dp special

Supplement der Zeitschrift Deutsche Polizei Nr. 11/97



Der Ball ist im Spiel

Neue Steuerungsmodelle in der Polizei

Die Polizei ist im Wandel. Neue Begriffe wie Budgetierung, Dezentrale Ressourcenverantwortung, Controlling, Berichtswesen, Kosten- und Leistungsrechnung oder Outputsteuerung bestimmen die Diskussionen auf vielen Polizeidienststellen. Zwar sind Umfang und Inhalt der durchgeführten Reformschritte bei den Polizeien des Bundes und der Länder unterschiedlich, doch sind „Neue Steuerungsmodelle" nahezu überall ein Thema. Damit wird auf eine Vokabel zurückgegriffen, die die aktuellen Reformdiskussionen der öffentlichen Verwaltungen in Bund, Ländern und Kommunen maßgeblich bestimmt. Muß aber auch die Polizei auf den Zug anderer öffentlicher Verwaltungen aufspringen und nach den bereits durchgeführten Reformen weitere und vielleicht sogar umfassendere und tiefgreifendere Reformschritte einleiten?

Von Dieter Schmidt

Bei den Bürgerinnen und Bürgern hat die Polizei einen guten Ruf. Dies wird in vielen Umfragen bestätigt.

Hat die Polizei deshalb Anlaß, dem Zeitgeist zu folgen? Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Die Polizei hat ihre Leistungsfähigkeit in der Vergangenheit und Gegenwart vielfach bewiesen. Die bisherige Bewährung ist aber auch eine Verpflichtung für die Zukunft. Neue Herausforderungen zwingen zu einem Umdenken.

Diese Ausgabe des dp-special wird sich damit auseinandersetzen und konzeptionelle Ansätze der Erarbeitung, Einführung und Umsetzung von Neuen Steuerungsmodellen aufzeigen.

Funktion der Polizei

Seit es in Europa Staaten gibt, haben sich Philosophen und Juristen mit der Frage befaßt, welches die legitimen Zwecke bzw. Aufgaben des Staates seien. Stets unumstritten gewesen ist, daß zu diesen Aufgaben die Wahrung der Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger nach innen gehöre.

Das von der Ständigen Konferenz der Innenminister/-senatoren des Bundes und der Länder im Jahr 1974 herausgegebene „Programm für die Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland" beschreibt deshalb die Polizei als regelnden, ausgleichenden und helfenden Ordnungsfaktor unserer Gesellschaft. In der Fortschreibung von 1994 wird festgestellt, daß die Polizei we-

Der Autor



Dieter Schmidt (44), Leitender Polizeidirektor, nach unterschiedlichen Verwendungen in mehreren Kreispolizeibehörden und als Referent im Innenministerium von Nordrhein-Westfalen, seit 1994 Hauptdezernent 26 (Gefahrenabwehr/Strafverfolgung) bei der Bezirksregierung Arnsberg; Leiter des Arbeitskreises Methodik/Koordination.

IMPRESSUM:
dp-special zur Ausgabe Deutsche Polizei Nr. 11 · 46. Jahrgang 1997 · Fachzeitschrift und Organ der Gewerkschaft der Polizei

Herausgeber:
Gewerkschaft der Polizei, Forststraße 3a, 40721 Hilden, Telefon (0211) 7104-0, Telefax (0211) 7104-222

Redaktion:
Adalbert Halt (verantwortlich), Rüdiger Holecek, Gewerkschaft der Polizei, Pressestelle, Forststraße 3a, 40721 Hilden, Telefon (0211) 7104-101 bis 105, Telefax (0211) 7104-138
E-Mail:
CompuServe: 106655,542
Internet: 106655.542@compuserve.com

Gestaltung & Layout:
Rembert Stolzenfeld

Verlag & Anzeigenverwaltung:
VERLAG DEUTSCHE POLIZEI-LITERATUR GMBH, Forststraße 3a, 40721 Hilden
Telefon (0211) 7104-183
Telefax (0211) 7104-174

Anzeigenleiter:
Michael Schwarz
Es gilt die Anzeigenpreisliste Nr. 25 vom 1. Januar 1997

Herstellung:
L.N. Schaffrath GmbH & Co.KG, Hartstraße 4-6, 47608 Geldern, Telefon 02831-396-0, Telefax 02831-89887

sentlicher Garant der Inneren Sicherheit sei.

Wie steht es aber um die Innere Sicherheit? Welche Aufgaben hat die Polizei wahrzunehmen?

Aufgaben der Polizei

Die Aufgaben der Kriminalitätsbekämpfung und der Verkehrsunfallbekämpfung haben sich qualitativ und quantitativ verändert. Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) weist aus, daß sich die Zahl der bekanntgewordenen Straftaten in den alten Bundesländern in den letzten 25 Jahren mehr als verdoppelt hat. Darin kommt aber nur der zahlenmäßige Anstieg zum Ausdruck. Es werden auch Veränderungen in qualitativer Hinsicht immer deutlicher. Die letzte Ausgabe von dp-special informierte über die Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität. Wirtschaftskriminalität, Umweltkriminalität, Rauschgiftkriminalität sowie die aktuelle Entwicklung der Gewalt- und Jugendkriminalität erfordern neue und zusätzliche Bekämpfungsmaßnahmen. Durch den Wegfall der Grenzen und die Freizügigkeit in Europa ist die Mobilität von Straftätern und ihr Aktions- und Rückzugsfeld größer geworden. Ferner sind die gesellschaftlichen Entwicklungen in den osteuropäischen Staaten auch nicht ohne Einfluß auf die Kriminalitätsentwicklung und-bekämpfung in der Bundesrepublik Deutschland geblieben.

Die polizeiliche Verkehrsunfallbekämpfung durch präventive und repressive Bekämpfungsstrategien hat zwar dazu beigetragen, daß die Anzahl der bei Verkehrsunfällen Verletzten und Getöteten trotz steigender Zulassungszahlen und einer wesentlich höheren Gesamtfahrleistung rückläufig ist, doch gibt es bei 8.758 Toten und 493.158 Verletzten allein im Jahre 1996 (Quelle: Stat. Bundesamt) wahrlich keinen Anlaß, die polizeiliche Aufgabe der Verkehrsunfallbekämpfung zu vernachlässigen.



Bei den Bürgerinnen und Bürgern ist die Berichterstattung über die Kriminalitäts- und Verkehrsunfallentwicklung auch nicht ohne Wirkungen geblieben. Die Furcht, Opfer einer Straftat oder eines Verkehrsunfalles zu werden, ist deutlich gestiegen. Selbst wenn nach der Bewertung von Experten die objektive Sicherheitslage eine solche Furcht nicht rechtfertigt, muß die Polizei die Sorgen und Ängste der Bürgerinnen und Bürger ernst nehmen.

Das Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger hat Auswirkungen auf ihre Lebensqualität, auf ihr Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der Polizei und damit letztlich auch auf ihr Vertrauen in den Staat.

Bei der Betrachtung der Aufgabenentwicklung darf auch ein Blick auf die von der Polizei zu bewältigenden Einsätze nicht fehlen. Die Anzahl der Notruf-Einsätze ist steigend. Auch die Belastung der Polizei durch Einsätze aus besonderem Anlaß nimmt stetig zu. Die Anzahl der z.B. bei den verbotenen PKK-Veranstaltungen oder zum Schutz der Castor-Transporte eingesetzten Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten geht in die Tausende.

Aufgabenbewältigung erfordert Ressourcen

Zur Wahrnehmung der Aufgaben benötigt die Polizei Ressourcen, also Personal, Finanzen und Sachmittel. Wieviele Ressourcen sind aber notwendig, um die qualitativ und quantitativ gestiegenen Aufgaben auch künftig sachgerecht wahrnehmen zu können?

Dieser Frage soll hier nicht weiter nachgegangen werden, denn letztlich ist die Festlegung des Ressourcenrahmens durch die Parlamente immer nur das Ergebnis eines politischen Entscheidungsprozesses.

Die Polizei muß daher bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben von dem zugewiesenen Ressourcenrahmen ausgehen. Es können zwar ernsthaft keine Zweifel daran bestehen, daß eine Erhöhung

der (Plan-) Stellen für die Polizei oder zusätzliche Finanzmittel positive Auswirkungen auf die Gewährleistung der Inneren Sicherheit durch die Polizei haben würden. Die Situation aller öffentlichen Haushalte läßt aber vermuten, daß es Zuwächse in dem wünschenswerten Umfang nicht mehr geben wird.



Zielvereinbarung und Absprache sind Voraussetzungen für Effizienz und gute Teamarbeit.

Es kommt deshalb darauf an, den Herausforderungen der Zukunft mit den der Polizei von den Parlamenten zur Verfügung gestellten Ressourcen zu begegnen.

Die Verteilung und der Einsatz von Ressourcen zur Wahrnehmung der vielfältigen Aufgaben stellt die Verantwortlichen vor neue Probleme. Alle Verantwortungsträger müssen (neu) darüber nachdenken, wie mit den vorhandenen Ressourcen ein Höchstmaß an effektiver und bürgerorientierter Polizeiarbeit geleistet werden kann. Deshalb ist die „Steuerung und Führung“ (in) der Polizei durch „Neue Steuerungsmodelle“ auch als neues Thema entdeckt worden.

Steuerung und Führung - etwas Neues?

Jedem Kriminalkommissariat und jeder Wachdienstgruppe müssen zur Wahrnehmung der Aufgaben (Plan-) Stellen und Ressourcen zugewiesenen und die Aufgaben auf die Stelleninhaber aufgeteilt werden. Zur Aufgabenwahrnehmung benötigen sie Dienstkraftfahrzeuge, eine IuK-Ausstattung, Finanzmittel für Dienstreisen oder die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen und vieles mehr.

Durch Steuerung und Führung muß gewährleistet werden, daß die Ressourcen entsprechend den Anforderungen beschafft, zugeteilt und verwendet werden und in den Kriminalkommissariaten und Wachdienstgruppen die der Polizei gesetzlich zugewiesenen Aufgaben in dem notwendigen Umfang und der gebotenen Qualität bewältigt werden (können).

Steuerung ist die zielgerichtete Einflußnahme auf Organisationen oder Mitglieder in einer Organisation. Sie erfolgt z.B. durch Festlegung von Zielen zur Aufgabenbewältigung, Zuweisung von Personal oder von Dienstkraftfahrzeugen. Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der „Basis-Organisationseinheiten“ (das sind z.B. die Wachdienstgruppen und Kriminalkommissariate, die vielfach auch als „Ausführungsebene“ bezeichnet werden) sind die vielfältigen Steuerungsentscheidungen oftmals nicht transparent, da sie von weit übergeordneten Stellen getroffen werden. Sie spüren vielfach nur die Auswirkungen auf den eigenen Dienstbereich, wenn die Aufgaben nicht mit dem zur Verfügung gestellten Personal bewältigt werden können, keine Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen möglich ist, weil die Haushaltsmittel fehlen oder die technische Ausstattung veraltet ist.

Demgegenüber erlebt man Führung persönlich. Führung wird verstanden als zielorientierte soziale Einflußnahme zur Erfüllung gemeinsamer Aufgaben und erfolgt wechselseitig zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern. Vorgesetzte und Mitarbeiter setzen z.B. gemeinsam Arbeitsschwerpunkte und vereinbaren in Mitarbeitergesprächen konkrete Arbeitsziele.

Steuerung und Führung haben eines gemeinsam: die Einflußnahme. Steuerung und Führung erfolgten in der Vergangenheit und erfolgen in der Gegenwart. Auch zukünftig wird dies nicht anders sein. Steuerung und Führung sind also „organisationstypisch“. Deshalb kommt es nicht auf das OB,

sondern nur auf das WIE an. Sofern für die Steuerung und Führung eine umfassende normative Handlungskonzeption besteht, spricht man von einem „Steuerungs- bzw. Führungsmodell".

Warum sprechen wir dann von „Neuen" Steuerungsmodellen?

Zur Beantwortung dieser Frage wäre es hilfreich, zunächst einmal die bisherigen Modelle darzustellen.

Steuerungs- bzw. Führungsmodelle, die zu allen wesentlichen Fragen der Steuerung und Führung Festlegungen beinhalten, existierten in der Vergangenheit allerdings nicht. Es gab lediglich eine Vielzahl von unterschiedlichen Einzelregelungen. Aber selbst dort, wo solche Regelungen bestanden, bedeutete dies nicht zwangsläufig, daß bei der Wahrnehmung von Steuerungs- und Führungsaufgaben auch tatsächlich danach verfahren wurde.

Viele haben sicherlich noch in Erinnerung, wie Ende der 70er Jahre das „Kooperative Führungssystem der Polizei" begleitet von viel Euphorie entwickelt und ganz oder teilweise per Dienstanweisungen oder Geschäftsordnungen „eingeführt" wurde. Die Beteiligung an der Festlegung von Zielen, die Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung, die Transparenz aller Führungsentscheidungen, die Repräsentation, die zielorientierte Kontrolle und eine gerechte Leistungsbewertung standen aber vielfach nur auf dem Papier. Bekanntermaßen ist Papier geduldig. Die Umsetzung dieser Führungsgrundsätze ist bisher nicht gelungen.

Wenn man nach den Ursachen dafür forscht, könnte man zunächst zu dem Eindruck kommen, daß Führungskräfte nur unzureichend auf ihre Führungsaufgaben vorbereitet worden sind. Führungslehre hat als Studienfach in der Ausbildung für den gehobenen und höheren Polizeidienst einen hohen Stundenanteil. Ferner ist „Führung" ein Schwerpunkt in der Fortbildung von Führungskräften. Führungsverhalten wird darüber hinaus in Führungs-/Verhaltenstrainings trainiert. Die Elemente des „Kooperativen Führungssystems der Polizei" und die Art und Weise der Anwendung sind Führungskräften also bekannt. Wir wissen auch, daß viele Führungskräfte seit Jahren bemüht sind, im dienstlichen Alltag kooperative Führung umzusetzen.

Nach den bisherigen Erfahrungen ist das Problem auch nicht unzureichendes Führungswissen oder die mangelnde Bereitschaft zur Umsetzung kooperativer Führung. Wesentlich für die fehlende ganzheitliche Umsetzung sind einerseits die Strukturen und Rahmenbedingungen, unter denen in der Vergangenheit die Steuerung und Führung praktiziert werden mußten, und anderseits fehlende „handwerkliche" Instrumente.

Aktuelle Steuerungsmängel

Die Art und Weise der Steuerung und Führung ist zwar von Polizeibehörde zu Polizeibehörde und von Land zu Land unterschiedlich, doch weisen die bisherigen Strukturen und Rahmenbedingungen überwiegend folgende Schwachstellen auf:



Eigenverantwortung fördert die Kreativität und Arbeitszufriedenheit.

– Mangelnde Ergebnisorientierung

Die Steuerung der Aufgabenwahrnehmung im täglichen Dienst erfolgte überwiegend durch die Zuweisung von Personal, Finanzen und Sachmitteln und durch detailliert festgelegte Handlungsanweisungen für die Aufgabenwahrnehmung. Dies nennt man Inputsteuerung. Das angestrebte Leistungsergebnis



Neue Wege zu gehen kann von Fall zu Fall bedeuten, auf's Fahrrad umzusteigen. Foto: dpa

(= Output) bzw. die beabsichtigten Wirkungen (= Outcome) wurde aber regelmäßig nicht festgelegt.

Bei sich qualitativ und quantitativ verändernden Aufgaben und einem begrenztem Ressourcenrahmen ist eine zielgenaue Steuerung aber unverzichtbar.

– Zersplitterung der Verantwortlichkeiten und fehlende Ergebnisverantwortung

Jede Polizeibehörde bzw. -dienststelle, die ein Leistungsergebnis zu erbringen hat, muß zu diesem Zweck Ressourcen einsetzen. Für das Ergebnis, das durch den Einsatz dieser Mittel erbracht wird, ist die jeweilige Organisation bzw. Organisationseinheit selbst verantwortlich (Fachverantwortung).

Sie ist jedoch vielfach nicht verantwortlich für die Beschaffung und Verwendung der erforderlichen Ressourcen (Ressourcenverantwortung).

Fach- und Ressourcenverantwortung sind oftmals vielen unterschiedlichen Stellen zugeordnet; vertikal zwischen den Behörden im Rahmen des hierarchischen Instanzentzuges (z.B. Innenministerium/Bezirksregierungen/Kreispolizeibehörden) und horizontal innerhalb dieser Behörden auf unterschiedliche Referate/Dezernate/Abteilungen/Dienststellen.

Eine Folge dieser Verantwortungszersplitterung sind lange und oftmals nicht mehr nachvollziehbare Entscheidungswege. Eine (Ergebnis-) Verantwortung der Organisationsverantwortlichen besteht regelmäßig nicht.

– Führen durch Detailregelungen und Einzeleingriffe

Zwar ist die Festlegung von Zielen unter Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein wesentliches Element des Kooperativen Führungssystems der Polizei, doch zeigen die Erfahrungen der Praxis, daß Ziele nur sehr selten festgelegt bzw. vereinbart worden sind. Warum sollten auch Ziele festgelegt werden, wenn die Aufgabenwahrnehmung schon durch detaillierte Handlungsanweisungen höherer Stellen reglementiert worden ist?

Diese übermäßige Reglementierung hat dazu geführt, daß Handlungs- und Entscheidungsspielräume der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den „Basis-Organisationseinheiten" immer weiter eingeengt wurden. Wenn kein Freiraum mehr besteht, sind

Zielvereinbarungen auch sinnlos. Deshalb schließen sich kooperative Führung und übermäßige Reglementierung gegenseitig aus.

– Unwirtschaftliches Haushalten

Wirtschaftlichkeit (in) der öffentlichen Verwaltung ist keine neue Forderung. Die Haushaltsordnungen fordern, bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

Wirtschaftlichkeit orientiert sich am Kosten-Nutzen-Verhältnis. Wie will man aber beurteilen, ob der Ressourceneinsatz wirtschaftlich ist, wenn man die Kosten nicht kennt und diese dem zu erwartenden Nutzen gar nicht gegenüberstellen kann?

In den Dienststellen „vor Ort" hatte man zwar Vorstellungen oder auch konkrete Vorschläge, wie Haushaltsmittel „sinnvoller" verwendet werden könnten, oder wie Prioritäten für die Beschaffung von Sachmitteln sachgerecht festzulegen wären. Doch dafür war die Fachebene ja nicht zuständig! Die Fachverantwortlichen wurden mit Haushaltsfragen nur in Ausnahmefällen konfrontiert. Haushaltsmittel waren verfügbar – oder nicht. Unter Hinweis auf fehlende Haushaltsmittel wurden oft Beschaffungsanträge von Behörden oder Dienststellen abgelehnt, selbst wenn ein entsprechender Bedarf anerkannt wurde oder dadurch künftig Einsparungen erzielt worden wären.

Weitere Ursachen für unwirtschaftliches Haushalten liegen in der bisherigen Titelwirtschaft. Wenn z.B. die Mittel aus dem Fortbildungstitel verausgabt waren, konnten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht mehr zu Fortbildungsveranstaltungen entsandt werden, selbst wenn in anderen Titeln ausreichend Mittel zur Verfügung standen. Die Fortbildungsveranstaltungen wurden dann – bei gleichen Kosten – mit geringerer Teilnehmerzahl durchgeführt.

Am Ende des Haushaltsjahres setzte dann das „Dezemberfieber" ein. Eine Folge der systematischen Bestrafung von wirtschaftlichem Handeln! Die Zuweisung der Haushaltsmittel erfolgte in aller Regel auf der Grundlage des letzten Ist-Ergebnisses. Wurden die Mittel nicht verausgabt, wurden die Mittel eingezogen bzw. anderen Organisationseinheiten, die vielleicht völlig „unwirtschaftlich" mit den Mitteln umgegangen sind, zugewiesen. Ferner wurde der Haushaltsansatz im nächsten Jahr entsprechend gekürzt (....denn man ist ja mit weniger Geld ausgekommen!). Zum Jahresende wurden deshalb vielfach alle Aktivitäten darauf ausgerichtet, die vorhandenen Mittel noch auszugeben. Es könnten viele Beispiele aufgeführt werden, die belegen, daß die aus diesem Anlaß getätigten Beschaffungen nicht immer dem Bedarf entsprachen. Doch haben sich die Beteiligten eigentlich im Interesse ihrer Dienststelle „richtig" ver-



Qualitätsmanagement fördert das Interesse von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an guten Arbeitsergebnissen. In einem kriminaltechnischen Untersuchungslabor.

Fotos(3): Hermann Wesseling

halten. Das Haushaltsrecht ist ursächlich für diese Praxis.

– Informations(un)wesen

Steuerungs- und Führungsentscheidungen können nur auf der Grundlage sachgerechter Informationen getroffen werden. Es besteht zwar bei der Polizei kein Mangel an Informationen, da wir umfassende Informationen zur Aufgabenwahrnehmung, zum Personaleinsatz oder zur Sachausstattung oftmals sogar mehrfach bei unterschiedlichen Stellen erheben und anschließend in Akten, Listen, Sammlungen oder der ADV erfassen bzw. speichern. Diese Informationen wurden bisher dann ohne die notwendige Aufbereitung an eine Vielzahl von Stellen, Führungskräften und Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter gesteuert.

Dieser unsystematische Umgang mit Informationen führte zu den bekannten „Zahlen- und Datenfriedhöfen", vermeidbarer Doppelarbeit und auch zu Fehlinterpretationen der übermittelten Informationen. Die Qualität von Steuerungs-und Führungsentscheidungen hat oftmals darunter gelitten.

Die dargestellten Fehlentwicklungen, die die Effektivität und Wirtschaftlichkeit polizeilicher Aufgabenerfüllung beeinträchtigen, werden auch als „Managementprobleme" bezeichnet, da die Verantwortung für die Gestaltung von Steuerungs- und Führungsmodellen insbesondere bei den für das Managment Verantwortlichen liegt. Man muß aber berücksichtigen, daß es nicht nur um Managementprobleme geht. Die Auswirkungen betreffen das Personal unmittelbar. Das Personal ist nämlich nicht nur eine Ressource im betriebswirtschaftlichen Sinne, sondern es handelt sich um Menschen, die sich in das Arbeitsleben einbringen wollen und nach Zufriedenheit im Beruf streben.

Die Anwendung der tradierten Steuerungs- und Führungsmechanismen bzw. ein weitgehender Verzicht auf eine systematische Steuerung und Führung infolge fehlender Steuerungs- und Führungsmodelle führten zu negativen Folgewirkungen auf das Arbeitsverhalten und die Zufriedenheit der Beschäftigten. Sie erlebten und empfanden Steuerung und Führung häufig als unangepaßt.

Die durch die Inputsteuerung bedingte übermäßige Reglementierung und Schematisierung der Aufgabenwahrnehmung hatten insbesondere Auswirkungen auf die Beschäftigten der „Basis-Organisationseinheiten". Vieles wurde ihnen „von oben" vorgegeben. Es kam für sie oftmals nur noch darauf an, im Sinne der Vorgaben zu funktionieren. Sie mußten daher überwiegend regel- und verfahrensorientiert arbeiten, ohne die beabsichtigten Ergebnisse und Wirkungen (letztlich die Funktion der Polizei) im Auge haben zu müssen. Diese sollten aber gerade im Zentrum des Interesses stehen. Der Mensch ist nämlich auf Sinn angelegt. Er will durch seine Arbeit wachsen und nicht allein funktionieren. Sinn kann man aber bei der Aufgabenwahrnehmung nur erfahren, wenn man weiß, warum man etwas macht bzw. welche Ziele erreicht werden sollen.

Dabei muß man auch berücksichtigen, daß sich das Anspruchsniveau der Führungskräfte und Mitarbeiter in bezug auf die Aufgabenwahrnehmung, Führung und Zusammenarbeit wesentlich verändert hat. Die Beschäftigten von heute sind mit ihren Vorgängern nicht mehr gleichzusetzen. Sie sind besser aus- und fortgebildet, informierter, kritischer, anspruchsvoller und selbstbewußter. Arbeitsplätze mit engen Aufgabenzuschnitten und geringen Handlungs- und Gestaltungsspielräumen entsprechen nicht mehr den Erwartungen und Fähigkeiten der Beschäftigten. Hinzu kommt ein weiterer Gesichtspunkt.

Wer im Innenverhältnis kooperative Führung nicht erlebt, kann im Außenverhältnis nicht Kooperation mit den Bürgerinnen und Bürgern praktizieren. So wie Führungskräfte ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter behandeln, gehen diese mit den Bürgerinnen und Bürgern um. Die scheinbar kleinen Anliegen der Bürgerinnen und Bürger sind aber oftmals ihre großen Sorgen. Alle dargestellten Probleme machen den Handlungsbedarf deutlich:

Die Rahmenbedingungen und Strukturen für die Steuerung und Führung müssen verändert werden. Ansonsten können die Probleme nicht gelöst und die Herausforderungen der Zukunft nicht gemeistert werden.

Es kann deshalb dahingestellt bleiben, ob die angewendeten Steuerungs- und Führungsmechanismen in der Vergangenheit für die Aufgabenwahrnehmung „richtig oder falsch" bzw. „gut oder schlecht" waren. Eine Diskussion darüber würde nur dazu führen, „Schuldige" zu suchen. Doch um persönliches (Fehl-) Verhalten geht es gar nicht. Deshalb läßt sich auch die im Zusammenhang mit der Einführung „Neuer Steuerungsmodelle" gestellte Frage vieler Führungskräfte (... oder sagen wir besser „Polizeimanager" ?): „Was haben wir in der Vergangenheit denn falsch gemacht?" leicht beantworten. Es geht nicht um persönliche Versäumnisse und Schuldzuweisungen oder gar eine Strafaktion gegen die Beschäftigten, sondern um notwendige Veränderungen von Rahmenbedingungen und Strukturen.

Ziele der Steuerung und Führung

Steuerung und Führung sind nicht Selbstzweck. Durch Einflußnahme auf die Organisation und die Beschäftigten sollen Ziele erreicht werden. In diesen Zielen kommt eine entsprechende Wertorientierung zum Ausdruck. Bevor man deshalb (neue) Steuerungs- bzw. Führungsmodelle entwickelt, muß Klarheit über die angestrebten Ziele bestehen.

– Gewährleistung effektiver und bürgerorientierter Polizeiarbeit

Für einen sozialen und demokratischen Rechtsstaat mit einer pluralistischen Gesellschaftsordnung ist eine effektive und bürgerorientierte Polizeiarbeit unverzichtbar.

Da die Polizei ein wesentlicher Garant der Inneren Sicherheit ist, muß durch polizeiliche Aufgabenwahrnehmung ein Höchstmaß an Innerer Sicherheit gewährleistet werden. Im „Programm für die Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland" von 1974 heißt es deshalb: „Die Polizei ist Exekutivorgan zum Schutz der freiheitlichen Rechtsordnung unseres Staates. Sie garantiert die Sicherheit der Bürger und die verfassungsmäßig verbürgten Freiheiten des Einzelnen."

Wer die Rechtsordnung nicht beachtet, muß allerdings mit staatlichen Maßnahmen rechnen. Nach unserer Verfassungsordnung ist es selbstverständlich, daß solche Maßnahmen nur auf der Grundlage von Recht und Gesetz erfolgen. Es kommt allerdings wesentlich auf die Art und Weise des Tätigwerdens an, die erheblichen Einfluß auf die Einstellung und das Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger zu dem handelnden Staatsorgan ausübt. Oftmals wird den Bürgerinnen und Bürgern die Staatsgewalt erst beim polizeilichen Tätigwerden gegenwärtig. Deshalb wird die Innere Sicherheit im wesentlichen nicht durch Programme, „Sonntagsreden" oder allein durch „Managemententscheidungen" „produziert", sondern in erster Linie durch die polizeiliche Aufgabenwahrnehmung im täglichen Dienst. Eine professionelle Einsatzbewältigung, z.B. die Schlichtung einer Familienstreitigkeit oder die Aufnahme eines Verkehrsunfalles, gehören ebenso dazu, wie eine professionelle und effektive Kriminalitäts- und Verkehrsunfallbekämpfung.

Doch für eine effektive und professionelle Polizeiarbeit gilt auch: Die Innere Sicherheit ist nur mit den Bürgerinnen und Bürgern zu gewährleisten. Bürgerorientierte Polizeiarbeit setzt voraus, daß wir uns mit den Vorstellungen und Wünschen der Bürgerinnen und Bürger auseinandersetzen. Ihre Erwartungen an die Polizei müssen bei der täglichen Polizeiarbeit berücksichtigt werden und erfordern daher Tag für Tag bürgerorientierte Zielsetzungen, professionelles Verhalten, aufgeschlossene, kooperative und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Bürgerinnen und Bürgern.



– Wirtschaftlicher Ressourceneinsatz

Die geltenden Haushaltsordnungen fordern die Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit. Es kommt deshalb darauf an, mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen ein Höchstmaß an effektiver und bürgerorientierter Polizeiarbeit zu erbringen.

– Erhöhung der Berufszufriedenheit

Berufszufriedenheit („Ich bin zufrieden / unzufrieden mit meinem Beruf!") und Arbeitszufriedenheit („Ich bin zufrieden / unzufrieden mit meiner persönlichen Arbeitssituation!") sind für die Menschen von besonderer Bedeutung. Zufriedenheit im Beruf und

mit der Arbeit schafft auch ein Stück Lebenszufriedenheit. Nicht ohne Grund steht deshalb in vielen Geschäftsordnungen, daß durch Führung Leistung und Arbeitszufriedenheit zu fördern sind.

Die Beschäftigten wollen qualitativ gute Leistungen erbringen. Sie wollen ihren Beitrag zur effektiven und bürgerorientierten Polizeiarbeit leisten und ihre Aufgabenwahrnehmung eigenverantwortlich gestalten. Sie wollen nicht allein funktionieren, sondern den Sinn ihrer Aufgabenwahrnehmung erfahren und durch ihre Leistungsergebnisse Erfolgserlebnisse erzielen. Den Beschäftigten muß deshalb die Möglichkeit gegeben werden, ihre Fähigkeiten und Kreativität in das Arbeitsleben einzubringen. Gestaltungs- und Handlungsspielräume müssen deshalb gewährt und Verantwortungsbereitschaft im Innenverhältnis abgefordert werden.

Dabei ist die Erhöhung der Berufs- und Arbeitszufriedenheit nicht allein als „Wohltat" gegenüber den Beschäftigten zu betrachten. Mangelnde Berufs- und Arbeitszufriedenheit beeinträchtigen die Motivation. Ob und wie stark sich Beschäftigte engagieren, hängt aber wesentlich von ihrer Motivation ab. Sinngebung, Beteiligung und Erfolg sollen zu höherer Motivation und Zufriedenheit führen. Die Erwartungen und Wünsche der Beschäftigten an ihren Arbeitsplatz und die Aufgabenwahr-nehmung müssen daher bei der Gestaltung von Steuerungs- und Führungsmodellen berücksichtigt werden.

Die dargestellten Ziele stehen nicht beziehungslos nebeneinander. Es gibt wechselseitige Beziehungen. Deshalb haben die Ziele auch eine gemeinsame Schnittmenge. Steuerungs- und Führungsmodelle sollten deshalb darauf ausgerichtet sein, Rahmenbedingungen und Strukturen zu schaffen, in denen möglichst alle Ziele gleichermaßen erreicht werden können.

Steuerungs- und Führungsmodelle

In Steuerungs- und Führungsmodellen werden unter Berücksichtigung der Wertvorstellungen und Ziele die Rahmenbedingungen und Strukturen für die Steuerung und Führung in einem Handlungsrahmen festgelegt und das Beziehungsgeflecht der Elemente zueinander dargestellt.

Solche Steuerungs- und Führungsmodelle sind aber nicht vergleichbar mit einem Modellbaukasten. Die Bausteine können nicht nach Belieben oder einer vorgegebenen Gebrauchsanweisung zusammengesetzt werden. Der Ausdruck „Modell" hat eine andere Bedeutung. Die Darstellung des Beziehungsgeflechtes und die Beschreibung der einzelnen Elemente können nur modellhaft erfolgen, d.h. es handelt sich immer nur um eine vereinfachte Abbildung im Sinne einer Skizzierung der unverzichtbaren Mindestbedingungen („Essentials") und ihrer wesentlichen Beziehungen zueinander. Die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Elemente muß organisationsspezifisch erfolgen. Deshalb kann es keinen Einheitsanzug für jede Polizeibehörde und -dienststelle geben. Anzufertigen ist jeweils ein Maßanzug, der unter Berücksichtigung der organisatorischen Rahmenbedingungen, der Personalstärke und der gewachsenen Individualität der Polizeibehörde/ -dienststelle gefertigt wird.

Der Weg zur Erarbeitung von Neuen Steuerungsmodellen ist in den Ländern unterschiedlich. Die Frage ist immer: Womit fängt man an? Es gibt also nicht den einen („richtigen") Weg, sondern mehrere gleichwertige und erfolgversprechende Wege.

Da Steuerung und Führung jedoch „organisationstypisch" sind und immer erfolgen, kommt man nicht umhin, eine Antwort auf die für die Entwicklung von Steuerungs- und Führungsmodellen zu beantwortenden Grundfragen zu geben.

– Soll über den Input, d.h. durch Zuweisung der Ressourcen, oder über den Output, d.h. durch Ausrichtung der Leistungserstellung am angestrebten Leistungsergebnis, gesteuert werden (Steuerungssystem)?

– Soll die Fach- und Ressourcenverantwortung getrennt oder zusammengeführt und dann zentral oder dezentral wahrgenommen werden (Entscheidungsebenen)?

– Soll die Führung durch detaillierte Verwaltungsvorschriften und Einzelfallregelungen oder über Zielvereinbarungen erfolgen (Führungsphilosophie)?

– Soll das Haushaltswesen durch Einzeltitelwirtschaft oder durch Zuweisung von Budgets geregelt werden (Rechnungswesen)?

Da zwischen dem Steuerungssystem, der Festlegung der Entscheidungsträger und -ebenen, der Führungsphilosophie und dem Rechnungswesen wechselseitige Beziehungen bestehen, hat sich die Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen entschlossen, die Steuerung und Führung systemisch zu entwickeln und deshalb mit dem „Neuen Steuerungsmodell der Polizei NRW" einen ganzheitlichen Ansatz gewählt.

Nur ein solcher ganzheitlicher Ansatz ermöglicht, alle angestrebten Ziele der Steuerung und Führung gleichermaßen zu erreichen.

Natürlich kann man sich auch zunächst auf die Einführung einzelner Elemente beschränken. Nach den insbesondere in Kommunalverwaltungen gewonnenen Erfahrungen muß man allerdings davon ausgehen, daß man sehr

schnell erkennen wird, daß eine einseitige Ausrichtung (z.B. allein auf die Förderung wirtschaftlichen Handelns) einerseits oftmals zu Akzeptanzproblemen bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern führt, weil sie ihre persönlichen Bedürfnisse dadurch nicht befriedigt sehen und die sie betreffenden Mangelerscheinungen nicht beseitigt werden. Andererseits können die positiven Wirkungen dieser eingeführten einzelnen Elemente nicht voll zur Geltung kommen, weil alle Aspekte der Steuerung und Führung in einem Beziehungsgeflecht zueinander stehen.

Nachfolgend soll das „Neue Steuerungsmodell der Polizei NRW" dargestellt werden.

Das Neue Steuerungsmodell der Polizei NRW

Das Neue Steuerungsmodell der Polizei NRW mit den Elementen „Outputsteuerung", „Dezentrale Ressourcenverantwortung", „Budgetierung" und „Führen durch Zielvereinbarungen" stellt die Rahmenbedingungen und Strukturen für die künftige Steuerung und Führung dar und macht das Beziehungsgeflecht der Elemente zueinander deutlich.

Es fordert ein Denken in Ergebnissen und Dienstleistungsangeboten. Alle Elemente sind deshalb auf das Leistungsergebnis der Polizei (Polizeibehörden/-dienststellen bzw. - Organisationen/Organisationseinheiten), das auch als Output bezeichnet wird, ausgerichtet. Der Output darf allerdings nicht mit den individuellen Leistungsergebnissen der Beschäftigten verwechselt werden. Zwar ergibt die Summe aller Leistungsergebnisse der Beschäftigten den (Gesamt-) Output der Organisation bzw. Organisationseinheit. Eine Erfassung und Darstellung aller arbeitstäglich zu erbringenden bzw. erbrachten Leistungsergebnisse wäre aber wegen der Vielzahl und Verschiedenartigkeit unmöglich und auch nicht wünschenswert. Es geht nicht um individuelle Leistungsmessung und -kontrolle. Für die Steuerung ist es notwendig, in „größeren Zusammenhängen" zu denken. Es geht um den Output von Organisationen bzw. Organisationseinheiten.

Da aber alles das, was nicht beschreibbar bzw. nicht meßbar ist, auch nicht gesteuert werden kann, kommt es darauf an, den Output handhabbar und damit steuerbar zu machen.

Bisher ist es aber nicht gelungen, den (Gesamt-) Output mit einer Meßgröße abzubilden. Es erscheint auch zweifelhaft, ob dies künftig möglich sein wird. Deshalb ist es notwendig, den (Gesamt-) Output einer Organisation/ Organisationseinheit zu zerlegen. Dazu müssen „Output-Pakete" geschnürt werden. Im Neuen Steuerungsmodell sind die Produkte die für die Steuerung unverzichtbaren „Output-Pakete".

Der Begriff „Produkt" scheint auf den ersten Blick vielleicht befremdlich. In vielen Bereichen der Industrie ist der Umgang mit Produkten relativ einfach und überschaubar, weil es sich dabei meist um „handfeste" Dinge handelt. So ist für jedermann offenkundig, daß ein Automobilhersteller Autos produziert. In Dienstleistungsbereichen ist uns der Umgang mit Produkten vielfach noch fremd. Doch gilt selbstverständlich auch für die Polizei, daß sie bestimmte Leistungs- (Arbeits-) Ergebnisse für die Bürgerinnen und Bürger, die Staatsanwaltschaften, andere staatlichen Verwaltungen oder Kommunen erbringt. Diese Ergebnisse sind durchaus mit industriellen Produkten vergleichbar.

Wie kommt man aber nun zu den einzelnen Produkten der Polizei?

Blicken wir noch einmal auf den Automobilhersteller. Ein Produkt „Auto" wird von einer Vielzahl von Beschäftigten erstellt und setzt sich aus vielen Einzelteilen (u.a. Karosserie, Räder, Motor, Autoradio, Scheinwerfer) zusammen, die ebenfalls aus Einzelteilen erstellt werden. Jedes Einzelteil kann für die Qualität des Autos von herausragender Bedeutung sein.

Vergleichbar ist es mit Leistungs- (Arbeits-) Ergebnissen der Polizei. Eine Verkehrsunfallaufnahme durch Wachdienstkräfte setzt sich auch aus einer Vielzahl von einzelnen Maßnahmen / Tätigkeiten zusammen. Alle Maßnahmen / Tätigkeiten sind für die Verkehrsunfallaufnahme ebenso von Bedeutung wie die Einzelteile für das Auto. Gleichwohl stellen sie keine sinnvolle Steuerungsgröße für die Behördensteuerung dar. Auch hier ist der Vergleich zum Automobilhersteller erlaubt. Das Management steuert die Produktion der Autos und nicht die Herstellung und den Zusammenbau aller Einzelteile. Deshalb kommt es auch für die Polizei darauf an, „Output-Pakete" zusammenzustellen. Die zur Steuerung aggregierten „Output-Pakete" bezeichnen wir als Produkte.

So geht in dem dargestellten Beispiel die Verkehrsunfallaufnahme in dem Produkt „Einsatzbewältigung im täglichen Dienst durch Wachdienst" auf. Entscheidend für die Behördensteuerung und den Umgang mit Produkten ist aber auch nicht das einzelne Produkt, sondern die Summe aller Produkte während einer Periode.

Outputsteuerung

Outputsteuerung erfordert, den angestrebten Output festzulegen und den Ressourceneinsatz und die Leistungserstellung daran auszurichten.

Outputsteuerung erfolgte in der Vergangenheit schon bei der Bewältigung von Einsätzen aus besonderem Anlaß. Zunächst wurde die Lage beurteilt. Anschließend wurden im Entschluß die taktischen Ziele (= angestrebtes Ergebnis/beabsichtigte Wirkungen) und die durchzuführenden taktischen Maßnahmen festgelegt. Nach Erarbeitung eines Durchführungsplanes und Erstellung des Befehls wurden Ressourcen (= Personal- und Sachmittel) eingesetzt und der Einsatz durchgeführt (= Leistungserstellung). Am Ende stand der bewältigte Einsatz (= Produkt). Das Ergebnis war für alle Beteiligten erkennbar.

Für die Aufgabenwahrnehmung im täglichen Dienst ist eine solche Steuerung bisher überwiegend nicht erfolgt, da der angestrebte Output nur anlaßbezogen oder bei konkreter Aufgabenstellung, aber nicht systematisch für die Wahrnehmung aller Aufgaben bestimmbar war.

Mit der Definition von Produkten, die das gesamte Leistungsspektrum einer Polizeibehörde/-dienststelle umfassen, wird Outputsteuerung möglich.

Es kann für alle Produkte festgelegt werden, für wen das Produkt erbracht werden soll (Zielgruppe), was erreicht bzw. bewirkt werden soll (Sachziele), wie gut das Produkt werden soll (Qualitätsziele) und welche Anzahl/Menge zu erstellen ist (Quantitätsziele).

Die Aufgabe oder Erstellung der Produkte obliegt regelmäßig den Vorgesetzten und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der „Basis-Organisationseinheiten". Ihnen müssen die dazu notwendigen Kompetenzen übertragen werden. Sie tragen auch die Verantwortung für die Produkte und werden daher als „Produktverantwortliche" bezeichnet. Da übergeordnete Stellen grundsätzlich nur durch Rahmenrichtlinien, Standards und Zielvereinbarungen Einfluß auf die Festlegung der Produktziele, die Beschaffung, Verwendung und den Einsatz der Ressourcen sowie auf die Gestaltung des Leistungserstellungsprozesses nehmen, haben die Produktverantwortlichen einen großen Entscheidungs- und Handlungsspielraum.



Dezentrale Ressourcenverantwortung

Durch Dezentrale Ressourcenverantwortung werden Fachverantwortung und Ressourcenverantwortung auf unterster Ebene zusammengeführt. Dazu werden den Kompetenzen zu organisatorischen, personalwirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Entscheidungen übertragen. In den Polizeidienststellen „vor Ort" können somit die notwendigen Entscheidungen über den Personaleinsatz oder die Beschaffung von Sachmitteln eigenverantwortlich getroffen werden. Damit werden die Eigenverantwortung der Fachverantwortlichen gestärkt und eine persönliche Ergebnisverantwortung erreicht.

Die dezentrale Ressourcenverantwortung mit erweiterten Entscheidungsbefugnissen und Verantwortlichkeiten der Fachebene erfordert eine zentrale Steuerung neuer Art. Die zentrale Steuerung erfolgt im wesentlichen über Rahmenrichtlinien, Standards sowie über Zielvereinbarungen.

Durch die Dezentralisierung und Delegation der Ressourcenverantwortung ist es möglich, den Sachverstand aller Beteiligten in Entscheidungsprozesse einzubeziehen und Selbststeuerungseffekte zu verstärken. Dezentrale Ressourcenverantwortung schafft damit die Möglichkeit zu „ortsnahen" Problemlösungen unter

Einbeziehung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Budgetierung

Budgetierung bedeutet, daß einer Organisationseinheit (z.B. einer Polizeidienststelle) für einen bestimmten Zeitraum ein Finanzrahmen zugewiesen wird. Finanzwirtschaftliche Entscheidungen können von den Polizeidienststellen in eigener Verantwortung getroffen werden. Damit können in einem Bereich eingesparte Haushaltsmittel für andere Zwecke verausgabt werden. Auch können Rücklagen gebildet und Haushaltsmittel in begrenztem Umfang auf Folgejahre übertragen werden. Damit hat die vielbeklagte „Titelwirtschaft" ein Ende. Beispielsweise wurden einer Polizeiinspektion Finanzmittel in Höhe von 700.000,— DM zugewiesen. Davon sind die Anschaffungskosten für Dienstkraftfahrzeuge und die PC-Ausstattung sowie Unterhaltungskosten (Reparaturkosten, Fernmeldegebühren, Portokosten, Geschäftsbedarf) zu bestreiten. Da der Dienststelle die Finanzverantwortung obliegt, kann jetzt vor Ort unter Beteiligung der Beschäftigten über die Beschaffung von Sachmitteln und festzulegende Prioritäten entschieden werden. Die Kostentransparenz führt zur Wirtschaftlichkeit. Ein wirtschaftlicher Umgang mit Ressourcen „lohnt" sich auch für alle Beteiligten, denn in einem Bereich eingesparte Haushaltsmittel können für andere Zwecke verausgabt werden. So kann man selbst darüber entscheiden, ob man Funkstreifenwagen oder eine PC-Ausstattung beschafft, an Fortbildungsveranstaltungen teilnimmt oder die Mittel für Kraftstoff ausgibt usw.

Zielvereinbarungen

Menschen streben danach, etwas Sinnvolles zu tun. Sie handeln und entscheiden zielorientiert. Ziele beschreiben angestrebte oder erwünschte Zustände, die durch Aktivitäten von Menschen erreicht werden sollen.

In einer Organisation soll sich das Entscheiden und Handeln an Zielen orientieren. Sind Ziele nicht eindeutig formuliert und nicht allen Beteiligten transparent, erfolgt deren Handeln und Entscheiden oftmals nach nicht erkennbaren und damit nicht berechenbaren Kriterien. Doppelarbeit und Reibungsverluste sowie mangelnde Effektivität und Effizienz sind häufige Folgen. Die Festlegung bzw. Vereinbarung von Zielen ist deshalb unverzichtbar.

Zielvereinbarungen ermöglichen eine systematische Steuerung und eine mitarbeiterorientierte Führung. Deshalb sind Zielvereinbarungen im Neuen Steuerungsmodell ein Steuerungselement und ein Führungsinstrument.

Im Rahmen der Steuerung können insbesondere anzustrebende Ergebnisse (= Outputziele) oder beabsichtigte Wirkungen (= Outcomeziele) festgelegt, der Ressourcenrahmen für die Organisation/Organisationseinheiten abgestimmt und Regelungen zur Beschaffung, Zuweisung und Verwendung von Ressourcen (= Finanz- und Effizienzziele) vereinbart werden.

Darin kommt die Steuerungsfunktion von Zielen zum Ausdruck. Da durch Ziele Sollvorstellungen formuliert werden, kann darauf verzichtet werden, zu deren Erreichung auch die notwendigen Entscheidungen, Handlungen und Arbeitsschritte im einzelnen vorzugeben. Dadurch ist es möglich, Organisationseinheiten sowie Führungskräften und Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern gleichermaßen Entscheidungs- und Handlungsfreiheit bei der Aufgabenwahrnehmung zu gewähren. Da durch Ziele der Rahmen für Entscheidungen bzw. Maßnahmen festgelegt werden kann, besteht insoweit auch eine eindeutige Orientierungshilfe. Für alle Beteiligten wird der Sinn von Entscheidungen und Maßnahmen transparent.

Zielvereinbarungen sind auch ein unverzichtbares Führungsinstrument. Ziele sollten daher auf jeder Ebene zwischen Vorgesetzten und Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter vereinbart werden. Dies sollte dazu führen, daß jeder Beschäftigte Arbeitsziele hat und diese engagiert verfolgt. Die Vorgesetzten sollen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bei der Zielbildung und -umsetzung unterstützen. Gerade im Hinblick auf die Produkterbringung durch die Produktverantwortlichen hat die Vereinbarung von Arbeitszielen eine besondere Bedeutung. Sobald die Produktziele und in Mtarbeitergesprächen die von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern konkret formulierten Arbeitsziele vereinbart worden sind, können sie über die Art und Weise der Leistungserstellung selbst entscheiden. Sie verfügen dann über die notwendigen Handlungs- und Entscheidungsspielräume. Ihre Eigenverantwortung wird gestärkt.

Controlling

Controlling ist eigentlich nichts Neues. In der Bundesrepublik Deutschland führen private Unternehmen seit Jahrzehnten Controlling durch. Zunehmend wird Controlling auch in öffentlichen Verwaltungen eingesetzt.

Eine in Theorie und Praxis „allgemeinverbindliche" Definition des Controlling existiert aber nicht. Vielmehr werden äußerst unterschiedliche Inhalte damit verbunden.

Da es keine einheitliche Controlling-Philosophie und keine

allgemeinverbindlichen Controlling-Ziele gibt, mußte eine Controlling-Konzeption erarbeitet werden.

Controlling der Polizei NRW ist die permanente systematische Informationsversorgung mit Steuerungs- und Führungsinformationen, die die zuständigen Stellen, Führungskräfte und Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter in die Lage versetzen soll, ihre Aufgaben, insbesondere unter Berücksichtigung rechtlicher und taktischer Vorgaben sowie der Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger, effektiv und effizient wahrzunehmen und zu koordinieren.



Damit hat Controlling eine Klammerfunktion zwischen den Elementen des NStM. Es kommt darauf an, daß alle Elemente im Zusammenspiel gut funktionieren. Diese Zielrichtung macht deutlich, daß Controlling-typisches Denken nicht vergangenheits- sondern zukunftsorientiert ist. Dadurch unterscheiden sich Kontrolle und Controlling. Durch die Informationsversorgung im Rahmen des Controlling sollen mögliche Veränderungen, Probleme und Abweichungen frühzeitig erkannt werden, damit zeitgerecht nachgefragt, etwaiger Handlungsbedarf festgestellt und ggf. gegengesteuert werden kann. Controlling hat damit Frühwarncharakter. Zur Verdeutlichung wird Controlling auch oftmals in Bildern beschrieben:

Controlling ist vergleichbar mit der Funktion der Armaturen eines Kraftfahrzeuges im Verhältnis zum Fahrzeugführer. Der Fahrzeugführer erhält durch die einzelnen Instrumente wichtige Informationen. Von einzelnen Instrumenten erhält er sie ständig (z.B. durch den Tachometer über die gefahrene Geschwindigkeit), manche Instrumente (z.B. die Öldruckkontrolleuchte) werden nur aktiviert, wenn ein Schaden droht. Der Fahrzeugführer kann dann frühzeitig reagieren (z.B. anhalten und den Ölstand kontrollieren).

An diesem Bild wird deutlich, daß ein untrennbarer Zusammenhang zwischen Informationsversorgung durch Instrumente (Controlling), Führung bzw. Steuerung und sicherer Fahrweise (effektive, bürgerorientierte und wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung) besteht.

Dieses Bild macht aber auch deutlich, daß erfolgreiches Controlling führungsnah und problemnah sein muß. Informationen sind zunächst für die Produktverantwortlichen von Bedeutung. Sie entscheiden über die Qualität und Quantität der zu erbringenden Produkte und den Ressourceneinsatz. Allerdings benötigen auch übergeordnete Stellen Informationen, damit diese ihre Steuerungs- und Führungsaufgaben sachgerecht wahrnehmen können. Die Qualität der bereitgestellten Informationen bestimmt maßgeblich die Qualität der Steuerung und Führung. Die Entwicklung einer Controlling-Konzeption erfordert daher einen ganzheitlichen Ansatz. Es müssen deshalb entsprechende Verfahren, Methoden und Regelungen entwickelt werden.

Wesentlich ist insbesondere die Erarbeitung und der Einsatz von Controlling-Werkzeugen. Solche sind Produktbeschreibungen, die Kosten- und Leistungsrechnung sowie ein Berichtswesen.

Produktbeschreibungen sind die Arbeitsunterlagen, in denen alle wesentlichen Produktinformationen systematisch zusammengefaßt werden. Informationen zur Zielgruppe, zu den Sachzielen, zur Qualität und Quantität, zum Personaleinsatz und zu den Kosten, zu den Bürger-/Kundenerwartungen und zur Mitarbeiterzufriedenheit werden in den Produktbeschreibungen sy-

stematisch zusammengefaßt. Sie sind daher insbesondere ein unverzichtbares „Handwerkszeug" für die Produktverantwortlichen.

Eine Kosten- und Leistungsrechnung schafft Kosten- und Leistungstransparenz. Die Kosten- und Leistungsrechnung gewährleistet die Erfassung von Ressourcenverbräuchen und Leistungsergebnissen. Die entstandenen Kosten können differenziert nach unterschiedlichen Kostenarten (z.B. Personal- oder Sachkosten) verursachungsgerecht den Produkten (Kostenträger) und Organisationseinheiten (Kostenstellen) zugeordnet werden.

Durch das Berichtswesen werden den zuständigen Stellen, Führungskräften, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Steuerungs- und Führungsinformationen, die sie zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigen, zeitgerecht, systematisch und in anschaulicher Form zur Verfügung gestellt.

Behördenspezifische Neue Steuerungsmodelle

Die nur in Grundzügen dargestellten Elemente und Instrumente des Neuen Steuerungsmodells lassen schon erkennen, daß die konkrete Ausgestaltung eine umfangreiche Detailarbeit erfordert. Auf Landesebene wurden daher die in dem Schaubild dargestellten Arbeitskreise eingerichtet

Aufgabe aller Polizeibehörden und -einrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen ist es, ausgehend von den dargestellten Rahmen- und Strukturbedingungen behördenspezifische Neue Steuerungsmodelle zu erarbeiten und einzuführen.

Bei der Gestaltung des Veränderungsprozesses – und da unterscheiden sich die Bedingungen in Nordrhein-Westfalen nicht von denen in anderen Ländern, die entsprechende Reformen eingeleitet haben – muß die Information und Beteiligung aller Betroffenen gewährleistet werden.

Information

Motivation für die Gestaltung des Veränderungsprozesses kommt nicht von selbst. Sie kann nur über Identifikation gelingen. Dies erfordert die Information aller Betroffenen. Bescheid zu wissen, ist nämlich ein Grundbedürfnis des Menschen. Betroffenheit ist auch ernstzunehmen. Die Einführung und Umsetzung Neuer Steuerungsmodelle kann deshalb nur mit den Betroffenen – nicht ohne sie und nicht gegen sie – erfolgen. Die Information kann z.B. durch persönliche Anschreiben, Mitarbeiterzeitungen, Flugblätter oder in Personalversammlungen und Dienstbesprechungen erfolgen. Die Information ist aber nur der erste unverzichtbare Schritt. Betroffene müssen zu Beteiligten gemacht werden. Sie sind als Experten in eigener Sache in den Reformprozeß einzubeziehen. Beteiligung wird in organisations- und hierarchieübergreifenden Projektgruppen/Arbeitsgruppen gewährleistet. Unabhängig von formellen Beteiligungspflichten ist auch eine Beteiligung der Personalräte unverzichtbar.

Die erarbeiteten Ergebnisse sind umzusetzen, Erfahrungen auszuwerten und ggf. anschließend Korrekturen vorzunehmen. Deshalb müssen auch „offene Systeme" als Umsetzungsstrategien gewählt werden.

Alle sollen Gewinner werden

Die Durchführung eines solchen Veränderungsprozesses bedarf einer sachgerechten Zeitplanung. Zeitliche „Durchhänger" sind ebenso zu vermeiden wie eine Überforderung aller Beteiligten. Deshalb sollte die Umsetzung „Schritt für Schritt" erfolgen. Mit Einführung Neuer Steuerungsmodelle ändern sich aber zunächst nur die Rahmenbedingungen für die Steuerung und Führung. Ausgefüllt werden muß dieser Rahmen durch den täglichen Umgang miteinander. Die Elemente und Instrumente des Neuen Steuerungsmodells müssen daher mit „Leben" erfüllt werden. Das Neue Steuerungsmodell stellt damit hohe Anforderungen an Führungskräfte, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die handelnden Menschen sind der Haupterfolgsfaktor. Effektive, bürgerorientierte und wirtschaftliche Polizeiarbeit läßt sich nur mit motivierten, in Problemzusammenhängen denkenden und eigenverantwortlich handelnden Führungskräften, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erreichen.

Am Ende von Veranstaltungen zum Neuen Steuerungsmodell wird oftmals die Frage gestellt, wer denn die Verlierer sein werden. Das Neue Steuerungsmodell ist aber kein Nullsummenspiel. Weil es Gewinner gibt, muß es nicht unbedingt auch Verlierer geben. Das Ziel ist: Alle sollen Gewinner werden. Dies kann gelingen, wenn die persönlichen Bedürfnisse der Beschäftigten ebenso berücksichtigt werden wie dienstliche Notwendigkeiten. Dies geht aber nur in einem kontinuierlichen Veränderungsprozeß auf der Grundlage eines ganzheitlichen Ansatzes.

•

Grundlage für die zusammenfassende Darstellung waren insbesondere die vom Arbeitskreis Methodik/Koordination herausgegebenen Arbeitsunterlagen sowie Artikel und Vortragsmanuskripte des Verfassers (mit weiteren Literaturhinweisen).