

.SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis



Gruber, Klaus (2009):

New Public Management. Moderne Qualitätssicherung in europäischen Polizeisystemen

SIAC-Journal – Zeitschrift für
Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis
(1), 4-19.

doi: 10.7396/2009_1_A

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

Gruber, Klaus (2009). New Public Management. Moderne Qualitätssicherung in europäischen Polizeisystemen, SIAC-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (1), 4-19, Online: http://dx.doi.org/10.7396/2009_1_A.

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2009

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

Online publiziert: 3/2013

New Public Management

Moderne Qualitätssicherung in europäischen Polizeisystemen



KLAUS GRUBER,
Leiter des Referates Kriminaldienst,
Bezirkspolizeikommando Linz-Land.

Im vorliegenden Beitrag sollen die wichtigsten Eckpunkte einer vergleichenden Darstellung zur Verbesserung der Polizeiarbeit, die als Masterarbeit des Masterstudienganges „Kriminologie und Polizeiwissenschaft“ an der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum/Deutschland approbiert wurde, präsentiert werden.¹

Eine Organisation, die ihre Qualität prüfen will, muss in der Lage sein, die eigene Position objektiv und zielorientiert einzuschätzen. Der Grundgedanke der Selbstbewertung setzt damit auf die Organisationskultur als Stütze eines fortlaufenden Prozesses, in dem Qualitätsbewusstsein in abbildbare Ziele umgesetzt und auf alle Ebenen übertragen wird. Alle Mitarbeiter haben dabei ihre Funktion und Verantwortung für die Gesamtleistung der Organisation zu verstehen. Sowohl die notwendige Qualifikation als auch die entsprechende Motivation sind Grundvoraussetzungen. Für die notwendigen Veränderungsprozesse in der Organisationskultur, welche die Mitarbeiter erreichen sollen, bedarf es längerfristig zu planender Umsetzungsmaßnahmen. Von der Entwicklung des „New Public Management“ wird ein Bogen zum Qualitätsmanagement in europäischen Polizeieinheiten gespannt. Drei aktuelle Anwendungsbeispiele polizeilicher Qualitätssicherungssysteme werden in der Folge beschrieben und miteinander verglichen. Es handelt sich dabei um das „Baseline-Assessment“ der Polizei in Großbritannien, das „Benchmarking-Projekt“ der Polizei des Landes Berlin (Deutschland) und das „Police Rating“ ausgewählter Kantonspolizeien der Schweiz.

ENTWICKLUNG, GRUNDSÄTZE, INSTITUTIONELLE VERANKERUNG

New Public Management hat die Aufgabe, die Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen zu optimieren. Damit verbunden ist die Forderung nach einer Erhöhung der Effizienz des Verwaltungshandelns und nach Effektivität hinsichtlich der gesellschaftlichen Wirkung.² Dies beinhaltet und erfordert Verwaltungsreformen, welche den Paradigmenwechsel weg von einer inputorientierten Steuerung hin zu einem System der leistungs- und wirkungsorientierten Steuerung vollziehen (Output- und Outcomesteuerung).

Die finanzielle und ökonomische Krise der 70er Jahre in den westlichen Industriestaaten gilt als Auslöser für Reformbestrebungen in der öffentlichen Verwaltung. Dies dürfte auch der Grund für die vorerst eingetretenen starken Privatisierungstendenzen von vormals staatlich wahrgenommenen Aufgaben gewesen sein. Gewisse Aufgaben, welche traditionell zum Leistungsspektrum des Staates gehörten, konnten nun auch durch private Institutionen, teilweise noch dazu kostengünstiger, flexibler und kundenfreundlicher, erledigt werden. Dazu kommt der durch die Globalisierung ausgelöste internationale Wettbe-

werbsdruck, der auch eine Diskussion über die Verbesserung der Standortbedingungen auslöste.

Dabei wurde die mangelnde Modernität der öffentlichen Verwaltungen oft als Wettbewerbsnachteil identifiziert.

Die Regierungen dieser Staaten sahen sich aufgrund eingeschränkter Finanzhaushalte gezwungen, vom Ritual der Forderung nach zusätzlichen Personal- und Budgetmitteln für die Bewältigung neuer Aufgaben abzuweichen.³

Hinzu kommt der gesellschaftliche Wertewandel in Form der Abkehr der Bürger von einer gewissen „Obrigkeithörigkeit“ gegenüber den staatlichen Organen hin zur Forderung nach einer bürgerorientierten, flexiblen und leistungsfähigen staatlichen Verwaltung mit effizienter Verwendung der zur Verfügung stehenden Steuermittel. 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. Dies verweist auf die plakativ als „steuern statt rudern“⁴ beschriebene Trennung von Politik und Verwaltung und meint damit die Befähigung von Politik und Verwaltungsführung, sich auf ihre Kernkompetenzen zu besinnen. In der Folge ist die politisch-administrative Führung aufgerufen, strategische Ziele zu definieren („Was soll grundsätzlich erreicht werden?“), während der Vollzug des Verwaltungshandelns in den Verantwortungsbereich der ausführenden Verwaltung übergeht. Der Vollzug des Verwaltungshandelns hat sich dabei an quantitativen und qualitativen Leistungsanforderungen zu orientieren und Expertenwissen auf bestmögliche Weise zu nutzen. Damit beantwortet die Verwaltung

selbst die Frage, wie die Ziele erreicht werden sollen. Dies stellt eine revolutionäre Entwicklung in einem System dar, das auf der Annahme beruht, dass sorgfältig ausgewählte, gut ausgebildete und gewissenhaft geführte Beamte in Kombination mit den erforderlichen Sachmitteln, mit einschlägigen Verfahrensbestimmungen und ausreichenden Eingriffsbefugnissen quasi automatisch eine optimale Leistung erbringen werden (klassische Inputsteuerung).⁵

Aufgrund der Besonderheit der Aufgabenstellung der Polizei und ihrer starken Bindung an die Rechtmäßigkeit ihres Handelns sind der privatwirtschaftlichen Orientierung zwar Grenzen gesetzt, dennoch sind betriebswirtschaftliche Managementkonzepte hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit zu prüfen. New Public Management macht auch vor der Polizei nicht Halt, auch wenn die Umsetzung oft mit einiger Verzögerung verbunden ist.⁶

EINFÜHRUNG MODERNER MANAGEMENTMETHODEN IN DER POLIZEI

Vor einigen Jahren war der Begriff „modernes Management in der Polizei“ in Deutschland noch positiv besetzt. Es herrschte Aufbruchsstimmung und der technische Fortschritt eröffnete neue Wege für das Management.

Inzwischen blickt man dort auf derartige Veränderungstendenzen jedoch weniger euphorisch.

Haben doch von der Politik verordnete und vom Einsparungsgedanken zur Konsolidierung der schrumpfenden Haushalte getragene „Modernisierungsprojekte“ ihre Spuren hinterlassen, welche oft unter Zeitdruck implementiert wurden. Ausufernde Bürokratie in Form neuer Vorschriften zur Erfassung von Kennzahlen, Arbeitszeiten

sowie Berichtspflichten, mangelhafte Computerprogramme und Datenfriedhöfe führen bei einigen Beobachtern zum Eindruck, die Polizei beschäftige sich nur noch mit sich selbst und verwalte nebenher noch etwas Kriminalität.

Die Erarbeitung von Managementstrategien, Controlling und der Dezentralisierung von Verantwortung kann aber auch mit effektiven und effizienten (Dienst-)Leistungen korrespondieren.

Gemeinsam Ziele definieren, an deren Umsetzung arbeiten, Gestaltungsmöglichkeiten nutzen, versuchen, besser zu werden, überprüfen, ob man es geschafft hat, Erfolg haben und vor allem Wirkungen mit seiner Arbeit zu erzielen, das ist anspruchsvoll und anstrengend, führt aber auch zu einer Zufriedenheit mit seinem Beruf und steigert das Selbstwertgefühl. Es kennzeichnet den großen Unterschied zwischen der manipulativen Abarbeitung von Arbeitsaufträgen und professionalisiertem sinn- und zielorientiertem Handeln.⁷ Bei der Implementierung der genannten Maßnahmen ist somit besonders darauf zu achten, der wichtigsten Ressource für die erfolgreiche Umsetzung dieser modernen Managementmethoden – den Mitarbeitern – genügend Aufmerksamkeit und Achtung insbesondere in Form von Information und Kommunikation zu widmen. Irrtümer und Vorurteile können von vornherein durch eine klare Informationspolitik und Transparenz vermieden werden. Die Betroffenen haben oft den Eindruck, dass durch die Einführung dieser Methoden lediglich der Druck auf sie erhöht und durch Leistungskennzahlen eine Durchleuchtung der Mitarbeiterleistungen angestrebt werden soll. Auch der mögliche Missbrauch durch Führungs-

kräfte führt zu Abwehrverhalten und erschwert Akzeptanz.⁸

BENCHMARKING

Das systematische Lernen vom Besten ist international im öffentlichen Dienst erst in jüngerer Zeit zu beobachten, wobei die Kommunen hier eine Vorreiterrolle ausüben.⁹ Seit wenigen Jahren wird das Thema auch in der Polizei diskutiert. Dabei gibt es bei den verschiedenen Projekten Unsicherheit, nach welchen Kriterien Vergleichsringe zusammengestellt werden und wie sie konkret funktionieren sollen. Vergleichsringe sind in diesem Fall Zusammenschlüsse von Behörden, um ein Benchmarking, also einen Leistungsvergleich, durchzuführen.¹⁰

Der entscheidende Vorteil gegenüber der Privatwirtschaft liegt darin, dass in der Regel keine Betriebsgeheimnisse vorliegen.

Ein psychologisches Hemmnis liegt darin, dass ein Vergleich für Menschen nur dann akzeptabel erscheint, wenn man begründet annehmen kann, beim Vergleich besser abzuschneiden als der Vergleichspartner. Der große Nachteil des Benchmarking bei der Polizei gegenüber der Privatwirtschaft besteht darin, dass ein Vergleich in der Privatwirtschaft für beide Seiten risikolos ist, bei der Polizei aber der Vergleichspartner, der schlechter abschneidet, von der Aufsichtsbehörde gegebenenfalls auch von der Politik unangenehme Folgen zu befürchten hat. Daher müsste zunächst verdeutlicht werden, dass unterschiedliche Ergebniskennzahlen nicht auf Unterschiede in Bezug auf Fleiß, Kompetenz oder Motivation der Mitarbeiter zurückzuführen sind, sondern auf Unterschiede in der Strategie der Ablauforganisation oder auch anderer Variablen. Es

geht nicht darum, Schuldzuweisungen auszusprechen, sondern Verbesserungsmöglichkeiten zu orten. Nicht derjenige, der schlechter abgeschnitten hat, muss sich rechtfertigen, sondern der mit guten Ergebnissen wird von den anderen gefragt, wie diese zustande gekommen sind. Man kann davon ausgehen, dass jene Behörden, deren Ergebnisse unterdurchschnittlich sind, eine eigene Motivation haben, vom Besten zu lernen, um ihre eigenen Ergebnisse zu verbessern. In der Wirtschaft übernimmt diese Funktion der Markt; wer hier schlechte Zahlen einfährt, bekommt ein Problem. Im öffentlichen Dienst werden schlechte Zahlen oft als Argumentationshilfe für höhere Finanzaufwendungen benutzt. Es ist daher anzustreben, dass sich Führungskräfte in der Polizei für die Ergebnisse, Strategien und Prozesse in ihrem Zuständigkeitsbereich verantwortlich fühlen. Die Rolle der Aufsichtsbehörden bestünde darin, einen offenen Erfahrungsaustausch zu initiieren, der es erlaubt, sich ohne Gesichtsverlust möglichen Vergleichspartnern zu stellen.¹¹

Die Implementierung von modernen Qualitätsmanagementkonzepten bei der Polizei soll in erster Linie das Ziel verfolgen, alle vorhandenen Ressourcen effizient und ergebnisorientiert einzusetzen. Das bedeutet keinesfalls eine Aufweichung des Grundsatzes der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Lediglich wird der Fokus auf die Effizienz und Effektivität gelenkt, um damit die vom Gesetzgeber gewünschten Wirkungen optimal aus den vorhandenen Ressourcen zu erzielen.¹² Die Anpassungsfähigkeit der Organisation der staatlichen Verwaltung an die gesellschaftliche Entwicklung ist von zentraler Bedeutung für das Verständnis der aktuellen Reformbestrebungen. Niemand würde es jedoch als Fortschritt ansehen, wenn Werte wie Objektivität, Stabilität, Regelgebundenheit, Überpar-

teilichkeit und Berechenbarkeit dabei aufgegeben würden. Dies ist insbesondere für die Polizei von zentraler Bedeutung, da jede Befugnisausübung der Polizei einen Eingriff in die Freiheitsrechte der Bürger bedeutet und diese somit ein besonderes Rechtfertigungsbedürfnis aufweist.¹³ Polizeibeamte verfügen aufgrund der starken Gebundenheit an diese Werte und Normen über einen Sonderstatus, ein Vergleich mit Mitarbeitern aus der Privatwirtschaft ist daher nur bedingt möglich.

Umso wichtiger ist es, bei den Mitarbeitern von Polizeibehörden das Verständnis für Qualitätssicherung zu wecken.

Mit der Einführung eines Systems für die Umsetzung von Qualitätsmanagement ist der Polizei ein umfassendes Hilfsmittel gegeben, um den neuen Anforderungen gerecht zu werden. Unter den Gesichtspunkten der Effizienz und Effektivität werden sämtliche Tätigkeiten der Organisation darauf ausgerichtet, qualitativ hochwertige Leistungen für den Kunden bzw. Bürger bereitzustellen.¹⁴ Für Polizeibeamte sind daher Kreativität, Partizipation, persönliche Weiterbildung, Anerkennung, Selbstständigkeit, Einfluss und Verantwortung zu wichtigen Elementen des Berufslebens geworden. Die Mitarbeitermotivation ist daher der zentrale Punkt polizeilicher Reformansätze.¹⁵ Die in der Folge näher dargestellten Anwendungsbeispiele polizeilicher Qualitätssicherungssysteme bieten den Polizeieinheiten die Möglichkeit, unter den Gesichtspunkten der Effizienz und Effektivität sämtliche Bestrebungen der Organisation auf qualitativ hochwertige Leistungen für den Kunden (z.B. Bürger) auszurichten, vorhandene Mängel und Defizite zu beseitigen und sich ständig zu verbessern.¹⁶

Die Entscheidung darüber, ob und wel-

ches Qualitätsmanagementsystem in einer Polizeiorganisation zur Implementierung gelangt, unterliegt verschiedenen internen und externen Einflussfaktoren wie zum Beispiel: politischen Vorgaben, finanziellen und personellen Möglichkeiten, Entwicklungsstand im Bereich Qualitätsmanagement, Kontakte zu anderen fachkundigen Institutionen.¹⁷

BASELINE-ASSESSMENT AM BEISPIEL DES HMIC¹⁸ IN GROSS- BRITANNIEN – INSPECTION METHODOLOGIES AUF BASIS DES EFQM¹⁹

Das Polizeiwesen Großbritanniens²⁰ ist in hohem Grad dezentral organisiert. Polizisten werden in Großbritannien nicht als Beamte des Staates oder der Kommunen eingestuft, sondern gelten als unabhängig und nur der Krone verpflichtet.

Die Polizei ist in drei Stufen gegliedert (Tripartite-System): Home Office (Innenministerium), Police Authorities (politische Polizeigremien), Chief Constables (Leiter der regionalen Polizeieinheit – in London Commissioner). Das Home Office ist das britische Innenministerium unter Leitung des Innenministers (Home Secretary). Seine Aufgabe besteht in der Steuerung und Koordination der Zusammenarbeit der Polizeieinheiten ohne Interventionsrecht auf das Tagesgeschäft der Polizei. Durch Gesetzesinitiativen, Finanzierung, Beratung und Weitergabe von Handlungsempfehlungen (good practice) steuert das Home Office als Zentralstelle die Kriminalitätskontrolle und Prävention. Für die Effizienz und Effektivität ist der Innenminister dem Parlament und der Öffentlichkeit verantwortlich.

BASELINE-ASSESSMENT

Seit März 2004 wird in jeder Polizeieinheit in England und Wales, welche dem Home Office zuzuordnen ist, eine perio-

dische Bewertung durchgeführt. Geleitet werden diese jährlich durchzuführenden Reviews vom regional zuständigen HMIC-Inspector (Her Majesty's Inspectorate of Constabulary – HMIC). Unterstützt werden die Inspektoren dabei von erfahrenen Polizeioffizieren und Beamten der regionalen Polizeieinheit, wobei es sich beim Baseline-Assessment primär um ein Self-Assessment handelt. Das HMIC verfügt somit über eine große Bandbreite von qualitativen und quantitativen Informationen, die eine umfangreiche Bewertung jeder regionalen Polizeieinheit ermöglicht. Dadurch entsteht ein maßgeschneidertes Drei-Jahres-Übersichtsprogramm für jede regionale Polizeieinheit. Ergeben sich Hinweise auf Führungsschwächen oder mangelhafte Leistungen des jeweiligen Polizeisystems, ist nach dem Police Reform Act 2002 eine formale Inspektion vorgesehen. Das Baseline-Assessment dient in erster Linie zur Identifizierung der eigenen Stärken und Schwächen jeder regionalen Polizeieinheit.

Im Falle eines durchwegs positiven Ergebnisses dient die Inspektion durch das HMIC lediglich als ein Feedback.

Bei identifizierten Schwächen hat die Polizeieinheit selbst die Möglichkeit, einen Aktionsplan zur Verbesserung zu erstellen, wobei das HMIC das Projekt überwachend begleitet und wenn nötig Hilfestellung anbietet.²¹

Die sieben Leistungsbereiche Citizen Focus (Bürgerorientierung), Reducing Crime (Reduktion von Kriminalität), Investigating Crime (Untersuchung von Delikten), Promoting Safety (Förderung der öffentlichen Sicherheit), Providing Assistance (Hilfestellungen), Resource Use (Ressourceneinsatz), Leadership and Direction (Führung und Strategie) werden in 26 Key Frame-

works unterteilt, wobei jedem Framework mehrere Indikatoren (Statutory Performance Indicators, SPIs) zugeordnet sind.

BEISPIEL: BÜRGERSERVICE – KUNDENZUFRIEDENHEIT UND ERREICHBARKEIT

Die Bewertung dieses Frameworks soll zeigen, in welchem Ausmaß der Polizeidienst die Wünsche und Erwartungen der Bürger erfüllt. Dabei besteht eine direkte Verbindung zu Notrufmanagement, dessen Fokus auf der telefonischen Erreichbarkeit der Polizei liegt.

Eine „schlechte“ Bewertung für das Key Framework Kundenzufriedenheit und Erreichbarkeit erreicht eine Polizeieinheit, wenn sie keine der Kriterien aus dem Vorgabenkatalog erfüllt. Kann die Polizeieinheit Managementansätze und Implementierungspläne vorlegen, die in Richtung der Umsetzung der festgelegten Kriterien weisen, so erlangt sie die Bewertung „mäßig“. Für eine „gute“ Bewertung muss eine Polizeieinheit zusätzlich z.B. ihre öffentlichen Partner effizient in die Dienstleistungsabwicklung eingebunden haben, sie muss ihre Erreichbarkeit sichergestellt haben und die Servicestandards müssen über einem definierten Minimum liegen. Werden schließlich alle definierten Standards erfüllt und hat die Wichtigkeit der Kundenzufriedenheit in Form von regelmäßigen Leistungsberichten Eingang in alle Arbeitsabläufe aller Dienststellen gefunden und sinkt der Unterschied in der Zufriedenheit verschiedener ethnischer Bevölkerungsgruppen, so erreicht die Polizeieinheit die Bewertung „sehr gut“.

Das Baseline-Assessment ist ein Self-Assessment unter Aufsicht des HMIC und ermöglicht eine genaue Analyse der eigenen Stärken und Schwächen jeder Polizeieinheit. Bei der Lokalisierung von Schwachstellen schafft es die Möglichkeit für jede Polizeieinheit, mit unterstützender

Beratung durch das HMIC einen eigenen Aktionsplan zur Sanierung zu erstellen und auszuführen. Erst wenn dieser „Selbsteheilungsprozess“ nicht in Gang kommt oder versagt, greift das HMIC mit einer förmlichen Inspektion ein. Die Führungskräfte der Polizei tragen die Verantwortung für eine effektive und effiziente Polizeiarbeit. Die Aufsicht darüber haben die Polizeigremien und der Innenminister wahrzunehmen. Werden diese Anforderungen an Effizienz und Effektivität schuldhaft nicht erfüllt, sieht das System sogar die Ablösung eines Chief Constable als Leiter einer regionalen Polizeieinheit durch das Polizeigremium mit Zustimmung des Innenministers vor.

BENCHMARKING DER POLIZEI BERLIN – „BERLINER MODELL“²²

Nach dem Prinzip des Föderalismus haben die Bundesländer in Deutschland neben dem Bund eine eigene Staatsqualität. Die Gesetzgebung (Art. 70 GG) und „die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben“ (Art. 30 GG) ist, soweit das Grundgesetz keine anderen Regelungen trifft oder zulässt, Sache der Länder. Daher sind die Länder für die Gesetzgebung und Organisation des Polizeiwesens zuständig, sofern es sich nicht um sonderpolizeiliche Einrichtungen des Bundes handelt.²³ Dies trifft auch für den Stadtstaat Berlin als Land der Bundesrepublik Deutschland zu. Die politische Verantwortung für die Polizei des Landes Berlin trägt der Senator für Inneres und Sport. Als nachgeordnete Sonderbehörde der Senatsverwaltung für Inneres und Sport übernimmt der Polizeipräsident in Berlin die Leitung der gesamten Berliner Polizei.²⁴

In Zeiten knapper Ressourcen steht die Polizei unter großem Legitimationsdruck gegenüber Politik und Öffentlichkeit. Die Polizeibehörde hat Rechenschaft darüber

abzulegen, wie „gut“ und konkurrenzfähig sie ist, was sie mit den eingesetzten Ressourcen leistet und ob sie alles für eine qualitativ hochwertige und wirtschaftlich arbeitende Organisation getan hat. Aufgrund dieser Entwicklung entstand vor etwa drei Jahren im Polizeipräsidium Berlin die Idee, ein Benchmarking mit anderen deutschen Großstädten durchzuführen. Da ein interner Vergleich der sechs Berliner Direktionen zwar möglich war, man jedoch keine Vergleichsmöglichkeit für das Landeskriminalamt (LKA), die Direktion Zentrale Aufgaben (Dir ZA) und die Zentrale Serviceeinheit (ZSE) hatte, erteilte der Polizeipräsident in Berlin den Auftrag, mögliche Vergleichspartner für einen nationalen Vergleichsring zu finden.

Die Auftaktveranstaltung für den bundesweiten Vergleichsring der Polizeibehörden fand am 30. März 2006 in Köln statt, an der Vertreter von elf deutschen Behörden teilnahmen. Als Ergebnis beschloss die Polizei Berlin mit drei weiteren Polizeibehörden deutscher Großstädte die konkrete Arbeit im Rahmen eines Vergleichsrings aufzunehmen.

Zusätzlich gründete die Polizei Berlin im November 2006 einen weiteren Vergleichsring der sechs Berliner Polizeidirektionen.

Bei drei Arbeitssitzungen im darauf folgenden Halbjahr wurden auch hier Kennzahlen entwickelt, die sich aus dem Aufgabenspektrum der sechs regionalen Berliner Polizeidirektionen ergeben. Die Kennzahlen werden in drei Themenfelder Kriminalitätsbekämpfung, täglicher Dienst und Personal unterteilt. Beide Vergleichsringe werden durch eine unabhängige Institution, die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), betreut und moderiert. Inzwischen bekun-

deten drei weitere Polizeibehörden ihr Interesse an der Teilnahme bei diesem Projekt.

Als wichtigste Ziele des nationalen Vergleichsrings werden der Austausch von Informationen und Erfahrungen gesehen, wobei wichtige Anregungen für konkrete Verbesserungen gewonnen werden können. Durch den Vergleich im Rahmen eines „künstlich“ erzeugten Wettbewerbs (Benchmarking) sollen langfristig die Leistungsfähigkeit der Polizei gesteigert, die Wirtschaftlichkeit erhöht, die Bürgerorientierung verbessert und die Motivation der Mitarbeiter gestärkt werden. Neben einer objektiveren Einschätzung der eigenen Stärken und Schwächen kann die Beteiligung an einem Vergleichsring auch zu besseren Argumentationsmöglichkeiten gegenüber den Spitzen von Politik und Verwaltung beitragen.

METHODIK

Aufgrund des Beschlusses des Polizeipräsidenten in Berlin und drei weiterer nationaler Polizeibehörden einen Vergleichsring zu bilden, wurde von jeder Behörde ein Delegationsteam für die Verhandlungen der Rahmenbedingungen und Betreuung des Benchmarking-Projektes geschaffen und ein Vertraulichkeitsabkommen geschlossen. Die Mitglieder dieses Teams, die überwiegend beim Stab des jeweiligen Behördenleiters beschäftigt sind, dürfen keine Experten im Hinblick auf die zu behandelnden Themengebiete sein (z.B. darf nicht ein Führungsfunktionär einer Verkehrspolizei dem Delegationsteam angehören, da er auf dem Themengebiet Verkehr ein Experte ist), denn nur die Delegationsmitglieder und der jeweilige Behördenleiter erhalten Zugang zu allen Klardaten der beteiligten Behörden.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement²⁵ übernimmt die Moderation und Betreuung des Projektes. Die Funktionäre dieser Organisation

verfügen über langjährige Erfahrungen bei der Durchführung interkommunaler Vergleichsringe und können daher Hilfestellung bei der Entwicklung der Kennzahlen anbieten. Von der KGSt wird auch eine Datenbank zur Verfügung gestellt, die via Internet von den beteiligten Behörden mit den vereinbarten Grundzahlen gespeist wird. In der Datenbank werden diese Grundzahlen aufgrund einfacher Berechnungsformeln in Kennzahlen umgewandelt, ausgewertet und allen Vergleichsringpartnern zur Verfügung gestellt. Aufgrund des großen Aufwandes, Zahlenmaterial im Nachhinein zu erheben, wird bei diesem Vergleichsring überwiegend auf bereits vorhandene Daten zurückgegriffen (Daten aus dem Vorjahr).

Im Zeitraum von sechs Monaten wurden in mehreren Arbeitssitzungen Kennzahlvorschläge diskutiert und beschlossen, die sich insgesamt vier Themengebieten zuordnen lassen:

- Täglicher Dienst: z.B. Belastung der Einsatzzentrale, Reaktionszeiten bei Funkwageneinsätzen, Kräfteinsatz bei Großveranstaltungen (Fußballspiele);
- Personal: z.B. Altersstruktur, Besoldungsstruktur, Frauenquote, Teilzeitkräfte, Anteil der Frühpensionierungen, Anzahl der Beschwerden;
- Kriminalitätsbekämpfung: z.B. für Deliktsbereiche (Einbruchsdiebstähle, Raub, Körperverletzung, Gewalt- und Straßenkriminalität, Betrug) werden jeweils die Häufigkeitszahl (Anzahl der Fälle bezogen auf 100.000 Einwohner), die Aufklärungsquote und die Tatverdächtigenbelastungszahl betrachtet;
- Verkehr: z.B. Anzahl der Verkehrsunfälle bezogen auf verschiedene Altersgruppen, Alkohol und Drogen im Straßenverkehr, Geschwindigkeitsüberschreitungen.

Neben den erarbeiteten Kennzahlen werden Strukturdaten im Bereich der teilneh-

menden Polizeibehörden erfasst, wie zum Beispiel die Anzahl der gemeldeten Einwohner, die Länge des Straßennetzes oder die Anzahl der zugelassenen Fahrzeuge. Für die Datenerhebung werden im Wesentlichen die aus dem Jahr 2006 vorliegenden Werte verwendet.

Aufgrund des Umstandes, dass Berlin neben seiner Stellung als Bundesland auch Bundeshauptstadt ist, ergeben sich für die Berliner Polizei Aufgaben und Belastungen, die im vorliegenden Benchmarking keine Berücksichtigung finden konnten. Es lag daher im Interesse der Berliner Polizei, Vergleichspartner zu finden, bei denen die spezifischen Charakteristika einer Hauptstadtpolizei vorliegen und die auch von der Größe her für einen Vergleich geeignet erscheinen. Unter diesen Gesichtspunkten hat es bereits Arbeitstreffen mit Vertretern von Polizeibehörden anderer europäischer Metropolen gegeben. Dabei konnte von der Berliner Polizei ein reges Interesse seitens der potentiellen Vergleichspartner festgestellt werden.

***Die Hürden für ein derartiges
Unterfangen lagen dabei
jedoch deutlich höher
als bei einem
national durchgeführten
Benchmarking.***

Schon die Festlegung einfachster gemeinsamer Parameter war wegen der verschiedenen Rechtssysteme und des Fehlens einheitlicher Datenerhebungs- und Speicherungsverfahren sehr aufwändig. Die Europäische Union hat zwar im Haager Programm, welches 2004 vom Europäischen Rat angenommen wurde, vorgeschlagen, Eurostat solle europäische Instrumente für die Sammlung, Analyse und den Vergleich von Informationen über Kriminalität, Viktimisierung sowie die jeweilige Entwicklung in den Mitglied-

staaten schaffen²⁶, die Umsetzung wird jedoch aufgrund der Komplexität noch einige Jahre in Anspruch nehmen.

Trotz dieser Umstände bleibt das Projekt für die Berliner Polizei interessant, wurden doch bei diesen Gesprächen mit Kollegen aus anderen europäischen Hauptstädten starke Parallelen im Hinblick auf die Besonderheit der Polizeiarbeit in Hauptstädten entdeckt.

ERGEBNISSE UND NUTZEN

Das breite Spektrum des Kennzahlensystems verspricht den beteiligten Behörden einen aussagekräftigen Vergleich in den festgelegten Bereichen. Dem Behördenleiter und den Delegationsteams werden für die Analyse der Stärken und Schwächen alle Kennzahlen der beteiligten Behörden für die interne Verwendung zur Verfügung gestellt. Um das Ziel des Benchmarking, vom Besten in der jeweiligen Disziplin zu lernen, nicht durch „unangenehme Begleiterscheinungen“ zu gefährden, wurde unter den Teilnehmern verpflichtend vereinbart, Veröffentlichungen der Kennzahlenwerte lediglich in folgendem Umfang durchzuführen: Maximalwert – Minimalwert – Mittelwert bzw. Median – eigener Wert.

Mit dieser Vereinbarung ist einerseits die Vertraulichkeit den anderen Teilnehmern gegenüber gewahrt und sie ermöglicht andererseits jeder teilnehmenden Behörde, ihre Kennzahlen in eine Relation zu setzen und damit zu argumentieren.

Für Berlin ist nach einer Analyse der festgestellten Stärken und Schwächen neben dem Austausch von Best Practices die Einbindung der Ergebnisse in die Steuerung vorgesehen. Konkret werden die ge-

wonnenen Erkenntnisse in die Zielvereinbarungen, welche der Polizeipräsident periodisch mit seinen Führungsfunktionären trifft, eingebunden.

POLICE RATING AUF BASIS DER BSC²⁷ AM BEISPIEL AUSGEWÄHLTER KANTONSPOLIZEIEN DER SCHWEIZ

Der Begriff Rating ist aus dem angloamerikanischen Sprachgebrauch entnommen, wo er mehrere Bedeutungen besitzt. Das nachfolgende Rating-Verfahren wurde ursprünglich zur Bewertung von Versicherungen entwickelt. Für das Police Rating wurde es an die Bedürfnisse von Polizeiorganisationen angepasst. Es ist also ein Angebot aus der Wirtschaft, eine externe Methode zur Bewertung von Polizeiorganisationen. Rating soll hier über den ökonomischen Blickwinkel hinaus eine umfassende Analyse der Ist-Situation der Organisationen darstellen und eine zielorientierte Gestaltung der Entwicklung ermöglichen. Neben quantitativen Faktoren sollen auch qualitative Aspekte zu einem markt- und leistungsbezogenen Gesamtbild zusammengeführt werden. Der Vergleich der Organisationen sowie die Herausarbeitung von Best Practices sollen die eigene Position im Vergleich mit anderen identifizieren helfen sowie Verbesserungsmöglichkeiten schaffen. Beim Ranking handelt es sich um eine numerische Ergebnisdarstellung und Einordnung in eine Rangfolge.

INSTITUTIONELLE VORAUSSETZUNGEN UND PROJEKTORGANISATION

Der föderale Aufbau der Schweizerischen Eidgenossenschaft spiegelt sich in den Verwaltungsstrukturen wider. Der Bund nimmt nur jene Aufgaben wahr, die Kantone und Gemeinden selbst nicht erfüllen können (Subsidiaritätsprinzip). Zum Groß-

teil obliegt dem Bund die Gesetzgebung, die Vollziehung der Gesetze hingegen ist Sache der Kantone. Die Bundesverfassung sieht im Bereich der Inneren Sicherheit eine Kooperation der Tätigkeiten des Bundes und der Kantone vor. Sowohl der Bund als auch die Kantone sind im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes verantwortlich. Zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit verfügen die Kantone jeweils über eigene Polizeiorganisationen. Dadurch entstand ein heterogenes Polizeiwesen in der Schweiz; eine zentrale Führungsstelle ist nicht eingerichtet. Der Bund unterhält zur Wahrung der kantonalen Souveränität keine eigene uniformierte Polizeiorganisation. Die Aufgaben des Bundes werden vom Bundesamt für Polizei (fedpol) wahrgenommen und beschränken sich hierbei auf die Koordination der Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und ausländischen Polizeiorganisationen sowie auf nationale Sicherheitsangelegenheiten.

Hauptmotivation für die Durchführung des Police Rating dreier Kantonspolizeien in der Schweiz²⁸ war einerseits die Motivation zur Steigerung von Effektivität und Effizienz, andererseits die Verbesserung der Argumentationsfähigkeit durch Transparenz und dem Vorliegen objektiver Vergleiche gegenüber der politischen Führung, wie auch gegenüber der Bevölkerung und dem eigenen Personal. Da es in der Schweiz kein vergleichbares Kennzahlensystem zur Messung polizeilicher Arbeit gibt und natürliche Lernmechanismen wie Markt und Konkurrenz in diesem Bereich wenig ausgebildet sind, bot sich für die drei Kantonspolizeien das von einem Spezialisten-Team der Public Security Institute AG (PSI)²⁹ angebotene Police Rating als sehr schnell einsetzbares und umfassendes Instrument zur Leistungsüberprüfung und Verbesserung an. Als gewisser Risikofaktor stellte sich der direkte Vergleich mit anderen Polizeiorganisa-

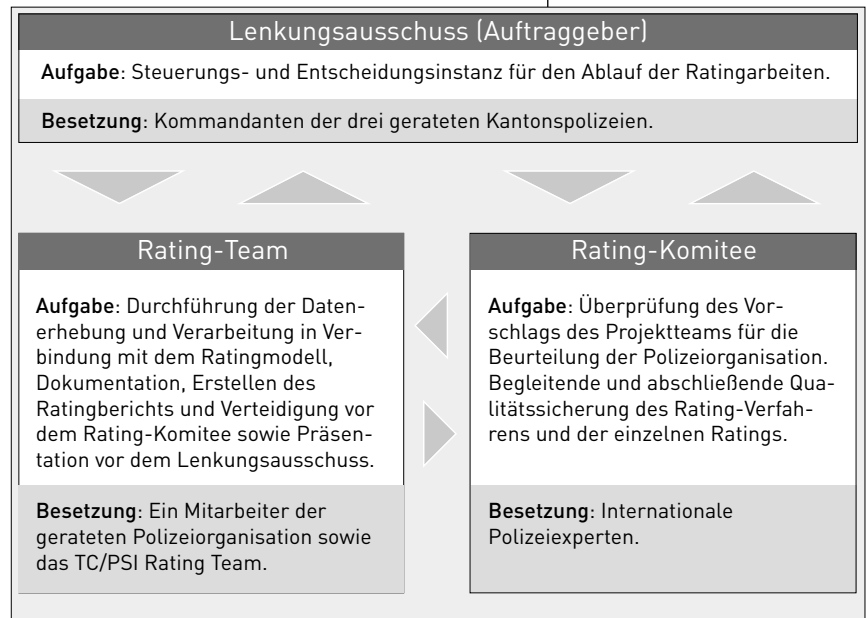


Abb. 1: Projektinstitutionen des Police Ratings

tionen dar. Derartige direkte Vergleiche könnten gegebenenfalls politisch missbraucht werden oder zumindest zu sonstigen Komplikationen führen, wenn damit nicht sorgsam umgegangen wird.

Da die Erhebung der Vergleichsdaten im Rahmen des Police Rating als Teil des Projektes erfolgt, kann dieses auch international durchgeführt werden. Das Vorliegen vergleichbarer Daten als Bedingung entfällt. Um jedoch ein möglichst effektives und effizientes Ergebnis zu erlangen, sollten die zu vergleichenden Polizeiorganisationen für das Police Rating möglichst ähnlich in ihrer Größe, Aufgabenstellung und Belastung sein.

Für das vorliegende Pilotprojekt der drei Kantonspolizeien in der Schweiz wurden im Vorfeld interne Strukturdaten erhoben. Die drei Polizeiorganisationen weisen durchaus vergleichbare Strukturen auf. Auch die Analyse der externen Strukturmerkmale ergab keine zu großen Abweichungen. Zur Durchführung des Police Rating werden folgende, in Abbildung 1 dargestellte, Gremien eingerichtet.

Grafik: PSI 2006

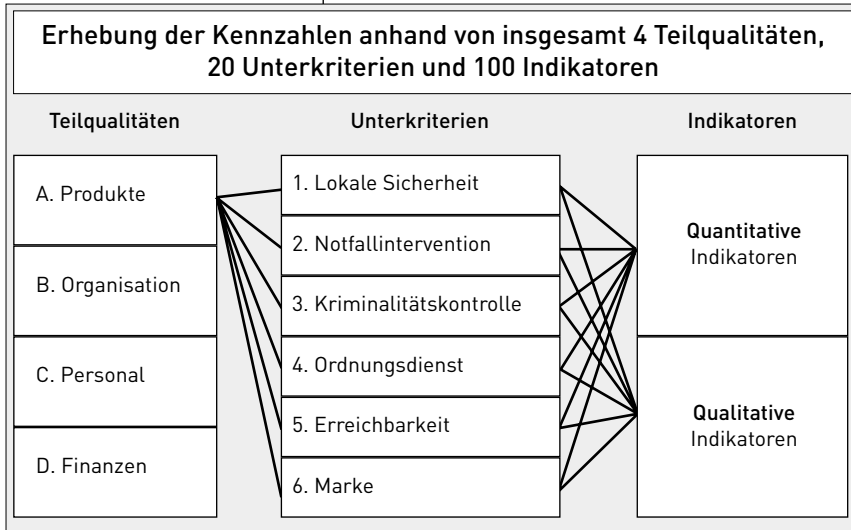


Abb. 2: Unterkriterien der Teilqualität Produkte

METHODIK

Die Police-Rating-Methodik erlaubt eine Bewertung von Polizeiorganisationen nach qualitativen und quantitativen Aspekten. Zu Beginn des Verfahrens steht eine umfangreiche Daten- und Informationssammlung. Die relevanten Daten und Informationen werden vom Rating-Team aus folgenden Bereichen erhoben:

- Öffentlich zugängliche Daten, wie z.B. Bevölkerungs-, Kriminalitäts- und Unfallstatistiken.
- Interne Daten: Hierzu zählen nicht öffentlich zugängliche Daten und Informationen, wie z.B. die Kosten in einem Polizeikorps, die krankheitsbedingten Ausfallzeiten sowie die Anzahl der Überstunden pro Polizist.
- Viktimisierungsstudie: Um auch die Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Polizei in das Rating einfließen zu lassen, wird bei einem Police Rating auf die Ergebnisse von Viktimisierungsstudien zurückgegriffen.³⁰ Es handelt sich hierbei um repräsentative, europaweit durchgeführte und standardisierte Opferbefragungen, die in regelmäßigen Abständen wiederholt werden.

- Benchmarkbildung: Anhand der oben genannten Daten und der Expertise der Ratingexperten werden schließlich Benchmarks gebildet, die bei den einzelnen Indikatoren als Maßstab herangezogen werden.
- Interviews: Aus der Auswertung aller dieser Daten wird ein Fragenkatalog für Interviews erstellt. Hierbei werden insbesondere die bei der Auswertung erkannten Schwachstellen der Polizeiorganisation thematisiert. Die Interviews dienen dazu, die erhobenen Daten kritisch zu hinterfragen, Zukunftspotenziale zu erfassen und Qualitätsaspekte in das Rating einzubeziehen, die aus statistischen Daten nicht ableitbar sind.³¹ Die ermittelten Werte werden durch das Rating-Team in Gesprächen mit den jeweiligen Polizeiorganisationen überprüft und hinterfragt. Mittels eines mathematisch-technischen Modells werden die erhobenen und überprüften Daten in Punktwerte umgewandelt, aus denen in der Folge das vorläufige Ratingergebnis generiert wird. Zudem werden diese Daten den 120 festgelegten Indikatoren zugerechnet, aus welchen dann 16 Unterkriterien gebildet werden. In Anlehnung an die vier Dimensionen der Balanced Scorecard ergeben diese Unterkriterien schließlich folgende vier Teilqualitäten samt deren Gewichtung. Das größte Gewicht wurde der Teilqualität Produkte mit 50 % zugerechnet, da dieses Qualitätskriterium unmittelbar auf die Bürger und daher die Kunden (auch andere Behörden, Institutionen) wirkt. Die weiteren Teilqualitäten sind die Organisation, gewichtet mit 12,5 %, das Personal, gewichtet mit 25 % und die Finanzen, gewichtet mit 12,5 %. Beispielhaft soll hier die Teilqualität Produkte näher beschrieben werden.

TEILQUALITÄT A: PRODUKTE

Die Teilqualität Produkte stellt den Kern polizeilicher Außenwirkung dar und wird daher in der Gesamtbewertung am stärksten gewichtet. Neben den klassischen Dienstleistungen der Polizei stehen auch die Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Stellen im Bereich der öffentlichen Sicherheit sowie das Auftreten der Polizei in der Öffentlichkeit zur Debatte. Diese Teilqualität Produkte wurde in folgende sechs Unterkriterien, wie in Abbildung 2 auf Seite 14 dargestellt, unterteilt:

1. Lokale Sicherheit: Unter dem am stärksten gewichteten Kriterium der lokalen Sicherheit werden die alltäglichen Dienstleistungen der Polizei gegenüber der Bevölkerung subsumiert. Das Unterkriterium umfasst Indikatoren wie das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung; es werden vorhandene Strategien zur Gewaltprävention bewertet, Präventions- und Schulungsprojekte der Polizei überprüft und Viktimisierungsraten berücksichtigt.
2. Notfallintervention: Diese Dienstleistungen werden von der Bevölkerung am stärksten wahrgenommen und prägen damit stark das Image einer Polizeiorganisation. Das Unterkriterium der Notfallintervention umfasst Indikatoren wie Interventionszeiten, Notfallstrategien und die Qualität der Einsatzbearbeitung.
3. Kriminalitätsbekämpfung: Die unter der Leitung der Strafverfolgungsbehörden durchgeführten Ermittlungen aufgrund eines Tatverdachts werden unter dem Unterkriterium der Kriminalitätsbekämpfung zusammengefasst. Dazu werden von der Aufklärungsquote von Verbrechen Indikatoren erstellt und die Intensität der Zusammenarbeit mit anderen Strafverfolgungsorganisationen evaluiert.
4. Ordnungsdienst: Im Rahmen dieses Unterkriteriums werden die Ausbildung der Polizeibeamten und die Strategie für

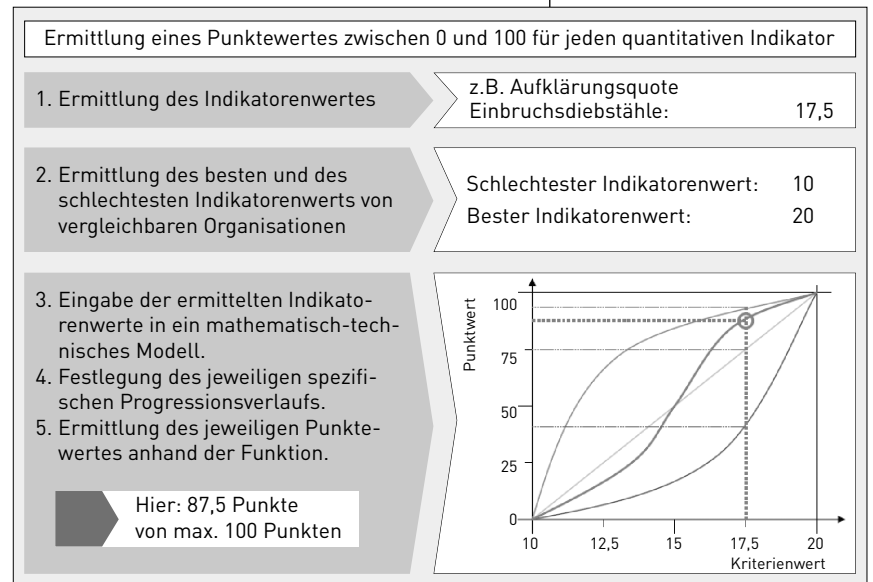


Abb. 3: Ermittlung eines Punktwertes für einen quantitativen Indikator

- die Bewältigung großer sicherheits- und ordnungsdienstlicher Einsätze bewertet.
5. Erreichbarkeit: Bewertet werden das Notrufmanagement sowie die physische und virtuelle (Internet-) Erreichbarkeit der Polizeiorgane.
 6. Marke: Untersucht wird das Vorhandensein einer Markenstrategie der Polizeiorganisation und deren Implementierung in die Polizeiarbeit und Schulung der Beamten.

Für jeden der 120 Indikatoren wird ein Punktwert zwischen 0 und 100 ermittelt. Bei den quantitativen Indikatoren erfolgt dies durch Anwendung eines mathematisch-technischen Modells, das durch folgendes Beispiel illustriert werden soll. Als Beispiel wird die Aufklärungsquote von Einbruchsdiebstählen im Zuständigkeitsbereich der zu ratenden Polizeiorganisation X mit 17,5 % erhoben. Als Referenzwerte von vergleichbaren Organisationen wird der schlechteste Wert mit 10 % Aufklärungsquote und der beste Wert mit 20 % Aufklärungsquote ermittelt. Unter Anwendung des nicht linearen mathematisch-technischen Modells auf die erhobenen

Werte und Festlegung des jeweiligen spezifischen Progressionsverlaufes ergibt sich in unserem Beispiel ein Punktwert von 87,5 Punkten von maximal 100 möglichen Punkten (siehe Abbildung 3 – Seite 15).

Die Festlegung eines Punktwertes bei den qualitativen Indikatoren erfolgt in Schritten zu 20 Punkten bis 100.

DEFINITION VON RATINGKLASSEN

Zur Klassifizierung der Unterkriterien und Teilqualitäten werden aufgrund der den einzelnen Unterkriterien und Teilqualitäten zugeordneten Indikatorwerte insgesamt elf Bewertungsklassen eingesetzt, die wiederum in fünf Bewertungskategorien zusammengefasst werden, und zwar von A++ bis D.

ERGEBNISSE UND NUTZEN

Durch Addition der Punktwerte aller Indikatoren eines Unterkriteriums bzw. einer Teilqualität und Umlegung auf das oben angeführte Bewertungsklassensystem erhält man für jedes Unterkriterium bzw. für jede Teilqualität ein Ergebnis. Aus der Zusammenfassung aller Teilergebnisse und unter Berücksichtigung etwaiger spezifischer Umfeldfaktoren entsteht eine fakultative Gesamtbewertung. Es handelt sich dabei um ein Expertenurteil, welches eine Analyse aller Steuerungsbereiche einzeln beinhaltet.

Durch das Police Rating werden für jeden Indikator, jedes Unterkriterium und jede Teilqualität Best Practices identifiziert. Aufgrund der Ergebnisse des Police Rating werden Workshops und spezifische Verbesserungsprogramme initiiert, welche den Austausch der ermittelten Best Practices ermöglichen. Police Rating stellt eine praktikable Methode für den Austausch von Best Practices zwischen den gerateten Polizeiorganisationen dar, um die Polizeiarbeit kontinuierlich zu verbessern.

CONCLUSIO

Alle vorgestellten Methoden zur Verbesserung der Polizeiarbeit haben ihren primären Ansatz in der Steigerung von Effektivität und Effizienz der polizeilichen Leistungen. Um nun auch eine effiziente Anwendung der Methoden zur Verbesserung der Polizeiarbeit zu erreichen, ist die Verankerung der Methoden an feste Gütekriterien notwendig. Um die gewonnenen Erkenntnisse und aufgestellten Behauptungen einer systematischen und methodischen Kontrolle unterziehen zu können, wurden wissenschaftliche Methoden entwickelt. Da es sich bei den verschiedenen Verfahren zur Qualitätsmessung im weiteren Sinn um Beobachtungsmethoden handelt, wäre es sinnvoll, prinzipiell die klassischen Testgütekriterien der empirischen Forschung anzuwenden.³²

Bei der Vergleichsringarbeit der Berliner Polizei mit derzeit drei weiteren nationalen Polizeibehörden wurde nach wissenschaftlichen Kriterien ausschließlich quantitativempirische Forschung betrieben.

Eine Dokumentation des verwendeten standardisierten Erhebungsinstrumentes für die methodische Beurteilung wurde durchgeführt.

Die Erhebung der Grunddaten und das Verfahren zur Umwandlung in Kennzahlen ist an feste, nachvollziehbare Regeln gebunden. Jedoch verlangt Validität eine möglichst neutrale persönliche Beziehung zwischen Forscher und Erforschtem.³³ Da annähernd die gesamte Forschungsarbeit durch Beamte der beteiligten Behörden im eigenen Bereich vorgenommen wird, erfolgt diese Vorgehensweise nicht in Übereinstimmung mit den Gütekriterien für quantitative Forschung. Es besteht die Gefahr, dass die Beamten als „Insider“ durch bewusste oder unbewusste Verhal-

tensweisen im Verlauf der Untersuchungen die Unabhängigkeit der Untersuchung gefährden könnten. Im konkreten Fall der Vergleichsringarbeit wurde dem jedoch mit einer möglichst hohen Standardisierung der Erhebungsinstrumente und der Erhebungssituation entgegengetreten, was auch eine hohe Auswertungsobjektivität gewährleisten kann. Um die Objektivität der Interpretation von Untersuchungsergebnissen zu wahren, wäre es erforderlich, diese Interpretationen zu normen. Nur dann kann man davon ausgehen, dass verschiedene Forscher zu den gleichen Schlussfolgerungen gelangen.³⁴ Da jede Behörde für sich die Interpretation der Untersuchungsergebnisse vornimmt, gibt es diesbezüglich keine Normen.

Das Baseline-Assessment der englischen Polizei ist dem Grunde nach ein Self-Assessment. Demnach erfolgt die Durchführung der quantitativen empirischen Forschung durch eigene Organe der Behörden. Diese werden lediglich von Organen des HMIC beaufsichtigt. Da das HMIC organisatorisch beim Innenministerium angesiedelt ist, sind auch diese Organe zum „Polizeisystem“ zu zählen und daher kann auch hier nicht von einer möglichst neutralen Beziehung zwischen Forscher und Erforschtem gesprochen werden. Jedoch liegt in diesem System eine hohe Standardisierung der Erhebungsinstrumente und der Erhebungssituation, so dass der Gefahr einer bewussten oder unbewussten Beeinflussung der Untersuchungsergebnisse entgegengetreten wurde und dies eine hohe Auswertungsobjektivität gewährleisten kann. Das englische Baseline-Assessment beinhaltet auch eine genaue Norm zur Interpretation der Untersuchungsergebnisse, womit ein Variationspielraum der Interpretation möglichst gering gehalten wurde.

Beim Vergleich der Modelle weist lediglich das Police Rating aus der Schweiz

eine neutrale Beziehung der Forscher zum Erforschten auf. Zudem weist das Modell eine hohe Standardisierung der Erhebungsinstrumente und der Erhebungssituation auf, was auch eine hohe Auswertungsobjektivität ermöglicht. Da es sich beim Police Rating letztendlich um ein Expertenurteil handelt und die Festlegung des Endergebnisses fakultativ ist, bestehen keine Normen für die Interpretationen der Untersuchungsergebnisse. Das heißt im Fall des Police Ratings, dass bei gleichen Untersuchungsergebnissen eine andere Expertengruppe nicht zwangsläufig zu denselben interpretatorischen Schlussfolgerungen gelangen muss.

Wie der Vergleich der drei vorliegenden Methoden zur Verbesserung der Polizeiarbeit gezeigt hat, gibt es in vielen Ländern Europas keine einheitlichen Datenerfassungssysteme, aus denen man einen Leistungsvergleich polizeilicher Arbeit ableiten könnte.

Für ein optimales Qualitätsmanagement ist ein professioneller Leistungsvergleich jedoch Voraussetzung.

Die beste Möglichkeit bietet dabei ein System, welches in Anlehnung an die Balanced Scorecard alle vier wichtigen Komponenten der Steuerung, nämlich Kunden, Potentiale, Finanzen und Prozesse mit einbezieht. So kann stets eine gute Übersicht über alle Ergebnisse des kybernetischen Systems gewährleistet werden. Periodische Wiederholungen der Messungen zeigen die Entwicklungen in den einzelnen Bereichen. Bei der Erfassung der dazu nötigen Daten, deren Auswertung und Bewertung erscheint aus Gründen der Objektivität, Reliabilität und Validität der Einsatz externer Forscher zur Durchführung des Verfahrens, unter Mitgestaltungsmöglichkeit interner Organe

der jeweiligen Polizeieinheit, von Nöten zu sein. Nationale Einrichtungen wie das englische Baseline-Assessment in Verbindung mit einem umfassenden Qualitätsverbesserungssystem haben einen hohen Entwicklungsstand erreicht, sind jedoch auf andere Nationalstaaten nicht oder nur schwer übertragbar. Eine internationale

Anwendbarkeit ist aufgrund der starken Fokussierung auf nationale Rahmenbedingungen nicht gegeben. In Zeiten geöffneter Grenzen innerhalb Europas wäre es allerdings von Vorteil, Leistungsvergleiche zwischen Polizeiorganisationen auch international durchführen zu können.

¹ Anm.: Die erwähnte Masterarbeit wurde vom Autor selbst verfasst.

² Vgl. Promberger et al. 2006a, 4. Vgl. auch Christe-Zeyse 2004, 19–20.

³ Besonders hingewiesen sei dabei auf die Studien des Hamburger Universitätsprofessors Rolf Stober zur Einbeziehung privater Sicherheitsdienstleister in die staatliche Gefahrenabwehr (Police-Private-Partnerships), Stober 2002, 61–87; Stober 2006, 795–804.

⁴ Promberger 2006a, 4.

⁵ Vgl. Christe-Zeyse 2004, 25.

⁶ Vgl. Promberger 2006a, 11.

⁷ Vgl. Christe-Zeyse 2004, 13.

⁸ Vgl. ebd., 14.

⁹ Vgl. ebd., 119; 125–134.

¹⁰ Vgl. ebd., 119 ff.

¹¹ Vgl. ebd., 121–125.

¹² Vgl. Christe-Zeyse 2005, 383.

¹³ Vgl. Christe-Zeyse 2004, 25.

¹⁴ Vgl. Promberger et al. 2006c, 4.

¹⁵ Vgl. Ahlf 1997, 248 f.

¹⁶ Vgl. Promberger et al. 2006c, 5.

¹⁷ Vgl. ebd., 14.

¹⁸ Das Polizei-Inspektorat (Her Majesty's Inspectorate of Constabulary, HMIC), welches im Innenministerium eingerichtet ist, unterstützt den Innenminister in Polizeibelangen. 43 Polizeiregionen wurden in fünf Gebiete aufgeteilt und je einem Inspektor zugewiesen. Üblicherweise erfolgt die Ernennung der Inspektoren aus dem Kreis ehemaliger regionaler Dienststellenleiter. Zu den gesetzlich festgelegten Aufgaben des HMIC gehört es, eine

Effektivitäts- und Effizienzprüfung der Polizeieinheiten durchzuführen und die entsprechenden Berichte zu veröffentlichen.

¹⁹ Das EFQM-Modell Excellence wurde von der European Foundation for Quality Management entwickelt und geht vom Grundsatz aus, dass eine Organisation exzellente Ergebnisse erzielen kann, wenn durch die Führung die Politik und Strategie der Organisation mit Hilfe der Mitarbeiter, Partnerschaften, Ressourcen und Prozesse umgesetzt wird.

²⁰ Vgl. dazu die detaillierten Angaben des britischen Innenministeriums unter: www.police.homeoffice.gov.uk vom 15.11.2008.

²¹ Vgl. Promberger et al. 2006b, 39–51.

²² Die im Folgenden dargestellte Umstrukturierung des Systems im Hinblick auf Kriminalitätsbekämpfung wird von der Berliner Polizei intern als das „Berliner Modell“, das Benchmarking-Projekt der Berliner Polizei hingegen als Vergleichsringarbeit bezeichnet. Vgl. dazu das Arbeitspapier der Berliner Polizei vom 19.04.2007, 1. Sowohl dieses Arbeitspapier als auch das Arbeitspapier Bundesweiter Vergleichsring Polizei, Kennzahlensystem, hg. vom KGSt. 18.05.2007, wurden freundlicherweise vom Präsidium der Berliner Polizei zur Verfügung gestellt, wurden jedoch bisher nicht publiziert.

²³ Vgl. Kutscha 2006, 229 ff.

²⁴ Vgl. <http://www.berlin.de/sen/inneres/nachgeordnete/index.html> vom 06.01.2008.

²⁵ Vgl. www.kgst.de vom 10.01.2008.

²⁶ Vgl. Tavares/Thomas 2007, 10.

²⁷ Ziel der Balanced Scorecard ist es, die Leistungen der Organisation aus der Finanz- und Kundenperspektive sowie hinsichtlich der internen Prozesse und Potentiale (Entwicklungs- und Lernperspektive, Mitarbeiter) zu untersuchen. Das Revolutionäre daran ist die Ausweitung der bis dahin überwiegend auf die finanzwirtschaftliche Perspektive fokussierte Steuerung auf drei weitere Grundperspektiven und eine Verknüpfung der Managementsysteme mit der Vision und Strategie der Gesamtorganisation. Die an einer Strategie ausgerichtete Steuerung einer Organisation soll mittels gegenwarts- und zukunftsbezogener Kennzahlen unterstützt werden.

²⁸ Vgl. Public Security Institute o.J.; TC Team Consult/Assekurata 2005; Public Security Institute 2006.

²⁹ TC Team Consult, seit 1977 im europäischen Raum als Beratungsunternehmen im Bereich des öffentlichen Sicherheitswesens tätig und Assekurata Assekuranz Rating Agentur GmbH, die als Ratingagentur auf die Qualitätsbeurteilung von Versicherungsunternehmen aus Kundensicht spezialisiert ist, entwickelten das vorliegende Police Rating, welches als Pilotprojekt von September 2005 bis Jänner 2006 an drei Schweizer Kantonspolizeien durchgeführt wurde. Seit der Gründung der gemeinsamen Tochtergesellschaft Public Security Institute AG (PSI) 2006 durch beide o.a. Unternehmen wird das Police Rating von dieser durchgeführt.

³⁰ Vgl. Killias 2007.

³¹ Vgl. Public Security Institute 2005, 4 f.

³² Vgl. Lamnek 2005, 142 f.

³³ Vgl. ebd., 152.

³⁴ Vgl. ebd., 173.

Quellenangaben

Ahlf, E.-H. (1997). *Ethik im Polizeimanagement. Polizeiethik mit Bezügen zu Total Quality Management (TQM)*, Wiesbaden.

Britisches Innenministerium: <http://police.homeoffice.gov.uk> (15.11.2008).

Christe-Zeyse, J. (2004). *Controlling in der Polizei. Leitfaden für wirkungsorientiertes Management*, Boorberg.

Innensenator Berlin: <http://www.berlin.de/sen/inneres/nachgeordnete/index.html> (06.01.2008).

Killias, M. (2007). *Die Kriminalität in der Schweiz im Lichte der Opferbefragung von 1984 bis 2005*, Bern.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement: <http://www.kgst.de> (10.01.2008).

Kutscha, M. (2006). *Polizeihöhe der Länder*, in: Lange, H.-J./Garsch, M. (Hg.) *Wörterbuch zur Inneren Sicherheit*, Wiesbaden.

Lamnek, S. (2005). *Qualitative Sozialforschung*, Basel.

Promberger, K./Koler, D./Koschar, D. (2006a). *Die Polizei als Manager von Sicherheit und Ordnung? Betriebswirtschaftliche Steuerungskonzepte für die Polizei*, .SIAK-Journal (1), 3–13.

Promberger, K./Koschar, D./Rauskala, I. (2006b). *Strategische Steuerung in der Polizei von Großbritannien und Nordirland – Die Polizei als Manager von Sicherheit und Ordnung?*, .SIAK-Journal (3), 39–51.

Promberger, K./Hernus, R./Koschar, D. (2006c). *Qualitätsmanagement in der Polizei. Internationale Fallstudien zur Umsetzung von EFQM, CAF und ISO 9001:2000*, Working Paper No. 27/2006, Lehr- und Forschungsbereich für Verwaltungsmanagement, Universität Innsbruck, Innsbruck.

Public Security Institute (Hg.) (o.J.). *Police Rating. Rating-Bericht. Eine Methodik zur objektiven Bewertung von Polizeiorganisationen*, Freiburg/Breisgau und Genf.

Public Security Institute (Hg.) (2006). *Police Rating. Eine neue Methode zur Bewertung von Polizeiorganisationen. Vortrag an der Polizeiführungsakademie Münster*, 04.09.2006.

Stober, R. (2002). *Staatliche Gefahrenabwehr und private Sicherheitsunternehmen – Police-Private-Partnerships als Essentiale einer effizienten Sicherheitsinfrastruktur*, in: Stolzlechner, H./Stober, R. (Hg.) *Übertragung von Aufgaben der staatlichen Gefahrenabwehr auf private Sicherheitsunternehmen. Ergebnisse des deutsch-österreichischen Symposiums zum Sicherheitsgewerberecht*, Köln u.a.

Stober, R. (2006). *Neues Sicherheitsdenken im kooperativen Staat. Zur Kooperation zwischen Polizei und Sicherheitsgewerbe*, in: Akyürek, M./Baumgartner, G. et al. (Hg.) *Staat und Recht in europäischer Perspektive. Festschrift Heinz Schäffer*, Wien.

Tavares, C./Geoffrey, T. (2007). *Bevölkerung und soziale Bedingungen*. Eurostat 16.11.2007 (= Europäische Kommission, Statistisches Amt: *Statistik kurzgefasst, Thema 3: Bevölkerung und soziale Bedingungen*).

TC Team Consult/Assekurata (Hg.) (2005). *Police Rating. Ratingbericht. Kantonspolizeien X, Y und Z, Freiburg/Breisgau und Genf*.

Weiterführende Literatur und Links

Forschungsgemeinschaft Qualität e.V. (FQS): <http://www.fqs.de> (20.08.2007).

Her majesty's inspectorates of constabulary: <http://inspectorates.homeoffice.gov.uk/hmic/methodologies> (13.09.2007).

Online Verwaltungswörterbuch: www.olev.de (03.12.2007).

Promberger, K./Koschar, D./Zimmermann, D. (2006). *Die Polizei als Manager von Sicherheit und Ordnung? Evaluation von Verwaltungsreformen in der Polizei*, .SIAK-Journal (4), 51–60.

Röder, I. (2005). *Auf neuem Kurs. Erfahrungen bei der Einrichtung eines Qualitätsmanagements in einem Kommissariat der Polizei Hamburg*, in: Christe-Zeyse, J. *Modernes Management in der deutschen Polizei*, Frankfurt/Main, 281–302.