

.SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis



Promberger, Kurt et al. (2006):

Die Polizei als Manager von Sicherheit und Ordnung? Strategische Steuerung in der Polizei von Großbritannien und Nordirland (Teil 3)

SIAK-Journal – Zeitschrift für
Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis
(3), 39-51.

doi: 10.7396/2006_3_E

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

Promberger, Kurt et al. (2006). Die Polizei als Manager von Sicherheit und Ordnung? Strategische Steuerung in der Polizei von Großbritannien und Nordirland (Teil 3), SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (3), 39-51, Online: http://dx.doi.org/10.7396/2006_3_E.

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2006

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

Online publiziert: 4/2014

Strategische Steuerung in der Polizei von Großbritannien und Nordirland – Die Polizei als Manager von Sicherheit und Ordnung? (Teil 3)

Als einer der letzten Bereiche des öffentlichen Sektors wurde vor gut 20 Jahren auch die Polizei des Vereinigten Königreiches von Großbritannien und Nordirland vom New Public Management erfasst. Rechtfertigte bis dahin das Primat der öffentlichen Ordnung und Sicherheit den permanent steigenden Ressourcenbedarf, so erfolgte im Zuge wachsender Kritik am Polizeidienst ab 1983 ein Umlenken auf die Steuerung mittels Kennzahlen und Indikatoren. Mit Best Value und Police Performance Assessment Framework wurden für die Polizeieinheiten die Grundlagen für eine strategische Steuerung geschaffen. Der Beitrag zeigt diese Entwicklung für die 43 Polizeieinheiten von England und Wales auf.

Neben der Bereitstellung von Ressourcen ist die Vorgabe strategischer Ziele eine sicherheitspolitische Kernaufgabe (Dettweiler 2005, 184). Die Definition dieser Ziele ist Aufgabe der Spitze des politisch-administrativen Systems. Dies verdeutlicht die Trennung strategischer, politischer Grundsatzentscheidungen von operativen, die eigentliche Leistungserstellung betreffenden Entscheidungen (Promberger et al 2005, 19). Dynamisch veränderte Rahmenbedingungen ohne eine strategische Grundausrichtung mit entsprechenden Planungs- und Kontrollansätzen führen Politik und Verwaltung in einen unstrukturierten Krisenaktionismus (Budäus 2002, 326).

Dieser Entwicklung wirkt die Polizei mit entsprechenden Konzepten und Instrumenten zur strategischen Steuerung entgegen. Im polizeilichen Kontext wird der Strategiebegriff in unterschiedlichen Zusammenhängen verwendet. Im Sinne der geforderten Trennung von strategischen und operativen Entscheidungen lässt sich einerseits die Behauptung aufstellen, dass die Formulierung strategischer Ziele ausschließlich Aufgabe der Innenministerien



Kurt Promberger

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

Dagmar Koschar

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



Iris Rauskala

Iris Rauskala, Mag.,
Freie wissenschaftliche Mitarbeiterin im
Zentrum für Verwaltungsmanagement an
der Universität Innsbruck.
e-mail:
iris.rauskala@uibk.ac.at

Strategie zielt auf die Bewältigung von längerfristig fokussierten Aufgaben ab.

Strategisches Denken ist vorausschauendes Denken und impliziert Überlegungen zu geplanten Wirkungen.

Um die Entwicklung der Zielerreichung verfolgen zu können, müssen Kennzahlen oder Indikatoren definiert werden, die diese Ziele messbar machen. Mithilfe dieser Kennzahlen kann die Frage beantwortet werden, ob sich die Polizei "auf Kurs" befindet.

Die strategische Steuerung basierend auf profunden Kenntnissen über Ursache-Wirkungszusammenhänge steht in der Regel in der öffentlichen Verwaltung erst am Anfang.

sei, da nur sie über die grundsätzliche Ausrichtung der Polizei entscheiden könnten. Andererseits kann aber bei einer Demonstrationslage der Einsatzleiter das strategische Ziel des Einsatzes vorgeben; bei der Formulierung eines Präventionskonzepts wird die Frage beantwortet, mit welcher Strategie das betreffende Delikt am wirkungsvollsten bekämpft werden kann. Gemeinsames Merkmal ist die vorausschauende und planmäßige Koordination von Maßnahmen, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Strategie zielt damit auf die Bewältigung von längerfristig fokussierten Aufgaben ab. Strategisches Denken ist vorausschauendes Denken und impliziert Überlegungen zu geplanten Wirkungen. Problemlösungen werden planmäßig erarbeitet. Strategie kann in diesem Sinne als längerfristig und planmäßig angelegtes Bündel aufeinander abgestimmter Maßnahmen zur Erreichung eines Ziels betrachtet werden (Christe-Zeyse 2004, 48-49).

Ziele leiten sich aus dem öffentlichen Auftrag ab und sind angestrebte Ergebnisse oder erwünschte Zustände, die erreicht werden sollen (Promberger 2002, 159). So kann zB ausgehend von der Vision, zukünftig das sicherste Bundesland zu sein, eine Reihe von Zielen abgeleitet werden (zB Erhöhung der Verkehrssicherheit, Senkung der Kriminalitätsrate etc), die durch entsprechende polizeiliche Leistungen (Verkehrsstreifen, Geschwindigkeitskontrollen, kriminalpolizeiliche Beratungsleistungen etc) und Ressourcen erreicht werden sollen. Um die Entwicklung der Zielerreichung verfolgen zu können, müssen Kennzahlen oder Indikatoren¹ definiert werden, die diese Ziele messbar machen. Mithilfe dieser Kennzahlen kann die Frage beantwortet werden, ob sich die Polizei "auf Kurs" befindet. Aus der Antwort kann sich in der Folge die Notwendigkeit ergeben, der negativen Entwicklung gegenzusteuern, um das anvisierte Ziel dennoch erreichen zu können. Wurde das Ziel

verfehlt oder konnte das Ziel nur mit erhöhten Anstrengungen erreicht werden, ist es in jedem Fall unerlässlich, Ursachenforschung zu betreiben. Waren die Erwartungen zu hoch und wurden damit die Planwerte unrealistisch gesetzt? Führen organisatorische Mängel zu ineffizienten Arbeitsweisen? Sind Führungskräfte, Mitarbeiter ausreichend qualifiziert und motiviert? Diese und weitere Fragen stellen sich bei der Interpretation der Daten und Kennzahleninformationen, die das Controlling² den Verantwortungsträgern basierend auf Führungsinformationssystemen³ als Entscheidungsunterstützung bereitstellt.

Die strategische Steuerung basierend auf profunden Kenntnissen über Ursache-Wirkungszusammenhänge steht in der Regel in der öffentlichen Verwaltung erst am Anfang. Anders stellt sich die Situation im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland dar. Hier hat insbesondere das Management der Polizei eine Komplexität erreicht, die nach einer Managementelite verlangt, die aus den Reihen der Polizei hervorgeht (Loveday 1999, 229).

Polizei im Vereinigten Königreich. Die Organisation des Polizeiwesens weist einen hohen Dezentralisierungsgrad auf. Das Polizeiwesen als Aufgabenbereich der Kommunalverwaltung basiert vor allem auf dem County and Borough Police Act 1856. Diesem entsprechend, mussten kleine Gebietskörperschaften eigene Polizeitruppen einrichten, die den Leitungsgremien der Kommunen als Sicherheitsbehörde unterstanden (Weber/Schlag 1995, 63). Im Zuge des 19. und frühen 20. Jahrhunderts wurden die einzelnen bestehenden kleinen Dienststellen zu größeren Einheiten zusammengefasst. Heute gibt es im Vereinigten Königreich 51 regionale Polizeieinheiten (39 in England, vier in Wales und acht in Schottland), die voneinander unabhängige, dezentrale Organisationen darstellen (Uglow 2002).

Die Polizeieinheiten sind in ihrer Größe

	Vereinigtes Königreich	England und Wales	Nordirland	Schottland
Gebiet (km)	242.781	151.013	13.843	77.925
Bevölkerung (Mio)	59,8	53	1,7	5,1
Polizeistärke	164.792	141.250	7.524	16.018
Einwohner/Polizeibedienstete	363	375	226	318

sehr unterschiedlich, wobei die größte (Metropolitan Police in London, besser bekannt als Scotland Yard) über beinahe 30.000 Polizisten verfügt, während die kleinste (Dyfed-Powys) zwar die größte flächenmäßige Ausdehnung erreicht, jedoch nur ca. 1.000 Polizisten beschäftigt (National Statistics 2005).

Polizeistruktur. Eine regionale Polizeieinheit gliedert sich in eine Direktion mit zentralen Abteilungen und mehreren operativen Divisionen und Subdivisionen oder heute auch Basis-Kommandoeinheiten.⁴ Die Sparten oder Kommandoeinheiten selbst bestehen aus mehreren Revieren. Dem Hauptquartier sind die Spezialeinheiten zugeordnet. Eine regionale Polizeieinheit verfügt über Sicherheits-, Kriminal- und Verkehrspolizei. Die wichtigste Arbeit wird von den einfachen Streifenpolizisten (Constables) geleistet, da diese im direkten Kontakt mit der Bevölkerung stehen (Promberger et al 2003, 3-4).

Führungsebenen. Die Steuerung der Polizei erfolgt innerhalb des Tripartismus bestehend aus dem Innenminister (Home Secretary), dem Hauptdienststellenleiter (Chief Constable) und dem (politischen) Polizeigremium (Police Authority) (Uglow 2002).

Dem britischen Innenministerium (Home Office) wird in der Steuerung und in der Koordination polizeilicher Zusammenarbeit

eine bedeutende Stellung eingeräumt, eine Möglichkeit zur operativen Einflussnahme besteht jedoch nicht (UK Police History 2003). Das Innenministerium trägt für Kriminalitätskontrollen und Präventivmaßnahmen die zentrale Verantwortung und kommt dieser mittels Gesetzesinitiativen, Finanzierung, Beratung und Veröffentlichung polizeilicher Handlungsempfehlungen (Good Practice) nach (Bässmann/Possiege 2003).

Der Innenminister zeichnet sich dem Parlament und der Öffentlichkeit gegenüber für die Einhaltung von Effizienz und Effektivität verantwortlich (Home Office 2001). Basierend auf dem Police Reform Act 2002 wird vom Innenministerium ein nationaler Polizeiplan (National Policing Plan) mit einer vierjährigen Gültigkeitsdauer erstellt. Mittels Zielformulierung bzw. Prioritätensetzung werden die strategische Stoßrichtung der Polizeiarbeit und die nationalen Hauptziele⁵ festgelegt (§ 1 Abs 36(A) Police Reform Act 2002). Die Prioritäten und Ziele sollen auf lokale Bedürfnisse und Anforderungen abgestimmt sein und werden publiziert, um Rechenschaft über die Zielerreichung abzulegen. Evaluierung und Bekanntmachung der Ergebnisse erfolgen auf der Grundlage von Indikatoren und Prüfberichten des Polizeiinspektorates (Home Office 2001). Die Polizei-Inspektorate (Her Majesty's Inspectorate of Constabulary, HMIC) wurden zur Unterstützung des Innenministers für alle

POLIZEI IM ÜBERBLICK

(Quelle: Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary for Scotland, 2005. National Statistics 2005. Police Service of Northern Ireland 2006)

Die Steuerung der Polizei erfolgt innerhalb des Tripartismus bestehend aus dem Innenminister (Home Secretary), dem Hauptdienststellenleiter (Chief Constable) und dem (politischen) Polizeigremium (Police Authority).

Dem jährlich zu erstellenden Polizeiplan (Annual Policing Plan, APP) muss entnommen werden können, welche Schwerpunkte in der Folgeperiode lokal verfolgt werden.

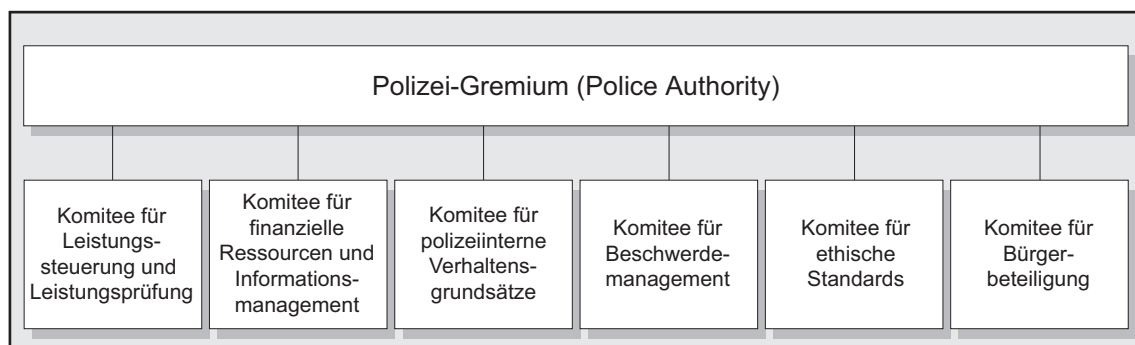
die Polizei betreffenden Aufgaben eingerichtet. Zu den Aufgaben des HMIC gehört es, die Polizeieinheiten auf Effektivität und Effizienz zu überprüfen und entsprechende Berichte zu veröffentlichen. Es werden insbesondere die strategische Umsetzung der lokalen Ziele, die Einhaltung der Polizeipläne sowie Organisationsstrukturen, Führung und Management einer Polizeieinheit in Hinblick auf eine möglichst effiziente Zielerreichung geprüft. Daneben werden themenspezifische Überprüfungen wie zB lokale Projekte zur Bekämpfung der Eigentumskriminalität durchgeführt und gute Erfahrungswerte als "Good Practice" gefördert und veröffentlicht. Darüber hinaus üben die Polizei-Inspektorate auch eine beratende Funktion für Innenministerium, Dienststellen und Polizeigremium aus (Bässmann/Posiege 2003).

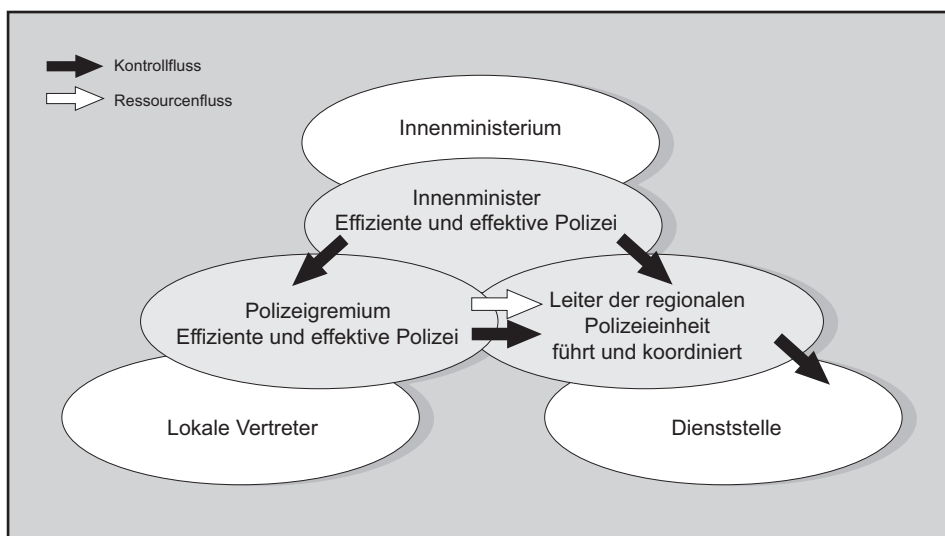
Jede englische und walisische Polizeieinheit untersteht einem der fünf Polizeigremien (Police Authorities). Diese Gremien bestehen aus Stadträten, Richtern und unabhängigen Mitgliedern. Die Polizeigremien sind beauftragt, einen effizienten und effektiven Polizeidienst zu gewährleisten. Die Polizeigremien müssen, um lokal relevante Ziele zu identifizieren, mit den örtlichen Gemeinden über lokale Problemlagen Rücksprache halten. Die von den Polizeigremien erarbeiteten Zielvorgaben müssen sowohl den lokalen Zielen als auch den Prioritäten des Innenministers

entsprechen. Dem jährlich zu erstellenden Polizeiplan (Annual Policing Plan, APP) muss entnommen werden können, welche Schwerpunkte in der Folgeperiode lokal verfolgt werden. Dieser Plan hat alle getroffenen Zielvereinbarungen und -vorgaben zu beinhalten und muss ferner über die Verwendung der erforderlichen Ressourcen Auskunft geben. Der Plan und jede Änderung desselben müssen mit dem lokalen Polizeipräsidenten (Chief Constable oder Chief Officer) abgestimmt werden. Nach Ablauf des laufenden Finanzjahres sind die Polizeigremien verpflichtet, den örtlichen Gemeinden über den Grad der Zielerreichung zu berichten. Die Polizeigremien müssen eine kontinuierliche Verbesserung der bereitgestellten polizeilichen Leistungen sicherstellen. Dies soll mithilfe eines Best Value Performance Plan (siehe unten) ermöglicht werden (Home Office 2001).

Jede regionale Einheit wird von einem (unpolitischen) lokalen Polizeipräsidenten geleitet, der für die Führung der Polizei sowie die Kontrolle des operativen Geschehens verantwortlich ist und dem Polizeigremium gegenüber Rechenschaft ablegen muss. Die Ernennung erfolgt durch das Polizeigremium. 1994 wurden die Budgetkompetenzen von den Polizeigremien auf die Dienststellen delegiert, um die Mittel wirtschaftlicher und wirksamer einsetzen zu können. Die Erstellung des Budgets er-

STRUKTUR UND FUNKTIONEN DES POLIZEI-GREMIUMS (am Beispiel von Dyfed-Powys in Wales)
(Quelle: Dyfed-Powys Authority 2006)





POLIZEILICHER TRIPARTISMUS
(Quelle: Promberger/Koschar, 2006)

folgt zwar weiterhin durch das Polizeigremium, die Entscheidung über die Mittelverwindung obliegt aber dem Dienststellenleiter. Er ist für alle Personal- und Disziplinarfragen ebenso zuständig wie für das operative Geschehen. Diese Kompetenzen müssen im Zusammenhang der dreiteiligen Zuständigkeit für die Polizei gesehen werden, weder der Innenminister noch das Polizeigremium können den Dienststellenleiter jedoch direkt kontrollieren. Eine ihrer wesentlichen Aufgaben stellt die Einbindung bei der Erarbeitung des jährlichen Polizeiplanes in Zusammenarbeit mit dem Polizeigremium dar. Der Dienststellenleiter hat die darin festgelegten Zielvereinbarungen⁶ einzuhalten und kann lediglich in einsatztaktischen Entscheidungen unabhängig entscheiden (Uglow 2002).

Managementreformen. Am Anfang der 1990er Jahre schlugen die britischen Polizeieinheiten unter der Labour-Regierung endgültig den Weg Richtung New Public Management ein (Painter 2005, 307). Damit sollte die Polizei nach Meinung interner Experten innerhalb weniger Jahre mehr Veränderungen vollziehen als in den letz-

ten 50 Jahren zuvor (Jones 1998, 272). Die Reformpakete wurden vor dem Hintergrund steigender Staatsausgaben geschnürt und waren eine Antwort auf die für die Polizei noch ruhigen 1980er Jahre. In dieser Periode konnte die Polizei von der finanziellen Freigebigkeit der ersten Regierung unter Thatcher profitieren, doch sah sich die Polizei bereits gezwungen, Rechenschaft über den steigenden Finanzmittelbedarf abzulegen, zumal sich die britische Öffentlichkeit mit einem scheinbar unerbittlichen Anstieg der Kriminalität konfrontiert sah. Diese Entwicklung zog zahlreiche Fragen über die Leistungsfähigkeit der Polizei nach sich. In der Folge wurden nachhaltige Reformen initiiert, die sich am New Public Management orientieren. Eine wesentliche Neuerung stellt die zielfokussierte strategische auf Kennzahlen und Indikatoren basierte Steuerung der Polizei dar.

Strategie und Planung. Die Polizeieinheiten erstellen heute umfassende Pläne mit Zielsetzungen für alle Abteilungen. Der Fokus der strategischen Pläne einzelner Dienststellen demonstriert den größeren

Die Polizeieinheiten erstellen heute umfassende Pläne mit Zielsetzungen für alle Abteilungen. Der Fokus der strategischen Pläne einzelner Dienststellen demonstriert den größeren Stellenwert der lokal gespeisten, bedarfsgerechten Planung.

Trotz der starken dezentralen Prägung des britischen Polizeiwesens muss der Zielformulierungsprozess in einem größeren, von nationalen Prioritäten und Zielen definierten Kontext gesehen werden, die vor allem im Rahmen des nationalen Polizeiplans, aber auch in anderen Strategiepapieren dargelegt werden.

Strategieformulierung auf nationaler und lokaler Ebene erfolgt nicht losgelöst und isoliert voneinander, sondern ist von einem Austausch zwischen nationaler und lokaler Ebene gekennzeichnet.

Stellenwert der lokal gespeisten, bedarfsgerechten Planung (Loveday 1999, 218-220). Die strategischen Ziele und Pläne einzelner Polizeieinheiten verstehen sich als Teil einer lokalen Gesamtstrategie zur Stadt- oder Regionalentwicklung (Coe/Lamm Wiesel 2001, 724). Ein Charakteristikum ist die lokale, interne Strategieformulierung für den jährlichen Planungsprozess. Initiiert und geleitet durch die lokale Dienststelle, ist der Planungszyklus von den Informationen aus der Dienststelle und ihren lokalen Divisionen abhängig. Durch die Budgetkompetenz des Dienststellenleiters und die dezentrale Ressourcenbewirtschaftung können vorhandene Ressourcen mit Prioritäten verknüpft werden (Loveday 1999, 218-220).

Trotz der starken dezentralen Prägung des britischen Polizeiwesens muss der Zielformulierungsprozess in einem größeren, von nationalen Prioritäten und Zielen definierten Kontext gesehen werden, die vor allem im Rahmen des nationalen Polizeiplans, aber auch in anderen Strategiepapieren (zB The Home Office Strategic Plan) dargelegt werden. Vom Innenministerium werden die nationalen Anforderungen, basierend auf den Vorschlägen der Abgeordneten des Parlaments, erarbeitet. Sie setzen sich aus dem Zweck des Polizeidienstes, den übergeordneten Zielen und Unterzielen zusammen (Promberger et al 2003, 30).

Strategieformulierung auf nationaler und lokaler Ebene erfolgt nicht losgelöst und isoliert voneinander, sondern ist von einem Austausch zwischen nationaler und lokaler Ebene gekennzeichnet. Einzelne Polizeieinheiten benötigen einerseits grundsätzliche strategische Vorgaben als Orientierungsrahmen, andererseits greift die Zentralregierung grundsätzliche, überregional feststellbare Problemstellungen auf und leitet daraus Schwerpunktsetzungen und Ziele für die Sicherheitspolitik ab.

Durch die Konkretisierung und Veröffentlichung dieser Prioritäten und Ziele

wird nicht nur die Grundlage für eine spätere Bewertung des Zielerreichungsgrades, sondern auch die Möglichkeit geschaffen, Verantwortungsträger aus Politik und Verwaltung an ihrem Erfolg zu messen. Die Grundlagen für diese Bewertung und Erfolgsmessung stellen entsprechende Kennzahlen und Indikatoren dar.

Best Value – Steuerung mit Leistungsindikatoren und Kennzahlen. Best Value ist ein zentralstaatlich forciertes Modernisierungsprogramm der Labour-Regierung für die Lokalverwaltungen.⁷ Ziel ist die Bereitstellung möglichst effizienter und effektiver öffentlicher Leistungen unter Einbindung der Leistungsnutzer.⁸ Angestrebt wird zudem eine ständige Verbesserung der Leistung. Zu diesem Zweck müssen sich lokale Organisationen auch dem Vergleich mit anderen, privaten oder Non-Profit-Organisationen stellen, um zu gewährleisten, dass mit den Steuergeldern die bestmögliche Leistung erzielt wird. Best Value stützt sich auf eine komplexe Systematik aus Leistungsindikatoren, -standards (Best Value Performance Indicators) als Kernelemente des Steuerungsprozesses für die Verfolgung nationaler und lokaler Ziele (Promberger et al 2003, 34).

Die Leistungsindikatoren können in zwei Gruppen untergliedert werden:

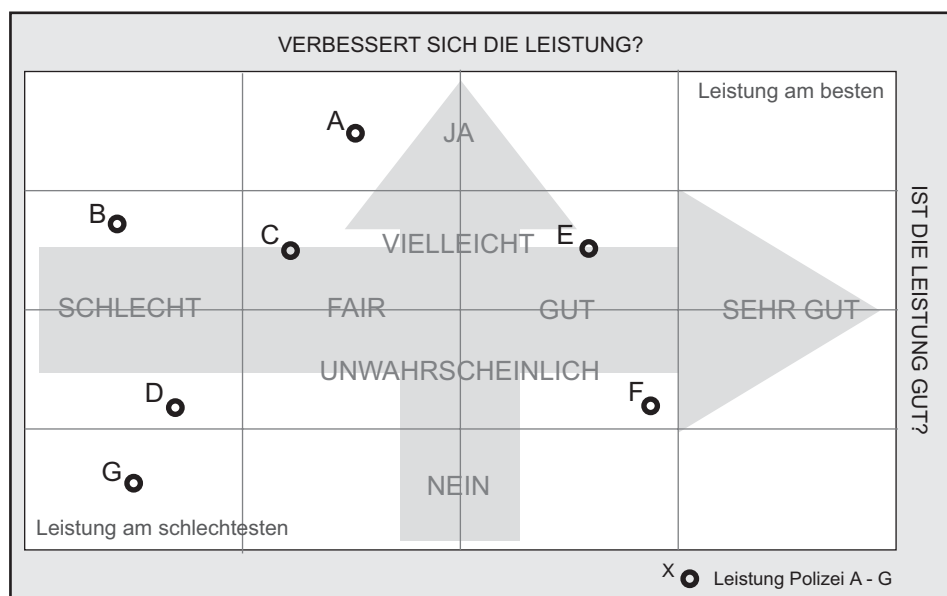
1. Best Value Corporate Health-Indikatoren, die über die Verwaltungseinheiten selbst informieren, ihren Ressourceneinsatz, die Zufriedenheit der Kunden und Aspekte der Gleichbehandlung zwischen Mann und Frau sowie Minderheiten; auf Basis dieser Indikatoren können mehrere unterschiedliche Typen von Verwaltungseinheiten verglichen werden, da sie für alle Verwaltungen unter der Best Value-Initiative mehr oder weniger gleich sind (außer, wenn ein Indikator für einen Verwaltungstyp nicht spezifiziert werden muss); somit ist es möglich, Leistungsvergleiche auch auf Verwaltungen außerhalb des Polizeiwesens auszudehnen.

2. Indikatoren für einzelne Leistungsbereiche (wie zB die Gruppe der Kriminalitätsindikatoren) geben Auskunft über die Wirkungen, die Qualität der Leistungen und über den Zugang der Leistungsnutzer zu den Leistungen. Innerhalb der Gruppe der Kriminalitätsindikatoren sind zusätzliche Schwerpunktsetzungen möglich, indem zB ein Indikator als "Spitzenviertel" bestimmt wird. Ziel des gesamten Polizeidienstes wäre es dann, innerhalb der nächsten fünf Jahre jenes Niveau zu erreichen, dass das beste Viertel an Polizeieinheiten bereits zum aktuellen Zeitpunkt erreicht. Diese Bestimmungen hängen von nationalen Prioritätensetzungen ab und werden zentral gesteuert. Auch gelten nicht für alle Polizeieinheiten dieselben Zielsetzungen. So wird bei städtischen Ballungsgebieten dem im Vergleich zu ländlichen Gebieten größeren Kriminalitätspotential durch niedrigere Zielsetzungen entsprochen (Promberger et al 2003, 36-38).

Herzstück der Initiative sind die jährlichen Leistungspläne (Best Value Performance Plans). Sie beinhalten die Ergebnisse des Vorjahres, die Ziele und Verpflichtungen für das kommende Jahr. Daneben besteht die Verpflichtung, alle fünf Jahre im Rahmen von Best Value Reviews eine Aufgabenkritik aller angebotenen Leistungen durchzuführen und im Zuge dessen die kontinuierliche Verbesserung der Leistungen nachzuweisen. Die Stärken und Schwächen der Polizeieinheiten werden anhand von Prüfkriterien, den sogenannten "4 Cs", vom Polizei-Inspektorat erhoben. Die Überprüfung folgt dabei den Fragestellungen "Wie gut sind die inspizierten Leistungen?" und "Verbessern sich die Leistungen im Sinne der Best Value-Anforderungen?" (Promberger et al 2005, 195).

Der abschließende Bericht der Inspektoren begründet die Ergebnisse, zeigt die Leistungen im Vergleich zu anderen Polizeieinheiten auf und enthält Verbesserungsvorschläge. Mit Hilfe einer einfachen Matrix können die lokale Bevölkerung und betroffene Polizeieinheit selbst die Leitungen mit jenen anderer vergleichen (Promberger et al 2005, 193-195).

Der abschließende Bericht der Inspektoren begründet die Ergebnisse, zeigt die Leistungen im Vergleich zu anderen Polizeieinheiten auf und enthält Verbesserungsvorschläge. Mit Hilfe einer einfachen Matrix können die lokale Bevölkerung und betroffene Polizeieinheit selbst die Leitungen mit jenen anderer vergleichen.

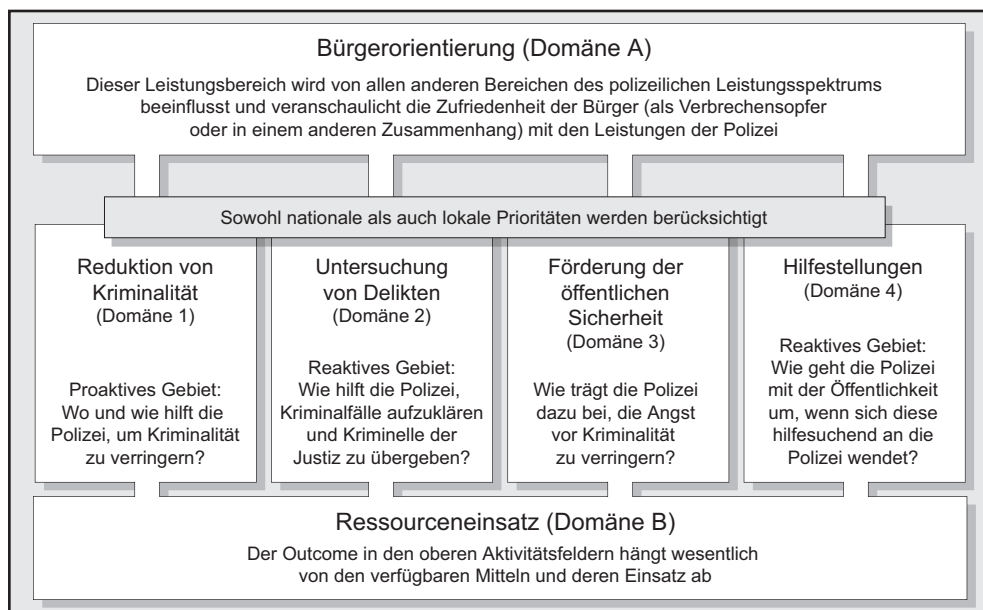


BEISPIEL FÜR BEST VALUE-INSPEKTIONS-MATRIX
 (Quelle: In Anlehnung an Promberger et al. 2001, 42)

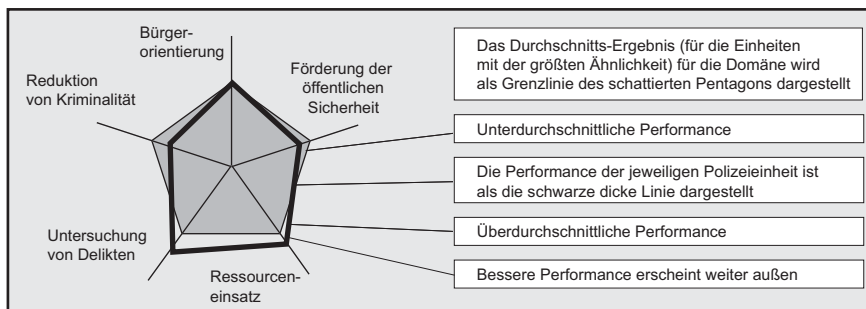
Das Grundgerüst von Police Performance Assessment Framework bilden einige wenige Kernkennzahlen und Indikatoren, die den jeweiligen Domänen zugeordnet werden.

Begleitende Ergebniskontrolle – Police Performance Assessment Framework (PPAF). Police Performance Assessment Framework basiert auf dem grundlegenden Prinzip einer ganzheitlichen Leistungsmessung, die Rückschlüsse für die strategische Planung zulässt und stellt – neben dem National Policing Plan mit seiner zentralen Prioritätensetzung und anderen Initiativen – ein weiteres Konzept für die Steuerung lokaler Polizeieinheiten dar (Loveday 2005, 276). Hinter PPAF steht zudem die Absicht, faire Leistungsvergleiche auf Ebene von Polizeieinheiten und Basiskommandoeinheiten durchführen zu können (Home Office 2004, 30). Das Modell unterteilt die polizeilichen Verantwortungsbereiche in sechs Leistungsbereiche, sogenannte Domänen (Domains). Obwohl sich Aktivitäten innerhalb eines Leistungsbereiches indirekt auf andere Leistungsbereiche auswirken und dieser Ansatz der Komplexität polizeilicher Leistungserbringung damit nicht gerecht wird, so wird doch angenommen, dass dieses Modell einen praktikablen Ansatz für die Steuerung polizeilicher Leistungsfähigkeit darstellt. Das Grundgerüst von PPAF bilden einige wenige Kernkennzahlen und Indikatoren, die den jeweiligen Domänen zugeordnet werden. Die Leistungsbeurteilung bezieht sich dabei auf nationale, regionale und lokale Ziele gleichermaßen (Home Office 2003a).

POLICE PERFORMANCE ASSESSMENT FRAMEWORK
(Quelle: Home Office 2004, 6)



Domäne A thematisiert die übergeordnete Bürgerorientierung und reflektiert die Verpflichtung aller in den Leistungserstellungsprozess eingebundenen Kräfte zur bürgernahen Polizeiarbeit, indem die drei Bereiche Kunden- bzw. Bürgerzufriedenheit, das Vertrauen der Öffentlichkeit sowie Fairness und Gleichheit evaluiert werden. Die Domänen 1 bis 4 fokussieren die Effektivität auf operativer Ebene. Diese Domänen sollen in ihrer Gesamtheit ein umfassendes Bild über alle polizeilichen Aktivitäten abgeben, indem sowohl Domänen für die Leistungsbereiche zur Bekämpfung von Kriminalität (Domänen 1 und 2) als auch Domänen, die sich anderen Leistungsbereichen annehmen (Domänen 3 und 4), innerhalb von PPAF



POLICE PERFORMANCE MONITOR
(Quelle: Home Office 2003)

berücksichtigt werden. Über Domäne B sollen die Effizienz und der Ressourceneinsatz gesteuert werden.

Alle im PPAF-Modell verwendeten Kennzahlen und Indikatoren werden zukünftig als Police Best Value Performance Indicators etabliert werden und sollen die bisherigen Best Value Indicators ablösen. Mit diesem Bestreben wird einer wesentlichen Veränderung, die mit PPAF einhergeht, Rechnung getragen, indem die Messung von Wirkungen verstärkt fokussiert wird, während die bloße Wahrung der Verantwortung für die Leistungserbringung eher in den Hintergrund rückt. Eine eingehende Analyse bestehender Best Value Performance Indicators machte deren eingeschränkte Praktikabilität für Wirkungsmessungen deutlich. Parallel dazu wird bewusst darauf geachtet, die Anzahl an Wirkungskennzahlen bei gleichzeitiger Wahrung des ganzheitlichen Steuerungsanspruches auf ein vernünftiges Maß zu reduzieren und den Informationsgehalt der Wirkungsdaten mit Informationen aus quantitativen Systemen (Prozesskostenrechnung⁹) und aus qualitativen Erhebungen zu ergänzen (Home Office 2003b).

Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt als Leistungsvergleich zwischen den Polizeieinheiten mittels Performance Monitoring Diagrams. Diese Leistungsmonitore veranschaulichen das erreichte Leistungsniveau einer Polizeieinheit in ausgewählten Leistungsbereichen im Verhältnis zu anderen vergleichbaren Polizeieinheiten

(Home Office 2003a). Für jede Polizeieinheit wurde eine Gruppe von vergleichbaren Polizeieinheiten gebildet. Eine Gruppe umfasst zwei bis neun Polizeieinheiten, die über ähnliche geografische und soziodemografische Charakteristika verfügen. Damit soll vermieden werden, dass Einheiten mit sehr unterschiedlichen Umweltbedingungen miteinander verglichen werden. So mögen zB bei zwei Einheiten die Größe der Polizeieinheit und die budgetäre Situation miteinander vergleichbar sein, nicht jedoch die Zusammensetzung der Bevölkerung im Polizeibezirk nach Alter, sozialem Stand und ethnischer Zugehörigkeit, was ausschlaggebend für das Kriminalitätsniveau in einem Bezirk ist. Da die Zusammensetzung für keine zwei Einheiten identisch ist, kann das Leistungsniveau einer Einheit nicht absolut mit einer anderen Einheit verglichen werden. Vergleichbar sind nur die relativen Ergebnisse (Home Office 2002).

Performance Monitor Diagrams stellen eine visuelle Abbildung der Leistungsniveaus in einigen Aufgabenbereichen des Polizeiwesens dar. Die Leistungsmonitore basieren auf Indikatoren, die in fünf Leistungsbereiche gruppiert werden. Die Werte der Indikatoren innerhalb der Domänen werden aggregiert dargestellt, um ein einziges Ergebnis pro Polizeieinheit und Domäne zu erzielen.

Das Ergebnis für jede Domäne wird entlang ihrer Achse aufgetragen. Wenn man diese fünf Punkte verbindet, erhält man

Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt als Leistungsvergleich zwischen den Polizeieinheiten mittels Performance Monitoring Diagrams. Diese Leistungsmonitore veranschaulichen das erreichte Leistungsniveau einer Polizeieinheit in ausgewählten Leistungsbereichen im Verhältnis zu anderen vergleichbaren Polizeieinheiten.

Das durchschnittliche Leistungsniveau einer Polizeieinheit wird herangezogen, um das Leistungsniveau einer anderen Polizeieinheit relativ dazu grafisch abzubilden.

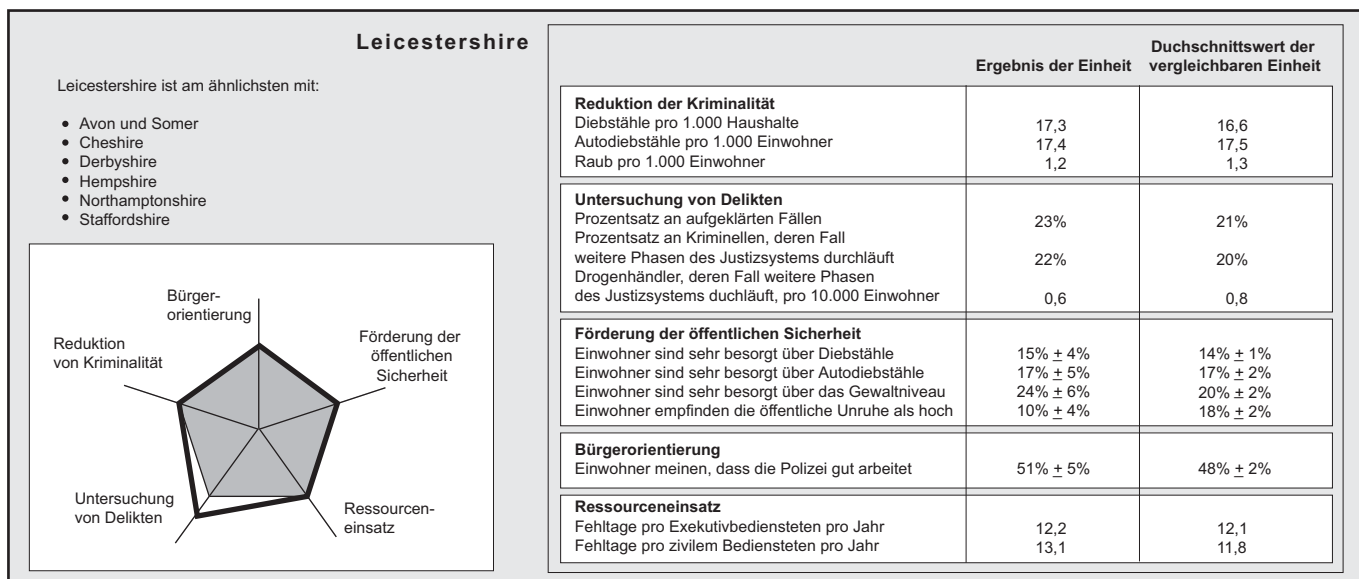
Die zielfokussierte strategische Steuerung der Polizeieinheiten des Vereinigten Königreiches von Großbritannien und Nordirland stellt sich verglichen mit anderen international bekannten Ansätzen ungleich komplexer dar, wie anhand der zahlreichen Initiativen und Steuerungsgremien zur Zieldefinition auf nationaler und kommunaler Ebene unschwer nachvollzogen werden kann.

POLICE PERFORMANCE MONITOR UND LEISTUNGSKENNZAHLEN FÜR LEICESTERSHIRE POLICE
(Quelle: Home Office 2002)

eine zusammenhängende Linie, die das allgemeine Leistungsniveau der Polizeieinheit darstellt. Das durchschnittliche Leistungsniveau einer Polizeieinheit wird herangezogen, um das Leistungsniveau einer anderen Polizeieinheit relativ dazu grafisch abzubilden. Das durchschnittliche Leistungsniveau an sich wird in einem Leistungsmonitor als schattiertes Pentagon abgebildet. Ein Vergleich mit diesem Pentagon zeigt, ob es um das Leistungsniveau einer Polizeieinheit relativ gut oder relativ schlecht bestellt ist (Home Office 2003a).

Für jene Polizeieinheiten, deren Leistungsniveau als unbefriedigend eingestuft wird, muss nach Gründen für diese negative Abweichung gesucht werden, da Wirkungskennzahlen und Indikatoren die Gründe für Abweichungen in der Regel unberücksichtigt lassen. Eine eingehende Betrachtung der Ursachen kann gegebenenfalls zu Übereinkünften führen, die zu Leistungsverbesserungen führen sollen (Promberger et al 2005, 203).

Ausblick. Die zielfokussierte strategische Steuerung der Polizeieinheiten des Vereinigten Königreiches von Großbritannien und Nordirland stellt sich verglichen mit anderen international bekannten Ansätzen ungleich komplexer dar, wie anhand der zahlreichen Initiativen und Steuerungsgremien zur Zieldefinition auf nationaler und kommunaler Ebene unschwer nachvollzogen werden kann. Dabei ist zu beachten, dass das aktuelle Reformbemühen nicht nur auf eine weitere Professionalisierung strategischer Planungs- und Steuerungsmechanismen fokussiert ist, sondern eine ganzheitliche Modernisierung des Polizeiwesens vorsieht: Vereinfachung der Polizeistrukturen, neue Entgeltsysteme, Stärkung lokaler Sicherheitspartnerschaften sind Schlagworte, die die Zukunft des Polizeiwesens im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland umschreiben.



Zusammenfassung

Der Artikel behandelt die zielfokussierte strategische Steuerung und zeigt die Umsetzung am Beispiel der Polizei des Vereinigten Königreiches von Großbritannien und Nordirland auf. Ausgehend von der sicherheitspolitischen Notwendigkeit, die Polizei nicht nur mit Ressourcen auszustatten, sondern ihr auch strategische Ziele vorzugeben, müssen Instrumente für die Steuerung der Zielerreichung entwickelt werden. Die Basis hierfür stellen Kennzahlen dar, die Auskunft darüber geben, ob sich die Polizei "auf Kurs" befindet.

Die zielfokussierte strategische Steuerung steht in öffentlichen Verwaltungen erst am Anfang. Anders stellt sich allerdings die Situation in der Polizei des Vereinigten Königreiches von Großbritannien und Nordirland dar. Die Komplexität des Managements spiegelt sich

in den Verantwortlichkeiten der dreigeteilten Führungsstruktur, bestehend aus dem Innenministerium, dem Hauptdienststellenleiter und dem Polizeigremium wider.

Im Vereinigten Königreich wurden entsprechende Konzepte zur strategischen Planung und Steuerung entwickelt. Ausgehend von zentralstaatlicher Seite gesetzten Prioritäten und Zielen sowie Zielkonkretisierungen der Kommunen werden neben Kennzahlensystemen wie Best Value Führungsinformationssysteme für die Steuerung entwickelt. Mit Police Performance Assessment Framework steht insbesondere ein Instrument für objektive Leistungsvergleiche zwischen vergleichbaren Polizeieinheiten zur Verfügung. Ziel ist es, Handlungsempfehlungen für die Verbesserung des Polizeidienstes abzulei-

ten und die Professionalisierung des Polizeiwesens voranzutreiben.

Das aktuelle Reformbemühen sieht nicht nur die Weiterentwicklung strategischer Planung und Steuerung vor, sondern eine ganzheitliche Modernisierung des Polizeiwesens: Vereinfachung der Polizeistrukturen, neue Entgeltsysteme, Stärkung lokaler Sicherheitspartnerschaften sind Schlagworte, die die Zukunft des Polizeiwesens im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland umschreiben.

Literaturhinweise

¹ Kennzahlen können ganz allgemein als Informationen in verdichteter Form über betriebswirtschaftliche Fakten, Prozesse und Zusammenhänge definiert werden. Beispiele für polizeiinterne gebräuchliche Kennzahlen sind etwa die Polizeidichte oder die Interventionszeit.

² Controlling ist eine Form der Führungsunterstützung, die durch die Bereitstellung von Information und Methoden den verschiedenen Ebenen des politisch-administrativen Führungssystems die Steuerung der Effektivität, der Effizienz und des Finanzmittelbedarfs ermöglicht.

³ Führungsinformationssysteme sind aus dem klassischen Berichtswesen entstanden. Als IT-basierte Systeme sammeln sie Daten, bereiten diese auf und stellen sie in aggregierter Form den Verantwortungsträgern zur Steuerung ihres Verantwortungsbereiches zur Verfügung.

⁴ Der Unterschied zwischen Divisionen und Basiskommandoeinheiten liegt in der größeren Nähe der letztgenannten zu der lokalen Bevölkerung. Das frühere Modell sah in jeder Stadt/größeren Ortschaften eine lokale Polizeiwache vor, über die sich die zwei weiteren Ebenen der Subdivisionen und Divisionen erstreckten. Die letzte Kontrolle lag beim Hauptquartier. Die beiden Ebenen der Sub- und Divisionen wurden von vielen Polizeieinheiten mittlerweile abgeschafft. Die Gebiete der heutigen Basiskommandoeinheiten sind groß genug, um umfassende Polizeidienste bereitstellen zu können, jedoch auch klein genug, um die Übersicht über die Bedürfnisse der Kommunen und über das Management der Dienststellen nicht zu verlieren. Der Leiter einer Kommandoeinheit, der Superintendent, trägt die Budgetverantwortung und ist der Hauptdienststelle verantwortlich.

⁵ So nennt der strategische Überblick des Innenministeriums für die Periode 2004-2008 die folgenden Ziele,

Die zielfokussierte strategische Steuerung steht in öffentlichen Verwaltungen erst am Anfang. Anders stellt sich allerdings die Situation in der Polizei des Vereinigten Königreiches von Großbritannien und Nordirland dar.

Literaturhinweise

die durch Leistungsvereinbarungen (Public Service Agreements) konkretisiert werden:

- (1) Die Bevölkerung ist und fühlt sich in ihren Wohnstätten und in ihrem Alltagsleben sicher;
- (2) mehr (Straf)Täter sind überführt, werden für ihre Vergehen bestraft, stellen ihr Fehlverhalten ein; ihre Opfer werden besser unterstützt und betreut;
- (3) die Anzahl an Personen, deren Leben von Alkohol- und Drogemissbrauch beeinträchtigt ist, geht zurück;
- (4) das Vereinigte Königreich profitiert von der Migration, der Missbrauch der Zuwanderungsbestimmungen und des Asylwesens wird verhindert;
- (5) Bürger, Kommunen und ehrenamtliche Vereinigungen arbeiten bei der Lösung sozialer Probleme umfassend mit; die Chancengleichheit und der Respekt für Menschen unterschiedlicher ethnischer Herkunft und Religionszugehörigkeit hat sich erhöht.

⁶ Zielvereinbarungen werden zwischen zwei Verwaltungseinheiten unterschiedlicher hierarchischer Ebene geschlossen und spezifizieren die zu erreichenden Ziele und zu erbringenden Leistungen in quantitativer und qualitativer Hinsicht.

⁷ Best Value gilt für alle lokalen Verwaltungen, Nationalparks und Grenzsicherungsbehörden, Polizei, Feuerwehr, Müllentsorgung, Städtisches Personentransportwesen (London) und weiteren Behörden in London.

⁸ Daher auch der Name des Programms: Best Value bedeutet die Gewährleistung des "besten" Gegenwerts in der öffentlichen Leistungserstellung für die eingesetzten Steuergelder des Bürgers. Dies weist auf einen weiteren Schwerpunkt der Initiative hin: die Leistungen sollen nicht mehr nur "so billig wie möglich" bereitgestellt werden, sondern auch durch ihre Qualität überzeugen.

⁹ Mithilfe der Prozesskostenrechnung werden die Kosten aller Kostenstellen (organisatorischer Einheiten wie zB Basiskommandoeinheiten) Prozessen zugeordnet, die bei der Bearbeitung eines Vorganges entstehen und Produktionsfaktoren verzehren.

Budäus, D. (2002). Strategisches Management in öffentlichen Verwaltungen – Zur Funktion und Leistungsfähigkeit der Balanced Scorecard als strategisches Pla-

nungs- und Managementkonzept, in: Scherer, A.G./Alt, J.M. (Hg) *Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen*, Stuttgart, 319-338.

Christe-Zeyse, J. (2004). *Controlling in der Polizei. Leitfaden für ein wirkungsorientiertes Management*, Stuttgart et al.

Coe, C./Lamm Wiesel, D. (2001). *Police Budgeting: Winning Strategies*, *Public Administration Review* (6), 718-727.

Dettweiler, C. (2005). Zur Messbarkeit des Erfolgs polizeilicher Arbeit. Erfahrungen mit der Balanced Scorecard aus einem Pilotversuch der Polizei Baden-Württemberg, in: Christe-Zeyse, J. (Hg) *Modernes Management in der deutschen Polizei*, Frankfurt, 163-190.

Department for Transport and Regions (1999). *Implementing Best Value – a Consultation Paper on Draft Guidance*, London.

Home Office (2004). *Managing Police Performance: A Practical Guide to Performance Management*, London.

Jones, K. (1998). Managing innovation in the police service, *Total Quality Management* (9), 269-278.

Loveday, B. (1999). *Managing the Police*, in: Horton, S./Farnham, D. (Hg) *Public Management in Britain*, New York, 213-231.

Loveday, B. (2005). The Challenge of Police Reform in England and Wales, *Public Money & Management* (October 2005), 275-281.

Painter, C. (2005). *Managing Criminal Justice: Public Service Reform Writ Small? Public Money & Management* (October 2005), 307-314.

Promberger, K. et al (2001). *Dienstleistungscharters. Was kann sich der Bürger von der öffentlichen Verwaltung erwarten*, Wien.

Promberger, K. (2002). *Controlling für Politik und öffentliche Verwaltung*, Wien.

Promberger, K. et al (2003). *Polizeimanagement im*

Literaturhinweise

Vereinigten Königreich. Arbeitspapier des Lehr- und Forschungsbereichs für Verwaltungsmanagement, Leopold-Franzens-Universität Innsbruck. Online im Internet URL: <http://www.verwaltungsmanagement.at/602/uploads/10654232940.pdf> (Stand 2005).

Promberger, K. et al (2005). Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung in der Polizei. Grundlagen und internationale Fallstudien, Wien/Graz.

Weber, K./Schlag, M. (1995). Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich, Wien.

Weiterführende Literatur, Quellen und Links:

Bässmann, J./Posiege, P. (2003). Kriminalitätskontrolle in Großbritannien. Aktuelle Entwicklungen aus polizeilicher Sicht. <http://www.bundeskriminalamt.de/text/pub/kriminalitaetskontrollengeb.pdf> (Download am 16.07.2003).

Dyfed-Powys Police Authority. Committee Structure. <http://www.dyfedpowyspoliceauthority.co.uk/default.asp?articleID=3705> (Download am 27.04.2006).

Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary for Scotland. Annual Report for Scotland 2004/2005. <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2005/10/3192658/27014> (Stand vom 27.04.2006).

Home Office. White Paper. The structure of policing. Organisation and management of the police service in England and Wales in 2001. <http://www.policereform.gov.uk/whitepaper/appendix/appen2.html> (Download am 13.08.2003).

Home Office. Audit and Inspection. The Role of HMIC and the Audit Commission. <http://www.homeoffice.gov.uk/docs/bva.html> (Download am 20.08.2003).

Home Office. Police Best Value Indicators. <http://www.homeoffice.gov.uk/docs/policebridefinitions.pdf> (Download am 20.08.2003).

Home Office. Police Performance Monitoring 2001/02. <http://www.policereform.gov.uk/docs/wohleperformancemonitorsdoc.pdf> (Download am 27.06.2004).

Home Office. Police Performance Monitoring 2002/03. Stand 2003. http://www.policereform.gov.uk/docs/Police_Performance_complete.pdf (Download am 08.06.2004). (zitiert a).

Home Office. The National Policing Plan 2004-2007. Stand 2003. http://www.policereform.gov.uk/docs/national_policing_plan/natpolplan2004_7.pdf (Download am 27.04.2006). (zitiert b).

Home Office. The National Policing Plan 2005-2008. http://police.homeoffice.gov.uk/news-and-publications/publication/national-policing-plan/national_policing_plan.pdf (Download am 27.04.2006).

Home Office. Police Reform Act 2002. Part 1. Powers of the Secretary of State. <http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2002/20020030.htm> (Download am 27.04.2006).

National Statistics. Police Service Strength England and Wales, 30. September 2005. <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs06/hosb0106.pdf> (Download am 27.04.2006).

National Statistics. The UK and its Countries. http://www.statistics.gov.uk/geography/uk_countries.asp (Download vom 27.04.2006).

Police Service of Northern Ireland. Strength of Police Service. http://www.psnipolice.uk/index/statistics_branch/Pg_stats_strength_of_police.htm (Download vom 27.04.2006).

UK Police History. The Police Serving the Community. Role of central government. <http://www.police999.com/history/police07.html> (Download am 27.04.2006).

Uglow, S. (2002). Criminal Justice. Basic Structure and Origins of the Police (2nd Edition 2002). http://www.ukc.ac.uk/law/undergraduate/modules/policing/downloads/structure_origins.rtf (Download am 27.04.2006).

Bildquellen und Links:

Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary for Scotland. Annual Report for Scotland 2004/2005. Stand 2005. <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2005/10/3192658/27014> (Stand am 27.04.2006).

National Statistics. Police Service Strength. England and Wales, 30 September 2005. Stand 2005. <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs06/hosb0106.pdf> (Download am 27.04.2006).

National Statistics. The UK and its Countries. Stand 2005. http://www.statistics.gov.uk/geography/uk_countries.asp (Download vom 27.04.2006).

Police Service of Northern Ireland. Strength of Police Service. Stand 2006. http://www.psnipolice.uk/index/statistics_branch/Pg_stats_strength_of_police.htm (Download am 27.04.2006).

Dyfed-Powys Police Authority. Committee Structure. Stand 2006. <http://www.dyfedpowyspoliceauthority.co.uk/default.asp?articleID=3705> (Download am 27.04.2006)

Home Office 2004, 6

Home Office. Police Performance Monitoring 2002/03. Stand 2003. http://www.policereform.gov.uk/docs/Police_Performance_complete.pdf (Download am 08.06.2004).

Home Office. Police Performance Monitoring 2001/02. Stand 2002. <http://www.policereform.gov.uk/docs/wohleperformancemonitorsdoc.pdf> (Download am 27.06.2004).