

Instrumente der Wirkungsorientierten Polizeiführung

Darstellung und Erläuterung
von Kuno Schedler

im Original erschienen in: Kriminalistik, Nr. 1/01, 55. Jg., S. 57 - 59

Die 90er-Jahre sind durch Reformen im politisch-administrativen System nach dem Typus des „New Public Management“ geprägt. In der Schweiz entwickelt sich schon früh eine eigene Reformlinie, die weniger die Leistungen als die Wirkungen der staatlichen Aktivitäten hervorstreicht. Diese „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ arbeitet klassischerweise mit Instrumenten wie Leistungsauftrag, Globalbudget, Leistungs- und Wirkungsindikatoren, Marktmechanismen und Instrumenten einer mittelfristigen politischen Steuerungen. Dass sich solche betriebsähnlichen Ansätze einfacher in der Leistungsverwaltung als in der Eingriffsverwaltung umsetzen lassen, liegt auf der Hand. Der Artikel geht der Frage nach, wie weit auch die Polizei mit den Instrumenten der WoV geführt werden kann.

Entwicklung

Als in den Jahren 93 – 95 in der Schweiz das Konzept der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) entwickelt und in der Praxis in ersten Ansätzen ausgetestet wurde, stand für viele fest, dass dieses Modell nur für die Leistungsverwaltung geeignet sei. Hier – so die Argumentation – würden produktähnliche Leistungen erstellt, die messbar seien und für die klare Ziele vorgegeben werden könnten. Typische Leistungen der Eingriffsverwaltung wurden (vielleicht etwas vorschnell) von potentiellen WoV-Projekten ausgeschlossen. So war es um so reizvoller, als 1996 das Ostschweizer Polizeikonkordat beschloss, gemeinsam mit Studierenden der Universität St. Gallen (Studienrichtung Public Management) ein Projekt durchzuführen, das die wichtigsten Vorbereitungsarbeiten für einen Leistungsauftrag umfasste: Definition von Produkten, Zielen und Indikatoren einer typischen Kantonspolizei. In vier verschiedenen Arbeitsgruppen besuchten die Studierenden die Verantwortlichen der Corps des Ostschweizer Polizeikonkordates, nahmen Listen mit erstellten Leistungen auf und erarbeiteten aufgrund dieser Informationen einen Katalog von Produkten und Produktgruppen. In mehreren Workshops mit Vertretern des Konkordates wurden diese Listen anschliessend bereinigt, mit Zielen und Indikatoren ergänzt und schliesslich zu einem Entwurf eines Produktkataloges zusammengefasst. Dieses Projekt war insofern beachtenswert, als damit der Grundstein für eine Wirkungsorientierte Verwaltungsführung bei der Polizei gelegt wurde¹.

Seither sind verschiedenen Polizeicorps der Schweiz daran gegangen, WoV in ihrem Bereich einzuführen (vgl. bei <http://coc.idt.unisg.ch>). Die in diesem Projekt erarbeitete Produktliste wurde zwar innerhalb des Ostschweizer Polizeikonkordates nur gerade von einem einzigen Corps (Thurgau) für den vorgesehenen Zweck eingesetzt, sie konnte aber mit wenigen Anpassungen von anderen übernommen werden. So berichtet die Kantonspolizei Luzern von einem Leistungserfassungssystem, das erfolgreich auf der Grundlage dieser Vorarbeiten aufgebaut wurde. Auch auf städtischer Ebene scheinen sich die Produkte im Grundsatz zu bewähren, wenn auch hier grössere Anpassungen notwendig sind. Die Stadtpolizei Bülach arbeitet beispielsweise mit diesen Grundlagen. Dabei ist die Definition von Produkten nicht etwa eine exakte Wissenschaft, sondern sie folgt zwei verschiedenen Gestaltungsregeln:

¹ Vgl. Kuno Schedler/ Andrea Kleindienst/ Jürg Felix (Hrsg.); Wirkungsorientierte Verwaltungsführung bei der Polizei; Bern/ Stuttgart/ Wien: Paul Haupt, 1998

- Produkte müssen aus Management-Sicht die Grundlage für die operative Führung innerhalb der Polizei bilden. Die Zuweisung klarer Produkt- und Kostenverantwortung, die Verknüpfung mit Leistungszielen innerhalb der Polizei, aber auch das systematische Erfassen von Kundenbedürfnissen und Kundenfeedbacks pro Produkt sind Beispiele, wie diese Gefässe für das Management eingesetzt werden können.
- Produkte, sicher aber Produktgruppen, dienen der politischen Steuerung der Polizeitätigkeit. Sie sind damit Gegenstand von Leistungsaufträgen, vor allem aber Gliederungskriterium für den jährlichen Voranschlag, der vom Parlament behandelt wird. Es ist daher notwendig, dass sie auch aus politischer Warte sinnvolle Inhalte vermitteln.

Diese kurzen Überlegungen zeigen, dass man in guten Treuen zu sehr unterschiedlichen Produktdefinitionen gelangen kann. Die richtige „Flughöhe“, das heisst der optimale Verdichtungsgrad der Informationen zu den Produkten, muss sich in aller Regel in der Praxis bewähren. Hierzu ist mehrjährige Erfahrung notwendig und eine gewisse Unterschiedlichkeit innerhalb der Schweiz durchaus wünschenswert. Auf mittlere Frist wird es dann darum gehen, aus den gemachten Erfahrungen zu lernen und die sogenannte „Best practice“ als schweizerischen Standard zu übernehmen.

Wirkungsziele und –indikatoren

Wie der Name schon sagt, zielt die WoV auf die Wirkungen des staatlichen Handelns, in diesem konkreten Fall auf die Wirkungen der Polizeitätigkeit. Es zeigt sich in der bisherigen Praxis, dass die Definition aussagekräftiger Wirkungsziele und –indikatoren nicht nur eine der wichtigsten Forderungen, sondern die wohl schwierigste Herausforderung der WoV darstellt. Wirkungen haben nämlich die unangenehme Eigenschaft, dass sie oft erst mit einiger Verzögerung eintreten, nicht einer einzigen Leistung kausal zugeordnet werden können und/oder nicht eindeutig messbar sind. Wird beispielsweise die sichtbare Präsenz der Polizei innerhalb einer Stadt stundenmässig verdoppelt, so muss dies keine direkte Auswirkung auf die Kriminalitätsrate haben. Oder anders: die Zunahme, bzw. der Rückgang der Kriminalität muss nicht zwingend in einem direkten Zusammenhang mit der Polizeitätigkeit stehen. Und doch erwartet der Bürger von seiner Polizei, dass sie in irgendeiner Form einen Einfluss auf die Sicherheit in einer Stadt hat, denn dafür ist er bereit, Steuergelder zu investieren.

In der traditionellen Verwaltungsführung ist diese Problematik ein Thema für die Spezialisten. Die Parlamente kümmern sich um detaillierte Budgets, um Anschaffungen oder Stellenpläne der Polizei, ohne über systematische Informationen zu Leistungen und Wirkungen ihrer Tätigkeit zu verfügen. Die Kausalität zwischen Mitteleinsatz und Wirkung ist daher traditionellerweise kein Thema für die politische Steuerung. WoV will dies ändern, entblösst damit aber das angesprochenen Problem des fehlenden Wissens über Zusammenhänge zwischen Ressourcen, Leistungen und Wirkungen. Es wird damit zum Überbringer der schlechten Botschaft und belädt sich damit mit dem Negativen. Oberflächlich betrachtet schafft es neue Probleme für die Verwaltungsführung. Bei näherem Hinsehen macht es hingegen nur die vorhandenen Mängel transparent. Bei der Definition von Wirkungszielen und –indikatoren ist es hilfreich, sich einige grundsätzliche Fragen zu stellen:

- Was ist der eigentliche Zweck, der mit dieser Leistungserstellung verfolgt wird?
- Welches Ziel verfolgen die Auftraggeber (Parlament und Regierung) mit dieser Leistung?
- Was erwarten die Steuerzahler als Gegenleistung für die eingesetzten Finanzen?

Oft ist es auch hilfreich, eine deutliche Trennung zwischen erstellten Leistungen und erreichten Wirkungen anzustreben. Leistungen sind dabei das unmittelbare Ergebnis der Polizeiaktivitäten aus der Sicht der Leistungsabnehmer. Wirkungen sind das mittelbare Ergebnis

im Sinne von Veränderungen bei den Zielgruppen der Polizei. Als Leistung der Polizei kann beispielsweise eine bestimmte Anzahl Fahrzeuge zu kontrollieren definiert werden. Die damit angestrebte direkte Wirkung ist das Herausgreifen von Verkehrssündern, eine langfristige indirekte Wirkung ist die Verbesserung der Verkehrssicherheit auf dem kontrollierten Strassenabschnitt. Aus diesem Beispiel wird ersichtlich, dass für die Politik wohl kaum die Details der eingesetzten Mittel, sondern vielmehr die Verbesserung der Verkehrssicherheit von Interesse sein muss.

Globalbudget

Das Globalbudget verleiht dem Polizeikommando eine Flexibilität in der Verwendung der Mittel, die es bisher nicht kannte. Nun können Budgetpositionen zwischen den verschiedenen Rubriken geschoben werden. Werden nicht alle budgetierten Personalmittel ausgeschöpft, kann sie der Kommandant für die Beschaffung von Sachmitteln einsetzen. Allerdings ist er weiterhin verpflichtet, eine saubere Buchhaltung zu führen. Die neue Freiheit bringt zudem eine grössere Verantwortung mit sich. In den meisten WoV-Projekten zeigt sich, dass ein genaues und detailliertes Budget weiterhin erstellt wird, um die Grundlagen für die Führung unter dem Jahr zu haben. Neu ist aber, dass diese Details rechtlich nicht mehr verbindlich sind.

Oft sind die Spielräume, die sich der mit Globalbudgetierung „beglückten“ Polizei öffnen, deutlich weniger gross als gemeinhin angenommen. Ein Grossteil der Aufwendungen ist auf Jahresfrist fix, kann also nicht als Führungsmasse bezeichnet werden. Doch auch kleinere Beträge können die Möglichkeiten des Kommandanten vergrössern, einen neuen Führungsstil auch mit Ressourcen zu unterstützen.

Führung unter WoV

Mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung sollte – wenn sie denn auch Wirkungen entfalten soll – ein moderner Führungsstil verbunden werden. Zwar ist unbestritten, dass ein Polizeieinsatz vor Ort in aller Regel nicht durch partizipative Entscheidungsprozesse geprägt sein kann. Das Zusammenwirken von Kommando und Abteilungen hingegen, ebenso wie ein Grossteil der „normalen“ Entscheidungssituationen, sollte konsequent kunden- und mitarbeiterorientiert ausgestaltet sein. Die oft durch hierarchische top-down Entscheide geprägte Polizeikultur verändert sich somit in der Normalsituation zu einem verstärkten Teamdenken, in dem wichtige Entscheide gemeinsam gefällt werden. Der Chef wird zum Coach und Moderator, Verantwortung wird gemeinsam getragen. Die „Einsamkeit des Kommandanten“ sollte massgeblich durch ein kooperierendes Führungsteam ersetzt werden.

Dieses neue Team-Denken schlägt sich auch im Verhältnis gegen aussen nieder. Die gemeinsame Beschaffung der Uniformen durch alle Korps im Ostschweizer Polizeikonkordat ist dafür beredtes Beispiel: Zukünftig wird man die verschiedenen Polizeiangehörigen nur noch an den unterschiedlichen Batches erkennen. Ob damit die Volksseele empfindlich getroffen wird, darf bezweifelt werden. Vielmehr ist es ein positives Signal, dass zusammen arbeiten und zusammen auftreten auch mit zusammen entscheiden ergänzt werden kann.

Wie geht es weiter?

Es zeigt sich immer deutlicher, dass die Anforderungen an eine moderne Polizei mit den Möglichkeiten, die WoV bietet, in Einklang stehen. Die Kriminalität wartet nicht auf langwierige politische Entscheide, sie macht nicht vor Kantons Grenzen Halt, und sie erfordert längst nicht mehr den genialen Hercule Poirot oder Sherlock Holmes, sondern die Fähigkeit, in komplexen Netzwerken hochprofessionell und mit moderner Technik zu arbeiten. All dies ist auch ohne WoV grundsätzlich möglich – aber erheblich mühsamer und komplizierter.

WoV wird sich daher auch in der Polizei durchsetzen. In aller Regel werden einige Anpassungen notwendig sein, um WoV auf die speziellen Bedürfnisse der Polzeisituation abzustimmen. Auch die vorliegenden Produktkataloge (vgl. Kasten) müssen noch getestet und verbessert werden. In der täglichen Arbeit wird sich jedoch zeigen, dass gerade die Polizei ein Bereich ist, in dem die Einführung der WoV einen erheblichen Nutzen erbringen kann.

WoV kann nicht ohne externe Begleitung eingeführt werden. Zu viele Prozesse müssen geändert werden, und vor allem braucht es ein Umdenken aller Stufen. Je mehr Schritte die Polizeiangehörigen jedoch selbst tun, umso wirkungsvoller wird WoV sein. Gefragt ist daher nicht nur Beratung, sondern auch ein externes Coaching und eine geschickte Moderation der Veränderungsprozesse. Gelingt dies, so darf sich die Polizei auf ein modernes Führungsumfeld freuen.

als Kasten irgendwo einfügen:

Produktgruppe: Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung			
Übergeordnete Ziele	Produkte	operative Ziele	Indikatoren
Vermittlung eines Sicherheitsgefühls in der Bevölkerung und Verminderung von Gesetzesübertretungen	a1. Präventive Präsenz (Personenkontrollen und Patrouillen)	☞ Vermeidung deliktischer Szenen und Tatbestände ☞ Festnahme gesuchter Personen ☞ Sichtbare Präsenz	☒ Anteil Beanstandungen bei Personenkontrollen ☒ Anzahl Delikte pro 1000 Einwohner über die Zeit ☒ subjektives Sicherheitsempfinden der Bevölkerung gemäss Umfragen ☒ Anzahl Personenstunden mit sichtbarer Präsenz ☒ Anzahl kontrollierter Personen
Gewährleistung der physischen Unversehrtheit der Personen und Objekte	a2. Objekt- und Personenschutz	☞ Gewährleistung eines optimalen Schutzes der anvertrauten Personen und Objekte	☒ durchschnittliche Stunden pro Tag, in denen der Schutz gewährleistet wird ☒ Anteil Verletzungen der anvertrauten Personen und Objekte
Sicherstellung des geordneten Verkehrsverhaltens	a3. Bearbeitung des fließenden Verkehrs	☞ Eliminieren von Unfallschwerpunkten ☞ Durchsetzen der Verkehrsvorschriften	☒ Anteil Unfälle an bekannten Schwerpunkten ☒ Anzahl Übertretungen pro Kontrollstunde ☒ Anzahl kontrollierter Fahrzeuge
Sicherstellung des geordneten Verkehrs-	a4. Bearbeitung des ruhenden Ver-	☞ Vermeidung von Behinderungen	☒ Anzahl Reklamationen wegen Behinderungen

verhaltens	kehrs	☞ Flächendeckende Kontrolle der Parkräume	durch ruhenden Verkehr ☒ „Kontrollfrequenz“ pro Quartiertyp
Schutz der Polizeigüter	a5. Polizeiliche Bewilligungen (Erteilung und Kontrolle)	☞ Schadenminimierung an Polizeigütern ☞ Koordination der Bedürfnisse ☞ rechtsgleiche, transparente Erteilung von Bewilligungen	☒ Schaden aus bewilligter Tätigkeit ☒ Anzahl Kontrollen ☒ Anzahl gutgeheissener Beschwerden

Tabelle: Beispiel einer Produktgruppe der Polizei

11935 Zeichen