Internationales Institut für
Staats- und Europawissenschaften

International Institute for Comparative Government and European Policy
Institut International d'Institutions et de Politiques Européennes

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

Polizeireform Baden-Württemberg

Eine Strukturanalyse im Auftrag des Innenministeriums

Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse in Leitsätzen

Stuttgart, den 25. Januar 2016

Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften

Anschrift
Matterhornstraße 90
D - 14129 Berlin

Kommunikation
Telefon +49 (0) 30.2061.399-0
Telefax +49 (0) 30.2061.399-9

Internet
Email post@internationales-institut.de
Homepage www.internationales-institut.de

(1) Der Kontext

Die Polizeireform Baden-Württemberg steht im Kontext der Bemühungen, die Polizei des Landes zukunftsfähig zu machen, sie den veränderten Rahmenbedingungen und Gefährdungslagen anzupassen und über Organisations- wie Verfahrensänderungen den Sicherheitserwartungen der Bevölkerung zu entsprechen. Reformbedarf stellte sich dabei auf unterschiedlichen Ebenen: aufgrund der zunehmend ausdifferenzierten und komplexer werdenden Deliktsformen, dem Anwachsen grenzüberschreitender Kriminalität, der sich mit der Digitalisierung und der rasanten technischen Entwicklung verbindenden Handlungsmöglichkeiten sowie einer zunehmenden Verflechtung lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Sicherheitspolitiken.

(2) Übergreifende Zielvorstellungen

In Anerkenntnis der sich mit den erweiternden Gefährdungen verändernden Sicherheits- und Ordnungsbedürfnisse der Bevölkerung entschied die 2011 ins Amt tretende Landesregierung eine Polizeireform vorzusehen, die sich an folgenden übergreifenden Zielvorstellungen ausrichten sollte: Schaffung einer leistungsfähigen, effizienten und ausgewogenen Polizeistruktur; Freisetzung personeller Synergien (um den Streifen- und Ermittlungsdienst zu stärken); Qualitätssteigerung bei der Wahrnehmung polizeilicher Kernaufgaben (durch organisatorische Maßnahmen); Stärkung der Bereiche mit bestehenden und künftig erwartbaren Handlungserfordernissen; Optimierung und Standardisierung des Technikeinsatzes; Bündelung der polizeilichen Aus- und Fortbildung.

(3) Das Vorgehen

In einem weit ausdifferenzierten und frühzeitig auch nach außen geöffneten Verfahren gewährleistete man zunächst eine umfassende Bestandsaufnahme, die nach einer Analyse der Ausgangssituation in eine auch im Ländervergleich ungewöhnlich breite Konzeptions- und Gestaltungsphase mündete. Sie bildete die Basis (und wirkte als Nukleus) für die nachfolgenden Organisationsentscheidungen – unter Berücksichtigung einer Reihe von Grundsätzen wie: Abbau von Hierarchien und Führungsebenen, Reduzierung der Zahl operativer Dienststellen, Herstellung vergleichbarer Dienststellengrößen oder auch Bündelung spezialisierter Aufgaben. Die dementsprechenden Erkenntnisse mündeten in eine Konkretisierung der Zielvorstellungen, formten sich zu Eckpunkten und prägten die nachfolgenden Handlungsoptionen, die soweit als möglich quantitativ und qualitativ unterfüttert waren und Organisations- wie Leistungsvergleiche einbezogen.

(4) Organisationsstrukturen I: Konzentration und Bündelung

Im Ergebnis kam es zu Konzentrations- und Bündelungsprozessen auf der Führungsebene durch die Gestaltung des äußeren Organisationsaufbaus als Zwei-Ebenen-Modell (Verschmelzung der früheren [4] Landespolizeidirektionen mit den [37] Polizeipräsidien und Polizeidirektionen in eine dem Innenministerium unmittelbar nachgeordnete Organisationsebene), den Aufbau von 12 vergleichbaren und leistungsstarken Regionalen Polizeipräsidien (anstelle der auf die Stadt-/Landkreise ausgerichteten Dienststellenstruktur), die Beibehaltung des LKA Baden-Württemberg und die Bildung von drei Spezialpräsidien (Einsatz, Technik/Logistik/Service sowie Bildung und Personalgewinnung/Hochschule für Polizei Baden-Württemberg). Die Vorschläge wurden vor der Verabschiedung unter Hinzuziehung der Fachöffentlichkeit und der Erfahrungen in anderen Flächenländern breit diskutiert und politisch, so weit als möglich, konsensfähig gemacht. Im Ergebnis ist erwartbar, dass sich die erhofften Skalen-, Verbund-, Spezialisierungs- und Kongruenzvorteile in mittelfristiger Perspektive einstellen werden.

(5) Organisationsstrukturen II: Stärkung der Basiseinheiten

Die durch die Auflösung von organisatorischen „Zwischenebenen“ frei werdende Personalreserve wurde, wie vorgesehen, zur Stärkung der polizeilichen Basiseinheiten, also der Reviere eingesetzt, wobei der Innenminister an der zugesagten Aufstockung von zwei Stellen zusätzlichen Personals für jedes Revier festhielt. Das Argument der politischen Opposition, nach dem die Reform einen „Abbau der Polizeipräsenz in der Fläche“ bedeute, konnte so nicht mehr aufrechterhalten werden. Hinzu tritt, dass die in den Regionalpräsidien eingerichteten Kriminaldauerdienste, spezialisierten Verkehrsunfallaufnahmen sowie Führungs- und Lagezentren eine flächendeckende Verfügbarkeit von Spezialwissen garantieren sollen. Im Ergebnis stellt die Organisationsreform eine deutliche problemorientierte Straffung der Polizeiorganisation dar, die einen erkennbaren Kapazitäts- und Kompetenzgewinn auf der Führungsebene mit einer Stärkung der Basiseinheiten verbindet. Als Problem verbleibt die dadurch gewachsene Distanz zwischen den beiden Ebenen, sowohl territorial als auch funktional; ihr sollte man im Rahmen einer Überprüfung der Reformfolgen gesonderte Aufmerksamkeit schenken.

(6) Verfahrensüberprüfung

Diese strukturorganisatorischen Innovationen verbanden sich mit einer Überprüfung der tradierten, häufig eher kleinteiligen (Verwaltungs-)Verfahren und förderten eine Prozessdiskussion, die sich auf die mit den Organisationsveränderungen verbundenen

Konsequenzen, horizontal wie vertikal, richtete („die neue Struktur mit Leben erfüllen“). Das laufende Monitoring der Reform und ihrer Folgen sowie die vorgesehene Evaluation sollten diesen Aspekt berücksichtigen, um eine der Konzentration und Bündelung von Organisationseinheiten komplementäre Straffung der Abläufe zu sichern. Als vorteilhaft könnte es sich hier erweisen, dass die Reform nicht als Teil einer generellen Verwaltungsreform konzipiert, sondern „aus der Polizei selbst heraus“ entwickelt wurde. Es steht mithin zu erwarten, dass die primär polizeifachliche Sicht auch zeitnahe Verfahrensinnovationen fördern wird.

(7) Transparenz und Beteiligung: nach innen wie nach außen

Während der Reformprozess „nach außen“ in den Routinen des parlamentarischen Verfahrens und vorgesehener Anhörungsprozesse verlief, wurde „nach innen“ frühzeitig entschieden, die Beteiligten und Betroffenen über ein sehr aufwendiges Interessenbekundungsverfahren an und in den Prozess (ein) zu binden. Dabei gelang es, die in Teilen schwierigen Umsetzungsprozesse für das Personal weitgehend einvernehmlich zu gestalten - keine Selbstverständlichkeit bei Reformen hoheitlicher Verwaltungen dieses Ausmaßes. Die Umsetzung des Prinzips „Personal folgt der Aufgabe“ gelang und förderte die nachfolgende Akzeptanz der Reform.

(8) Erkennbare Ergebnisse und Wirkungen

Derart umfassende Reformprozesse wie die Polizeireform in Baden-Württemberg bedürfen einer längeren Vollzugs- und Beobachtungsphase, um belastbar über Ergebnisse und Wirkungen Auskunft geben zu können. Immerhin lassen sich bereits heute, nicht zuletzt aufgrund des internen und methodisch aufwendigen Monitoring, eine Reihe zweifelsfrei positiver Ergebnisse und entsprechender Wirkungen identifizieren: So war der Ansatz ganzheitlich geprägt, beinhaltete eine fast vollständige Überprüfung des polizeilichen Aufgabenbestandes und stellte dessen Bedarfsorientierung sicher; stand und steht durchgehend die Funktionalität und Leistungsorientierung der Einrichtungen und Akteure im Vordergrund; blieben Transparenz und Legitimation im Zeitablauf gewährleistet; und suchte man durch die Erstellung einer realistischen „Investitionsbilanz“ die Kostenentwicklung einnahmen- wie ausgabenseitig zu kontrollieren. Die Konzentrations- und Bündelungsprozesse greifen, die polizeiliche vor Ort-Präsenz und Ordnungsleistung scheint unangetastet, auch im Rahmen untypischer Herausforderungen; nachhaltige Defizite oder „Sicherheitslücken“ wurden dem Gutachter anlässlich seiner Bereisungen im Land nicht bekannt.

(9) Nachbesserungsbedarf

Im Ergebnis der systematischen Analyse der Polizeireform und der zahlreichen in Baden-Württemberg geführter vor Ort-Gespräche sieht der Gutachter 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. Während sich die Asymmetrie und Ungleichzeitigkeit der Reform mit dem Aussparen des Revierbereichs (jenseits der personellen Aufstockung) in dem verfolgten Reformansatz verbindet, verweisen die anderen beiden Aspekte auf Personalfragen. So gelingt es dem angesprochenen Präsidium nur schwer, ausreichend qualifiziertes Personal für komplexere technische Fragestellungen zu gewinnen (zumal es zurecht in Stuttgart platziert ist, hier aber dem beträchtlichem Wettbewerb um Hochqualifizierte unterliegt) und werden generell erhebliche Probleme erkennbar, gute Bewerber für den Polizeidienst zu gewinnen. Da es sich dabei (auch) um ein länderübergreifendes Problem des öffentlichen Dienstes handelt, sind die Möglichkeiten einer landesspezifischen Abhilfe eher beschränkt.

(10) Die Polizei Baden-Württemberg im Ländervergleich

Im Vergleich der Flächenländer und der dort erkennbaren Ansätze, die Landespolizeien zu reformieren und „zukunftsfähig“ zu machen, sei schließlich darauf verwiesen, dass die Polizei Baden-Württemberg derzeit eine gewisse Führungsrolle für sich reklamieren kann. Das verbindet sich mit dem methodisch anspruchsvollen Vorgehen, der ungewöhnlich breiten empirisch-analytischen Fundierung und einem politisch sensiblen Verfahren. Es wäre deshalb durchaus erwägenswert, vom Land aus auf eine deutlich verbesserte Kooperation und Koordination der Landespolizeien und des Verhältnisses zur Bundespolizei (und anderen Diensten) hinzuwirken. Die großen und in Teilen erschreckenden verwaltungsbezogenen Defizite, die die Bewältigung der derzeitigen Flüchtlingskrise in Deutschland erkennen lässt, schiene ein geeigneter Anlass, eine erweiterte Kooperation einzufordern, ihr ggf. voranzugehen und sie in laufende nationale wie internationale Abstimmungsprozesse einzubringen.

J.J. Hesse/20. Januar 2016