auf Irrwegen, Ausgabe 4, 2014.

Sachsen-Anhalt Landesjournal der Deutschen Polizei: Rückblick auf die Polizei- strukturreform 2007. Ausgabe 3, 2014.

Sächsischen Staatsministerium des Innern: Projekt „Polizei.Sachsen.2020“. Fein- konzept zur künftigen Organisation der sächsischen Polizei, 2011.

Sächsischen Staatsministerium des Innern: Strategie der sächsischen Polizei, 2013.

Savelsberg, H.-W.: Polizei 2000. Desorientierte Neuorganisation oder neuorgani- sierte Desorientierung? Eine soziologische Betrachtung der polizeilichen Neuorga- nisation des Landes Nordrhein-Westfalen, 1995.

Scheu, U.: Neuorganisation der Polizeibehörden. Bericht der Kommission. Düssel- dorf, 2004.

Schneider, M.: Die Entwicklung der Polizei in den Jahren zwischen 1945 und 2008 am Beispiel der Polizei von Baden-Württemberg und der Bundespolizei unter be- sonderer Berücksichtigung der Entwicklung der Kompetenz- und Aufgabenvertei- lung, Tübingen, 2010.

SPD Baden-Württemberg: SPD-Landesvorstand begrüßt Polizeireform, unter: [https://www.spd-bw.de/index.php?mod=content&page_id=17502&s=63391& menu=](https://www.spd-bw.de/index.php?mod=content&page_id=17502&s=63391&menu=) (Stand: 28.04.2015).

SPD Baden-Württemberg: Strukturreform der Polizei in Baden-Württemberg auf gutem Weg, unter: [https://www.spd-bw.de/index.php?mod =content&page_id=17502&s=63392&menu=](https://www.spd-bw.de/index.php?mod=content&page_id=17502&s=63392&menu=) (Stand: 28.04.2015).

Staatsministerium des Innern Sachsen: Haushaltsplan 2015/2016.

Stabsstelle Polizeireform, 29.07.2014.

Stuttgarter Nachrichten: Grüne stoppen Gall bei Polizeireform, Ausgabe vom 10.05.2013, unter: [http://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.polizeireform- gruene-stoppen-gall-bei-polizeireform.a5ccb21c-111f-4e93-be6e- b125b9c3da37.html](http://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.polizeireform-gruene-stoppen-gall-bei-polizeireform.a5ccb21c-111f-4e93-be6e-b125b9c3da37.html) (Stand: 26.04.2015).

Stuttgarter Zeitung: CDU sieht „böse Pannen“ bei Polizeireform, Ausgabe vom 10.04.2014.

Thomas Müller: Kommunale Präventionsgremien in Niedersachsen. Grundlagen, Rahmenbedingungen und Strukturen für eine erfolgreiche Netzwerkarbeit, 2004.

Thüringer Gesetz über die Organisation der Polizei (Thüringer Polizeiorganisati- onsgesetz - ThürPOG -) vom 25. Oktober 2011.

Ullrich Rülke: Polizeireform ist die eigentliche Schwachstelle in der Bekämpfung der Wohnungseinbrüche, 07.04.2015, unter: <http://fdp-dvp.de/pressemitteilungen/ruelke-polizeireform-ist-die-eigentliche-schwachstelle-in-der-bekaempfung-der-wohnungseinbrueche/> (Stand: 26.04.2015).

Van Elsbergen, Gisbert: Chancen und Risiken kommunaler Kriminalprävention. Eine qualitativ-empirische Analyse, Osnabrück, 2005.

Von Moser, Dietrich: Abschlussbericht der Expertenkommission zur Evaluation der Polizeireform in Bayern, QP 6, 2013.

Wistuba, L./ Scharf, M./ Hodde, A.: Strategie 2020 – Wo wollen WIR hin?.

Zeitung der Polizei Brandenburg „info 110“: Brandenburg 2020, Ausgabe 1/2010.

Zentraldienst der Polizei des Landes Brandenburg: Service mit Sicherheit, 2007.