

Redaktion: Dr. Peter W. Pfefferli (Leitung), Leiter Forensisches Institut Zürich; Dr. Felix Bänziger, Oberstaatsanwalt, Staatsanwaltschaft des Kantons Solothurn; Fürsprecher Jürg Noth, Chef Grenzwachtkorps GWK, Eidg. Finanzdepartement Bern; Kriminalkommissär Markus Melzl, Chef Medien und Information, Staatsanwaltschaft Basel-Stadt; Dr. Silvia Steiner, Staatsanwältin, Staatsanwaltschaft II des Kantons Zürich; lic. iur. Bruno Fehr, Chef Kriminalpolizei St. Gallen; lic. iur. Michael Perler, Chef Bundeskriminalpolizei (BKP); Dr. iur. Dr. med. Thomas Noll, Chef Vollzug, Strafanstalt Pöschwies

# Polizeiliche Aufgaben, Ziele und Erfolgsbeurteilung in Integrierten Aufgaben- und Finanzplänen

## Ergebnisse einer vergleichenden Untersuchung in Schweizer Kantonen<sup>1</sup>

Von Lukas Summermatter, Kuno Schedler und Karin Streule

In zahlreichen Kantonen und Gemeinden der Schweiz wurde mit der Umsetzung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung ein Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) eingeführt. Damit verschiebt sich der Fokus von der kurzfristigen Ressourcensteuerung hin zu einer mittelfristigen Leistungssteuerung und Wirkungsorientierung. Der vorliegende Beitrag vergleicht die Abbildung der polizeilichen Aufgaben in acht kantonalen IAFPs. Welche Leistungen wurden definiert, welche Ziele vorgegeben und mit welchen Indikatoren wird die Zielerreichung gemessen? Die Ergebnisse zeigen einen Grundkonsens bei der Aufgabendefinition und eine grosse Vielfalt bei Zielen und Indikatoren.

### 1. Einleitung

Die Reformwelle des New Public Management, die ihren Ursprung in den anglo-amerikanischen Ländern hat, ist auch am deutschsprachigen Raum nicht spurlos vorbei gegangen. Die grundsätzlichen Konzeptelemente wurden in Deutschland, Österreich und der Schweiz aufgenommen und in den jeweiligen Kontext übertragen. In Deutschland entstand daraus das Neue Steuerungsmodell, in der Schweiz die Wirkungsorientierte Ver-

waltungsführung (WoV). Ihnen allen ist gemein, dass – nebst anderen NPM-typischen Elementen – eine Verschiebung des Steuerungsfokus von den Ressourcen zu den Ergebnissen der Verwaltungstätigkeit stattfinden sollte. Politische Vorgaben sollten weniger die Art des Mitteleinsatzes, als vielmehr die dabei entstehenden Leistungen (und Wirkungen) enthalten. Dies ist eine der zentralen angestrebten Wirkungen der Reform.

In der Schweiz sind etliche Kantone und Gemeinden den Weg in die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung gegangen. Einige haben alternative Instrumente entwickelt, um die neue Steuerungsform zu unterstützen. In der mittelfristigen Pers-

pektive, d.h. für einen Zeitraum von vier Jahren, wird verbreitet ein Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) eingesetzt. Dieser zeigt die mittelfristige Entwicklung der Aufgaben und Finanzen für jeden Aufgabenbereich der Verwaltung. Dabei ist er integriert, d.h. er verbindet die Leistungs- mit der Finanzseite, und flächendeckend, d.h. er beinhaltet alle Aufgaben der Verwaltung und damit auch die polizeilichen Aufgaben.

Die wissenschaftliche Diskussion um die Definition und Beurteilung der polizeilichen Leistung beginnt Ende der Sechziger-, anfangs Siebzigerjahre. Also deutlich vor der NPM-Bewegung. Bereits damals wird die kritische Frage aufgebracht: „what do the police produce, or should they produce, and how can it be measured [...]?“<sup>2</sup> Und bereits damals wurde darüber diskutiert, ob im Zentrum der Beurteilung die „objektive“ Leistung oder die erzeugten Wirkungen stehen sollen.<sup>3</sup> Die Polizeicorps blieben auch während der NPM-Bewegung im Fokus der Wissenschaft und waren immer wieder begehrtes Studienobjekt.<sup>4</sup> Auch ganz aktuelle Artikel werfen die Fragen nach den „richtigen“ Zielen und Indikatoren auf.<sup>5</sup>

Der vorliegende Beitrag vergleicht die Darstellung der polizeilichen Aufgaben in den IAFPs von acht Kantonen: welche Aufgaben sind definiert, welche Ziele vorge-

*Dr. oec. Lukas Summermatter, Prof. Dr. Kuno Schedler, B.A. HSG, Karin Streule, alle Universität St. Gallen, Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus (IDT-HSG)*

geben und mit welchen Indikatoren wird die Zielerreichung gemessen? Neben der deskriptiven Beschreibung der Ergebnisse interessieren vor allem folgende Fragen:

- Sind die polizeilichen Aufgaben über die einzelnen Kantone hinweg einheitlich definiert?
- Werden für die gleichen Aufgaben auch dieselben Ziele formuliert?
- Werden identische Ziele mit denselben Indikatoren gemessen?

Der Artikel schafft einen Überblick über die Definition und Steuerung polizeilicher Aufgaben. Auf eine normative Beurteilung wird bewusst verzichtet.

Nach dieser Einleitung wird im nächsten Kapitel ein kurzer Überblick über die Entstehung, das Konzept und die heutige Anwendung der IAPFs in den Schweizer Kantonen geliefert. Anschliessend wird die Abbildung der polizeilichen Aufgaben in den IAPFs beschrieben und analysiert. Der Artikel schliesst mit einer Diskussion der Ergebnisse.

## 2. Von der kurzfristigen Ressourcen- zur mittelfristigen Leistungssteuerung

### 2.1 Von der Input- zur Output-Perspektive

Im Zusammenhang mit der Einführung der WoV wurde in vielen Gemeinwesen die *Spezifikation* der Budgets verändert. Anstatt die Art der Verwendung wie bisher an die Aufwandarten zu knüpfen, wurde in Leistungsbudgets (*performance budgets*) eine Bindung an Leistungskategorien gewählt. Mit dieser Verschiebung des Steuerungsfokus von den Inputs zu den Outputs sollte mehr Transparenz darüber geschaffen werden, welche Leistungen erstellt und welche Wirkungen erzielt werden – und zwar sowohl ex ante (im Budget) als auch ex post (in der Rechnung). Gemäss OECD<sup>6</sup> werden in knapp der Hälfte der OECD-Staaten heute Ausgaben und Leistungsziele miteinander verknüpft, wobei die Verknüpfung unterschiedlich eng ausgestaltet sein kann.<sup>7</sup> Damit erfährt das Performance-Management<sup>8</sup> eine deutliche Aufwertung – zumindest konzeptionell. Das Leistungsbudget ermöglicht es der Politik, über die rechtliche Normierung und die finanzielle Steuerung hinaus verstärkt Einfluss auf die Leistungserbringung zu nehmen. Im Leistungsbudget werden die Auswirkungen von Policies auf die jährliche Finanz- und Leistungsentwicklung dargestellt und politisch legitimiert. Pro Produktgruppe werden nicht nur die Kredite festgelegt,

sondern auch die zu erbringenden Leistungsmengen und -qualitäten. Gleichzeitig wird den Verwaltungseinheiten mehr Flexibilität in der Auswahl der Mittel eingeräumt, die sie für die Erstellung der Leistungen einsetzen möchten.

### 2.2 Von der Jahres- zur Mehrjahresperspektive

Die Geschichte der Steuerungstheorien lehrt, dass mit dem Begriff der „politischen Planung“ vorsichtig umgegangen werden sollte. Nachdem in den Sechzigerjahren eine regelrechte Planungseuphorie vorherrschte, wurde der Optimismus einer planbaren Politik in den Siebzigerjahren u. a. durch die überraschende Wende im Zusammenhang mit der Erdölkrise empfindlich gedämpft. In der Schweiz stellte Bieri gar die Frage, „ob das schweizerische politische System überhaupt eine sinnvolle politische Planung zulasse“.<sup>9</sup>

Das Planungsverständnis der damaligen Zeit war allerdings ein absolutes: auf Grund ökonomisch-demografischer Entwicklungsszenarien wurde in den unterschiedlichsten Politikfeldern Entwicklung geplant und entsprechende staatliche Infrastruktur aufgebaut. Die Idee war, dass a) ein Plan das Ergebnis eines rationalen Entscheidungs- und Abwägungsprozesses sei, und dass b) ein einmal beschlossener Plan – mehrheitlich ohne Änderungen – auch tatsächlich politisch umgesetzt würde. Als dann die Politiker nach anderen als ökonomisch rationalen Kriterien entschieden und als darüber hinaus die reale wirtschaftliche Entwicklung nicht der Planung entsprach, war die Enttäuschung umso grösser und das Instrument der politischen Planung für lange Zeit diskreditiert.<sup>10</sup>

Bogumil und Jann weisen darauf hin, dass bislang Versuche, in einer integrierten Entwicklungsplanung alle Planungsaspekte miteinander zu verknüpfen und zu rationalen Entscheidungen zu gelangen, gescheitert sind.<sup>11</sup> „Eine wirklich integrierte Entwicklungsplanung, in der alle relevanten Raum-, Finanz- und Fachplanungen für einen längeren Zeitraum aufeinander abgestimmt werden, [...] überfordert [...] sowohl die Informations- wie die Konfliktlösungskapazitäten eines politisch-administrativen Systems“.<sup>12</sup> Sie kommen allerdings zum Schluss, dass deswegen nicht auf jegliche Art von Planung verzichtet werden soll. Es gehe nur darum, „den Stellenwert rationaler Analyse in politisch-administrativen Entscheidungsprozessen realistisch einzuschätzen

und einzuordnen“.<sup>13</sup> Mit anderen Worten: Nicht die Planung an sich ist in Frage gestellt, sondern die Annahme der rationalen Entscheidungsfindung, die damit verbunden sein könnte.

Mit dem New Public Management erlebte die mittelfristige Planung einen neuen Aufschwung. Gefragt war nämlich eine weitsichtige, auf gesellschaftliche Wirkungen ausgerichtete Politik mit der entsprechenden vorausschauenden Steuerung der Verwaltung. Dem stand allerdings ein Problem entgegen: Die dominierende finanzielle Steuerung war auf die Jährlichkeit ausgerichtet, was dies verunmöglichte. Daher wurde in Neuseeland und den USA eine mehrjährige Planung eingerichtet. Dabei wurde allerdings aus den Erfahrungen des weitgehend gescheiterten *Planning Programming Budgeting Systems (PPBS)* gelernt, das zu sehr davon ausgegangen war, dass sich Budgetierungs- und Planungsprozesse ökonomisch rational durchführen lassen.<sup>14</sup> Diesmal stand nicht eine durch zentrale Vorgaben gesteuerte, letztlich wenig flexible Planung im Vordergrund, sondern die dezentralen Einheiten wurden aufgefordert, ihre eigenen Planungen der Finanz- und Aufgabenentwicklung transparent und damit der Politik zugänglich zu machen.<sup>15</sup>

Nach Matheson<sup>16</sup> haben die meisten OECD-Staaten Eckwerte für die mittelfristige Finanzentwicklung definiert, jedoch bleibt offen, ob sie diese – ähnlich wie die Niederlande – auch mit einer Prognose bzw. Planung der Leistungsseite verknüpfen.

### 2.3 WoV als Ausgangspunkt der mittelfristigen Leistungssteuerung in der Schweiz

Technisch gesehen wurden durch die WoV in der Schweiz die Ressourcenbudgets durch Leistungsbudgets – sogenannte Produktgruppenbudgets – ersetzt. Die rechtlich notwendige Spezifikation der Budgetkredite wanderte damit von den Inputs zu den Outputs, d. h. die Kredite wurden an die Erstellung bestimmter Leistungskategorien gebunden. Damit ging die Notwendigkeit einher, Leistungen nicht nur zu definieren, sondern auch zu quantifizieren. Nebst das „Was?“ trat das „Wie viel?“. Eben diese Information wurde in Leistungsvorgaben oder -vereinbarungen festgehalten, meist operationalisiert in Indikatoren oder Kennzahlen. Die Schweiz übernahm das Konzept der Leistungsbudgets im Wesentlichen von den Vorbildern in Neuseeland und den Niederlanden.

Damit wurde den politischen Gremien eine Vielzahl an neuen Informationen zu den Leistungen des Staates zur Verfügung gestellt. Mit diesen Informationen sollte es heute möglich sein, politisch auf die Leistungen und Wirkungen des Staates Einfluss zu nehmen.

Es stellte sich heraus, dass die angestrebte Wirkungsorientierung mit der rein jährlichen Finanz- und Leistungssteuerung nicht erreicht wurde. Um der eher kurzfristigen Ausrichtung der Leistungssteuerung entgegen zu wirken, empfahl der Evaluator des Kantons Aargau, „Planung und Controlling auf Departements- und Regierungsebene [zu] stärken“. <sup>17</sup> Gleichzeitig sei eine bessere Messung der Wirksamkeit sicher zu stellen. Im übrigen spricht sich allerdings keine der Evaluationen der ersten Phase (bis 2000) zur mittelfristigen Planungsperspektive aus, was wir als Zeichen dafür werten, dass dies zu der Zeit kein direktes Anliegen war. <sup>18</sup>

Nebst den einjährigen werden im Rahmen von WoV-Projekten vereinzelt auch mehrjährige Leistungsaufträge, kombiniert mit den entsprechenden Globalbudgets, eingesetzt.

In der Praxis hatte sich schon früh die Erkenntnis durchgesetzt, dass Wirkungen nicht auf Basis der jährlichen Globalbudgetierung erfasst bzw. beeinflusst werden können. Nachdem die Versuchsphasen mit dem jährlichen System von Leistungsauftrag und Globalbudget abgeschlossen waren und viele Gemeinwesen in den definitiven Betrieb übergingen, eröffnete sich neben der Notwendigkeit, die Steuerung auf der mittelfristigen Ebene auszubauen, auch die Gelegenheit dazu: Die bestehenden Projektorganisationen waren von den Pilotversuchen entlastet und sie konnten ihre Zeit und Energie vermehrt für die Weiterentwicklung der WoV – z. B. im Bereich der mittelfristigen Steuerung – verwenden. In diesem Sinne kann die mittelfristige Leistungssteuerung als eine zweite Welle der WoV-Reform angesehen werden.

#### 2.4 Das Konzept des IAFPs

Für die Schweiz wurde im Umfeld der „St. Galler Schule“ <sup>19</sup> um das Jahr 2000 ein Konzept für eine mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung entwickelt und publiziert, das unter anderem Ausfluss aus laufenden Projekten in der Praxis war. <sup>20</sup> Dieses Konzept sieht die Kombination zweier Steuerungsinstrumente vor, die unterschiedlichen Zwecken dienen und die vor allem einen unterschiedlichen Steuerungsfokus

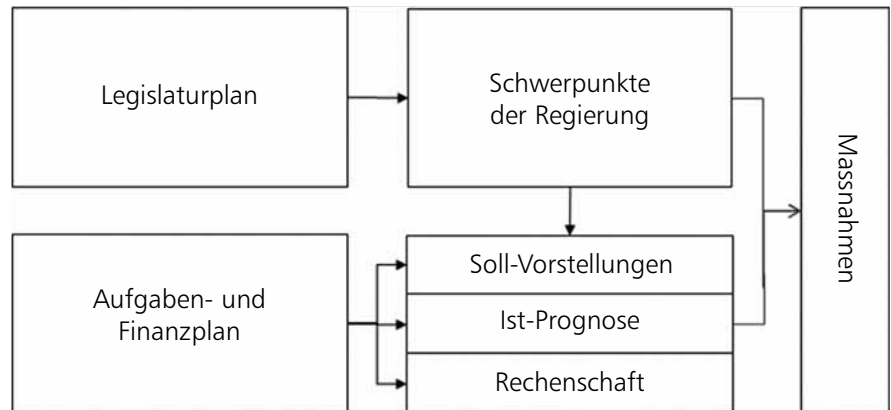


Abb. 1: Module und Inhalte der mittelfristigen Planung <sup>23</sup>

einnehmen: der Legislaturplan und der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP). Der Hauptzweck dieser mittelfristigen Steuerung ist nicht eine möglichst perfekte, kohärente Planung aller staatlichen Aktivitäten, wie dies in den rationalistischen Ansätzen der Sechzigerjahre versucht wurde. Vielmehr wurde der IAFP von Anfang an als eine Plattform der politisch-administrativen Kommunikation verstanden: <sup>21</sup> Hier können mittelfristig wirksame Projekte adressiert und auf die politische Agenda gesetzt werden. Der IAFP ist damit jene Knetmasse, die es der Exekutive erlaubt, mit der Verwaltung einerseits und dem Parlament andererseits den Blick über die Jährlichkeit hinaus in den weiteren Raum zu werfen.

Das St.Galler Konzept der politischen Planung geht von einer Zweiteilung der mittelfristigen Planung aus: <sup>22</sup>

- Spätestens sechs Monate nach Amtsantritt publiziert die (neue) Regierung ihre politischen Schwerpunkte für die Legislatur, die in der Schweiz in der Regel vier Jahre dauert. Dieser so genannte Legislaturplan kann für die politische Profilbildung der Regierung verwendet werden. Er wird einmal pro Legislatur erstellt, und die Erreichung der Legislaturziele kann am Ende der Legislatur evaluiert werden.
- Einmal jährlich wird ausserdem ein flächendeckender (d. h. alle Aufgaben umfassender) Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) erstellt, der jährlich rollend aktualisiert wird. Er umfasst in der Regel die Planung der jeweils kommenden vier Jahre und verknüpft die Finanz- und die Leistungsseite, analog zum Leistungsbudget.

Die beiden Instrumente sind lose gekoppelt, indem im ersten Jahr eine Übereinstimmung der Zielsetzungen erwartet wird, in den Folgejahren jedoch Anpassungen im IAFP Abweichungen zum Legislaturplan möglich machen.

sungen im IAFP Abweichungen zum Legislaturplan möglich machen.

Mit diesen zwei Instrumenten sollte die Möglichkeit geschaffen werden, gleichzeitig eine politische Profilierung und eine führungsorientierte, mittelfristige Gesamtschau der Aufgaben- und Finanzentwicklung zuzulassen. Aus dem Zusammenspiel der beiden Instrumente ergibt sich die mittelfristige Steuerung. Die Schwerpunkte der Regierung, die im Legislaturplan definiert werden, sollten in der Umsetzungsplanung des IAFPs wieder zu finden sein. Dieser wiederum entsteht nicht im luftleeren Raum, sondern ist seinerseits eingebunden in die laufende Erfüllung staatlicher Aufgaben. Er bezieht somit zweierlei Informationen: die Ist-Entwicklung, die sich abzeichnet, wenn keine besonderen Massnahmen ergriffen werden, und die Soll-Vorstellungen einer politisch gewünschten Entwicklung. Schliesslich dient der IAFP auch der Kommunikation veränderter Planungsvorstellungen, wenn er mit früheren IAFPs verglichen wird. So kann die Regierung beispielsweise darlegen, weshalb eine frühere Zielsetzung aufgegeben oder verändert wird.

Der IAFP enthält verschiedene Elemente, welche es ermöglichen, die zu erstellenden Leistungen quantifizierbar bzw. messbar zu machen. Dabei stehen insbesondere Produkte (Leistungen), Ziele und Indikatoren im Zentrum. Ein Produkt ist eine Leistungen der Verwaltung, welche nach aussen an einen Leistungsempfänger (Kunde) abgegeben wird. Da Produkte relativ detailliert sind, werden diese in Produktgruppen zusammengefasst. Diese wiederum werden in Aufgabenbereichen (z. B. Polizei) dargestellt. In der WoV wird zwischen Leistung und Wirkung unterschieden. Die Verwaltung erstellt Leistungen, die bei den Leistungs-

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Generell</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Interventionszeit</li> <li>• Zufriedenheit der Ereignisbetroffenen mit der Interventionszeit</li> <li>• Verfügbarkeit von Einsatzkräften</li> <li>• Vollständige Dokumentationserstellung</li> <li>• Polizei handelt nach rechtstaatlichen Grundsätzen</li> <li>• Polizisten bewähren sich im Beruf</li> <li>• Erfüllung des gesetzlichen Auftrags</li> <li>• Bevölkerungsschutz den aktuellen Bedrohungen anpassen</li> </ul> <b>Kriminalpolizeiliche Leistungen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufklärung von Tötungsdelikten / Ermitteln von strafbaren Handlungen und deren Urheber</li> <li>• Effizienter Einsatz von DNA-Analysen</li> <li>• Bekämpfung Strassenkriminalität</li> </ul> <b>Verkehrspolizeiliche Leistungen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Leistung der vorgegebenen Stunden im fließenden Verkehr</li> <li>• Leistung der vorgegebenen Stunden Schwerverkehrskontrollen</li> <li>• Kontrolle der vorgegebenen Anzahl Lastwagen</li> </ul> | <b>Sicherheitspolizeiliche Leistungen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Präsenz</li> </ul> <b>Kooperation</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kooperation mit benachbarten Gemeinwesen</li> <li>• Verstärkte Zusammenarbeit in der Zentralschweiz</li> <li>• Vernetzung von Verkehrs-, Gewalt- und Kriminalprävention</li> <li>• koordinierter Einsatz der Interventionskräfte</li> </ul> <b>Leistungen für Gemeinden/Dritte</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Leistung vorgegebener Stunden in der Gemeinde</li> <li>• Zufriedenheit der Gemeindebehörden</li> <li>• Erfüllen von Leistungen zu Gunsten Dritter</li> </ul> <b>Projekte</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Einführung biometrischer Daten in Pässen (Notpassstelle Flughafen)</li> <li>• Strafvollzug optimieren</li> <li>• Anpassung der polizeilichen Leistungskapazität im Kanton</li> </ul> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Tab. 1: Ziele bezüglich polizeilicher Aufgaben (Auszug aus den Zielkatalogen)

empfängern bestimmte mittelbare Wirkungen entfalten. Sowohl für Leistungen als auch für Wirkungen werden Ziele definiert. Die Leistungsziele beziehen sich auf die Quantität und/oder Qualität des zu erstellenden Produktes. Wirkungsziele hingegen definieren, was mit den Produkten bei den Leistungsempfängern bzw. in der Gesellschaft ausgelöst werden soll. Die Zielerreichung wird mit Hilfe von Leistungs- bzw. Wirkungsindikatoren beurteilt.

### 2.5 Praxis in den Schweizer Kantonen

Seit dem Jahr 2000 ist der IAFP in immer mehr Schweizer Kantonen und Gemeinden Instrument der mittelfristigen Planung. Inzwischen haben acht Kantone einen IAFP eingeführt, weitere sind in Planung. Die Kantone haben, angepasst an die jeweiligen Gegebenheiten, das Konzept IAFP sehr unterschiedlich in die Praxis umgesetzt. Dabei gibt es kein richtiges oder falsches Modell.

Die meisten IAFPs weisen einen Planungshorizont von vier Jahren auf, wobei eines davon das Budgetjahr ist, welches verbindliche Zusagen enthält. Die weiteren Jahre ermöglichen eine längerfristige Planung.

Die Gliederung des IAFPs erfolgt in der Regel nach den Departementsstrukturen (Ministerien) auf der obersten Stufe. Die zweite Stufe wird häufig nach Aufgabefeldern aufgeteilt, die oft mit einem Amt übereinstimmen, aber auch organisationsübergreifend ausgestaltet sein könne. Die tatsächliche mittelfristige Planung erfolgt jeweils auf dieser zweiten Ebene.

Während fünf der acht Kantone die Aufgaben- und Finanzplanung unabhän-

gig vom jährlichen Budget präsentieren, ist dieses in den Kantonen Aargau, Bern und Zürich direkt in den IAFP integriert. In diesen drei Kantonen sind die Budget- und die Planjahre gleich detailliert ausgestaltet. In den übrigen Kantonen ist der IAFP weniger detailliert gehalten als das Budget.

Jene Kantone, welche Produkte definiert haben, bzw. diese im IAFP auflisten, geben die geplanten Kosten und Erlöse für die entsprechenden Produkte an. Die anderen Kantone weisen die Aufwände nach Aufwandarten aus.

## 3. Anwendung des IAFPs bei den Kantonspolizeien

Nachfolgend wird die konkrete Ausgestaltung der IAFPs in den verschiedenen Kantonen im Bereich der Polizei beschrieben. Dabei wird zuerst auf die Produkte, anschliessend auf die Ziele und Indikatoren eingegangen.

### 3.1 Produkte

Alle Kantone haben in ihren IAFPs Produkte (bzw. Produktgruppen, Leistungsgruppen, Aufgaben) definiert. Die Zahl der Produkte im Polizeibereich variiert zwischen drei und neun.

Drei Produkte werden von fast allen, bzw. der Mehrheit der Kantone genannt:

- **Sicherheitspolizeiliche Leistungen** (bzw. Sicherheit und Ordnung/Sicherheitspolizei/Öffentliche Sicherheit und Ordnung/Aufrechterhaltung/Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung)
- **Verkehrspolizeiliche Leistungen** (bzw. Verkehrssicherheit/Verkehrsmanagement/Verkehrspolizei/Strassenverkehr)
- **Kriminalpolizeiliche Leistungen** (Kriminalitätsbekämpfung/Kriminalpolizei/

Schutz von Menschen und Sachwerten vor krimineller Handlungen/polizeiliche Ermittlungen bei strafbaren Handlungen/Ermittlung, Aufklärung, Strafverfolgung)

Weitere drei Produkte werden von jeweils drei bis vier Kantonen aufgeführt:

- **Prävention** (bzw. Präventive Präsenz und Bereitschaft/Information und Prävention)
- **Ereignisbewältigung** (bzw. Katastrophenvorsorge und -einsätze/Meistern von Ereignissen)
- **Dienstleistungen zu Gunsten Dritter** (bzw. für Dritte)

Neben diesen sechs oben aufgeführten Produkten existieren 13 weitere Produkte im Polizeibereich, die jeweils nur von einem Kanton aufgeführt werden. Dabei handelt es sich entweder um Produkte, welche mehrere der oben genannten Produkte umfassen (z. B. *Durchsetzen der Rechtsordnung*), oder um Produkte, welche einen bestimmten Aspekt der oben genannten Leistungen besonders hervorheben (z. B. *Spezialformationen*) oder aber um spezifische Leistungen, die nur in einzelnen Kantonen erbracht werden (z. B. *Grenzkontrolle im Flughafen Zürich*).

### 3.2 Ziele

Für die polizeilichen Leistungen wurden in den acht untersuchten Kantonen rund 40 Leistungs- und Wirkungsziele definiert. Dabei unterscheidet einzig der Kanton Bern explizit zwischen Leistungs- und Wirkungszielen. Eine konkrete Zuordnung der Leistungs- bzw. Wirkungsziele zu einzelnen Produkten wird nur in den IAFPs der Kantone Luzern, Solothurn und Wallis vorgenommen.

Es ist klar, dass bei dieser grossen Zahl an Zielen nur wenige Ziele identisch in mehreren Kantonen auftauchen. Dennoch wird ein Ziel von sieben der acht untersuchten Polizeicorps verfolgt: die *Verbesserung/Aufrechterhaltung des subjektiven Sicherheitsempfindens in der Bevölkerung*. Immer noch fünf Kantone haben ein Ziel in Bezug auf die *Polizeipräsenz* formuliert, vier Kantone setzen ein Ziel bezüglich der *Senkung von Unfällen bzw. Unfallopfer* und drei eines hinsichtlich der *Kriminalitätsrate bzw. Anzahl Straftaten*. Alle anderen Ziele werden nur von einem oder zwei Kantonen aufgeführt. Dabei sind einzelne Ziele wie eine *Durchschnittsnote von 4.8* bei den Absolventen der Polizeischule und *Eichungen sind durchgeführt* sehr spezifisch gehalten während andere Ziele wie *Polizisten bewähren sich im Beruf* und ein *friedliches Zusammenle-*

ben der Bevölkerung eher allgemein formuliert sind. Auch die Anzahl der Ziele variiert stark zwischen den Kantonen. Während der Kanton Obwalden nur drei Ziele auflistet, nennt der Kanton Luzern deren 20. Sowohl in den einzelnen Kantonen als auch insgesamt sind weniger Wirkungs- als Leistungsziele definiert worden. Ein Auszug mit Leistungszielen findet sich in Tabelle 1.

### 3.3 Indikatoren

Sieben der acht untersuchten Kantone haben Indikatoren definiert, mit deren Hilfe sie die Erreichung der Leistungs- und Wirkungsziele überprüfen möchten. Allerdings ordnen nur drei Kantone die Indikatoren explizit einzelnen Zielen zu.

Die Erreichung der rund 40, grössten-teils kantonsspezifischen Ziele wird mit über 70 verschiedenen Indikatoren gemessen. Am häufigsten – die Hälfte der Kantone setzt diesen Indikator ein – wird auf den Indikator *Sicherheitsempfinden* abgestellt, welcher mittels Umfragen ermittelt wird. Drei Kantone beurteilen die Erreichung eines Ziels mittels *Aufklärungsquote aller Delikte*. Alle anderen Indikatoren werden meist nur von einem, teilweise von zwei Kantonen verwendet. In Tabelle 2 sind Indikatoren für häufig genannte Ziele aufgeführt.

Wie bei den Zielen gibt es auch bei den Indikatoren kantonale Unterschiede bezüglich Spezifikationsgrad und Anzahl. Während die Kantone Aargau, Basel-Stadt, Bern und Obwalden mit wenigen bis gar keinen Indikatoren auskommen, listen Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich zehn bis über zwanzig Indikatoren auf.

## 4. Schlussbetrachtung

Die Analyse der Abbildung der polizeilichen Aufgaben in den kantonalen IAFPs hat einige Gemeinsamkeiten aber auch grosse Unterschiede zum Vorschein gebracht.

Weitgehender Konsens besteht über die grundlegenden Aufgaben (Produkte) der Kantonspolizeien; sicherheitspolizeiliche, kriminalpolizeiliche und verkehrspolizeiliche Leistungen. Grosse Übereinstimmung findet man auch bei der Definition der angestrebten Wirkung; Sicherheitsempfinden der Bevölkerung.

Die identifizierten Unterschiede stammen aus zwei Bereichen. Einerseits sind unterschiedliche kantonale IAFP-Konzepte für gewisse Unterschiede verantwortlich (formale Unterschiede). Dazu gehören Elemente wie die Verknüpfung von Zie-

| Ziel                                                                                      | Indikatoren                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Verbesserung / Aufrechterhaltung des subjektiven Sicherheitsempfindens in der Bevölkerung | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empfinden sehr sicher/eher &amp; ganz unsicher in Prozent</li> <li>• Sicherheitsempfinden allgemein</li> <li>• Bewertung des Sicherheitsempfindens</li> <li>• Zufriedenheit der Nutzer polizeilicher Dienstleistungen</li> </ul>                                                                                                                                                                                       |
| Senkung von Unfällen bzw. Unfallopfer                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwicklung Unfallzahlen</li> <li>• Verletzte/Verkehrstote</li> <li>• Unfälle wegen Alkohol und Drogen pro 1000 Fahrzeuge</li> <li>• Unfälle wegen Geschwindigkeit pro 1000 Fahrzeuge</li> <li>• Mobilitätsszufriedenheit (Sicherheit der Verkehrsteilnehmer)</li> <li>• gemessene Fz. bei mobilen Geschwindigkeitsmessungen</li> <li>• Aufwand in Std. für Schwerverkehrskontrollen</li> </ul>                        |
| Kriminalitätsrate bzw. Anzahl Straftaten                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwicklung Straftaten</li> <li>• Aufklärungsquote alle Delikte/schwere Delikte</li> <li>• Anzahl Einbruchsdelikte pro 1000 Einwohner</li> <li>• Anzahl Raubdelikte</li> <li>• Anzahl Ermittlungen im Zusammenhang mit Computerkriminalität</li> <li>• Durchgeführte Aktionen im Verhältnis zur Entwicklung der Straftaten</li> <li>• Anzahl durchgeführte Präventionsanlässe im Bereich Jugendkriminalität</li> </ul> |
| Polizeipräsenz                                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personalstunden</li> <li>• Tägliche Arbeitszeit</li> <li>• Anzahl Std. Präsenz</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Interventionszeit                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Einsatzorterreicherung in Prozent unter 15 Min.</li> <li>• Anteil Fälle max. 10/20 Min.</li> <li>• Interventionszeit unter 25 Min.</li> <li>• Mittelwert der Interventionszeit</li> <li>• die innert einer Frist von 10 bis 60 Min. getätigten Einsätze in Prozent</li> </ul>                                                                                                                                          |

Tab. 2: Häufig genannte Ziele und deren Indikatoren

len und Produkten bzw. Indikatoren und Zielen aber auch verschiedene Detaillierungsgrade bezüglich Produkten, Zielen und Indikatoren.

Andererseits finden sich auch unterschiedliche Definitionen polizeilicher Aufgaben, Ziele und Indikatoren (inhaltliche Unterschiede). Dabei ist festzustellen, dass bei den Produkten, wie oben erwähnt, zumindest ein Grundkonsens festzustellen ist. In Bezug auf die Ziele scheint man bei Wirkungszielen (Sicherheitsempfinden, Unfälle/Opfer, Kriminalitätsrate/Straftaten) eher einig zu sein, als bezüglich der Leistungsziele. Kaum Gemeinsamkeiten lassen sich dagegen bei den Indikatoren zur Beurteilung der Zielerreichung finden.

Angesicht der langen Tradition, welche die Diskussion von Aufgaben, Zielen und Indikatoren insbesondere im Polizeibereich aufweist, erstaunt die unausgereifte Umsetzung in einigen Kantonen. Über die Gründe kann nur spekuliert werden. Erstens sind die IAFPs teilweise erst vor ein paar Jahren eingeführt worden, so dass die Beteiligten den Umgang mit Produkten, Zielen und Indikatoren erst noch erlernen müssen. Zweitens scheinen die einzelnen Polizeicorps das Rad jeweils neu erfinden zu wollen, statt auf den Erfah-

rungen der anderen bzw. Erkenntnisse der Literatur<sup>24</sup> aufzubauen. Und drittens ist zu vermuten, dass die Anreize bei den verantwortlichen Führungskräften (noch) nicht vorhanden sind, sich intensiv mit den eigenen Zielen und Indikatoren zu beschäftigen.

Mit der Einführung der IAFPs in den Kantonen werden die Polizeicorps wie auch alle anderen Verwaltungsteile gezwungen, sich systematisch mit ihren Aufgaben und Zielen sowie deren zukünftiger Entwicklung zu beschäftigen. Die bisherigen Erkenntnisse aus den Evaluationen<sup>25</sup> zeigen, dass die rollende und mehrjährige Planung von der Politik geschätzt wird. Politikerinnen und Politiker sind auch der Meinung, dass die Verknüpfung von Ressourcen und Leistungen in den IAFPs gut gelinge und dadurch der Handlungsspielraum bei der gesamtstaatlichen Führung erweitert werde. Gleichzeitig lassen die Evaluationen vermuten, dass die Verschiebung des Steuerungsfokus weg von den Ressourcen hin zu den Leistungen und Wirkungen bereits weit vorangeschritten ist, dass aber die Verschiebung von der kurzfristigen hin zur mittelfristigen Steuerungsperspektive noch etwas Zeit benötigt.

## Literaturverzeichnis

- Alpert, G. P., Flynn, D., Piquero, A. R. (2001). Effective Community Policing Performance Measures. *Justice Research and Policy*, 3(2), 79–94.
- Bieri, S. (1976). Politische Planung in der Schweiz. *Die Unternehmung*(1), 39–53.
- Bogumil, J., Jann, W. (2005). Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Boyne, G. A., Law, J. (2005). Setting Public Service Outcome Targets: Lessons from Local Public Service Agreements. *Public Money & Management*, 25(4), 253–260.
- Brühlmeier, D., Haldemann, T., Mastronardi, P., Schedler, K. (2001). Politische Planung: Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt.
- Büro des Grossen Rates des Kantons Aargau. (2009). Evaluation der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV). Aarau: Kanton Aargau.
- Butterfield, R., Edwards, C., & Woodall, J. (2004). The new public management and the UK Police Service. *Public Management Review*, 6(3), 395–415.
- Econcept. (2000). Evaluation Gesamtprojekt WOV Kanton Aargau. Aarau: Regierungsrat des Kantons Aargau.
- Gianakis, G. A. (1994). Appraising the Performance of „Street-Level Bureaucrats“: The Case of Police Patrol Officers. *The American Review Of Public Administration*, 24(3), 299–315.
- Hoogenboezem, J. A., Hoogenboezem, D. B. (2005). Coping with targets: performance measurement in The Netherlands police. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 54(7), 568–578.
- Lind, R. C., Lipsky, J. P. (1971). The Measurement of Police Output: Conceptual Issues and Alternatives Approaches. *Law and Contemporary Problems*, 36(4), 566–588.
- Linder, W., Hotz, B., Werder, H. (1979). Planung in der Schweizerischen Demokratie. Bern: Paul Haupt.
- Matheson, A. (2002). Better public sector governance: the rationale for budgeting and accounting reform in Western nations. *OECD Journal on Budgeting*, 2 (Supplement 1), 37–49.
- Meyers, R. T. (1994). Strategic Budgeting. Michigan: University Press.
- Moore, M. H., Braga, A. A. (2003). Measuring and improving police performance: the lessons of Compstat and its progeny. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 26(3), 439–453.
- OECD. (2005). Modernising Government: the way forward. Paris: OECD.
- OECD. (2007). Performance Budgeting in OECD Countries. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Ostrom, E., Parks, R. B., Whitaker, G. P. (1973). Do We Really Want to Consolidate Urban Police Forces? A Reappraisal of Some Old Assertions. *Public Administration Review*, 33(5), 423–432.
- Rieder, S., Lehmann, L. (2002). Evaluation of New Public Management Reforms in Switzerland. Empirical Results and Reflections on Methodology. *International Public Management Review*, 3(2), 25–43.
- Ritz, A. (2005). 10 Jahre Verwaltungsreform in den Schweizer Kantonen: Eine Bilanz aus der Sicht von Legislative und Exekutive. In A. Lienhard, A. Ritz, R. Steiner & A. Ladner (Hrsg.), 10 Jahre New Public Management in der Schweiz – Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt.
- Roberts, G. E. (1996). A Case Study in Performance Appraisal System Development: Lessons from a Municipal Police Department. *The American Review Of Public Administration*, 26(3), 361–385.
- Schedler, K. (1998a). Leistungen und Wirkungen der Polizei. In Schedler, K., Kleindienst, A., Felix, J. (Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung bei der Polizei (63–86). Bern: Haupt.
- Schedler, K. (1998b). Parlamentarisches Controlling. Instrumente und Gefässe als Ausdruck eines neuen Selbstverständnisses der Politik. In Ehrenzeller, B., Mastronardi, P., Schaffhauser, R., Schweizer, R. J., Vallender, K. A. (Hrsg.), Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen (435–464). St. Gallen/Lachen: Dike Verlag.
- Schedler, K., Kleindienst, A., Jürg, F. (1998). Wirkungsorientierte Verwaltungsführung bei der Polizei. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt.
- Schedler, K., Summermatter, L. (2009). Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan als Instrument der mittelfristigen Steuerung in der Schweiz. *Der Moderne Staat – dms*, 2(2), 391–410.
- Schmidt, N. (2008). New Public Management im Parlament. Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit in den Kantonen. Zürich: Rüegger.
- Shane, J. M. (2010). Performance management in police agencies: a conceptual framework. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 33(1), 6–29.
- Siegel, J. P. (2008). Probleme und Defizite bei der Reform der US Bundesverwaltung: eine Meta-Analyse zur begrenzten Rationalität administrativen Wandels. Bern: Paul Haupt.
- Siegel, J. P., Summermatter, L. (2008). Defining Performance in Public Management: A Survey of Academic Journals. Paper presented at the European Group of Public Administration Conference (EGPA).
- Summermatter, L., Siegel, J. P. (2009). Defining Performance in Public Management: Variations over time and space. Paper presented at the Conference of the International Research Society for Public Management (IRSPM).
- Tarschys, D. (2002). Time horizons in budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 2(2), 77–102.

## Anmerkungen

- Die Daten für diesen Artikel sind im Rahmen einer generellen Untersuchung der IAFPs entstanden, welche bereits publiziert wurde: Schedler und Summermatter, 2009. Einige Textpassagen sind daraus teils wörtlich übernommen.
- Lind und Lipsky, 1971, S. 566.
- Vgl. u. a. die Bemerkungen in Ostrom, Parks und Whitaker, 1973, S. 424.
- U. a. Alpert, Flynn und Piquero, 2001, Gianakis, 1994, Roberts, 1996, Schedler, Kleindienst und Jürg, 1998.
- U. a. Boyne und Law, 2005, Butterfield, Edwards und Woodall, 2004, Hoogenboezem und Hoogenboezem, 2005, Shane, 2010.
- OECD, 2007.
- OECD, 2007, S. 21.
- Der Begriff „Performance“ wird in der wissenschaftlichen Literatur und in der Praxis äusserst heterogen verwendet vgl. Siegel und Summermatter, 2008, Summermatter und Siegel, 2009. Wir verstehen in dieser Studie darunter die erbrachten Leistungen und erzeugten Wirkungen der öffentlichen Verwaltung.
- Bieri, 1976, S. 39 f.
- Linder, Hotz und Werder, 1979.
- Bogumil und Jann, 2005, S. 136 ff.
- Bogumil und Jann, 2005, S. 138.
- Bogumil und Jann, 2005, S. 143.
- Siegel, 2008.
- Die konzeptionellen Ansätze der mittelfristigen Aufgaben- und Finanzplanung werden sehr unterschiedlich bezeichnet: u. a. als Mid-term Budgeting (Matheson, 2002); Pluriannual Budgeting (Tarschys, 2002); Strategic Budgeting (Meyers, 1994).
- Matheson, 2002, S. 42 ff.
- Econcept, 2000, S. 35.
- Vgl. die Übersicht Rieder und Lehmann, 2002.
- Schmidt, 2008.
- Brühlmeier, Haldemann, Mastronardi und Schedler, 2001.
- Schedler, 1998b.
- Brühlmeier, Haldemann, Mastronardi und Schedler, 2001, S. 111 ff.
- In Anlehnung an Brühlmeier, Haldemann, Mastronardi und Schedler, 2001.
- Z. B. die Tabellen in Moore und Braga, 2003, Schedler, 1998a.
- Vgl. Büro des Grossen Rates des Kantons Aargau, 2009, Ritz, 2005, Shane, 2010.

## Agenda 2010/2011

| Veranstalter                                                                                                                      | Wann                                                                                           | Wo                        | Informationen                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Bildgebende Untersuchungsverfahren im IRM: Das Postmortale Imaging Center Zürich                                                  | Dienstag, 7. Dezember 2010, 0930 Uhr<br>Freitag, 10. Dezember 2010, 0930 Uhr<br>(Wiederholung) | Universität Zürich-Irchel | Kriminalistisches Institut des Kantons Zürich<br>www.staatsanwaltschaften.zh.ch |
| Die Entscheidungsfindung im Lichte neurobiologischer Erkenntnisse: Wie kommen Entscheidungen zustande? Ist unser Hirn vernünftig? | Dienstag, 1. Februar 2010, 0930 Uhr<br>Freitag, 4. Februar 2010, 0930 Uhr<br>(Wiederholung)    | Universität Zürich-Irchel | Kriminalistisches Institut des Kantons Zürich<br>www.staatsanwaltschaften.zh.ch |