



16.09.2020

**Stellungnahme
zum**

**Geszentwurf
der Landesregierung
Zweites Gesetzes zur Änderung des
Polizeiorganisationsgesetzes
LT-Drs. 17/9787**

Verbändeanhörung des Landtages



Zweites Gesetz zur Änderung des POG
Verbändeanhörung des Ministeriums des Innern

1 Vorbemerkung

Mit dem Gesetzentwurf schafft die Landesregierung eine wesentliche Voraussetzung zur Neuordnung der Fachaufsicht und versucht damit, einen zentralen Nachteil der Änderungen des Polizeiorganisationsgesetzes (POG) 2006 und 2007 und den damit verbundenen Wechsel zu einem zweistufigen Verwaltungsaufbau zu beseitigen.

Der dem Landtag zugeleitete Gesetzentwurf ist identisch mit dem Referentenentwurf zu dem die GdP bereits im Rahmen der Verbändeanhörung des Ministeriums des Innern eine Stellungnahme abgegeben hat.

Mit der in der Problembeschreibung des Gesetzentwurfs enthaltenen Feststellung, dass eine systematische und ganzheitliche Aufsicht innerhalb der derzeitigen (zweistufigen) Aufsichtsarchitektur nicht zu realisieren ist, greift die Landesregierung einen zentralen Kritikpunkt der GdP an den Veränderungen von 2006 und 2007 auf. Die im Gesetzentwurf angelegte Stärkung der anlassunabhängigen Fachaufsicht in Form eines modernen Auditverfahrens nutzt auch den Beschäftigten, da hierdurch Fehlentwicklungen frühzeitig erkannt und behoben werden können, ohne dass bereits ein Schaden eingetreten ist.

Das setzt allerdings ein transparentes und gut organisiertes Verfahren voraus, in dem die Beschäftigten sowohl unmittelbar als auch über die Personalvertretungen die Möglichkeit haben, sich konstruktiv einzubringen.

Die GdP hat in den vergangenen Jahren wiederholt Ansätze vorgestellt, wie insbesondere das Problem der zu großen Führungsspanne in einem zweistufigen Verwaltungsaufbau grundsätzlich angegangen werden kann, ohne die Präsenz der Polizei in der Fläche zu gefährden. Der vorliegende Gesetzentwurf ist daher zwar ein notwendiger Schritt in die richtige Richtung, bleibt hinter diesen Ansätzen aber zurück. Der sich aus einer kritischen Auseinandersetzung mit dem zweistufigen Behördenaufbau der Polizei NRW ergebende Reformbedarf bleibt daher unverändert bestehen.

Der Gesetzentwurf beinhaltet auch über die Fachaufsicht hinaus eine komplexe Neuregelung der Zuständigkeiten der Landesoberbehörden. Das wirkt sich sowohl auf das Verhältnis der Landesoberbehörden untereinander, als auch auf das Verhältnis zum Ministerium des Innern aus.



Zweites Gesetz zur Änderung des POG
Verbändeanhörung des Ministeriums des Innern

1 Zur Übertragung der Fachaufsicht auf die Landesoberbehörden

Der Ansatz, die Fachaufsicht über die Kreispolizeibehörden auf die drei Landesoberbehörden zu übertragen und nur die oberste Fachaufsicht beim Ministerium des Innern zu belassen, ist aus Sicht der GdP grundsätzlich nachvollziehbar.

Der Gesetzentwurf weist zurecht darauf hin, dass die Polizei nicht zuletzt durch die digitale Transformation der Gesellschaft vor großen Herausforderungen stehen wird. Es ist gerade in dieser Transformationsphase richtig, die vorhandenen Ressourcen im Ministerium des Innern insbesondere auf den Aufgabenbereich der Strategieentwicklung zu konzentrieren, damit diese Aufgabe zukünftig intensiver wahrgenommen werden kann.

1.1 Erfolgsfaktoren: Ressourcen, Akzeptanz und klare Verantwortlichkeiten

Ob dieser Ansatz in der Praxis aber zum Erfolg führen wird, hängt aus Sicht der GdP entscheidend von drei Faktoren ab:

1. Die Landesoberbehörden werden die ihnen zugewiesene Rolle nur dann gut ausfüllen können, wenn sie die dafür erforderlichen Ressourcen erhalten.
2. Die Fachaufsicht durch die Landesoberbehörden muss von den Beschäftigten in den Kreispolizeibehörden akzeptiert und als partnerschaftliche Unterstützung im Gegensatz zu einer Entmündigung durch überbordende Kontrolle verstanden werden.
3. Eine an klaren Verantwortlichkeiten orientierte Koordination der Aktivitäten der Landesoberbehörden bei der Ausübung der Fachaufsicht durch das Ministerium des Innern.

1.2 Erfolgsfaktor Personal

Die Erfahrung der vergangenen Jahre hat deutlich gezeigt, dass insbesondere die Führungsspanne von 47 Kreispolizeibehörden für einen zweistufigen Aufbau zu groß ist. Hieran ändert die Verlagerung der Fachaufsicht auf die Landesoberbehörden grundsätzlich nichts. Genauso wie das Ministerium des Innern, haben die Landesoberbehörden im Rahmen ihrer fachlichen Zuständigkeit künftig die Aufsicht über 47 Kreispolizeibehörden zu führen.

Das wird nicht ohne zusätzliches Personal möglich sein. Die im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2021 hierfür veranschlagten 21 Stellen in der Laufbahngruppe 2.2 sind auf Dauer nicht ausreichend, um sicher zu stellen, dass die Landesoberbehörden die Fachaufsicht im durch den Gesetzentwurf vorgesehenen Rahmen ausfüllen können. Im Ergebnis bedeutet das, dass die durch die Änderung des POG angestoßenen Veränderungen der Fachaufsicht nur mit einer zeitlichen Verzögerung volle Wirkung entfalten können.

Wegen der weiterhin angespannten Personalsituation in den Kreispolizeibehörden wäre es aus Sicht der GdP aber nicht vertretbar, einen notwendigen umfangreicheren Personalaufbau bei den Landesoberbehörden kurzfristig aus dem Bestand der Kreispolizeibehörden zu realisieren. Das würde



Zweites Gesetz zur Änderung des POG
Verbändeanhörung des Ministeriums des Innern

die operative Handlungsfähigkeit der Kreispolizeibehörden in unverantwortlicher Weise gefährden.

Das schrittweise Vorgehen des Ministeriums des Innern ist grundsätzlich nachvollziehbar, solange der notwendige Aufbau eines entsprechend qualifizierten Personalbestands bei den Landesoberbehörden nicht aus dem Blick gerät.

Die Fachaufsicht stellt erhöhte Anforderungen an die fachliche und methodische Qualifikation der eingesetzten Beschäftigten. Aus Sicht der GdP ist es daher erforderlich, dass Beschäftigte, die in der Fachaufsicht tätig werden, vorab entsprechend qualifiziert werden.

Perspektivisch wird es daher erforderlich sein, über die aktuell geplanten 21 Stellen im höheren Dienst hinaus nicht nur zusätzliche, sondern auch attraktive Funktionsstellen im gehobenen Dienst A 12, A 13 bei den Landesoberbehörden zu schaffen.

1.3 Moderne Fachaufsicht muss auf Dialog statt Bevormundung setzen

Unter anderem mit dem Wegfall der Inspektion als tradiertem Instrument der Fachaufsicht ist im Gesetzentwurf die Umstellung der Fachaufsicht auf ein modernes Auditverfahren als wesentliches Instrument eines modernen Qualitätsmanagements in der Polizei angelegt, das auf transparente und landesweit günstige Standards setzt.

Dieses Vorhaben begrüßt die GdP ausdrücklich, da hierdurch nicht nur das Vertrauen in die Polizei gestärkt, sondern auch eine wesentliche Voraussetzung für eine hohe Akzeptanz der Fachaufsicht in den Kreispolizeibehörden und durch die Beschäftigten geschaffen wird.

1.3.1 Chancen von Auditverfahren realisieren

Mit der Umstellung auf ein Auditverfahren bietet sich die Möglichkeit, die Fachaufsicht im Wesentlichen als Verfahren auf Augenhöhe zu gestalten, in dem die Beteiligten gemeinsam und grundsätzlich auf Augenhöhe an konkreten Verbesserungen von Arbeitsprozessen arbeiten. Das ist eine entscheidende Verbesserung gegenüber dem in der Vergangenheit oft als intransparent und schwerfällig empfundenen Verfahren, das auf Inspektionsberichte gesetzt hat.

1.3.2 Entlastung und Wertschätzung für die Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen der Fachaufsicht

Die GdP unterstützt ausdrücklich das Vorhaben, für Auditteams auch einen Pool von Beschäftigten zu schaffen, die ihre Hauptverwendung weiter in den Kreispolizeibehörden behalten und nach entsprechender Schulung ihre Kompetenz in die Auditteams mit einbringen. In diesem Sinne nicht nur hierarchieübergreifend, sondern auch interdisziplinär zusammengestellte Auditteams werden nicht nur sachgerechtere Empfehlungen abgeben, sondern auch auf größere Akzeptanz vor Ort stoßen. Voraussetzung für die Einbindung von Beschäftigten der Kreispolizeibehörden ist aber, dass vor Ort entsprechende Entlastungen von den originären Aufgaben geschaffen werden. Entsprechende zusätzliche Qualifikationen und Aufwand sind durch eine Zulage abzugelten. Eine entsprechende Regelung fehlt bislang.



Zweites Gesetz zur Änderung des POG
Verbändeanhörung des Ministeriums des Innern

1.3.3 Fachaufsicht auch zur Überprüfung landesweiter Standards nutzen

Auditverfahren dürfen auch keine Einbahnstraße sein. Aus Sicht der GdP kommt es für die Akzeptanz bei den Beschäftigten darauf an, dass ein Audit auch immer als Anlass gesehen wird, definierte Standards einer kritischen Überprüfung mit Blick auf ihre Praxistauglichkeit zu unterziehen. Das Auditverfahren bietet damit auch die Chance, bestehende Überregulierungen abzubauen.

1.3.4 Mitbestimmungsrechte wahren

Im Gesetzentwurf fehlt eine Folgenabschätzung der Auswirkungen auf die im Landespersonalvertretungsgesetz geregelten Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechte der Beschäftigten. Das ist zwingend nachzuholen.

Ein Eingriff in die Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechte des Polizei-Hauptpersonalrats oder der örtlichen Personalräte durch die Neuordnung der Fachaufsicht ist für die GdP nicht akzeptabel und muss daher von Anfang an ausgeschlossen werden.

Die umfassende Beteiligung der Beschäftigten bei der Gestaltung von Veränderungsprozessen hat in Nordrhein-Westfalen eine lange Tradition und hat daher auch spezifische Instrumente im Personalvertretungsrecht hervorgebracht. Insbesondere das Instrument der prozessbegleitenden Mitbestimmung (§ 65 Abs.1, S.2 LPVG) und der erweiterte Maßnahmenbegriff (§ 66 Abs.1, S.2 LPVG) sichern eine breite und frühzeitige Beteiligung der Beschäftigten bei Organisationsveränderungen.

Mit dem Gesetzentwurf werden die Landesoberbehörden nicht zu Mittelbehörden im Sinne von § 7 Landesorganisationsgesetz (LOG). Damit sind Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechte auch nicht - wie im LPVG grundsätzlich für einen mehrstufigen Aufbau vorgesehen - über die Schaffung eines Bezirkspersonalrats i. S. v. § 50 LPVG abgesichert. Für die Personalräte in der Polizei bleibt es daher beim zweistufigen Aufbau. Gleichwohl ist es aber zu erwarten, dass im Rahmen der Fachaufsicht mitbestimmungspflichtige Tatbestände berührt werden. Dies gilt spätestens dann, wenn das Audit im Ergebnis zu Anpassungen in der auditierten Behörde führt.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Verlagerung der Fachaufsicht auf die Landesoberbehörden kann vor dem Hintergrund der damit beabsichtigten Intensivierung der Qualitätssicherung dazu führen, dass die Möglichkeiten, insbesondere der örtlichen Personalräte, auf Maßnahmen der Behörde einzuwirken, eingeschränkt werden. Das gilt immer dann, wenn sich Maßnahmen aus dem Auditprozess ergeben, sofern die örtlichen Personalräte an diesem Prozess nicht unmittelbar selbst beteiligt werden.

Zur Wahrung der Rechte der örtlichen Personalräte im Rahmen der prozessbegleitenden Mitbestimmung ist es daher aus Sicht der GdP zwingend erforderlich, diese am Audit zu beteiligen und ihnen die Möglichkeit zu geben, auf aus dem Audit abgeleitete Maßnahmen entsprechend der Vorgaben des LPVG frühzeitig einzuwirken. Geschieht das nicht, entsteht durch die Neuausrichtung der anlassunabhängigen Fachaufsicht ein mitbestimmungsfreier Raum. Das wäre für die Akzeptanz des neuen Verfahrens bei den Beschäftigten fatal.

Aus Sicht der GdP ist es erforderlich, eine Orientierung der Beteiligung sowohl der örtlichen Personalräte als auch des Polizei-Hauptpersonalrats entsprechend der Regelungen, die das LPVG für den ähnlich strukturierten Themenkomplex des Arbeitsschutzes in § 77 LPVG vorsieht. Hier ist die



Zweites Gesetz zur Änderung des POG
Verbändeanhörung des Ministeriums des Innern

Dienststelle verpflichtet, den Personalrat bei allen im Zusammenhang mit dem Arbeitsschutz stehenden Besichtigungen und Fragen hinzuzuziehen.

Ein entsprechendes Verfahren ist in einer Dienstvereinbarung zur Beteiligung des Polizei-Hauptpersonalrats und der örtlichen Personalräte im Rahmen der Fachaufsicht zu regeln.

Darüber hinaus ist im Blick zu halten, dass auch für die Personalräte - sowohl auf örtlicher Ebene als auch im Polizei-Hauptpersonalrat - durch die Intensivierung einer anlassunabhängigen Fachaufsicht Mehraufwände entstehen, die gegebenenfalls zusätzliche Freistellungen erfordern werden. Das gilt sowohl für den Polizei-Hauptpersonalrat, der in die Rahmenplanungen für die Fachaufsicht auch über die bereits angedachte Schaffung einer Leitungskonferenz Polizei NRW im Innenministerium voll eingebunden bleiben muss, als auch für die örtlichen Personalräte, die zumindest im Rahmen einer laufenden Auditierung entsprechende Mehraufwände stemmen müssen.

Im Anschluss an die erste Verbändeanhörung haben Verhandlungen zwischen dem Polizei-Hauptpersonalrat und dem Ministerium des Innern mit dem Ziel des Abschlusses einer entsprechenden Dienstvereinbarung begonnen, waren aber zum Zeitpunkt der Abgabe dieser Stellungnahme nicht abgeschlossen.

1.4 Erfolgsfaktor klare Verantwortlichkeiten

Über das Ministerium des Innern muss gewährleistet bleiben, dass sich die Fachaufsicht der Landesoberbehörden an einem einheitlichen Rahmenplan und methodischen Standards orientiert. Dabei kommt es entscheidend darauf an, dass eine klare und unmissverständliche Aufgabenabgrenzung zwischen den Landesoberbehörden besteht.

Die GdP begrüßt es daher ausdrücklich, dass dies im Rahmen einer zu schaffenden Leitungskonferenz Polizei NRW unter Beteiligung des Polizei-Hauptpersonalrats geschehen soll, in dem auch die Fachaufsicht als fester Themenkomplex aufgenommen werden soll. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Startbedingungen der Landesoberbehörden zwingend erforderlich.

Der Gesetzentwurf lässt dem gegenüber keinen eindeutigen Schluss zu, ob mit der Einrichtung des LZPD als Koordinierungsstelle für Audits eine Weisungsbefugnis gegenüber LKA und LAFP verbunden ist. Das gilt insbesondere mit Blick auf die Zuständigkeiten des LZPD für die Konzeptionierung, Koordinierung und Fortentwicklung der Audits – einschließlich des Audithandbuchs und Auditjahresplans. In der Folge muss auch die Frage gestellt werden, wie und in welcher rechtlichen Form die Vorgaben des LZPD über das LKA an die KPB weitergegeben werden sollen. Letztlich bleibt offen, ob das LZPD „nur“ einen Rahmen vorgibt, in dem sich die Aufsichtsaufgaben des LKA mit eigenen Entscheidungs- und Gestaltungsmöglichkeiten bewegen.



Zweites Gesetz zur Änderung des POG
Verbändeanhörung des Ministeriums des Innern

2 Zur Neuordnung der Zuständigkeiten der Landesoberbehörden - insbesondere § 13a POG

Die mit dem Gesetzentwurf vorgenommenen sonstigen Änderungen in den §§ 13, 13 a und 13 b POG zeichnen ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs im Wesentlichen Entwicklungen der vergangenen Jahre nach, werfen aber aus Sicht der GdP Fragen mit Blick auf die Entwicklung der Rolle des LZPD auf.

Die Entflechtung der Zuständigkeiten zwischen dem Ministerium des Innern und dem LZPD im Bereich der Liegenschaftsangelegenheiten, Haushalts- und Wirtschaftsangelegenheiten, Informations- und Kommunikationstechnik erreicht der Gesetzentwurf durch eine vollständige Verlagerung der Zuständigkeit auf das LZPD. Hierdurch stellt sich die Frage, inwieweit zentrale Koordinierungsaufgaben vollständig vom Ministerium des Innern auf das LZPD übergehen, oder ob es bei der Koordinationsfunktion des Ministeriums des Innern im Verhältnis der Landesoberbehörden zueinander bleibt.

So bleibt offen, ob die Verlagerung der Zuständigkeit für Haushaltsangelegenheiten dazu führt, dass künftig die Verantwortung für zentrale Beschaffungen, die aktuell durch die Fachlichkeit von LKA und LAFP begleitet werden, allein beim LZPD liegt.

Ebenso stellt sich die Frage, ob mit der Zuständigkeit für Haushaltsangelegenheiten auch die selbständige Zuweisung von Personalbudgets für die Kreispolizeibehörden und die übrigen Landesoberbehörden gemeint ist.

Hierdurch wird die Wahrnehmung von Beteiligungsrechten des Polizei-Hauptpersonalrats, der weiter beim Ministerium des Innern angesiedelt bleibt, zumindest deutlich erschwert. Es ist zu erwarten, dass sich der Aufwand des Polizei-Hauptpersonalrats für die Wahrnehmung seiner Pflichten in den genannten Bereichen allein durch die räumliche Distanz erhöht.