

## **.SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis**



Promberger, Kurt et al. (2006):

### **Die Polizei als Manager von Sicherheit und Ordnung? Betriebswirtschaftliche Steuerungskonzepte für die Polizei (Teil 1)**

SIAK-Journal – Zeitschrift für  
Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis  
(1), 3-13.

doi: 10.7396/2006\_1\_A

*Um auf diesen Artikel als Quelle zu verweisen, verwenden Sie bitte folgende Angaben:*

Promberger, Kurt et al. (2006). Die Polizei als Manager von Sicherheit und Ordnung? Betriebswirtschaftliche Steuerungskonzepte für die Polizei (Teil 1), SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (1), 3-13, Online: [http://dx.doi.org/10.7396/2006\\_1\\_A](http://dx.doi.org/10.7396/2006_1_A).

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2006

Hinweis: Die gedruckte Ausgabe des Artikels ist in der Print-Version des SIAK-Journals im Verlag NWV (<http://nwv.at>) erschienen.

Online publiziert: 4/2014

## Betriebswirtschaftliche Steuerungskonzepte für die Polizei – Die Polizei als Manager von Sicherheit und Ordnung? (Teil 1)

Die Umsetzung betriebswirtschaftlicher Steuerungskonzepte und die Implementierung entsprechender Führungsinstrumente sind der zentrale Fokus von Modernisierungsbestrebungen des öffentlichen Sektors. Entsprechend den Prinzipien des New Public Management sollen Verwaltungsleistungen nicht nur klar definiert und für die "Kunden" transparent sein, sondern auch kostengünstig erbracht und in Hinblick auf ihre Wirksamkeit stärker an strategische Zielformulierungen gebunden werden. Der Versuch, diese Managementprinzipien auf die öffentliche Verwaltung zu übertragen, macht auch vor der Polizei nicht halt. Entwickelt sich die Polizei damit zum Manager von Sicherheit und Ordnung?

Betriebswirtschaftlich betrachtet stellen öffentliche Verwaltungen Dienstleistungsunternehmen mit einem breit gefassten Leistungsspektrum dar, bei welchen – neben der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns – insbesondere der "unternehmerische" Erfolg bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen als zusätzliches Beurteilungskriterium stärker zu berücksichtigen ist (Csoka 1998, 389-390). Die hier fokussierte Annäherung der öffentlichen Verwaltung an den privaten Sektor mag möglicherweise als Provokation anmuten, bringt jedoch eines klar zum Ausdruck: Betriebswirtschaftliche Managementmethoden und Instrumente halten Einzug in Amtsstuben.

Eingebettet in Konzepte wie das in der Schweiz gebräuchliche Modell "Wirkungsorientierte Verwaltungsführung" (WOV) und das in Deutschland bekannte "Neues Steuerungsmodell" (NSM) wird so die Einführung von Instrumenten und Maßnahmen als Reformelemente wie Dezentralisierung, Kongruenz von Ressourcenverantwortung und Fachkompetenz, Führung durch Zielvereinbarung, outputorientierte Budgetierung, Globalbudgetierung, Kos-



### Kurt Promberger

**Kurt Promberger, ao. Univ.-Prof. Dr.,**  
Leiter des Zentrums für Verwaltungsmanagement an der Universität Innsbruck; Geschäftsführer des Instituts für Verwaltungsmanagement.  
e-mail:  
kurt.promberger@uibk.ac.at

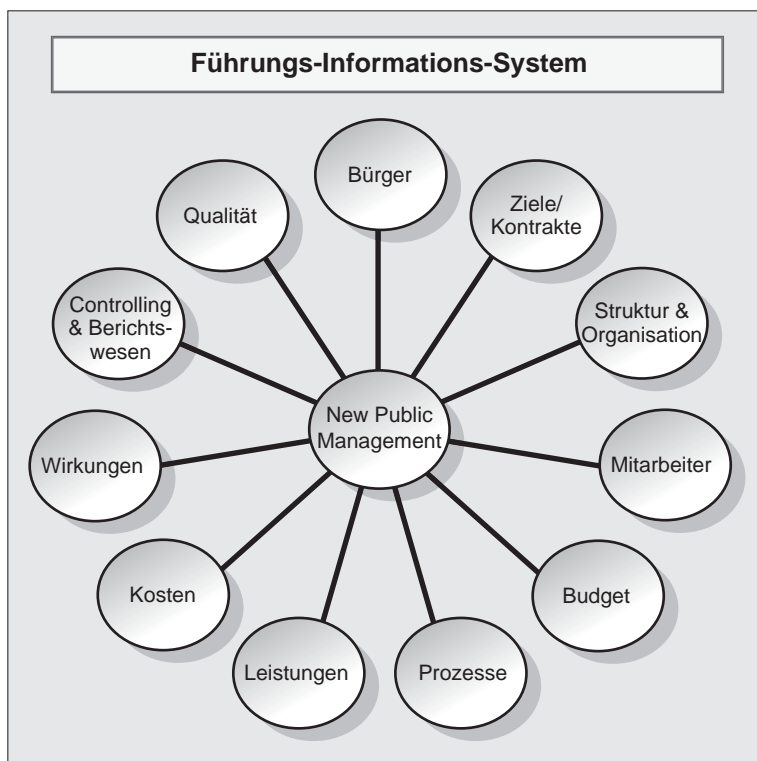
### Dagmar Koschar

**Dagmar Koschar, Mag.,**  
Freie wissenschaftliche Mitarbeiterin im Zentrum für Verwaltungsmanagement an der Universität Innsbruck.  
e-mail:  
dagmar.koschar@verwaltungsmanagement.at



### Daniel Koler

**Daniel Koler, Mag.,**  
Lehrbeauftragter im Zentrum für Verwaltungsmanagement an der Universität Innsbruck.  
e-mail:  
daniel.koler@verwaltungsmanagement.at



#### ELEMENTE DES NEW PUBLIC MANAGEMENT

(Grafik: Quelle Koschar)

ten- und Leistungsrechnung, Controlling, Berichtswesen und Führungsinformationssysteme, Prozessmanagement, Personalentwicklung, Kontraktmanagement sowie Bürger-, Kundenorientierung und Qualitätsmanagement vorangetrieben (Boyne 2002, 97; Budäus 1998, 3; Ferlie/Steane 2002, 1460; Promberger 2003b, 54-57; Stark 2002, 137).

**Ziele und Merkmale des New Public Management.** New Public Management (NPM)-geleitete Verwaltungsreformen zielen darauf ab, die Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen zu optimieren. Eng damit verbunden ist die Forderung nach Erhöhung der Effizienz des Verwaltungshandelns, die sich in einer möglichst kostengünstigen Erstellung öffentlicher Leistungen<sup>1</sup> ausdrückt. Doch einseitige Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen genügen dem An-

spruch des NPM nicht, denn Leistungen sollen nicht nur kosteneffizient erbracht werden, sondern auch effektiv, d.h. zweckmäßig sein und zu den gewünschten gesellschaftlichen Wirkungen führen (Pollitt/Bouckaert 2000, 6).

Mit der Fokussierung auf Effizienz und Effektivität wird ein Paradigmenwechsel vollzogen, der eine Abkehr von inputorientierten Steuerungsmechanismen mit sich bringt. Nicht mehr die Zuweisung an bestimmte Ausgaben gebundene Finanzmittel, die Kontrolle des öffentlichen Haushalts, der ungeachtet der erreichten Wirkungen ordnungsgemäß vollzogen werden muss, stehen im Mittelpunkt, sondern der Mehrwert, der für die Bürger bzw. "Kunden" geschaffen werden soll (Promberger et al. 2005a, 19). Hier eröffnet sich eine weitere Grundprämisse des NPM: Das Leistungsspektrum bzw. das Verwaltungshandeln orientiert sich am Abnehmer oder Leistungsempfänger, die dadurch von einer erhöhten Transparenz, verbesserten Kundenorientierung sowie Kundenfreundlichkeit profitieren. Im Sinne der Forderung "Value for Money" sollen die Bürger für geleistete Abgaben (Steuern, Gebühren etc.) einen adäquaten (qualitativ hochwertigen) Gegenwert in Form staatlicher Leistungen erhalten.

Diesen Forderungen vermag die öffentliche Verwaltung wohl nur dann zu entsprechen, wenn sie sich von bürokratischen Zwängen befreien und durch Flexibilitätszugewinne ihre Handlungs- und Entscheidungsspielräume vergrößern kann (Promberger et al. 2005b, 47). Dies verweist auf die plakativ als "steuern statt rudern" (Osborne/Gaebler 1993, 34) beschriebene Trennung von Politik und Verwaltung und meint damit die Befähigung von Politik und Verwaltungsführung, sich auf ihre Kernkompetenzen zu besinnen (Promberger et al. 2005a, 19). In der Folge ist die politisch-administrative Führung aufgerufen, strategische Ziele zu definieren ("Was soll grundsätzlich erreicht werden?"), während

**PRINZIPIEN DES  
NEW PUBLIC MANAGEMENT**

Grafik: Quelle Koschar  
<http://www.eurac.edu/Press/Academial/11/Artikel1.aps> (Stand:04.09.2005).

<b>Professionelles und verantwortungsbewusstes Management</b>	Die Rechenschaftslegung erfordert eine genaue Zuordnung der Verantwortung. Im Gegenzug müssen für Führungskräfte Handlungsspielräume geschaffen werden.
<b>Leistungsmessung</b>	Die Rechenschaftslegung erfolgt über die Effizienz und Effektivität des öffentlichen Dienstes. Dies erfordert die Formulierung von operationalen Zielen und die Messung der Zielerreichung (Leistungsindikatoren).
<b>Outputsteuerung</b>	Die Ressourcenzuteilung und die Vergabe von Belohnungen werden mit der Leistungsmessung (Outputsteuerung) verbunden. Damit einhergehend erfolgt eine Dezentralisierung der Ressourcenbewirtschaftung. Bei der Outputsteuerung wird die Verfahrenskontrolle durch eine Ergebniskontrolle ersetzt.
<b>Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung</b>	Die öffentliche Verwaltung wird in produktorientierte, operative Einheiten aufgespalten und mit aufgabenadäquaten, fachlichen und ressourcenbezogenen Kompetenzen ausgestattet. Die Einheiten erhalten ein Globalbudget, das für die Zielerreichung flexibel eingesetzt werden kann. Überdies wird die Bereitstellung öffentlicher Leistungen von deren Produktion unterschieden. Ferner werden innerhalb des öffentlichen Sektors sowie zwischen öffentlichem und privatem Sektor auf der Grundlage von Kontraktmanagement Auftraggeber- und Auftragnehmer-Beziehungen geschaffen.
<b>Stärkung des Wettbewerbgedankens</b>	Der Wettbewerb wird als Schlüssel zu niedrigeren Kosten und besseren Standards betrachtet. Als geeignete Mittel zur Stärkung des Wettbewerbgedankens gelten Kontrakte und Ausschreibungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung.
<b>Einsatz privatwirtschaftlicher Managementmethoden</b>	Bewährte Methoden aus dem privatwirtschaftlichen Sektor sollen in den öffentlichen Sektor übertragen werden.
<b>Mehr Effizienz bei der Verwendung von Ressourcen</b>	Die Effizienz soll durch umfassende Kostensenkungsprogramme erhöht werden. Ferner wird angeregt, für eine Einschränkung von Folgekosten staatlicher Regulierungen für den Unternehmenssektor einzutreten.

der Vollzug des Verwaltungshandelns – unter bestmöglicher Nutzung ihres Expertenwissens sowie ihrer Kenntnis über Kundenerwartungen, quantitativen und qualitativen Leistungsanforderungen – in den Verantwortungsbereich der ausführenden Verwaltung übergeht. Sie beantwortet also für sich selbst die Frage, wie die Ziele erreicht werden sollen.

Das Bemühen, eine derartig ökonomisch geprägte Kultur der Entscheidungsfindung, der Wahrnehmung von Führungsverantwortung und Leistungserbringung unter Zuhilfenahme betriebswirtschaftlicher Instrumente in der öffentlichen Verwaltung gedeihen zu lassen, nahm seinen Ausgang in den 1980er-Jahren.<sup>2</sup> In diesen Jahren kam es in mehreren Industrieländern (insbesondere in Großbritannien, USA, Australien, Kanada, Neuseeland und Skandinavien) zu Reformen des öffentlichen Sektors und zu Veränderungen, die sich vor allem auf Aufgaben, Strukturen und Organisationen des politisch-administrativen Systems bezogen und Ausdruck der veränderten Werthaltungen der sie konstituie-

renden und legitimierenden Gesellschaftssysteme waren (Promberger 2002, 51). Diese Veränderungen und Reformbestrebungen kommen einer "Revolution" (Denhardt/Denhardt 2000, 549) gleich, die auf vielfältige Ursachen zurückgeführt werden kann.

**Auslöser des New Public Management.**

Als bedeutsamster Reformauslöser wird die in den meisten westlichen Industriestaaten seit den 1970er-Jahren spürbare und sich in weiteren Jahren verschärfende finanzielle und ökonomische Krise genannt (Butcher 2003, 2; Kirkpatrick et al. 2005, 52). In der Folge waren die Regierungen mit zumeist desaströsen Finanzlagen der öffentlichen Haushalte konfrontiert, welche es tendenziell unmöglich machten, die traditionell betriebene Strategie, für die Bewältigung neuer Aufgaben und Problemlagen zusätzliche Finanz- und Personalmittel zu fordern, weiterzuverfolgen. Gleichzeitig erscheinen Sparmaßnahmen, verbunden mit punktuellen oder pauschalen Leistungskürzungen, bei derartigen Haus-

Das Bemühen, eine ökonomisch geprägte Kultur der Entscheidungsfindung, der Wahrnehmung von Führungsverantwortung und Leistungserbringung unter Zuhilfenahme betriebswirtschaftlicher Instrumente in der öffentlichen Verwaltung gedeihen zu lassen, nahm seinen Ausgang in den 1980er-Jahren.

Ein weiterer volkswirtschaftlicher Aspekt betrifft den zunehmend stärker spürbaren internationalen Wettbewerbsdruck, der eine Diskussion über die Verbesserung ökonomischer Standortbedingungen auslöst.

Die aufgezeigten Entwicklungen und Veränderungen verlangen nach neuen Steuerungsformen der Verwaltung.

Die Polizei soll dem Recht zur Durchsetzung verhelfen, aber auch dem besonderen Einzelfall gerecht werden.

haltskrisen und offensichtlichen Struktur-schwächen keine adäquaten Mittel mehr zu sein. Ein weiterer volkswirtschaftlicher Aspekt betrifft den zunehmend stärker spürbaren internationalen Wettbewerbsdruck, der eine Diskussion über die Verbesserung ökonomischer Standortbedingungen auslöst. Dabei wird häufig die mangelnde Modernität der öffentlichen Verwaltung als infrastruktureller Wettbewerbsnachteil aufgezeigt.

Darüber hinaus erscheint die politische Unterstützung der betroffenen Gesellschaften für die Umsetzung expansiver wohlfahrtsstaatlicher Politikvorstellungen mithilfe großstaatlicher Bürokratien eingeschränkt. Das Phänomen der Bürokratie- und Politikverdrossenheit bezeichnet dabei die Unzufriedenheit mit dem öffentlichen Leistungsangebot, welche einhergeht mit einem grundsätzlichen Glaubwürdigkeitsverlust etablierter politischer und administrativer Akteure.

Impulse gehen zudem vom voranschreitenden gesellschaftlichen Wertewandel aus, indem traditionelle Pflicht- und Akzeptanzwerte zugunsten eines Strebens nach individueller Selbstentfaltung und Mitgestaltung in den Hintergrund rücken. Dieser Wandel bleibt nicht ohne Auswirkungen auf den Staatsdienst, dessen Legitimation schwindet und der sich gegenüber einer anspruchsvolleren Bürgerschaft durch Leistung rechtfertigen muss. Aber auch die Mitarbeiter im öffentlichen Sektor werden von diesem Trend insofern erfasst, als dass ein zunehmender Teil der Beschäftigten nach mehr Eigenverantwortung strebt und seine Motivation von interessanten Arbeitsinhalten abhängig macht (Schröter/Wollmann 2005, 63-64).

Die aufgezeigten Entwicklungen und Veränderungen verlangen also nach neuen Steuerungsformen der Verwaltung (Thom/Ritz 2004, 22). Die tradierte öffentliche Verwaltung, der das Bürokratiemodell von Max Weber zugrunde liegt, gerät unter den genannten Bedingungen unter Druck,

der sie zur Erneuerung zwingt. Sprachlich – und somit den Paradigmenwechsel kennzeichnend – haben sich die daraus resultierenden Reformen unter dem Begriff des New Public Managements formiert (Promberger et al. 2005b, 44).

**Folgen für die Polizei.** An der Polizei als partizipativem und integrativem Teil der Gesellschaft gehen die technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen nicht vorüber (Rüenauf 2003, 95). Sie haben Auswirkungen auf das Aufgabenfeld, die Organisation der Polizei, die Qualifikationsanforderungen und auch das polizeiliche Selbstverständnis (Schulte/Kokoska 1997, 111).

Die Polizei soll angesichts zunehmender Komplexität gesellschaftlicher Probleme in der Lage sein, flexibel und schnell auf neue Herausforderungen zu reagieren. Sie soll Probleme nicht nur verwalten, sondern in enger Zusammenarbeit mit anderen Akteuren und Institutionen lösen. Sie soll dem Recht zur Durchsetzung verhelfen, aber auch dem besonderen Einzelfall gerecht werden. Sie soll bürgernahe Polizeiarbeit leisten, aber die bürgerlichen Freiheitsrechte nicht beeinträchtigen. Sie soll neue Kriminalitätsformen bekämpfen, aber bisherige Aufgaben nicht vernachlässigen. Sie soll stetig mehr und bessere Arbeit leisten, aber auch nicht mehr kosten. Diese Anforderungen kollidieren mit der traditionellen bürokratisch ausgerichteten Steuerungslogik, welche für die beschriebenen Aufgaben nicht ausgerichtet ist. Dies ist umso folgenreicher, als die Polizei sich den neuen Herausforderungen nicht entziehen kann (Christe-Zeyse 2005, 12-13).

**Internationale Trends.** Dass sich die Polizei diesen Herausforderungen stellt, indem sie sich verstärkt anderen Organisationskulturen entstammenden Management-Strategien bedient (Behr 2004, 145), zeigen internationale Trends. So sind in den meisten westlichen Industrieländern

Bestrebungen zu beobachten, die Leistungs- und Wirkungsergebnisse polizeilicher Aktivitäten zu messen, Verbesserungspotentiale zu identifizieren, Prozesse schneller und wirtschaftlicher zu gestalten, Strategien zu formulieren oder zu verfeinern, um damit die Effizienz und die Effektivität polizeilicher Arbeit zu optimieren (Christe-Zeyse 2004, 126).

Eine Vorreiterrolle nimmt dabei als Vertreter der angelsächsischen Länder das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland ein. Die Organisation und die Führung des Polizeidienstes waren in den letzten 15 Jahren weit reichenden Veränderungen durch NPM-Reformen unterworfen. Entgegen den radikalen Verwaltungsreformen, den andere britische öffentliche Verwaltungen z.B. im Gesundheitsbereich, öffentlichem Verkehrswesen etc. im Zuge der Verwaltungsmodernisierung ausgesetzt waren, haben NPM-Reformen in britischen Polizeieinheiten beinahe zehn Jahre später Einzug gehalten. Die meisten organisatorisch unabhängigen, regionalen Polizeieinheiten sind gegenwärtig mit der Implementierung von Reformen bezüglich Restrukturierung und Leistungsmessung beschäftigt.

Neue Systeme des Budget- und Performancemanagements betten sich ebenso ein wie neue Methoden des Personalmanagements. Obwohl leistungsorientierte Bezahlung noch nicht thematisiert wird, gibt es doch Auszeichnungsverfahren, individuelle Leistungskritiken und managementorientierte Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen. Regionales und dezentrales Finanzmanagement führt dazu, dass finanzielle und operative Entscheidungen besser auf lokale Bedürfnisse abgestimmt werden können.

Obwohl die Idee des internen Marktes und des Wettbewerbs in der Polizei bisher weniger zum Tragen kommt, dehnt sich die Auslagerung von Catering, Informationsdiensten und Fuhrparkwartung aus. Zudem wird die Polizei ermutigt, sich um

Partnerschaften mit dem privaten Sektor zu bemühen (Promberger et al. 2003a, 2).

Dass diese Partnerschaften mit dem privatwirtschaftlichen Sektor auch der "anderen Seite", also gewinnorientierten Unternehmen, Impulse für verbesserte Managementleistungen und Unternehmensergebnisse geben können, zeigt das Beispiel eines großen deutschen Dienstleistungsunternehmens. Für dieses wurden nach Entscheidung der Konzernspitze die Führungsmethoden der New Yorker Polizei, mit welchen die Ermittlungsbehörde die Leistung der Polizeireviere gesteigert hat, für die Niederlassungen adaptiert: Die Verantwortung für Erfolge liegt nunmehr eindeutig bei den Niederlassungen. Die Unternehmenszentrale steuert diese mit Hilfe eines Kennzahlensystems. Die gute Vergleichbarkeit führt zu einem Erfolgswettbewerb und so zur systematischen Steigerung der Leistung (Lindenau 2005, 8).

Dass dieser Austausch zwischen dem privaten und öffentlichen Sektor mit dem Ziel des gegenseitigen Lernens zunehmend Fuß fasst, zeigt auch ein Beispiel aus dem Polizeipräsidium Köln im deutschen Nordrhein-Westfalen (NRW). Führungskräfte des Polizeipräsidiums haben in Kölner Unternehmen hospitiert, um in der Privatwirtschaft gezielte Einblicke in dortige Organisations- und Personalstrukturen zu erhalten. Im Vergleich der Elemente des Steuerungs- und Führungssystems der Polizei NRW mit den Steuerungs- und Führungsinstrumenten der Wirtschaft sollten die Hospitanten in ausgewählten Bereichen wie Budgetierung, Controlling und Prozessoptimierung Möglichkeiten zur Optimierung der polizeiinternen Arbeitsabläufe und Strukturen identifizieren. Die zahlreichen Kontakte zu Unternehmen und ihren leitenden Mitarbeitern sind bereichernd und für die Führungsverantwortlichen der Polizei und die Polizei selbst nutzenbringend. Denn Führungsfragen und Lösungsstrategien in der öffentlichen Verwaltung und in privaten Unternehmen sind

Neue Systeme des Budget- und Performancemanagements betten sich ebenso ein wie neue Methoden des Personalmanagements.

Die Polizei wird ermutigt, sich um Partnerschaften mit dem privaten Sektor zu bemühen.

In Nordrhein-Westfalen haben Führungskräfte des Polizeipräsidiums in Kölner Unternehmen hospitiert, um in der Privatwirtschaft gezielte Einblicke in dortige Organisations- und Personalstrukturen zu erhalten.

Mittlerweile nimmt die bereits angesprochene Landespolizei Nordrhein-Westfalen aufgrund ihres Erfahrungsspektrums eine Referenzposition bei der Umsetzung betriebswirtschaftlicher Managementmethoden ein, die unter dem Begriff "Neues Steuerungsmodell" subsumiert werden.

Die Umsetzung der neuen Steuerungsphilosophie "Wirkungsorientierte Verwaltungsführung" in Schweizer Polizeiorganisationen ist Teil einer grundlegenden, auf strategischen Überlegungen basierenden Neuausrichtung des Systems der inneren Sicherheit.

prinzipiell eng verwandt (Wagner 2003, 156-157).

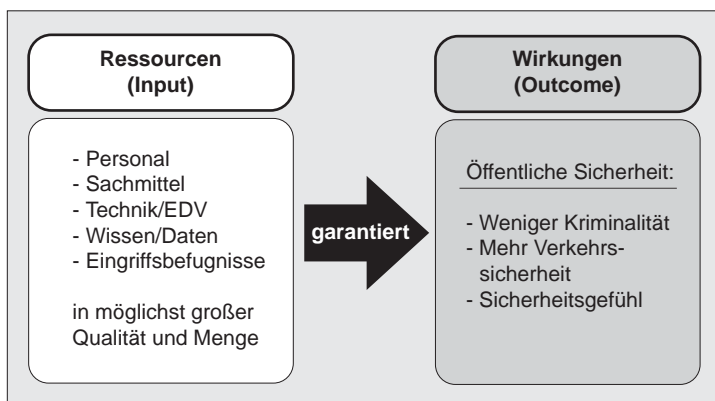
Dieser Erkenntnis folgend, sind vor rund zehn Jahren in den einzelnen Ländern der Bundesrepublik Deutschland die ersten zaghaften Schritte unternommen worden, Managementinstrumente in die Polizei einzuführen (Christe-Zeyse 2005, 5). Mittlerweile nimmt die bereits angesprochene Landespolizei Nordrhein-Westfalen aufgrund ihres Erfahrungsspektrums eine Referenzposition bei der Umsetzung betriebswirtschaftlicher Managementmethoden ein, die unter dem Begriff "Neues Steuerungsmodell" subsumiert werden und die Elemente Zielvereinbarungen, dezentrale Ressourcenverantwortung, Budgetierung, Outputsteuerung, Controlling (z.B. Kosten- und Leistungsrechnung) umfassen. Die Einführung dieser Elemente war dabei Teil eines sechsstufigen Reformprogramms. Ausgehend von der Einführung einer zweigeteilten Laufbahn, einer Änderung der Ablauforganisation, einer aufgabenkritischen Analyse polizeilicher Leistungen sowie dem Aufbau eines Kommunikationssystems sollte die Einführung des Neuen Steuerungsmodells erfolgen und der Reformprozess mit der Implementierung eines neuen Kooperationsstils der Polizei enden (Lange/Schenck 2002, 109). Mittlerweile wurde das Reformprogramm weiterentwickelt. Seit 2001 wird nunmehr das "Steuerungs- und Führungssystem der Polizei NRW" forciert. Dieses hält am Neuen Steuerungsmodell fest und sieht weitere Maßnahmen der Organisationsentwicklung (z.B. Schichtdienstmanagement, Prozesssteuerung), der Personalentwicklung sowie ein integriertes Qualitätsmanagement mit Instrumenten wie Bürger-, Kunden- und Mitarbeiterbefragungen, Mitarbeitergespräche, Qualitätszirkel und Vorschlagswesen vor (Innenministerium NRW o.A., 1).

Die Umsetzung der neuen Steuerungsphilosophie "Wirkungsorientierte Verwaltungsführung" in Schweizer Polizeiorgani-

sationen ist Teil einer grundlegenden, auf strategischen Überlegungen basierenden Neuausrichtung des Systems der inneren Sicherheit, wobei sich basierend auf den Ergebnissen einer vom Zentrum für Verwaltungsmanagement an der Universität Innsbruck durchgeführten Erhebung höchst unterschiedliche Umsetzungsgrade feststellen lassen. Konnten einige Polizeiorganisationen frühzeitig erste Erfahrungen mit diversen Steuerungsinstrumenten sammeln, haben sich andere noch nicht mit der betreffenden Materie beschäftigt oder stehen erst am Anfang ihrer Reformbemühungen. Die Schwerpunkte der realisierten Managementreformen konzentrieren sich bisher auf die Einführung leistungsorientierter Steuerungselemente wie Bildung von Leistungskatalogen zur Leistungserfassung, output- bzw. outcomeorientierte Budgetierung, gebunden an Zielvereinbarungen, Kostenleistungsrechnung sowie Kontraktmanagement und Auslagerung von Leistungen an private Anbieter. Zudem hat die Legislative durch die Festlegung entsprechender gesetzlicher Bestimmungen und Verordnungen den Rahmen der Managementreformen weitestgehend definiert (Promberger 2005a, 134-140).

**Polizeiarbeit als effiziente und effektive Dienstleistung.** Die hier skizzierten Ansätze einer Modernisierung der Polizei machen zweifelsohne deutlich: Die Polizei hat die sich verändernden Rahmenbedingungen erkannt und ist nicht mehr eine klassische Hoheitsverwaltung, sondern ein Dienstleistungsunternehmen im Nonprofit-Bereich, welches professionell agieren und sich im Sinne einer ausgeprägten Kundenorientierung fragen muss, ob ihre Leistungen für den Kunden nützlich sind und seinen Anforderungen entsprechen (Waßmann 1998, 42-44).

Wenn Polizeiarbeit Dienstleistung am Bürger und Gemeinwesen ist, dann stellt sich die Frage, wie der sicherlich steigen-



### DIE POLIZEI IM BÜROKRATISCHEN VERSTÄNDNIS

(Grafik: Quelle Christe-Zeyse 2005, 14).

de Bedarf an polizeilichen Dienstleistungen zukünftig gedeckt werden kann, ohne vor dem Hintergrund der ökonomischen Rahmenbedingungen auf die Verfügbarkeit zusätzlicher personeller und finanzieller Ressourcen vertrauen zu können. Im Gegensatz zu anderen Dienstleistungsbereichen, die teilweise an andere Wirtschaftsregionen ausgelagert werden und damit kostengünstiger wirtschaften können, ist der Dienstleistungsbereich der inneren Sicherheit standortgebunden, wird damit permanent teurer und möglicherweise für einige gesellschaftliche Gruppen unbezahlbar, wenn darauf nicht rechtzeitig reagiert wird (Feltes 1997, 117).

Die Polizei ist also gefordert, einen Wandel von einseitigen Ressourcenbetrachtungen (Inputorientierung) hin zu Effizienz- und Effektivitätsbetrachtungen zu vollziehen. Die Ausweitung von Ressourcen im Sinne von mehr Personal, mehr Haushaltsmitteln, mehr Eingriffsbefugnissen, mehr Regelungen und mehr Kontrollen kann – im Sinne der hier aufgezeigten Rahmenbedingungen polizeilicher Arbeit – keine alleingültige Steuerungsperspektive mehr sein.

Wurden in der Vergangenheit im Sinne des bürokratischen Steuerungsmodells mehr Ressourcen gefordert, und wurde die Ausweitung der Ressourcen in der Folge als Garantie für die Erreichung anvisierter Wirkungen verstanden, so geht ein moder-

nes Management in der Polizei differenzierter an Problemstellungen heran, als dies in bürokratisch strukturierten Organisationen üblich ist. Probleme können nach wie vor in einer mangelhaften Ressourcenausstattung begründet oder die Folge suboptimaler Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen bzw. mangelhafter Motivation sein. Bevor nun allerdings Führungsverantwortliche in der Polizei mehr Ressourcen fordern, werden sie im Sinne der neuen Steuerungsphilosophie bestrebt sein, auf der Basis der verfügbaren betriebswirtschaftlichen Steuerungsdaten fundierte Ursachenanalysen zu betreiben, dabei auch andere Stellgrößen abseits der Inputseite prüfen. Diese Stellgrößen betreffen das, was die Polizei tut und wie sie es tut.

Betrachtet werden also polizeiliche Maßnahmen und Leistungen, die von der Polizei "produziert" werden: Streifen, Präventionsprogramme, Ermittlungen, Observationen, Beratungen, Verkehrsunfallaufnahmen etc. Polizeiführungskräfte als Manager interessieren sich in Hinblick auf die geforderte Einhaltung von Effizienz und Effektivität bei der polizeilichen Aufgabenerfüllung vor allem für zwei zentrale Fragestellungen: Werden die Ressourcen so eingesetzt, dass damit ein Maximum bzw. ein Optimum an Leistung erzeugt werden kann? Sind die Leistungen geeignet, die gewünschten Wirkungen zu erzielen?

Die Polizei ist gefordert, einen Wandel von einseitigen Ressourcenbetrachtungen (Inputorientierung) hin zu Effizienz- und Effektivitätsbetrachtungen zu vollziehen.

Ein modernes Management in der Polizei geht differenzierter an Problemstellungen heran, als dies in bürokratisch strukturierten Organisationen üblich ist.



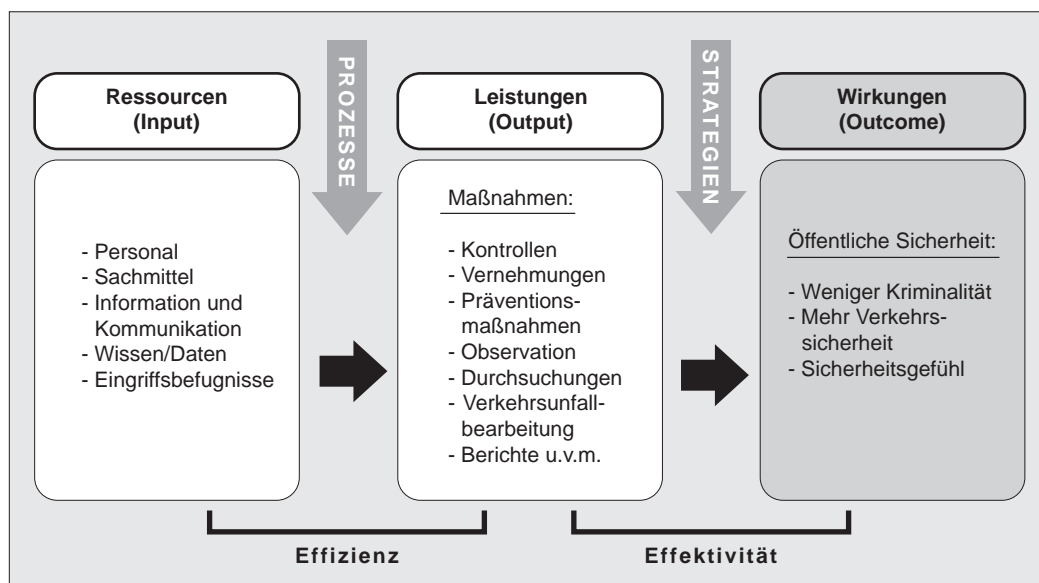
Ein Strategieproblem zeigt sich z.B. dann, wenn die Anzahl der motorisierten Streife ständig steigt, sich aber das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung dennoch nicht verbessert.

Eine ineffiziente Leistungserstellung ist, der betriebswirtschaftlichen Logik folgend, in der Regel auf ein Prozess- bzw. Verfahrensproblem zurückzuführen. Dieses liegt offensichtlich dann vor, wenn z.B. überproportional viele Polizisten im Innendienst erforderlich sind, um einen Polizisten auf Streife zu schicken.

Führen polizeiliche Maßnahmen oder Leistungen nicht zur gewünschten Wir-

derzusetzen, um mithilfe eines Grundverständnisses über wirtschaftliche Abläufe richtige Fragen zu stellen, Informationen zu bewerten und richtige Entscheidungen zu treffen (Wehe 1998, 18). Dies hat aber auch Auswirkungen auf polizeiliche Bildungseinrichtungen: Sie müssen nicht nur in die Reformen der Polizei eingebunden sein, von ihnen müssen auch Impulse ausgehen (Feltes 1997, 118).

**DIE POLIZEI IM VERSTÄNDNIS DES NEW PUBLIC MANAGEMENT**  
(Grafik: Quelle Christe-Zeyse 2005, 16)



Dies hat aber auch Auswirkungen auf polizeiliche Bildungseinrichtungen: Sie müssen nicht nur in die Reformen der Polizei eingebunden sein, von ihnen müssen auch Impulse ausgehen.

kung, so handelt es sich um ein Strategieproblem. Ein Strategieproblem zeigt sich z.B. dann, wenn die Anzahl der motorisierten Streife ständig steigt, sich aber das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung dennoch nicht verbessert. Dies kann den Führungskräften einen Hinweis darauf geben, dass motorisierte Streifen die falsche Strategie sind, um die subjektive Sicherheit zu erhöhen (Christe-Zeyse 2005, 13-17).

Führungskräfte sind also gefordert, die Hintergründe der Reformnotwendigkeiten zu verstehen und sich vermehrt mit betriebswirtschaftlichen Begriffen auseinan-

**Kein Primat der Ökonomie.** "Die richtigen Dinge richtig tun" – diese Forderung ist der Polizei nicht neu, sie versucht schon immer, ihr gerecht zu werden. Häufig folgen diesem Hinweis kritische Argumente, die den Nutzen betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente für die Polizei anzweifeln. In der Tat kann die Polizei – im positiven Sinne – nicht aufhören, eine bürokratische Organisation zu sein, da die Regelmäßigkeit der Polizei, ihre Beständigkeit, Objektivität und Verlässlichkeit aus demokratiepolitischer Sicht höchst bedeutsam sind (Christe-Zeyse 2005, 19). Polizeiar-

## Zusammenfassung

beit basiert auf Gesetzen und die Rechtmäßigkeit polizeilichen Handelns hat stets Vorrang vor Effektivitäts- und Effizienzüberlegungen. Das Primat der Ökonomie (Nogala 2001, 200) kann also für die Polizei nicht gelten. Trotz zunehmender Bedeutung von Kosteninformationen darf die Steuerung der Polizeiarbeit nicht einseitig auf Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen beruhen, denn es ist wohl ein grundlegendes Bedürfnis der Gesellschaft, dass Leistungen der Polizei angemessen und den "Kunden" ohne Einschränkungen zugänglich sind (Promberger et al. 2005a, 220). Das Umfeld öffentlicher Verwaltungen kann mit dem eines Unternehmens am freien Markt deshalb nicht direkt verglichen werden (Becker/Wöhler 2004), die Polizei wird niemals wie ein privatwirtschaftliches Unternehmen agieren können. Aber die Polizei kann – vor dem Hintergrund der geschilderten Rahmenbedingungen – betriebswirtschaftliche Managementkonzepte auf die Übertragbarkeit auf die Polizei prüfen, Instrumente gemäß ihren spezifischen Bedürfnissen adaptieren und sich verstärkt mit der Effizienz und Effektivität ihrer Arbeit auseinandersetzen.

**Ausblick.** Wie der Weg zur Effizienz und Effektivität in der Praxis bestritten wird, soll in weiteren Beiträgen aufgezeigt werden. Betriebswirtschaftliche Grundlagen bilden den Ausgangspunkt für eine vertiefende Betrachtung von New Public Management in der Polizei anhand internationaler Fallstudien. Schwerpunkte werden hierbei betriebswirtschaftlich orientierte Steuerungsmodelle und ihre Konzeption für die betrachteten Polizeiorganisationen sowie Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung sein, ohne jedoch kritische Aspekte auszusparen. In diesem Sinne – Fortsetzung folgt in der nächsten Ausgabe des .SIAK-Journal.

***Dieser Artikel zeigt auf, mit welchen Herausforderungen sich die öffentliche Verwaltung angesichts der sich verändernden gesellschaftlichen, technischen und ökonomischen Rahmenbedingungen konfrontiert sieht und wie sie sich – im Sinne des New Public Management – diesen Herausforderungen durch die Implementierung betriebswirtschaftlicher Managementkonzepte und Instrumente zur Unternehmensführung stellt.***

***An der Polizei gehen diese Veränderungen nicht vorüber. Sie haben Auswirkungen auf das Aufgabenfeld, die Organisation der Polizei, die Qualifikationsanforderungen und auf das polizeiliche Selbstverständnis. Internationale Trends, insbesondere in westlichen Industrieländern wie z.B. Großbritannien, Deutschland, Schweiz zeigen auf, dass betriebswirtschaftliche Managementkonzepte für die Polizei von zentraler Bedeutung sind und sich die Polizei – auch in Hinblick auf die Aus- und Weiterbildung – verstärkt mit betriebswirtschaftlichen Begriffen auseinandersetzen und ein Grundverständnis über wirtschaftliche Abläufe fördern muss.***

***Die Polizei löst sich aus ihrer Rolle als klassische Hoheitsverwaltung und kann als Dienstleistungsunternehmen verstanden werden, das Polizeiarbeit effizient (kostengünstig) und als Dienstleistung am Bürger und Gemeinwesen effektiv (wirksam) erbringt. Dennoch sind einer starken privatwirtschaftlichen Orientierung der Polizei Grenzen gesetzt: Die Rechtmäßigkeit polizeilichen Handelns hat stets Vorrang vor Effizienz- und Effektivitätsüberlegungen. Aber die Polizei kann betriebswirtschaftliche Managementkonzepte hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit prüfen, Instrumente gemäß polizeispezifischen Anforderungen adaptieren und sich verstärkt mit der Effizienz und Effektivität ihrer Arbeit auseinandersetzen.***

Internationale Trends, insbesondere in westlichen Industrieländern wie z.B. Großbritannien, Deutschland, Schweiz zeigen auf, dass betriebswirtschaftliche Managementkonzepte für die Polizei von zentraler Bedeutung sind.

Die Polizei löst sich aus ihrer Rolle als klassische Hoheitsverwaltung und kann als Dienstleistungsunternehmen verstanden werden, das Polizeiarbeit effizient (kostengünstig) und als Dienstleistung am Bürger und Gemeinwesen effektiv (wirksam) erbringt.

Das Umfeld öffentlicher Verwaltungen kann mit dem eines Unternehmens am freien Markt nicht direkt verglichen werden.

## Literaturhinweise

<sup>1</sup> Der Begriff "Leistung" steht für "Produkt" als Ergebnis des Verwaltungshandelns. Vertreter der Verwaltungspraxis stehen der Bezeichnung "Produkt" nicht ohne Vorbehalte gegenüber, da der Begriff dem Dienstleistungscharakter vieler öffentlicher "Produkte" nicht gerecht wird und einen physisch fassbaren Produktionsprozess unterstellt.

<sup>2</sup> Die von den konservativen Regierungen unter Thatcher (Großbritannien) und Reagan (USA) ausgegebene Parole zur Redimensionierung des finanziell nicht mehr als leistbar geltenden Wohlfahrtsstaates hat sich vor allem als Rückzug des Staates auf seine Kernaufgaben durch umfassende Privatisierungsmaßnahmen manifestiert. Der als träge und unflexibel beurteilte Verwaltungsapparat sollte ua durch einen Abbau der Regelungsdichte ("Weniger, aber dafür bessere Gesetze") sowie durch radikale Wettbewerbsorientierung (Liberalisierung, verpflichtende Ausschreibungen etc) zu einer kundenorientierten Serviceeinrichtung getrimmt werden.

### Weiterführende Literatur:

Becker, R./Wöhler, B. (2004). Strategieumsetzung mit der Balanced Scorecard – Theorie und Praxis, in: Fisch, R./Beck, D. (Hg) Komplexitätsmanagement. Methoden zum Umgang mit komplexen Aufgabenstellungen in Wirtschaft, Regierung und Verwaltung, Wiesbaden, 185-197.

Behr, R. (2004). Supervision in der Polizei – eine Unterstützung bei Veränderungsprozessen, in: Kuratorium der Polizeiführungs-Akademie Münster (Hg) Organisationsentwicklung und die Probleme der Gestaltung von Veränderungsprozessen bei der Polizei, Dresden, 143-188.

Boyne, G. (2002). Public and private Management: What's the difference? *Journal of Management Studies* 39 (1), 97-122.

Budäus, D. (1998). Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management – Eine Einführung, in: Budäus D./Conrad, P./Schreyögg, G. (Hg) *New Public Management*, Berlin/New York, 1-10.

Butcher, T. (2003). Modernizing civil services: an era of reform, in Buchter, T./Massey, A. (Hg) *Modernizing civil services*, Cheltenham/Northampton, 1-15.

Christe-Zeyse, J. (2004). Mal sehen, wie's die anderen machen. Benchmarking und Vergleichsringe als Mittel zur Qualitätssicherung, *Die Polizei* 5 (04), 125-134.

Christe-Zeyse, J. (2005). Mit dem Dreissigtonner auf der Rennbahn. Das Spannungsverhältnis zwischen bürokratischem Paradigma und modernem Management, in: Christe-Zeyse, J. (Hg) *Modernes Management in der deutschen Polizei. Erfahrungsberichte aus der Praxis*, Frankfurt, 11-24.

Christe-Zeyse, J. (2005). Vorwort, in: Christe-Zeyse, J. (Hg) *Modernes Management in der deutschen Polizei. Erfahrungsberichte aus der Praxis*, Frankfurt, 5-6.

Csoka, St. (1998). Haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen des New Public Management in Österreich, in: Neisser, H./Hammerschmid, G. (Hg) *Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich*, Wien, 389-419.

Denhardt, R./Denhardt J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering, *Public Administration Review* 60 (6), 549-559.

Feltes, Th. (1997). Eine Reform der Polizei beginnt mit einer Reform der Ausbildung, *Die Polizei* 4 (97), 115-119.

Ferlie, E./Steane, P. (2002). Chancing developments in NPM, *International Journal of Public Administration* 25 (12), 1459-1469.

Innenministerium NRW (oA). Vision 2004. Das Steuerungs- und Führungssystem der Polizei NRW. Unveröffentlichtes Arbeitspapier, oA.

Kirkpatrick, I./Ackroyd, St./Walker, R. (2005). *The New Managerialism and Public Service Professions*, New York.

Lange, H.-J./Schenck, J.-C. (2002). Neue Steuerungsmodelle in der Polizei: Auswirkungen auf die lokale Sicherheit, in: Prätorius, R. (Hg) *Wachsam und kooper-*

- ativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent, Baden-Baden, 108-119.
- Lindenau, R. (2005). Vorbild New York, *Havard Business Manager* 5 (05), 8-10.
- Nogala, D. (2001). Ordnungsarbeit in einer globalisierten Welt – Die neue Mischökonomie des Polizierens und der Polizei, in: Fehérváry, J./Stangl, W. (Hg) *Polizei zwischen Europa und den Regionen*, Wien, 184-222.
- Osborne, D./Gaebler, T. (1993). *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York.
- Pollitt, Ch./Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform – A Comparative Analysis*, New York.
- Promberger, K. (2002). *Controlling für Politik und öffentliche Verwaltung*, Wien.
- Promberger, K./Koler, D./Rauskala I. (2003). *Polizeimanagement im Vereinigten Königreich. Arbeitspapier des Zentrums für Verwaltungsmanagement, Universität Innsbruck*. Online im Internet URL: <http://www.verwaltungsmanagement.at/602/uploads/10654232940.pdf> (Stand 31.08.2005) (zitiert a).
- Promberger K./Traxl M./Schlager-Weidinger, N. (2003). *Verwaltungsmodernisierung durch Enterprise Resource Planning Systeme. Steuerung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen durch den Einsatz betriebswirtschaftlicher Standardsoftware*, Wien/Graz. (zitiert b).
- Promberger, K./Koler, D./Koschar, D. (2005). *Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung in der Polizei. Grundlagen und internationale Fallstudien*, Wien/Graz. (zitiert a).
- Promberger, K./Greil, L./Simon, M. (2005). *Pilotprojekt Flexibilisierungsklausel. Ein österreichischer Weg zum New Public Management*, Wien/Graz. (zitiert b).
- Rüenauf, A. (2003). *Erste Reformfortschritte im Bereich der Organisationsentwicklung*, in: Steffenhausen, K.-J. (Hg) *Modernisierung gestalten Fortschritt ermöglichen*. Ein Beitrag zur Umsetzung des Steuerungs- und Führungssystems der Polizei NRW beim Polizeipräsidium Köln, Hilden/Rhld., 95-100.
- Schröter, E./Wollmann, H. (2005). *New Public Management*, in: Blanke B. (Hg) *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden, 63-74.
- Schulte, R./Kokoska, W. (1997). *Aus- und Fortbildung der Polizei in einer sich wandelnden Gesellschaft*, *Die Polizei* 4 (88), 111-114.
- Stark, A. (2002). *What is the New Public Management?* *Journal of Public Administration Research and Theory* (12), 137-151.
- Thom, N./Ritz, A. (2004). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*, Wiesbaden.
- Wagner, N. (2003). *Erste Reformschritte im Bereich der Personalentwicklung. Personalentwicklung von Führungskräften durch Hospitationen in Unternehmen der "freien Wirtschaft"*, in: Steffenhausen, K.-J. (Hg) *Modernisierung gestalten Fortschritt ermöglichen. Ein Beitrag zur Umsetzung des Steuerungs- und Führungssystems der Polizei NRW beim Polizeipräsidium Köln, Hilden/Rhld.*, 143-169.
- Waßmann, H. (1998). *Neues Steuern und Qualitätsmanagement – Widerspruch / Ergänzung*, in: Kuratorium der Polizei-Führungsakademie Münster (Hg) *Die Polizei im neuen Steuerungsmodell*, Lübeck, 31-44.
- Wehe, D. (1998). *Professionelle Gestaltung von Veränderungsprozessen – Schlüsselanforderungen für Führungskräfte im neuen Steuerungsmodell und Qualitätsmanagement*, in: Kuratorium der Polizei-Führungsakademie Münster (Hg.) *Die Polizei im neuen Steuerungsmodell*, Lübeck, 17-29.