

Polizei mit Prädikat

Bund und Länder unterstützen QM im Öffentlichen Dienst

Holger Bensch und
Antje Treppa, Cottbus

Mitte der neunziger Jahre kam es zu einem regelrechten Aufschwung der Verwaltungsmodernisierung in Bund und Ländern. So hat die Bundesregierung am 1. Dezember 1999 das Programm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ beschlossen [1]. Die Bundesregierung verfolgt mit diesem Programm das Ziel,

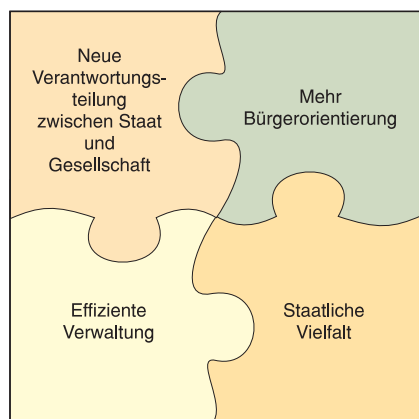


Bild 1. Prinzipien der Verwaltungsmodernisierung

Die Rahmenbedingungen für die öffentlichen Verwaltungen haben sich in den letzten Jahren deutlich verändert. Dies liegt am verschärften internationalen Wettbewerb, der europäischen Integration, den sich ändernden Ansprüchen der Bürgerinnen und Bürger sowie dem Wertewandel in den verschiedenen Politikfeldern. Qualitätsmanagementsysteme in den Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen sollen nun auch bei der Polizei Reformen voranbringen.

die Eigenverantwortung des Einzelnen zu stärken und die Selbststeuerungspotenziale der Gesellschaft zu fördern. Nur so kann es, nach Meinung der Bundesregierung, gelingen, die große Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger zur Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung zu aktivieren. Das Programm, in dem sich auch die Bundespolizei mit Projekten wiederfindet, wird durch vier Prinzipien konkretisiert (Bild 1):

Verantwortungsteilung bedeutet vor allem, dass sich die Erfüllung öffentlicher Aufgaben nach einer neuen Stufung der Verantwortung richtet. Handlungsfelder, die nicht den Kernbereichen öffentlicher Aufgabenerfüllung vorbehalten sind, sollen in die freie Wirtschaft ausgelagert werden. Die Bundesregierung will so private Freiräume zur Entfaltung von Eigeninitiative und Selbststeuerung schaffen.

Bürgerorientierung soll die Gesellschaft verstärkt in die Aufgabenwahrnehmung einbeziehen. Der Staat behandelt seine Bürger als gleichberechtigte

Partner und schafft so die Voraussetzung für eine Entfaltung des Einzelnen.

Effiziente Verwaltung ist eine wesentliche Voraussetzung für das Gelingen des Modernisierungsvorhabens. Leistungsstärke und Kostenbewusstsein sind deshalb Schwerpunkte der Modernisierung in den Verwaltungen.

Staatliche Vielfalt darf sich nicht nur im Verhältnis zu den Bürgern widerspiegeln, sondern auch in seinem Verhältnis zu den Ländern und Kommunen. Eine tatsächliche Modernisierung des Staates ist nur in seiner Ganzheitlichkeit und dem Anspruch eines gemeinsamen Wirkens möglich. Dies gebietet auch das Bundesstaatsprinzip in unserem Land.

Wirtschaftsmodelle übertragen

Bisherige Erfahrungen in den Verwaltungen der Städte, Länder und des Bundes belegen, dass die in der Wirtschaft entwickelten Qualitätsmanagementmethoden und -modelle in modifizierter Form angewandt werden können. Wie

auch in jedem Industrieunternehmen soll durch die Einführung eines Qualitätsmanagementsystems (QMS) die Kundenzufriedenheit sowie die Zufriedenheit der Mitarbeiter und deren Motivation wachsen. Im Gegensatz zu den Industrieunternehmen handelt es sich bei den Dienstleistungen der Polizei um gesetzliche Dienstleistungen für die Bürger, die nicht unter dem Gesichtspunkt der Gewinnerzielung erbracht werden dürfen.

Der gesamte Öffentliche Dienst und somit auch die Polizei unterliegen dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Somit sind alle Handlungsalternativen bei polizeilichen Leistungen auch unter Kostengesichtspunkten zu prüfen. Der wesentliche Unterschied zu einem Unternehmen ist der fehlende Wettbewerb. Wird dieser Begriff etwas weiter gefasst, kann auch bei der Polizei von einem Wettbewerb gesprochen werden. Die Polizei befindet sich in einer Budgetkonkurrenz zu den anderen Teilen der Landesverwaltung bezüglich des Anteils am Landeshaushalt, d. h. sie muss der Öffentlichkeit und der Politik deutlich machen

- ▶ was sie leistet (Produkte) und
- ▶ wie viel die Produkte der öffentlichen Sicherheit und Ordnung kosten (Transparenz der Leistung und der Kosten).

Reformansätze bei der Polizei

Die Polizeien der Länder spielen bei den Reformen eine wesentliche Rolle und sind in einigen Bundesländern sogar zum Vorreiter der Reformbewegung geworden. Gleichwohl trägt der Föderalismus in der Bundesrepublik dazu bei, dass es fast so viele Reformansätze gibt wie Bundesländer.

Baden-Württemberg war eines der ersten Länder, in dem gemäß der Koalitionsvereinbarung die Verwaltungsreform 1996 bis 2001 vereinbart wurde. Die in diesem Rahmen gegründete Verwaltungsreformkommission erarbeitet Reformvorschläge für den Ministerrat und wird im Bedarfsfall durch externe Berater unterstützt. Reformschwerpunkte sind:

- ▶ Die Neuordnung und Verschlinkung von Behördenstrukturen durch Neustrukturierung, Eingliederung, Zusammenlegung und Reduzierung von Behörden auf der unteren und mittleren Verwaltungsebene über die Reorgani-

sation der Polizei bis hin zur Neustrukturierung der Präsidien mit reduziertem Personal- und Aufgabenbestand. In diesem Bereich sollen etwa 4000 Stellen im Bereich der öffentlichen Verwaltung bis 2001 abgebaut werden. Die Regierungspräsidien der Polizei müssen ihren Stellenbestand um 32% von rund 2660 auf rund 1810 Stellen reduzieren.

- ▶ Die Deregulierung der Fülle von Standards, die es zu prüfen und so weit als möglich abzuschaffen gilt. Dabei sollen nicht nur kuriose Regelungen verschwinden, sondern auch ernsthafte Ansatzpunkte geliefert werden, die einen Übergang in ein aktives Beschwerde- und Ideenmanagement ermöglichen.
- ▶ Modernisierung der Landesverwaltung als ganzheitlicher Entwicklungs- und Veränderungsprozess durch die Einführung eines QMS. Elemente eines QMS, wie die Leitbildentwicklung, Mitarbeiterbefragungen, Mitarbeitergespräche und moderierte Gruppenarbeit, sind mittlerweile fester Bestandteil der Führungstätigkeit in der Polizei des Landes. Die Fortbildungskonzeption der Polizei steht in engem Zusammenhang mit den alltäglichen Aufgaben. Deshalb ist die Personalentwicklung mit der Entwicklung der Behördenorganisation, auf der Grundlage eines neuen Fortbildungskonzeptes, gekoppelt.

- ▶ Zur Verbesserung der Qualität polizeilicher Arbeit wurde beschlossen, bis 2003 Neue Steuerungsinstrumente, z. B. die dezentrale Budgetverantwortung, die Kosten-Leistungsrechnung, das automatisierte Haushaltsmanagement und das Controlling, einzuführen.

- ▶ Verwendung modernster Informations- und Kommunikationstechnik zu Rationalisierungszwecken in der Polizei. Personalkosten sind der größte Kostenblock im Haushalt der Polizei. Eine Senkung der Personalkosten bei gleichzeitiger Verbesserung der Informationsgrundlagen soll durch den systematischen Einsatz von EDV-Technik erreicht werden. Durch das

Outsourcing von Leistungen auf private Dienstleistungsunternehmen, z. B. die Kraftfahrzeuginstandhaltung oder der Objektschutzes, können Kosten gesenkt und Personal für wichtige Kernaufgaben freigesetzt werden.

Diese Beispiele für den Reformierungswillen innerhalb der Polizei in Baden-Württemberg sind richtungsweisend für ähnliche Projekte in den Polizeiorganisationen anderer Bundesländer. So in Bayern die dezentrale Budgetierung, der zentrale IT-Einsatz im Land Berlin, das Neue Steuerungsmodell der Polizei Nordrhein-Westfalens oder die Implementierung eines Leitbildes bei der Polizei des Landes Rheinland-Pfalz.

Die Polizei Brandenburgs hat sich mit dem Beschluss vom 15. Juli 1999 für die Einführung eines QMS entschieden. Damit soll der Schritt von der Behörde zur Dienstleistungsorganisation vollzogen werden.



Bild 2. Einflussfaktoren auf die Qualitätsdefinition

Qualität ist das Ziel

Die wesentlichen Ziele der Einführung eines Total Quality Managements (TQM) – eines umfassenden QMS – bei der Polizei sind:

- ▶ langfristige polizeiliche Erfolge herbeiführen, z. B. Verringerung der Kriminalitätsrate und der Verkehrsunfälle,
- ▶ kurzfristige polizeiliche Maßnahmen besser ermöglichen, z. B. Bewältigung akuter Einsätze wie Demonstrationen,
- ▶ die Mitarbeiter der polizeilichen Organisation berufszufriedener sowie erfolgreicher machen und somit die Mo-

tivation der einzelnen Mitarbeiter erhöhen sowie

- ▶ im umfassenden Sinn Nutzen für die Gesellschaft stiften.

Ausgehend von diesen Zielen soll das QM-System in vier Phasen eingeführt werden:

Sensibilisierungsphase

Zu Beginn wurden Qualitätsbüros in den Polizeibehörden eingerichtet, deren Leiter den TQM-Gedanken dort durch interne Öffentlichkeitsarbeit bei den Mitarbeitern populär machten. Ein erster Arbeitspunkt des Leiters des Qualitätsbüros Cottbus bestand darin, bereichsübergreifend in Form von Workshops eine Definition des Qualitätsbegriffs für die Polizeiarbeit zu entwickeln (Bild 2).

Realisierungsphase

Als problematisch stellte sich die Definition des Kundenkreises und dessen Anforderungen heraus. Polizeiliche Leistungen dienen nicht nur ihren direkten Empfängern, sondern auch denjenigen, für die der Staat u. a. öffentliche Sicherheit und Ordnung gewährleistet. Die Kundenstruktur ist sehr umfassend, so dass zwischen Opfer, Täter, Zeuge, Staatsanwaltschaft und Öffentlichkeit auch unterschiedliche Interessenlagen bestehen. Aus dem Ergebnis dieser Diskussion entstand im Polizeipräsidium ein Leitbild und daraus die Qualitätsziele (Bild 3).

Durch die Zusammenarbeit mit Unternehmen der Region, wie Samsung Corning Deutschland, wurde die Einführung des QMS innerhalb der Behörde beschleunigt und der TQM-Gedanke verbreitet. Mit einer Reihe von Trainingsmodulen zur Erlangung der Methoden- und Technikkompetenz für Führungskräfte des höheren und gehobenen Polizeidienstes konnten etwa vierzig Führungskräfte für eine teamorientierte Auftragsbefüllung ausgebildet werden. Die Arbeit in Qualitätszirkeln unter Verwendung von Moderations- und Kreativitätstechniken wurde begonnen und hat deutlich zugenommen. Die Bildung eines Moderatorenpools bis Ende des Jahres 2000 ist vorgesehen. Der Behörde sollen dann etwa dreißig ausgebildete Moderatoren zur Verfügung stehen. Auf Grundlage der zentralen Trainingsmodule entwickelten die nachgeordneten Dienststellen eigene Fortbildungskonzepte für ihre Führungskräfte. Durch den Einsatz von Moderatoren zur Prob-

lem-lösung wurde die Qualität der Lösungen verbessert, und Beratungen wurden wesentlich effizienter.

Auf Initiative des Polizeipräsidi-ums Cottbus wurde in der Polizei des Landes Brandenburg mit der Entwicklung eines landeseinheitlichen Leitbilds für die Polizei begonnen. Um eine größtmögliche Beteiligung aller Polizeibehörden und -einrichtungen zu erreichen, wurde von der landesweiten Lenkungsgruppe zur Einführung des umfassenden Qualitätsmanagements ein Auftrag erteilt: Jede Behörde und Einrichtung sollte ihren Beitrag zum Landesleitbild der Polizei leisten. Das Qualitätsbüro entwickelte daraufhin eine Konzeption zur Leitbild-erstellung im Polizeipräsidium. Mit Hilfe der Konzeption gelang es, von den etwa 1400 Mitarbeitern des Polizeipräsidi-ums 70 Mitarbeiter unmittelbar und weitere 150 Mitarbeiter mittelbar am Prozess der Leitbilderstellung zu betei-ligen. Der Prozess erstreckte sich über einen Zeitraum von etwa drei Monaten.

In einem Rahmenkonzept zur Einfüh-rung des umfassenden Qualitätsmanagements wurden die wesentlichsten Aspekte zur Einführung eines QMS fest-geschrieben. So ist in der Rahmenkon-zeption die Entwicklung eines behörden-internen Ideenmanagements bis Septem-ber 2000, dessen Pilotphase ab 2001 ge-nauso enthalten, wie die Entwicklung einer Konzeption zur Umsetzung eines übergreifenden Qualifikationskonzepts für Führungskräfte und Mitarbeiter.

Stabilisierungsphase

Die Entwicklung einer Konzeption Befähigerphase, die Schaffung von Trainingsmodulen im Bereich der Methoden- und Technikkompetenz für den höheren Dienst und Führungskräfte durch die BTU Cottbus, das Polizeipräsidium Eberswalde und Cottbus sowie ein Training zur Erhöhung der Teamfähigkeit der Mitarbeiter und Wirkung als Multiplika-tor zu den Qualitätstechniken sind wich-tige Elemente zur Festigung des QM-Systems. Zudem wurde ein Training zur Kundenkommunikation und Sensibili-sierung für ein neues Kundenverständ-nis sowie eine Selbstbewertung der Qua-litätsfähigkeit im Polizeipräsidium Cott-bus durchgeführt.

Im Rahmen der Fortbildungsveran-staltungen des Qualitätsbüros konnte der Dienstleistungsgedanke in großem Umfang vertieft werden. Die meisten Mitarbeiter und Führungskräfte haben

zunehmend ein klares Kundenverständnis. Darauf aufbauend soll künftig ein intensives Kommunikationstraining begin-nen. Gleichzeitig sollen Richtlinien zur Führung von Mitarbeitergesprächen und eine Aufwärtsbeurteilung der Vorgesetz-ten eingeführt werden.



Bild 3. Entwurf des Leitbilds im Polizei-präsidium Cottbus

In der Behörde gibt es eine Vielzahl von Aufgaben, die mittels Projektteams oder Arbeitsgruppen zu lösen sind. In der Vergangenheit kam es durch ein un-effizientes Projektmanagement häufig zur Verschwendung von Ressourcen. Insbesondere der Faktor Zeit wurde außer Acht gelassen, wodurch eine Viel-zahl von Überstunden generiert wurde. Zur Optimierung dieser Prozessabläufe ist vorgesehen, gemeinsam mit der BTU Cottbus ein effizientes Projektmanage-ment einzuführen.

Bestleistungsphase

Die Entwicklung eines strategischen Zielsetzungsverfahrens und die Verbes-derung des jährlichen Zielsetzungsver-fahrens sind eine wichtige Vorausset-zung für die weitere Arbeit.

Schwierigkeiten und Arbeitsfelder

Bei der öffentlichen Verwaltung handelt es sich zunächst um eine leistungsresis-tente Organisation. Es waren und sind noch eine Vielzahl von Vorgesetzten der Meinung, dass auch das neue Führungsmodell in Form von TQM kommt und wieder gehen wird. Erfahrungen aus der Vergangenheit, wie das Scheitern des Kooperativen Führungssystems 1993 in der Polizei des Landes Brandenburg, ga-ben diesen Vorgesetzten auch Recht.

Eine weit verbreitete Argumentation war, dass man sich mit einer offensiven Beteiligung am umfassenden Qualitätsmanagement zum Außenseiter macht und möglicherweise mehr Fehler begeht als andere Vorgesetzte. Fehler gelten nach wie vor als Makel innerhalb der Polizei und nicht als potenzielle Chance der nachhaltigen Verbesserung. So zahlt sich der Dienst nach Vorschrift in vielen Bereichen aus, nicht hingegen das Beschreiten neuer Wege, wenn dieses mit Fehlerrisiken verbunden ist.

Ein weiteres Problem war das fehlende Fachwissen im Bereich der Führungslehre, insbesondere was moderne Managementmethoden betrifft. Die große Mehrheit der Führungskräfte kannte die Qualitätstechniken zur Problemlösung und andere Elemente der Qualitätslehre und des Qualitätsmanagements nicht. Dies sorgte für zusätzliche Unsi-

cherheit bei den Vorgesetzten, die es zu überwinden galt.

Schulungen wurden vorbereitet und durchgeführt. Trotz der Anwendung des Prinzips der Freiwilligkeit stießen die Schulungen bei den Führungskräften auf reges Interesse. Durch die Einbindung externer Partner und einen abwechslungsreichen Verlauf konnten von Veranstaltung zu Veranstaltung immer mehr Teilnehmer gewonnen werden.

Auf Grund der Strukturreform im Land Brandenburg ist die Einführung des QMS mit großen Unsicherheiten behaftet. Zusätzliche finanzielle Mittel für die Einführung von TQM wurden nicht bereitgestellt. Durch die Umstrukturierung der Polizeipräsidien ist die weitere Vorgehensweise nicht eindeutig. An der Einführung des QMS soll jedoch konsequent festgehalten werden.

Literatur

- 1 Bundesministerium des Inneren: Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Stand Mai 2000

Die Autoren dieses Beitrags

Dipl.-Ing. Holger Bensch, geb. 1967, studierte an der Offiziershochschule der Luftstreitkräfte/Luftverteidigung, Studienrichtung Militärflieger. Von 1985 bis 1990 war er Angehöriger der NVA und später der Bundeswehr. Von 1991 bis 1994 studierte er Verwaltungswirtschaft an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Brandenburg mit Abschluss als Diplomverwaltungswirt. Seit 1994 ist er in verschiedenen Bereichen der Polizei des Landes tätig. Nach seiner Tätigkeit im Stabsbereich ist er seit 1999 Leiter des Qualitätsbüros im Polizeipräsidium Cottbus.

Dipl.-Ing. Antje Treppa, geb. 1972, studierte Elektrotechnik mit der Vertiefungsrichtung Biomedizintechnik an der TU Dresden. Seit 1996 arbeitet sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl Qualitätsmanagement der BTU Cottbus.