

WORKING PAPER

27/2006

Qualitätsmanagement in der Polizei. *Internationale Fallstudien zur Umsetzung von EFQM, CAF und ISO 9001:2000.*

A. Univ.-Prof. Mag. Dr. Kurt Promberger
Mag. Raffaella Hernus
Mag. Dagmar Heidemarie Koschar

Universität Innsbruck
Institut für Strategisches Management, Marketing und Tourismus
Lehr- und Forschungsbereich für Verwaltungsmanagement
Universitätsstraße 15
A – 6020 Innsbruck, Austria

Tel.++43 (0)512 507 7601
Internet: www.verwaltungsmanagement.at
E-Mail: verwaltungsmanagement@uibk.ac.at



Abbildungsverzeichnis	4
Tabellenverzeichnis	4
1. Einleitung	5
2. Grundlagen des Qualitätsmanagements in der Polizei	6
2.1 Die Polizei als regelgebundene Organisation	6
2.2 Die Polizei als Dienstleistungsunternehmen	8
2.3 Qualitätsmanagementsysteme	10
2.3.1 ISO 9001:2000	10
2.3.2 EFQM Modell	11
2.3.3 CAF	12
2.4 Abschließende Bemerkungen	14
3. Bundesrepublik Deutschland	15
3.1 Qualitätsmanagement im Polizeipräsidium Münster	16
3.1.1 Organisation der Polizei	16
3.1.1.1 Polizei Nordrhein-Westfalen	16
3.1.1.2 Polizeipräsidium Münster	17
3.1.2 Einstieg ins Qualitätsmanagement	18
3.1.2.1 Erste Qualitätsbewertung mittels CAF	18
3.1.2.2 Übergang zum EFQM-Modell	20
3.1.3 Umsetzung des Qualitätsmanagements	21
3.1.3.1 Kundenbefragungen	22
3.1.3.2 Definition von Qualitätszielen	23
3.1.3.3 Qualitätskennzahlen	24
3.1.4 Erfahrungen mit dem Qualitätsmanagement	26
3.1.5 Abschließende Bemerkungen	28
3.2 Qualitätsmanagement im Polizeikommissariat 42 in Hamburg	29
3.2.1 Organisation der Polizei	29
3.2.1.1 Polizei Hamburg	29
3.2.1.2 Polizeikommissariat 42	30
3.2.2 Einstieg ins Qualitätsmanagement	30
3.2.2.1 Planung der Vorgehensweise	31
3.2.2.2 Erste Selbstbewertung	31
3.2.2.3 Zweite Selbstbewertung	32
3.2.3 Umsetzung des Qualitätsmanagements	33
3.2.3.1 Kundenbefragungen	33
3.2.3.2 Qualitätsziele und Kennzahlen	34
3.2.4 Erfahrungen mit dem Qualitätsmanagement	35
3.2.5 Abschließende Bemerkungen	36
4. Schweizerische Eidgenossenschaft	37
4.1 Qualitätsmanagement in der Kantonspolizei Zürich	38
4.1.1 Organisation der Polizei	38
4.1.1.1 Polizei im Kanton Zürich	38
4.1.1.2 Kantonspolizei Zürich	39
4.1.2 Verwaltungsreform im Kanton Zürich	39
4.1.3 Einstieg ins Qualitätsmanagement	40
4.1.3.1 Zürcher Qualitätsmodell	41
4.1.3.2 Strategische und operative Planung	42
4.1.4 Managementbewertung	43
4.1.5 Umsetzung des Qualitätsmanagements	45
4.1.5.1 Mitarbeiterbefragungen	45

4.1.5.2 Kundenbefragungen	46
4.1.5.3 Definition von Qualitätszielen	47
4.1.5.4 Qualitätskennzahlen	47
4.1.5.5 Kontinuierlicher Verbesserungsprozess	48
4.1.6 Erfahrungen mit dem Qualitätsmanagement	48
4.1.7 Abschließende Bemerkungen	49
5. Schlussbetrachtung	51
6. Quellenverzeichnis	55

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die Dienstleistung der Polizei im bürokratischen Verständnis	6
Abbildung 2: Die Dienstleistung der Polizei im Verständnis eines modernen Managements... ..	8
Abbildung 3: ISO 9001:2000, Modell eines prozessorientierten Qualitätsmanagementsystems	10
Abbildung 4: Das EFQM Modell für Excellence.....	11
Abbildung 5: Das CAF-Modell.....	13
Abbildung 6: „Steuerungs- und Führungssystem der Polizei NRW“	17
Abbildung 7: Portfolio Qualitätswert und Wichtigkeit der Kriterien	19
Abbildung 8: Produkt „Wohnungseinbruch“	26
Abbildung 9: Das Qualitätsmanagementsystem der Kapo Zürich	42
Abbildung 10: Stand des Qualitätsmanagementsystems 2004.....	44
Abbildung 11: Kritische Erfolgsfaktoren	52

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Qualitätskennzahlen des Polizeipräsidiums Münster.....	25
Tabelle 2: Übersicht Produkt „Wohnungseinbruch“	25
Tabelle 3: Auszug aus der Datensammlung 2004	44
Tabelle 4: Beispiele für Qualitätskennzahlen.....	48
Tabelle 5: Übersicht der Fallstudien	51

1. Einleitung

Der sich im Zuge der NPM Reformen allmählich vollziehende Wandel von bürokratischen Verwaltungseinrichtungen zu kundenfreundlichen Dienstleistungsunternehmen erfasst in zunehmendem Maße auch die Organisation der Polizei als integralen Teil der öffentlichen Verwaltung. In der öffentlichen Verwaltung wird mit dem Qualitätsbegriff nach wie vor in erster Linie die Gesetzlichkeit und Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns assoziiert.¹ In diesem Sinn werden auch bei der Polizei Qualitätsstandards durch rechtsverbindliche Normen vorgegeben. Die Polizei versteht sich jedoch zunehmend als kundenfreundliche non-profit-orientierte Dienstleistungsorganisation, die neben der Rechtmäßigkeit der polizeilichen Aufgabenwahrnehmung vermehrt die Erwartungen der Bürger berücksichtigt.

Die Arbeit der Polizei findet unter Rahmenbedingungen statt, die sich gegenwärtig mit einer bisher nicht gekannten Dynamik verändern. Neue politische Strukturen, damit einhergehende offene Grenzen, gesellschaftspolitische Entwicklungen, technischer Fortschritt und neuartige Bedrohungsfelder verlangen von der Polizei eine Adaptierung der Strategien, um mit den aufgezeigten Entwicklungen Schritt halten zu können.² „Tut die Polizei denn das Richtige?“ „Kann die Polizei das, was sie tut, schneller, besser und effizienter tun?“ Diese Fragen stellen einen ersten Ausgangspunkt für Reformbestrebungen in Polizeiorganisationen dar und führen zu durchaus unterschiedlichen Lösungsansätzen.³

Das Qualitätsmanagement bietet der Polizei einen organisationsumfassenden Ansatz um den neuen Anforderungen gerecht zu werden. Unter den Gesichtspunkten der Effizienz und Effektivität werden sämtliche Tätigkeiten der Organisation darauf ausgerichtet, qualitativ hochwertige Leistungen für den Kunden bzw. Bürger bereitzustellen.

¹ Vgl. Hopp, H./Göbel, A.: (2004), S.74

² Vgl. Promberger, K./Koler, D./Koschar, D. H.: (2005), S.218

³ Vgl. Christe-Zeyse, J.: (2004), S.126

2. Grundlagen des Qualitätsmanagements in der Polizei

2.1 Die Polizei als regelgebundene Organisation

Der regelgebundene Betrieb des staatlichen Gewaltmonopols mit der Aufgabe, gesetzliche Vorgaben durchzusetzen, begründet die Polizei – im positiven Sinne – als bürokratische Organisation – soweit diese als ein „nach Vorschriften arbeitendes Verwaltungssystem“⁴ beschrieben werden kann.

Wie in Abbildung 1 ersichtlich, stellt die Inputorientierung ein wesentliches Merkmal einer bürokratischen Organisation dar, in der Ressourcen als einziges Mittel zur Ergebnisverbesserung dienen.

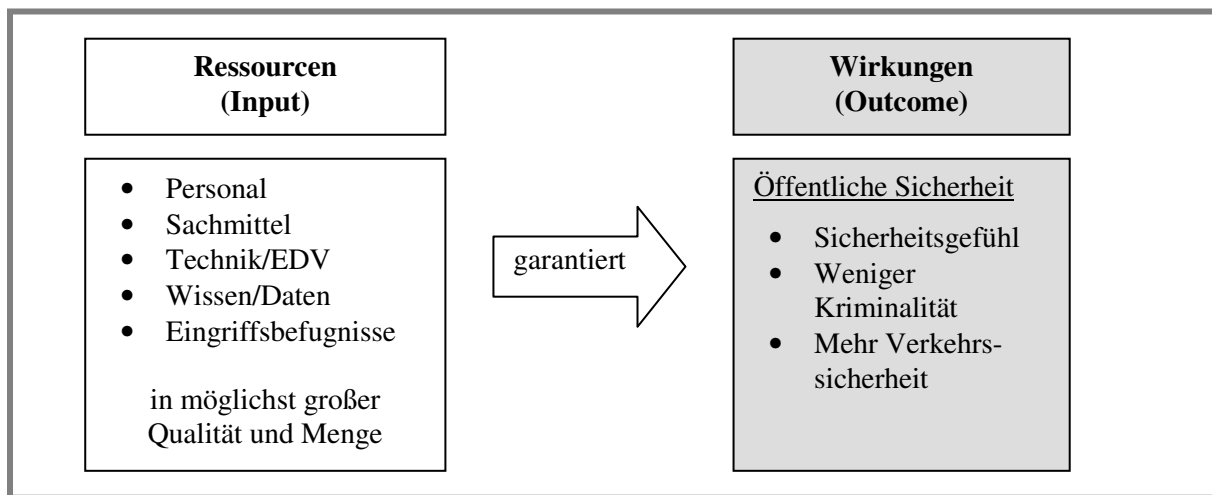


Abbildung 1: Die Dienstleistung der Polizei im bürokratischen Verständnis
(Quelle: Modifiziert übernommen aus Christe-Zeyse, J.: (2005), S.14)

In der Polizei, als Teil der staatlichen Verwaltung, sind laut Christe-Zeyse nach wie vor Werte wie Stabilität, Berechenbarkeit, Objektivität, Regelgebundenheit, Überparteilichkeit und Verfahrensorientierung, als Kennzeichen bürokratischer Organisationen, von zentraler Bedeutung. Andererseits wird von der Polizei heutzutage verlangt, flexibel und schnell auf neue Herausforderungen zu reagieren; Probleme sollen nicht nur solide verwaltet, sondern in enger Zusammenarbeit mit anderen Akteuren gelöst werden.⁵

In diesem Sinne lässt sich die Polizeiarbeit nicht nur als Bündel regelgebundener Tätigkeiten einstufen, sondern vielmehr in zwei verschiedene Aufgabentypen unterteilen. Barthel spricht in diesem Zusammenhang von standardisierbaren und nicht-standardisierbaren Aufgaben.⁶

⁴ Das Langenscheidt Fremdwörterbuch. <http://www.langenscheidt.de/fremdwb/fremdwb.html> Download am 12.09.05

⁵ Vgl. Christe-Zeyse, J.: (2005), S.12f

⁶ Vgl. Barthel, Ch.: (2004), S.13f

1. Standardisierbare Tätigkeiten

Standardisierbar werden sich wiederholende, technisierbare Tätigkeiten genannt, welche sich in Prozesse zusammenfassen lassen, die durch wenig Entscheidungs- und Abstimmungsbedarf gekennzeichnet sind, wie z.B. das Arbeiten mit EDV-gestützten Vorgangsbearbeitungssystemen. Ziel der Standardisierung ist der Abbau von Unsicherheiten und Redundanzen im Produktionsprozess sowie die Lösungsfindung für gut definierte Probleme einer Organisation. Der Qualitätsbegriff lautet demnach „null Fehler“.⁷

2. Nicht-standardisierbare Tätigkeiten

Bei nicht-standardisierbaren Tätigkeiten – auch „*professionalisierungsbedürftiges Handeln*“⁸ genannt – setzt die Polizei neben hoheitlichen Mitteln auch eine Vielfalt an mildereren, situationsangemessenen Mitteln ein.⁹ Die Probleme sind in diesem Fall nicht eindeutig spezifiziert und größtenteils nur durch das Handlungswissen und die Erfahrung des Mitarbeiters zu lösen. Da der Kunde ein konstitutiver Bestandteil des Arbeitsprozesses wird und letzterer dadurch weniger beherrscht werden kann als bei standardisierbaren Tätigkeiten, spielen Werte wie Kommunikation, Lernen und Reflexion eine große Rolle. Qualität bedeutet somit „Fehlerfreundlichkeit“, um eine kontinuierliche Entwicklung einer lernenden Organisation zu gewährleisten. Beispiele für nicht-standardisierbare Tätigkeiten bei der Polizei sind unter anderem solche auf der operativen Ebene: das Schlichten von Konflikten, die Beratung von Opfern, das Verhandeln mit Geiselnemern, etc.¹⁰ „*Polizeiarbeit muss, will sie effektiv sein, der Logik des Falls (z.B. bei einer Ermittlung) gehorchen...*“¹¹ Folglich spricht sich Barthel gegen eine vollständige Standardisierung polizeilicher Tätigkeiten aus.

Die Polizeiarbeit ist im bürokratischen Verständnis bereits in vielfältiger Weise qualitätsorientiert. Qualitätsstandards werden vor allem durch rechtsverbindliche Normen wie z.B. Vorrang des Gesetzes, Anhörungspflichten, Begründungs- und Informationspflichten vorgegeben. Die Qualität der Polizeiarbeit kann jedoch nicht allein auf die Rechtmäßigkeit der Aufgabenwahrnehmung beschränkt werden.¹² Ebenso wenig lassen sich die polizeilichen Tätigkeiten nur auf ihre bürokratischen Grundlagen beschränken. Die Polizei begreift sich zunehmend als Dienstleistungsanbieter, der neben seiner Rechtsgebundenheit auch die Erwartungen und Wünsche der Bürger berücksichtigen sollte. Eine bürgerorientierte Polizeiarbeit kann größtenteils nur von motivierten und qualitätsorientierten Mitarbeitern geleistet werden, und daher müssen deren Erwartungen ebenso in das Anforderungsprofil der Polizeiarbeit einfließen.

⁷ Vgl. ebenda, S.13f

⁸ Barthel, Ch.: (2004), S.14

⁹ Vgl. Barthel, Ch.: (2004), S.31

¹⁰ Vgl. ebenda, S.14f

¹¹ Barthel, Ch.: (2004), S.31

¹² Vgl. Schmidt, D.: (1998), S.286

2.2 Die Polizei als Dienstleistungsunternehmen

Wie bereits ersichtlich wurde lässt sich Polizeiarbeit nicht nur nach bürokratischen Gesichtspunkten definieren, vielmehr ist eine Einteilung im Sinne von Donabedian¹³ durchaus zielführend. Seine drei Qualitätsdimensionen Potenziale, Prozesse und Ergebnisse lassen sich mit der Einteilung von Christe-Zeyse in Input, Output und Outcome von polizeilichen Dienstleistungen vergleichen. Anstelle der bisher vorherrschenden Inputorientierung rückt nun der polizeiliche Output – „was die Polizei tut und wie sie es tut“¹⁴ – in den Vordergrund.

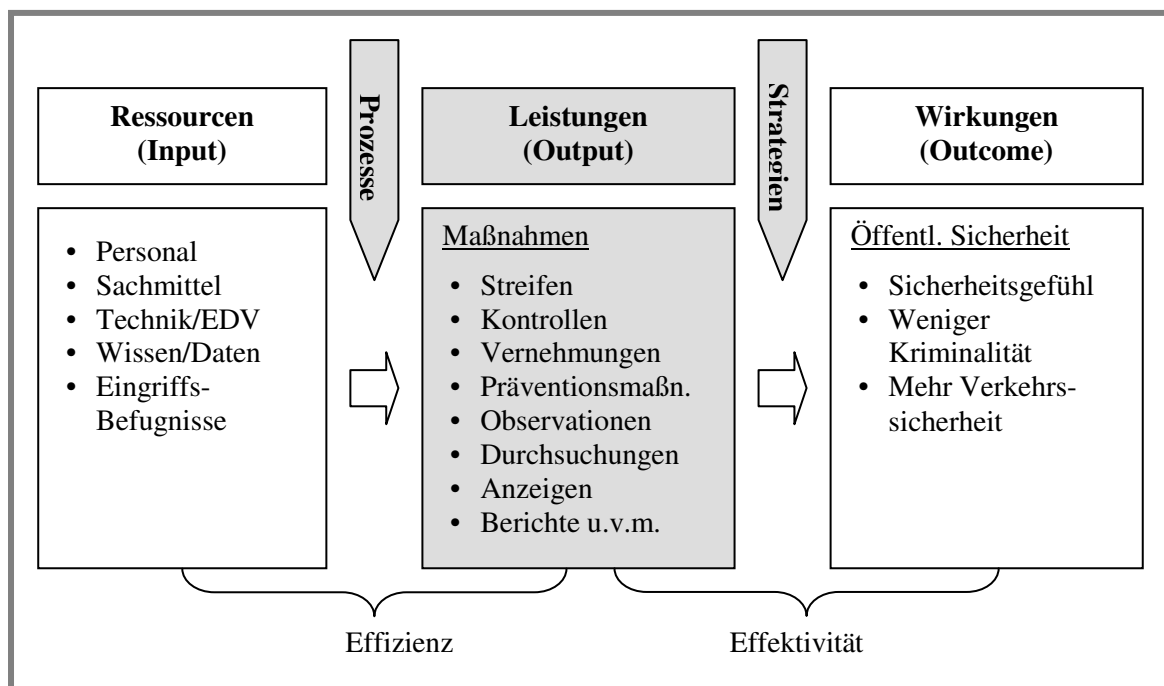


Abbildung 2: Die Dienstleistung der Polizei im Verständnis eines modernen Managements
(Quelle: Modifiziert übernommen aus Christe-Zeyse, J.: (2005), S.16)

Wie aus Abbildung 2 deutlich wird, stehen auch bei der Polizei – wie bei Unternehmen in der Privatwirtschaft – Effizienz- und Effektivitätsgedanken zunehmend im Vordergrund.¹⁵ Ist das Verfahren der Leistungserstellung – aus Ressourcen eine polizeiliche Leistung zu erstellen – nicht effizient, spricht man von einem Prozessproblem. Ein solches liegt beispielsweise vor, wenn aufgrund umständlicher Organisationsabläufe überproportional viele Beamte im Innendienst erforderlich sind,

¹³ Donabedian unterteilt Qualität nach den drei Dimensionen Potenziale (interne Potenziale wie z.B. Infrastruktur, finanzielle und personelle Ressourcen und externe Potenziale wie z.B. Kunden, Objekte), Prozesse (Potenziale werden in den Produktionsprozess eingebracht, um die angestrebten Leistungen zu erreichen) und Ergebnisse (z.B. Zufriedenheit der Kunden bzw. Bürger, eine hochwertige erbrachte Leistung). Vgl. Donabedian, A.: (1980), S.79ff; Felix, J.: (2003), S.27

¹⁴ Christe-Zeyse, J.: (2005), S.15

¹⁵ Effizienz (Wirtschaftlichkeit) kann als Input-Output Vergleich definiert werden und in zwei Formen auftreten. Unter dem „Minimalprinzip“ wird der Einsatz des am geringsten möglichen Inputs verstanden, um einen festgesetzten Output zu erreichen. Das „Maximalprinzip“ besagt, dass mit bestehendem Input der Output maximiert werden soll. Effektivität (Wirksamkeit) gibt an, ob die Leistungen dafür geeignet sind die gewünschten Wirkungen zu erreichen.

damit gewährleistet ist, dass ein Beamter den Außendienst versehen kann. Das Zahlenverhältnis zwischen Innendienst- und Außendienstbeamten wäre beispielsweise eine Kennzahl für die Prozessqualität. Sind wiederum die erbrachten Leistungen nicht effektiv genug, um die gewünschten Wirkungen zu erreichen, handelt es sich um ein Strategieproblem. Ein solches tritt zu Tage, wenn beispielsweise die Zahl der motorisierten Streifen ständig steigt, das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung jedoch nicht besser wird. Möglicherweise sind motorisierte Streifen die falsche Strategie, um die subjektive Sicherheit zu erhöhen.¹⁶

Schmidt weist besonders darauf hin, dass Qualität nicht dem Zufall überlassen werden darf, sondern das Ergebnis qualitätsorientierter Steuerung, Führung, Zusammenarbeit und Aufgabenwahrnehmung sein sollte.¹⁷

Für eine erste Annäherung an die Organisation Polizei und ihre Tätigkeiten ist die Einnahme einer bürokratischen Perspektive durchaus sinnvoll, eine bloße Beschränkung darauf jedoch im Hinblick auf ein modernes Management nicht zielführend. Die Polizei unterliegt – aufgrund zunehmender Haushaltsdefizite und der Forderung der Öffentlichkeit nach einer höheren Leistungsfähigkeit¹⁸ – als Teil der öffentlichen Verwaltung einem wachsenden Reformdruck. Die Anforderung dieselbe oder eine bessere Leistung mit weniger materiellen und personellen Ressourcen zu erbringen erfordert einen effizienteren Einsatz eben dieser Ressourcen. Die Einführung moderner Managementinstrumente bei der Polizei hat in erster Linie das Ziel, mit den vorhandenen Ressourcen zielgerichteter, ergebnisorientierter und damit rationaler umzugehen als bisher.¹⁹ Dies bedeutet jedoch keine Abkehr von der „Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns“²⁰; es treten nur zusätzlich Effizienz- und Effektivitätsgedanken in den Vordergrund, mit dem Ziel die gewünschten Wirkungen mittels qualitativer Leistungen aus bereitgestellten Ressourcen zu erzeugen.

Es lässt sich festhalten, dass die Qualität der Polizeiarbeit nicht von alleine entstehen sowie dauerhaft bestehen kann. Dies gilt auch für jede andere Organisation. Der Qualitätsgedanke muss in eine Organisation eingebettet und strategisch gesteuert werden. Dazu bedarf es eines umfassenden Managementkonzeptes, welches alle Aktivitäten einer Organisation sowie deren Mitarbeiter in den Qualitätsmanagementprozess mit einschließt. Das Qualitätsmanagement bildet den Rahmen für die Umsetzung qualitätsorientierter Maßnahmen zur Sicherstellung der Qualitätsfähigkeit der Organisation.

¹⁶ Vgl. Christe-Zeyse, J.: (2005), S.15f

¹⁷ Vgl. Schmidt, D.: (1998), S.287

¹⁸ Vgl. Mosthaf, F./Zink, K.J.: (2004), S.46

¹⁹ Vgl. Christe-Zeyse, J.: (2005), S.383

²⁰ Vgl. Mosthaf, F./Zink, K.J.: (2004), S.46

2.3 Qualitätsmanagementsysteme

Die Qualitätsmanagementansätze der hier vorgestellten Polizeiorganisationen basieren auf den im Anschluss skizzierten Qualitätsmanagementsystemen.

2.3.1 ISO 9001:2000

Von der International Organization for Standardization (ISO) entwickelt, enthält die Norm ISO 9001:2000 ein prozessorientiertes Modell zur Gestaltung von Qualitätsmanagementsystemen.

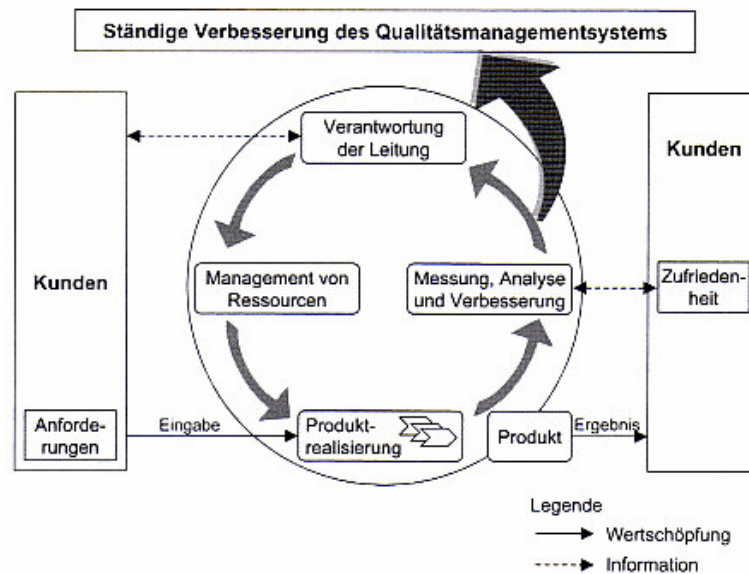


Abbildung 3: ISO 9001:2000, Modell eines prozessorientierten Qualitätsmanagementsystems
(Quelle: Seghezzi, H.D.: (2003), S.228)

Die Funktionsweise dieses Modells lässt sich wie folgt kurz beschreiben: Die Anforderungen der Kunden dienen als Eingabe in die Prozesse der Produktrealisierung (Qualitätsplanung und -lenkung), mit dem Ziel Kundenzufriedenheit zu erreichen. Eine erfolgreiche Produktrealisierung basiert im Weiteren auf dem Management von Ressourcen, der entsprechenden Verantwortung der Leitung und Prozessen der Messung, Analyse und Verbesserung. Über allem steht die Forderung einer ständigen Verbesserung der Wirksamkeit des Qualitätsmanagementsystems.

ISO 9001:2000 stellt ein „Gut-genug“ Modell dar, in dem Minimalanforderungen an die Ausgestaltung des Qualitätsmanagementsystems gerichtet werden, um die dauerhafte Qualitätsfähigkeit der Organisation zu sichern. Nach erfolgtem Audit²¹ bestätigt ein Zertifikat²² die

²¹ Bei einem QM-System-Audit wird überprüft, ob die Forderungen der Norm erfüllt worden sind. Dazu zählt die systematische Beurteilung aller betroffenen Bereiche, ob die notwendigen Qualitätsmanagementmaßnahmen festgelegt und wirksam sind und ob sie nachweislich durchgeführt werden. Vgl. Petrick, K.: (1994), S.110

²² Ein QM-System-Zertifikat, ausgestellt durch eine unabhängige Zertifizierungsstelle, bestätigt die Qualitätsfähigkeit einer Organisation. Als Bedingung gilt der positive Abschluss eines QM-System-Audits. Vgl. ebenda, S.110

Erfüllung dieser Minimalanforderungen und somit die Zielerreichung der Organisation. Ein bedeutender Fokus dieser Norm liegt in der Ausrichtung auf den Kunden.²³

2.3.2 EFQM Modell

Das von der European Foundation for Quality Management (EFQM) entwickelte EFQM-Modell für Excellence geht von der Grundannahme aus, dass exzellente Ergebnisse durch eine Führung erzielt werden, die Politik und Strategie mit Hilfe der Mitarbeiter, Partnerschaften, Ressourcen und Prozesse umsetzt.²⁴ Das EFQM-Modell gliedert sich in neun Kriterien, die den zwei Hauptgruppen „Befähiger“ (Potentiale) und „Ergebnisse“ zugeordnet werden. Die Kriterien werden unterschiedlich gewichtet. Von zentraler Bedeutung ist die Selbstbewertung der Organisation nach allen Kriterien.²⁵ In einem ersten Schritt werden die Ergebnis-Kriterien hinsichtlich Qualität und Umfang bewertet. Im Anschluss werden die Befähiger-Kriterien dahingehend geprüft ob, (1) ein fundierter, in die Gesamtpolitik und Strategie integrierter Qualitätsansatz vorliegt, (2) der Ansatz in allen Bereichen eingeführt und strukturiert angewendet wird, (3) die verwendeten Messgrößen angemessen sind, eine regelmäßige Messung erfolgt und Verbesserungsmaßnahmen umgesetzt werden.²⁶ Die Selbstbewertung unterstützt die Organisation bei der Messung und Dokumentation der Fortschritte auf dem Weg zu Business Excellence. Akzeptanz und Erfolg der Selbstbewertung hängen dabei insbesondere von der Einbindung aller Führungskräfte ab.²⁷

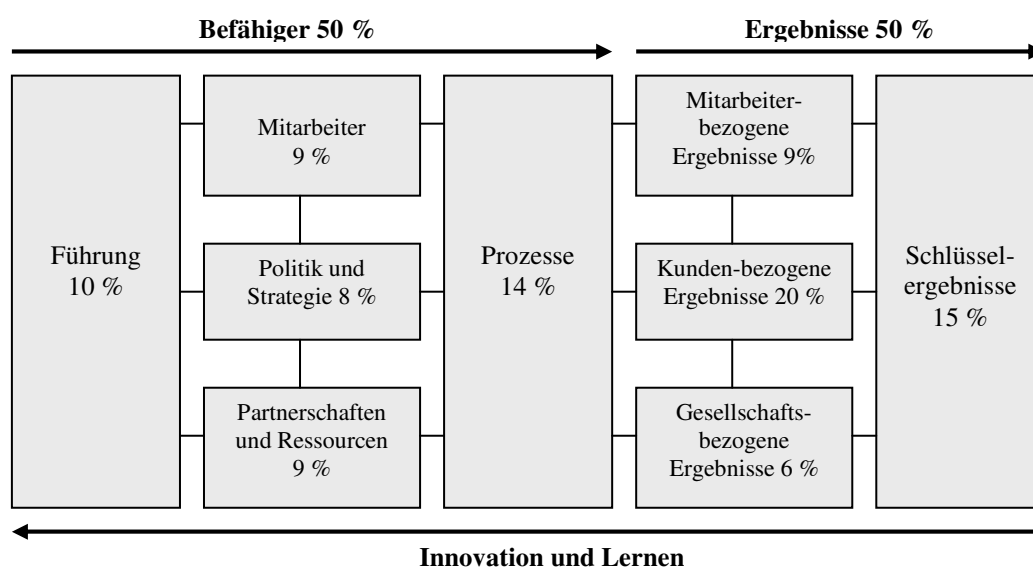


Abbildung 4: Das EFQM Modell für Excellence
(Quelle: Modifiziert übernommen aus EFQM: (2003), S.12)

²³ Vgl. Seghezzi, H.D: (2003), S.218

²⁴ Vgl. EFQM: (2003), S.5

²⁵ Vgl. Seghezzi, H.D.: (2003), S.260

²⁶ Vgl. Seghezzi, H.D.: (2003), S.261; Zink, K.J.: (2004), S.292f

²⁷ Vgl. Zink, K.J.: (2004), S.290f

Im Gegensatz zu den „Gut-genug“ Modellen stellt das EFQM-Modell für Excellence ein „Immerbesser“ Modell dar. Dieses gibt der Organisation die Richtung vor, bietet Anleitungen und Hilfestellung bei Problemen, verlangt aber keine Mindestanforderungen. Es unterstützt die Entwicklung einer Organisation und baut auf kontinuierliche Verbesserungen im Sinne der Total Quality Management Philosophie.²⁸

Zur öffentlichen Anerkennung von exzellenten Leistungen bietet die EFQM neben dem European Quality Award (EQA) zwei weitere Programme an, um Organisationen auf ihrem Weg zu einem umfassenden Qualitätsmanagement zu unterstützen. Neueinsteiger können eine „Verpflichtung zu Excellence“ (*Committed to Excellence*) eingehen, indem sie nach einer fundierten Selbstbewertung Verbesserungsprojekte initiieren und diese erfolgreich umsetzen. Fortgeschrittene Anwender können eine „Anerkennung für Excellence“ (*Recognised for Excellence*) aufgrund ihrer erfolgreichen Bemühungen zur Einführung von EFQM beziehen. Die Bewerbung für diese Stufe erfordert eine weniger umfangreiche Dokumentation als für den EQA und umfasst eine leicht modifizierte Bewertung.²⁹ Der Vorteil dieser zwei Programme liegt darin, dass sie den Organisationen Zwischenerfolge bieten. Denn die Umsetzung eines EFQM-Modells ist anspruchsvoll und die Erzielung nachhaltiger Ergebnisse nimmt in der Regel drei bis fünf Jahre in Anspruch.³⁰

2.3.3 CAF

Das „Common Assessment Framework“ (CAF) wurde von der Europäischen Union als Selbstbewertungsmodell für die öffentliche Verwaltung konzipiert, mit dem Ziel die Anwendung von Qualitätsmanagementstrategien in Verwaltungen zu fördern.³¹ Ist die Struktur des CAF-Modells doch jener des EFQM-Modells sehr ähnlich, darf das CAF nicht als Konkurrenz zu EFQM gesehen werden. Es gilt vielmehr als erste Stufe in Richtung eines umfassenden Qualitätsmanagements und es empfiehlt sich nach erfolgreicher Anwendung auf komplexere Ansätze der Selbstbewertung, wie z.B. das EFQM-Modell, umzusteigen.³²

Das CAF-Modell misst der Kundenorientierung nicht die gleiche Bedeutung bei als das EFQM-Modell (Kundenbezogene Ergebnisse 20%, Gesellschaftsbezogene Ergebnisse 6%), es rückt vielmehr eine größere Verpflichtung gegenüber dem Gemeinwohl in den Vordergrund. Die Kundenbezogenen Ergebnisse werden zudem mit Bürgerorientierten Resultaten ergänzt. Darüber hinaus wird auf eine Gewichtung der Themenfelder im CAF-Modell prinzipiell verzichtet.³³

²⁸ Vgl. Seghezzi, H.D.: (2003), S.218

²⁹ Vgl. EFQM: (2003), S.10

³⁰ Vgl. Seghezzi, H.D.: (2003), S.279

³¹ Vgl. Bundesverwaltungsamt: Konkurrenz der Selbstbewertungsmodelle? Info 1673 Stand Dezember 2001 http://www.bva.bund.de/imperia/md/content/bbb_win/qualittsmanagement/16.pdf Download am 07.10.05

³² Vgl. Mosthaf, F./Zink, K.J.: (2004), S.69f

³³ Vgl. Bundesverwaltungsamt: Konkurrenz der Selbstbewertungsmodelle? Info 1673 Stand Dezember 2001 http://www.bva.bund.de/imperia/md/content/bbb_win/qualittsmanagement/16.pdf Download am 07.10.05

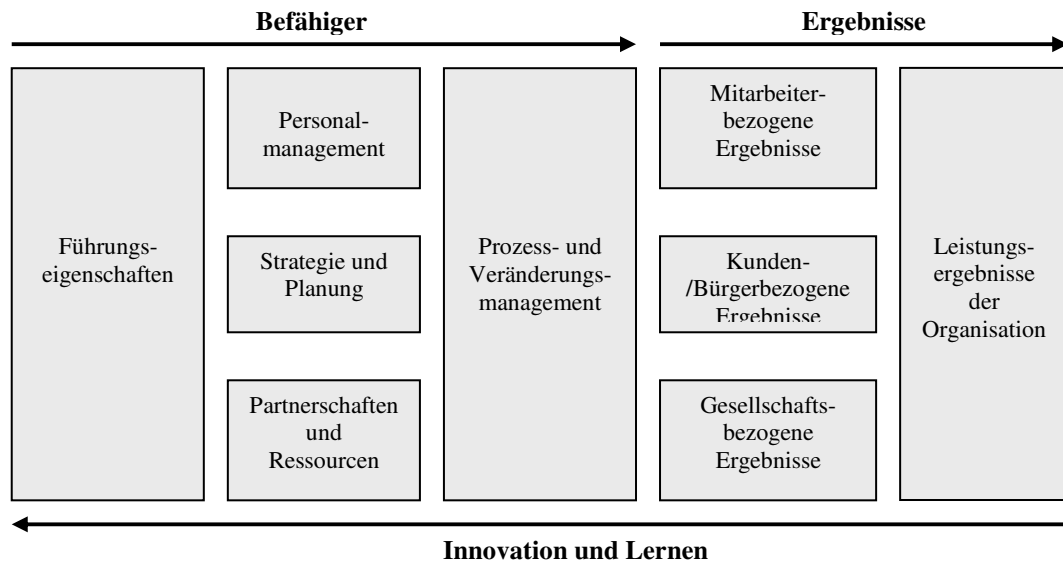


Abbildung 5: Das CAF-Modell

(Quelle: Modifiziert übernommen aus Bundesministerium des Inneren http://www.staat-modern.de/Anlage/original_548309/Common-Assessment-Framework-CAF.pdf Download am 07.10.05)

Das CAF-Modell bietet einer öffentlichen Verwaltung die Möglichkeit mittels regelmäßigen Selbstbewertungen den Fortschritt ihrer Qualitätsbemühungen zu messen. Ähnlich dem EFQM-Modell gilt es Verbesserungspotenziale und Stärken zu analysieren und die eigene Organisation besser kennen zu lernen. Aufgrund der Miteinbeziehung der Mitarbeiter in den Selbstbewertungsprozess kommt es zu einer Sensibilisierung für die Qualitätsanforderungen und notwendigen Verbesserungsmaßnahmen. Eine aktive Beteiligung am Verbesserungsprozess kann sich ebenso positiv auf die Motivation der Mitarbeiter auswirken.

2.4 Abschließende Bemerkungen

Jedes der hier vorgestellten Modelle bietet Polizeiorganisationen die Möglichkeit sich eingehend mit der Qualität ihrer Leistungen auseinanderzusetzen und ein entsprechendes Qualitätsmanagement aufzubauen. Im Sinne eines umfassenden Qualitätsmanagements liegen vor allem den ISO Normen, dem EFQM-Modell und dem CAF die wesentlichen Prinzipien der Total Quality Management³⁴ Philosophie offen zugrunde: eine ausgeprägte Kunden- bzw. Bürgerorientierung, eine Mitarbeiterorientierung, eine aktive und zielstrebige Führung, und ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess.

Für welches Qualitätsmanagementsystem sich eine Polizeiorganisation entscheidet, hängt unter anderem von verschiedenen Einflussfaktoren ab (z.B. Struktur und Besonderheiten der Organisation, Vorgaben des zuständigen Ministeriums, Steuerungsphilosophie, finanzielle und personelle Ressourcen, Erfahrungen im Bereich Qualitätsmanagement, Vernetzung mit anderen fachkundigen Verwaltungen).

Die Wirksamkeit eines Qualitätsmanagementsystems wird am besten gewährleistet, wenn bei dessen Auswahl darauf geachtet wird, dass es ideal zur Organisation, ihren Aufgaben und ihrer Organisationskultur passt. Schließlich sollte das System im Laufe seiner Einführung und Anwendung in die Organisation hineinwachsen und von den Mitarbeitern als selbstverständlicher Bestandteil ihrer Arbeit verstanden werden.³⁵

³⁴ TQM lässt sich als eine „auf die Mitwirkung aller ihrer Mitglieder beruhende Managementmethode einer Organisation, die Qualität in den Mittelpunkt stellt und durch Zufriedenstellung der Kunden auf langfristigen Geschäftserfolg sowie auf Nutzen für die Mitglieder der Organisation und für die Gesellschaft zielt“ definieren. Deutsche Gesellschaft für Qualität e.V.: (1995), S.35

³⁵ Vgl. Bundesverwaltungsamt: Qualitätsmanagement: ISO 9001 in Behörden, Stand August 2001
http://www.bva.bund.de/imperia/md/content/bbb_win/qualittsmanagement/12.pdf Download am 19.10.05

3. Bundesrepublik Deutschland

Die föderale Verwaltungsstruktur Deutschlands verleiht den Ländern überwiegend eigene Rechte und Kompetenzen, besonders im Bereich der Inneren Sicherheit. Die Polizeihochheit obliegt den Ländern, die ihre eigenen Polizeigesetze beschließen und für deren ordnungsgemäßen Vollzug verantwortlich sind. Somit liegt die Ausübung polizeilicher Tätigkeiten eindeutig im Zuständigkeitsbereich der Länder, wohingegen die Kompetenzen des Bundes von der Verfassung auf wenige Bereiche beschränkt sind. Primär verfügt der Bund über die Gesetzgebungsgewalt bei der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder (z.B. im Bereich der Kriminalpolizei).

Die Reform- und Modernisierungsbestrebungen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland lassen sich unter dem Begriff des „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM), dem deutschen Pendant zum NPM, zusammenfassen. Zu den Kernelementen des NSM zählen Maßnahmen bezüglich der dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur, der Outputsteuerung, sowie des Wettbewerbs und der Kundenorientierung. Das Qualitätsmanagement wird zu den Instrumenten der Verwaltungssteuerung gezählt und gilt als Voraussetzung für eine gezielte Outputsteuerung (z.B. durch die Ermittlung der Erwartungen der Kunden bzw. Bürger an die Verwaltungsleistungen).³⁶

³⁶ Vgl. Jann, W.: (2005), S.77f

3.1 Qualitätsmanagement im Polizeipräsidium Münster

3.1.1 Organisation der Polizei

3.1.1.1 Polizei Nordrhein-Westfalen

Der dreistufige äußere Behördenaufbau der Polizei in Nordrhein-Westfalen (NRW) gliedert sich ausgehend vom Innenministerium als oberste Aufsichtsbehörde in fünf Bezirksregierungen mit jeweiliger Dienst- und Fachaufsicht über 50 Kreispolizeibehörden. Die Kreispolizeibehörden unterteilen sich in 21 Polizeipräsidien, zuständig für die kreisfreien Städte, und 29 Landratsbehörden, zuständig für die Kreise. Bezüglich Flächengröße, Einwohner- und Mitarbeiteranzahl ergibt sich für die einzelnen Behörden ein relativ differenziertes Bild (z.B. Polizeipräsidium Köln mit ca. 3.500 Mitarbeitern und ca. 1 Mio. Einwohnern, Kreispolizeibehörde Olpe mit ca. 200 Mitarbeitern und ca. 140.000 Einwohnern). Insgesamt lässt sich die Polizeistärke von NRW im Jahr 2004 mit 49.600 Mitarbeitern – davon 43.800 Polizeivollzugsbeamte – beziffern. Der innere Behördenaufbau weist eine einheitliche Struktur nach den Abteilungen Gefahrenabwehr/Strafverfolgung (GS) und Verwaltung/Logistik (VL) auf. Auf die Größe der Behörde abgestimmt folgt eine weitere Gliederung in Inspektionen, Hauptwachen, Wachen und Bezirksdienst.³⁷

Die gesetzlich verankerten Aufgaben der Polizei NRW umfassen:³⁸

- die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit
- die Verhütung und Vorbeugung von Straftaten
- die Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten

In den 90er Jahren wurde auch bei der Polizei in NRW der allgemeine Reformbedarf deutlich, der sich durch die gestiegenen Erwartungen der Mitarbeiter an die Organisation, einhergehend mit einem Wertewandel in der Gesellschaft, zeigte. Den zunehmend hohen Anforderungen an die Polizei zur Gewährleistung der Inneren Sicherheit sollte mit dem NSM – bestehend aus den Instrumenten Zielvereinbarung, Dezentrale Ressourcenverantwortung, Outputsteuerung, Budgetierung und Controlling – entgegengewirkt werden. Infolgedessen wurde die Umsetzung dieser Instrumente für alle Polizeibehörden verbindlich. Im Zuge der Implementierungen wurde jedoch das Fehlen eines ganzheitlichen Ansatzes erkannt und das NSM um die Elemente „Qualitätsmanagement“ und „Personal- und Organisationsentwicklung“ ergänzt. Das „Steuerungs- und Führungssystem der Polizei NRW“ ist an den Organisationszielen „effektive Polizeiarbeit,

³⁷ Vgl. Polizei NRW: Neuorganisation der Polizeibehörden. Bericht der Kommission. Stand Dezember 2004 <http://www1.polizei.nrw.de/im/stepone/data/downloads/92/00/00/kommissionsberichtneuordnung.pdf>
Download am 28.10.05

³⁸ Vgl. Polizei NRW: Polizei in Nordrhein-Westfalen. Stand Juli 2004 <http://www1.polizei-nrw.de/im/stepone/data/downloads/6c/00/00/broschuerepolizeinrw.pdf> Download 23.08.05

Bürger- und Kundenzufriedenheit, Mitarbeiterzufriedenheit und Effizienz“ ausgerichtet und hat eine Sicherung und Verbesserung der Qualität polizeilicher Leistungen zum Ziel.³⁹

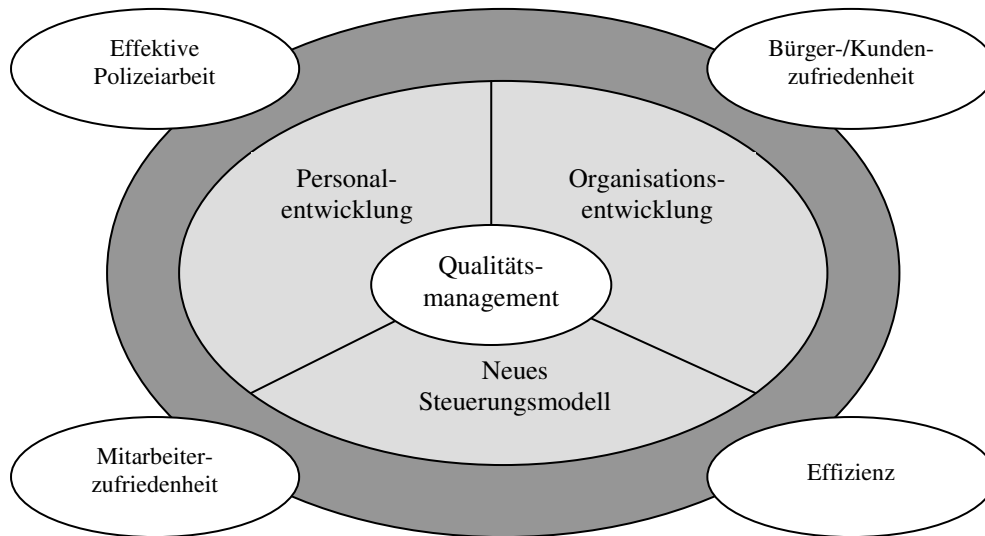


Abbildung 6: „Steuerungs- und Führungssystem der Polizei NRW“
(Quelle: Modifiziert übernommen aus Kubera, T.: (2005), S.189)

3.1.1.2 Polizeipräsidium Münster

Der Zuständigkeitsbereich des Polizeipräsidiums Münster umfasst eine Fläche von rund 302 km² und erstreckt sich auf die gesamte Stadt Münster mit rund 280.000 Einwohnern.⁴⁰ In Fällen der Schwerekriminalität (z.B. Mord, organisierte Kriminalität) erweitert sich die Zuständigkeit auf vier Landkreise mit rund 1,8 Millionen Menschen. Besondere Fälle wie Geiselnahmen oder Entführungen erfordern einen Polizeieinsatz im gesamten Regierungsbezirk – auf einer Fläche von 6.900 km² und 2,6 Millionen Einwohnern.⁴¹ Die Personalstärke des Polizeipräsidiums Münster bemisst sich auf rund 1.300 Mitarbeiter, von denen ca. 200 Berufsanfänger sind, die an der Fachhochschule studieren und gleichzeitig Praktika machen. Die restlichen Mitarbeiter arbeiten, gemäß dem einheitlichen inneren Behördenaufbau des Landes NRW, in den Abteilungen Verwaltung/Logistik (150 Mitarbeiter) und Gefahrenabwehr/Strafverfolgung (850 Vollzugspolizisten).⁴²

³⁹ Vgl. Polizei NRW: Neuorganisation der Polizeibehörden. Bericht der Kommission. Stand Dezember 2004. <http://www1.polizei.nrw.de/im/stepone/data/downloads/92/00/00/kommissionsberichtneueordnung.pdf>
Download am 28.10.05

⁴⁰ Vgl. Polizeipräsidium Münster: Jahresbericht 2004. http://www.polizei-muenster.de/wissenswertes_rot/statistiken_jahrbuch/2004/Jahresbericht_2004.pdf Download am 01.09.05

⁴¹ Schriftliche Auskunft durch Herrn Vorholt, Leiter der Dienststelle „Sachgebiet Neue Steuerung“ im Polizeipräsidium Münster, vom 24.11.2005

⁴² Telefonische Auskunft durch Herrn Vorholt, Leiter der Dienststelle „Sachgebiet Neue Steuerung“ im Polizeipräsidium Münster, vom 06.09.2005

Die Leistungen wie auch die Ziele des Polizeipräsidiums Münster finden ihren Niederschlag im Leitbild, das 2002 veröffentlicht wurde. Bereits 1999 begann der Prozess der Leitbilderarbeitung mit der Aufforderung an alle 110 Dienststellen, ihre Arbeit zu analysieren (z.B. „Woran wird festgemacht, ob qualitativ hochwertig gearbeitet wird?“) und Qualitätsleitsätze zu entwickeln. Die Beiträge der Dienststellen wurden mit den Vorstellungen der Führungsebene kombiniert und ein erster Entwurf des Leitbildes erstellt. Dieser konnte sodann mit Anregungen ergänzt und abschließend einer Abstimmung unterzogen werden. Über 70% der Dienststellen bestätigten, dass dieses Leitbild ihren Anforderungen entspricht.⁴³

3.1.2 Einstieg ins Qualitätsmanagement

Der Einsatz eines Qualitätsmanagementsystems soll das Polizeipräsidium Münster bei der Erreichung seiner gesetzten Ziele unterstützen. Eine effektive und effiziente Polizeiarbeit, orientiert an den Bedürfnissen der Bürger und Kunden in einem Umfeld erhöhter Mitarbeiterzufriedenheit, lässt sich bestmöglich durch den ganzheitlichen Ansatz eines Qualitätsmanagementsystems erzielen. Demzufolge entschied sich im Jahr 2001 die obere Führungsebene – bestehend aus Behördenleitung, Abteilungs- und Unterabteilungsleiter sowie Dezernenten – nach Beratung des Sachgebiets Neue Steuerung für das CAF.⁴⁴

Neben der einfachen Handhabung ohne zusätzliche Kosten für eine externe Beratung ergaben sich folgende weitere Beweggründe für den Einsatz des CAF:⁴⁵

- Bestimmung der Qualität der Arbeit
- Durchführung einer Stärken-Schwächen-Analyse
- Erkennung von Verbesserungspotenzialen
- Identifikation von konkreten Maßnahmen zur Qualitätssteigerung
- Teilnahme am 6. Speyerer Qualitätswettbewerb 2002⁴⁶

3.1.2.1 Erste Qualitätsbewertung mittels CAF

Die Vorbereitung, Durchführung und Analyse der Selbstbewertung erfolgte durch das Sachgebiet Neue Steuerung. Am 21. und 22. Februar 2002 wurden im Rahmen eines zweitägigen Workshops insgesamt 240 Indikatoren von einem repräsentativen Bewertungsteam in einem ersten Durchgang bewertet. Nach anschließender Diskussion – Erfahrungen aus der Behördenpraxis wurden für die

⁴³ Telefonische Auskunft durch Herrn Vorholt, Leiter der Dienststelle „Sachgebiet Neue Steuerung“ im Polizeipräsidium Münster, vom 06.09.2005

⁴⁴ Schriftliche Auskunft durch Herrn Vorholt, Leiter der Dienststelle „Sachgebiet Neue Steuerung“ im Polizeipräsidium Münster, vom 16.09.2005

⁴⁵ Vgl. Vorholt, R.: (2004), S.141f

⁴⁶ Die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer verfolgt mit dem alle zwei Jahre stattfindenden Speyerer Qualitätswettbewerb das Ziel, innovative Weiterentwicklungen und Modernisierungsbestrebungen hinsichtlich mehr Leistungs-, Qualitäts- und Kundenorientierung der öffentlichen Verwaltung (aus den Ländern Deutschland, Österreich und Schweiz) zu prämiieren. Vgl. Polizeipräsidium Münster: Speyerer Qualitätswettbewerb 2002 http://www.polizei-muenster.de/wissenswertes_rot/themen/speyer_preis/speyerpreis.htm Download am 06.09.05

spätere Analyse der Ergebnisse protokolliert – fand die zweite Bewertung statt. Als Ergebnis resultiert für jedes Themenfeld ein Zahlenwert (zwischen 1 und 5), der für sich allein nur eine geringe Aussagekraft besitzt und lediglich eine Tendenz zur Qualität aufzeigen kann. Bei einer regelmäßigen Anwendung des CAF können die Zahlenwerte den Veränderungsprozess der Behörde aufzeigen und einen Vergleich mit anderen Verwaltungen ermöglichen. Im Sinne eines umfassenden Qualitätsmanagements werden die Zahlenwerte im Polizeipräsidium Münster allerdings noch mit umfangreichen Informationen aus Mitarbeiter- und Bürgerbefragungen ergänzt. Zudem erfolgt eine Gewichtung der Kriterien durch die Mitglieder des Bewertungsteams, was verdeutlicht, in welchem Maße Zielsetzungen und Schwerpunkte der strategischen Ausrichtung der Polizei auch bei den Mitarbeitern präsent sind. Ein graphisches Portfolio aus den Qualitätswerten und der jeweiligen Wichtigkeit zeigt darüber hinaus Kriterien mit Handlungsbedarf (hohe Gewichtung, niedriger Qualitätswert) auf.

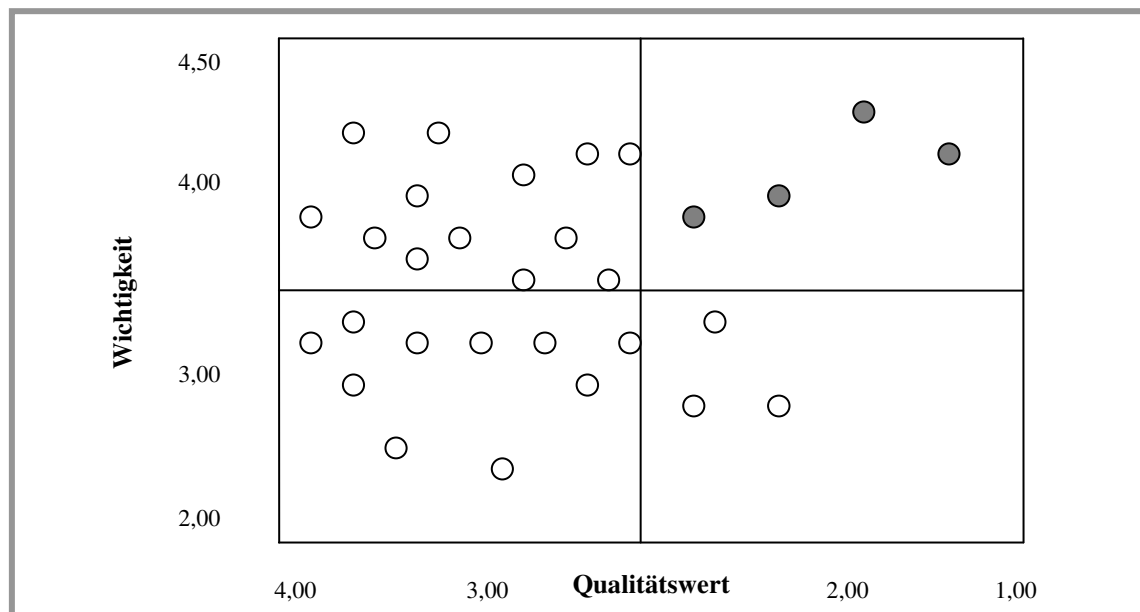


Abbildung 7: Portfolio Qualitätswert und Wichtigkeit der Kriterien
(Quelle: In Anlehnung an Vorholt, R.: (2004), S.149)

Diese erste Selbstbewertung mittels CAF gab dem Polizeipräsidium Münster Auskunft über die aktuelle Situation sowie wichtige Impulse für die strategische Steuerung der Behörde. Die geplanten Veränderungen umfassten den Entwurf eines Personalentwicklungskonzeptes und eine Reform des Informations- und Wissensmanagements.⁴⁷ Eine klare Führungsentscheidung zum Qualitätsmanagement wie auch zum Folgeprozess und eine intensive Kommunikation innerhalb des Polizeipräsidiums Münster wurden als besonders wichtig erachtet.⁴⁸

⁴⁷ Vgl. Vorholt, R.: (2004), S.142ff

⁴⁸ Vgl. Vorholt, R.: (2002)

Das Polizeipräsidium Münster strebte mit der Teilnahme am 6. Speyerer Qualitätswettbewerb 2002 die Überprüfung der Selbstbewertung mittels CAF und demzufolge auch die Einschätzung der Qualität ihrer polizeilichen Arbeit an. Die Preisverleihung in der Sparte „Strategisches Management“ bestätigte dem Polizeipräsidium Münster, auf dem richtigen Weg zu einem modernen öffentlichen Dienstleister zu sein.⁴⁹

Im Jahr 2003 wurde zur Ermittlung der Veränderungen eine erneute Selbstbewertung mit dem CAF, in leicht geänderter Form, durchgeführt. Die Bewertungsskala erfuhr durch die Einfügung eines neuen Skalenwertes (0) eine Erweiterung und erleichtert somit das Benchmarking mit anderen Verwaltungen. Ein unmittelbarer Vergleich zu 2002 ist dadurch schwieriger, es wurde jedoch ersichtlich, dass durch die initiierten Projekte weniger signifikante Verbesserungen als erwartet in den jeweiligen Bereichen eingetreten sind. Eine mögliche Erklärung wäre die Entstehung neuer Bedürfnisse der Mitarbeiter infolge von Neuerungen in der Organisation. Zur Entkräftung der These, dass das Ergebnis in starkem Maße von der Zusammensetzung des Bewertungsteams abhängig sei, wurden 2003 zwei repräsentative Bewertungsteams eingesetzt. Die Ergebnisse beider Bewertungen erweisen sich als nahezu identisch.⁵⁰

3.1.2.2 Übergang zum EFQM-Modell

Der Einstieg in das Qualitätsmanagement – und damit die Möglichkeit einer umfassenden Bewertung der Organisation – hat durch die zweimalige Selbstbewertung mittels CAF einwandfrei funktioniert. Die gute Internalisierung der Methodik (Bewertung, Analyse der Ergebnisse, Priorisierung der Verbesserungspotentiale und Abarbeitung dieser folgend einem Aktionsplan) durch die Organisation bestärkte das Polizeipräsidium Münster in seinem Bestreben im Jahr 2003 auf das EFQM-Modell umzusteigen. Es erschien nunmehr vorteilhaft, sich der Überprüfung durch externe Fachleute zu stellen und die Qualitätsbestrebungen mit einem weiteren anerkannten europäischen Modell bestätigen zu lassen. Zudem erwartete sich das Polizeipräsidium Münster, durch die Vernetzung der Organisationszusammenhänge in einem geordneten System dauerhaft erfolgreiche Polizeiarbeit für die Bürger anbieten sowie künftigen Herausforderungen besser begegnen zu können.⁵¹

Im Dezember 2004 erhielt das Polizeipräsidium Münster die EFQM Zertifizierung „Committed to Excellence“, die eine Erledigung der täglichen Polizeiarbeit unter Beachtung der Grundsätze des europäischen Qualitätsmodells bestätigt. Ergänzend zur schriftlichen Darstellung der allgemeinen Arbeitsabläufe der Organisation waren auch das Projekt Prozessmanagement und eine interne

⁴⁹ Vgl. Polizeipräsidium Münster: Speyerer Qualitätswettbewerb 2002 http://www.polizei-muenster.de/wissenswertes_rot/themen/speyer_preis/speyerpreis.htm Download am 06.09.05

⁵⁰ Vgl. Vorholt, R.: (2002); Schriftliche Auskunft durch Herrn Vorholt, Leiter der Dienststelle „Sachgebiet Neue Steuerung“ im Polizeipräsidium Münster, vom 24.11.2005

⁵¹ Schriftliche Auskunft durch Herrn Vorholt, Leiter der Dienststelle „Sachgebiet Neue Steuerung“ im Polizeipräsidium Münster, vom 16.09.2005

Kundenbefragung der Abteilung Verwaltung/Logistik von Bedeutung. Im Zuge des Prozessmanagements – mit dem Ziel, Doppelarbeiten zu vermeiden, Schnittstellen klar zu regeln und bessere Ergebnisse zu erzielen – wurden über 200 Prozesse identifiziert und es erfolgte eine Konzentration auf die Hauptgeschäftsprozesse (z.B. Wohnungseinbruch). Bei der internen Kundenbefragung der Abteilung VL wurden die Mitarbeiter nach ihrer Zufriedenheit mit den Dienstleistungen befragt, wobei die Ergebnisse anschließend in mehreren Workshops analysiert und bewertet wurden. Die beschlossenen Maßnahmen wurden auch für das Zielvereinbarungsverfahren 2005 berücksichtigt.⁵² Die Erreichung der nächst höheren EFQM Zertifizierung „Recognised for Excellence“ ist für das Jahr 2006 geplant.⁵³

Das Polizeipräsidium Münster berücksichtigt neben dem EFQM-Modell auch die ISO Norm 9001:2000 – eine Zertifizierung ist derzeit nicht vorgesehen –, um sinnvolle Ergänzungen und Unterstützung zu erhalten. Im Sinne von ISO ist für die Zukunft auch die Erstellung eines Qualitätshandbuchs – Fixierung und Überprüfung von wesentlichen Abläufen und Zielen in der Organisation – geplant. Das EFQM-Modell sieht dafür zwar auch die Verwendung von Dokumenten vor, die ISO Norm hingegen verfügt über konkrete Anforderungen an ein Qualitätshandbuch sowie teilweise gebrauchsfertige Softwarelösungen.⁵⁴

3.1.3 Umsetzung des Qualitätsmanagements

Im Zuge einer 1999 durchgeführten Analyse der bisherigen Projekte sowie der Projektorganisation musste erkannt werden, dass trotz der beachtlichen Ergebnisse der Projekte kaum eine Wirkung in der Alltagsorganisation entstand und die Gesamtzusammenhänge nicht erkennbar sind. Die Behördenleitung entschied sich infolgedessen für eine Neustrukturierung:

- (1) Auflösung der Projektorganisation
- (2) Nutzung aller Elemente des NSM gleichermaßen
- (3) Bildung einer Stabsstelle (unmittelbar der Behördenleitung zugeordnet) mit den Aufgaben einer zentralen Controllingstelle – auch den Evaluationsprozess betreffend – und der Beratung und Unterstützung aller Dienststellen der Behörde
- (4) Weitgehender Verzicht auf Testläufe und sofortige Umsetzung der einzelnen Schritte in die Alltagsorganisation: Notwendige Zusammenhänge werden hier sofort deutlich und Fehlentwicklungen können im Ansatz erkannt und korrigiert werden.

⁵² Vgl. Polizeipräsidium Münster: Jahresbericht 2004. http://www.polizei-muenster.de/wissenswertes_rot/statistiken_jahrbuch/2004/Jahresbericht_2004.pdf Download am 01.09.05

⁵³ Schriftliche Auskunft durch Herrn Vorholt, Leiter der Dienststelle „Sachgebiet Neue Steuerung“ im Polizeipräsidium Münster, vom 24.11.2005

⁵⁴ Vgl. ebenda

Eine Neustrukturierung nach diesen Parametern erforderte vom Polizeipräsidium Münster sowohl eine Orientierung an einem Qualitätsmodell als auch eine am PDCA-Zyklus ausgerichtete Managementleitlinie.⁵⁵

Obwohl die Einführung eines Qualitätsmanagementsystems durch gesetzliche Regelungen weder gefördert noch unterbunden wird, unterliegen Organisations- und Personalentwicklungen zentralen Regelungen, die keinen Raum für individuelle Lösungen einzelner Verwaltungen lassen. Das Polizeipräsidium Münster wurde jedoch vom Innenministerium NRW nach Möglichkeit mit Ausnahmeregelungen oder Modellprojekten unterstützt.

Die Verantwortung für das Qualitätsmanagementsystem liegt in erster Linie bei der oberen Führungsebene des Polizeipräsidioms Münster, wobei insbesondere die Mitarbeiter des Sachgebiets Neue Steuerung für Methoden- und Fachkompetenz zuständig sind. Diese sind teilweise auch zertifizierte Qualitätsbeauftragte. Die restlichen Mitarbeiter werden soweit wie möglich in den Qualitätsmanagementprozess miteingebunden, sei es im jährlichen Zielvereinbarungsprozess oder beim Erstellen des Personalentwicklungskonzeptes der Behörde. Eine regelmäßige Berichterstattung erfolgt sowohl im Intranet als auch in der Behördenzeitung, zudem liegen in den einzelnen Dienststellen die gemeinsam erarbeiteten Qualitätsleitsätze auf – ein Qualitätshandbuch für die gesamte Organisation ist für die Zukunft geplant.⁵⁶

3.1.3.1 Kundenbefragungen

Die Kunden des Polizeipräsidioms Münster lassen sich zunächst in interne und externe Kunden teilen. Zu den internen Kunden zählen alle Nutzer von polizeiinternen Dienstleistungen (z.B. Fortbildung, Beschaffung, Wartung technischer Geräte) innerhalb der Organisation. Als externe Kunden werden alle Personen angesehen, die sich an die Polizei wenden (z.B. Zeugen, Geschädigte, Täter, Informationssuchende). Der externe Kundenbegriff endet dort, wo die Polizei gesetzlich nicht mehr verpflichtet ist, Leistungen (z.B. für die Staatsanwaltschaft) zur Verfügung zu stellen und eine Zusammenarbeit basierend auf Vereinbarungen beginnt (z.B. Ordnungspartnerschaften).

Zur Identifizierung der Anforderungen an die Qualität der polizeilichen Arbeit führt das Polizeipräsidium Münster in regelmäßigen Abständen Mitarbeiterbefragungen durch. Die gewonnen Erkenntnisse sind meist sehr umfangreich und bedürfen einer Priorisierung. Diese erfolgt Bezug nehmend auf die Ergebnisse einer Analyse hinsichtlich der Fähigkeit und des Nutzens. Einerseits kann angesichts der Ressourcenknappheit nicht alles umgesetzt werden, was

⁵⁵ Schriftliche Auskunft durch Herrn Vorholt, Leiter der Dienststelle „Sachgebiet Neue Steuerung“ im Polizeipräsidium Münster, vom 16.09.2005

⁵⁶ Vgl. ebenda

wünschenswert ist. Andererseits ist nicht alles, was umgesetzt werden könnte, auch nützlich (Mitarbeiter- und Bürgerzufriedenheit).⁵⁷

Aus der Mitarbeiterbefragung 2004 ging unter anderem die relative Unzufriedenheit der Mitarbeiter mit dem Führungsverhalten ihrer Vorgesetzten hervor. Zur Erhöhung der Mitarbeiterzufriedenheit und zur Planung von Verbesserungsmaßnahmen wurde das Instrument eines Führungsfeedbacks entwickelt. Somit erhalten über 50 Führungskräfte von ihren Mitarbeitern laufend qualifizierte und systematische Bewertungen.⁵⁸

In Kooperation mit der Stadt Münster initiierte das Polizeipräsidium Münster 1999 und 2004 eine repräsentative Bürgerbefragung zur „Sicherheit in Münster“. Die Befragung umfasste die Bereiche „Vertrauen in Polizei und Image“, „Kriminalitäts- und Verkehrsunfallfurcht“, sowie „Sicherheitsgefühl bezogen auf Örtlichkeiten und Erscheinungsformen“ und „Akzeptanz polizeilichen Handelns bezüglich Einsatz und Kriminalität sowie Verkehrssicherheit“. Aufgrund des identischen Fragebogens in beiden Jahren ist eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse gegeben und ein Ablesen von Entwicklungstendenzen möglich. Die Gesamtbewertung der Polizei in Münster beispielsweise fällt in beiden Befragungen sehr positiv aus (78,2 % der Befragten bewerten die Polizei in Münster als „sehr positiv“ und „positiv“ im Jahr 2004). Die guten Werte der einzelnen Kriterien der Imagebewertung von 1999 erfuhren 2004 sogar eine leichte Verbesserung. Die Zunahme der Kriminalitätsfurcht hingegen könnte teilweise mit dem Anstieg bestimmter Straftaten (z.B. Diebstahl), von denen viele Bürger betroffen waren, zusammenhängen. Die ebenfalls angestiegene Verkehrsunfallfurcht lässt sich größtenteils auf eine relativ hohe Anzahl von Verkehrsunfällen in Münster zurückführen. Das Polizeipräsidium Münster ist daher bestrebt, bewährte Konzepte zur Verkehrsunfallvermeidung mit z.B. Radfahrern auf andere Bereiche auszudehnen. Die Ermittlung des subjektiven Empfindens der Bürger zeigt der Polizei neben den objektiven Fakten (z.B. Kriminalitätsstatistik), ob beispielsweise getätigte Maßnahmen erfolgreich waren, fortgesetzt oder besser kommuniziert werden müssen. Ferner stellen gute Ergebnisse aus der Bürgerbefragung einen Motivationsfaktor für die Mitarbeiter dar, die bürgerorientierte Polizeiarbeit in gleichem Maße fortzuführen.⁵⁹

3.1.3.2 Definition von Qualitätszielen

Das Polizeipräsidium Münster hat die dem „Steuerungs- und Führungssystem der Polizei NRW“ entsprechenden vier gleichwertigen und gleichrangigen Zielfelder als organisationsumfassende Qualitätsziele definiert:

⁵⁷ Schriftliche Auskunft durch Herrn Vorholt, Leiter der Dienststelle „Sachgebiet Neue Steuerung“ im Polizeipräsidium Münster, vom 16.09.2005

⁵⁸ Vgl. Polizeipräsidium Münster: Jahresbericht 2004. http://www.polizei-muenster.de/wissenswertes_rot/statistiken_jahrbuch/2004/Jahresbericht_2004.pdf Download am 01.09.05

⁵⁹ Vgl. Polizeipräsidium Münster: Bürgerbefragung 2004. http://www.polizei-muenster.de/wissenswertes_rot/themen/buergerbefragung2004/buergerbefragung2004.pdf Download am 26.11.05

- Effektive Polizeiarbeit
- Effiziente Polizeiarbeit
- Erhöhung der Bürger- und Kundenzufriedenheit
- Erhöhung der Mitarbeiterzufriedenheit

Alle Maßnahmen und Zielvereinbarungen orientieren sich an diesen Qualitätszielen bzw. werden hinsichtlich der Fähigkeit, diese Ziele zu erreichen oder die Zielerreichung zu unterstützen, bewertet. Für die einzelnen Dienststellen werden diese übergeordneten Qualitätsziele zusätzlich mit jeweils spezifischen Qualitätsleitsätzen ergänzt. Für die Erarbeitung dieser Qualitätsleitsätze sind die Mitarbeiter selbst verantwortlich, es steht ihnen jedoch eine Anleitung, was unter Qualität polizeilicher Arbeit zu verstehen ist, zur Verfügung. Beispielhafte Fragen daraus sind: „Wie gut und professionell wollen wir sein?“, „Was erwarten andere von uns?“, „Welchen Qualitätsanspruch haben wir?“, „Wie wollen wir unseren Qualitätsstandard halten?“.⁶⁰

3.1.3.3 Qualitätskennzahlen

Mit der Formulierung von Qualitätszielen ist zugleich die Benennung von entsprechenden Kennzahlen – zur Messung der Qualität polizeilicher Arbeit – verbunden, um anhand eines Soll-Ist-Vergleichs eine Aussage zur Zielerreichung tätigen zu können. Infolgedessen entwickelte das Polizeipräsidium Münster ein umfangreiches Kennzahlensystem, das 2.400 Kennzahlen beinhaltet, mit einem Online-Berichtswesen, das jedem Mitarbeiter erlaubt, sich umfassend zu allen Bereichen zu informieren. Von diesen 2.400 Kennzahlen werden allerdings nur 264 als Qualitätskennzahlen bezeichnet, die Aussagen zu Intensität und Erfolg der Aufgabenerledigung gestatten.

Kennzahlen (Beispiele)	Beschreibung
Tatverdächtigenquote	Anzahl der geklärten Straftaten, die einem Tatverdächtigen zugeordnet werden können
Tatverdächtige nach PKS-Raubdelikte (Anzahl)	Erkannte Tatzusammenhänge
Tatspuren, die zum Zwecke der weiteren Auswertung gesichert wurden (Anzahl)	Qualifizierte Spurensuche und -sicherung
Identifizierungen durch DNA-Analysen (Anzahl)	Qualifizierte Tatortbefundaufnahme
Zufriedenheit mit der Kriminalitätsbekämpfung	Akzeptanz der operativen Kriminalitätsbekämpfung
Wichtigkeit der Kriminalitätsbekämpfung	Akzeptanz der operativen

⁶⁰ Schriftliche Auskunft durch Herrn Vorholt, Leiter der Dienststelle „Sachgebiet Neue Steuerung“ im Polizeipräsidium Münster, vom 16.09.2005

	Kriminalitätsbekämpfung
Zufriedenheit mit der Überwachung des Straßenverkehrs	Akzeptanz polizeilichen Handelns
Wichtigkeit der Überwachung des Straßenverkehrs	Akzeptanz polizeilichen Handelns

Tabelle 1: Qualitätskennzahlen des Polizeipräsidiums Münster

(Quelle: Eigene Darstellung, Daten entnommen aus Polizeipräsidium Münster o.A.a)

Zudem resultieren aus den Qualitätsbewertungen mittels CAF und EFQM Kennzahlen, die einem Benchmarking mit anderen Verwaltungen dienen und Veränderungen dokumentieren.⁶¹

In jedem Quartal wird ein Teil der elektronisch verfügbaren Informationen zusammenfassend in einem Controllingbericht dargestellt. Aus den Produktbereichen Kriminalitäts- und Verkehrsunfallbekämpfung, Einsatzbewältigung und Gefahrenabwehr werden alle Produkte der Produktgruppen (z.B. Eigentums- und Vermögensdelikte, Verkehrsüberwachung) mit den verwendeten Ressourcen (z.B. Personalkosten, Sachkosten, Personalstunden) und den Leistungskennzahlen abgebildet.⁶²

	Trend	Aktuell	Ø 3-Jahre	Abweichung
Fallzahl	↑ oder ↓	Zahlenwert	Zahlenwert	Prozentwert
Aufklärungsquote	↑ oder ↓	Prozentwert	Prozentwert	Prozentwert

Tabelle 2: Übersicht Produkt „Wohnungseinbruch“

(Quelle: Produkt „Wohnungseinbruch“ aus der Produktgruppe Eigentums- und Vermögensdelikte, Produktbereich Kriminalitätsbekämpfung. In Anlehnung an Polizeipräsidium Münster: (2005), S.29)

⁶¹ Schriftliche Auskunft durch Herrn Vorholt, Leiter der Dienststelle „Sachgebiet Neue Steuerung“ im Polizeipräsidium Münster, vom 24.11.2005

⁶² Vgl. Polizeipräsidium Münster: (2005), S.5ff

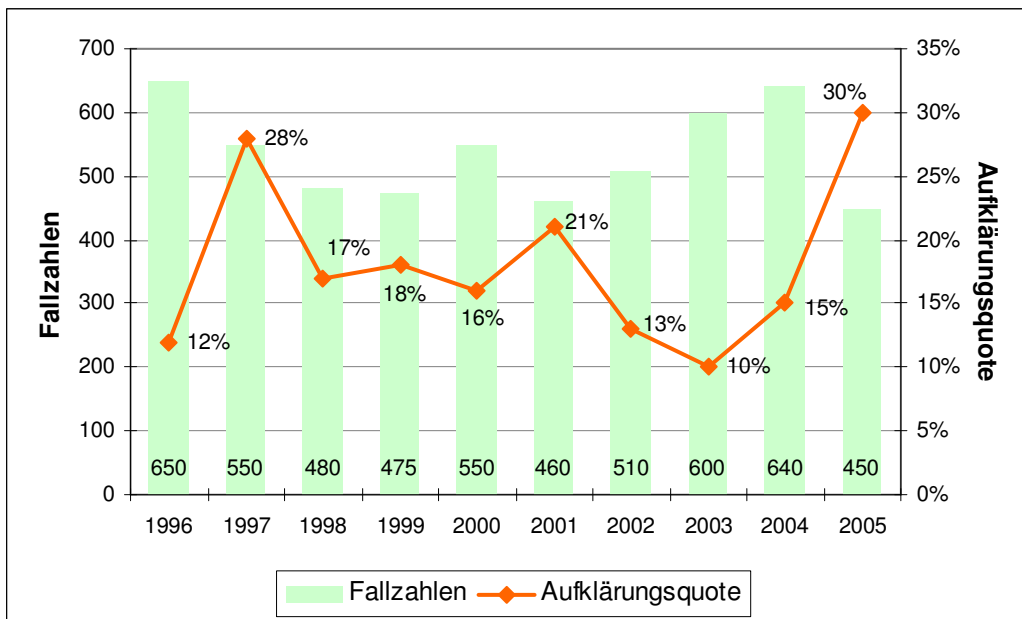


Abbildung 8: Produkt „Wohnungseinbruch“

(Quelle: Produkt „Wohnungseinbruch“ aus der Produktgruppe Eigentums- und Vermögensdelikte, Produktbereich Kriminalitätsbekämpfung. Mit fiktiven Daten. In Anlehnung an Polizeipräsidium Münster: (2005), S.29)

Die Weiterverwendung der gewonnenen Erkenntnisse ist für die Führungskräfte des Polizeipräsidioms Münster obligatorisch, sie müssen sich über die Kennzahlen informieren und bei Überschreitung von festgelegten Interventionsgrenzen mit sofortigen Maßnahmen reagieren. Da Kennzahlen regelmäßig Veränderungen unterliegen, die nicht zwingend auf die polizeiliche Arbeit zurückzuführen sind (z.B. erhöht der Unfall eines besetzten Schulbusses die Zahl der Verkehrsunfälle nur unwesentlich, die Zahl der verunglückten Kinder im Berichtszeitraum jedoch sehr), müssen sie auf jeden Fall vor einer Reaktion analysiert und interpretiert werden (z.B. mithilfe von Fachberichten).⁶³

3.1.4 Erfahrungen mit dem Qualitätsmanagement

Die Erwartung des Polizeipräsidioms Münster an ein Qualitätsmanagementsystem bestand darin, dem Ziel „ein modernes Dienstleistungsunternehmen“ zu werden, einen Schritt näher zu kommen. Darüber hinaus sollte ein Qualitätsmanagementsystem das Polizeipräsidium Münster unterstützen, die Abhängigkeiten innerhalb der Organisation und innerhalb eines Modells darzustellen. Ein konzept- und bezugloses Vorgehen sollte verhindert werden, und die Qualitätsbewertungen anhand des EFQM-Modells sollten einen Gesamtüberblick erlauben. Nach Ansicht des Polizeipräsidioms Münster konnten die Erwartungen erfüllt werden.

⁶³ Schriftliche Auskunft durch Herrn Vorholt, Leiter der Dienststelle „Sachgebiet Neue Steuerung“ im Polizeipräsidium Münster, vom 16.09.2005

Die Implementierung eines Qualitätsmanagementsystems impliziert kein sofortiges Denken und Handeln der Mitarbeiter nach Qualitätsmaßstäben. Auch das Polizeipräsidium Münster machte die Erfahrung, dass es personal- und zeitintensiv ist, die persönlichen Einstellungen der Mitarbeiter positiv zu beeinflussen und sie vom Nutzen eines Qualitätsmanagements zu überzeugen (z.B. wie wichtig die Erfassung von Informationen bzw. Kennzahlen für die Messung der Qualität polizeilicher Arbeit ist). Zudem fehlt es an klaren Forderungen der Politik nach Qualität in der öffentlichen Verwaltung. Diese allgemeine Gleichgültigkeit hinsichtlich Qualität – sind Qualitätsmanagementsysteme vorhanden und werden sie erwiesen genutzt, ist es gut; fehlen solche Systeme, ist es auch gut – und die mangelnde Anerkennung hervorragender Leistungen tragen wenig zur Verbesserung der Akzeptanzprobleme innerhalb der Verwaltung bei. Dennoch hat sich das Bewusstsein der Mitarbeiter in den letzten Jahren kontinuierlich verändert. Der Einfluss von Kunden- und Bürgerinteressen auf die Polizeiarbeit wird anerkannt und berücksichtigt. Managementkreisläufe (z.B. PDCA-Zyklus) sind verinnerlicht und viele Instrumente des Qualitätsmanagements werden regelmäßig genutzt. Zurzeit wird im Polizeipräsidium Münster intensiv daran gearbeitet die Abläufe und Ergebnisse der Prozesse zu beeinflussen (Ist-Prozess erfassen, Prozessanalyse durchführen und Soll-Prozess definieren). Des Weiteren wird eine detaillierte Beschreibung und Planung der Zusammenhänge zwischen eingesetzten Ressourcen und erzielten Wirkungen angestrebt.

Ein Vergleich der aktuellen Situation zur Polizeiarbeit vor der Einführung des Qualitätsmanagementsystems zeigt durchaus Veränderungen auf. Die Arbeitsabläufe und -ergebnisse waren früher in einem größeren Ausmaß von der individuellen Einstellung der jeweiligen Führungskraft abhängig. Abteilungsdenken und damit verbundene Schnittstellenprobleme waren vorherrschend. Im Rahmen des umfassenden Qualitätsmanagements tritt die individuelle Komponente vermehrt in den Hintergrund, das Gesamtsystem mit seinen Vernetzungen gewinnt zunehmend an Bedeutung.⁶⁴

Das Polizeipräsidium Münster steht schon seit vielen Jahren in regem Erfahrungsaustausch sowohl mit inländischen als auch mit ausländischen Polizeiorganisationen. Zunächst galt es, in Kontakt mit Organisationen zu treten, die im Ruf standen besonders fortschrittlich auf dem Gebiet der Verwaltungsmodernisierung zu sein. In der Regel handelte es sich dabei aber nicht um Polizeiorganisationen, sondern um Kommunen, Landesbetriebe oder Wirtschaftsunternehmen innerhalb und außerhalb von NRW. Im Bereich der Polizei wurden über das CAF-Netzwerk intensive Kontakte zur Polizei in Bremen, Hamburg, Saarland und Schleswig-Holstein sowie zur Bundespolizei aufgebaut. Viele der Ideen zur Modernisierung wurden vom Polizeipräsidium

⁶⁴ Schriftliche Auskunft durch Herrn Vorholt, Leiter der Dienststelle „Sachgebiet Neue Steuerung“ im Polizeipräsidium Münster, vom 16.09.2005

Münster selbst entwickelt und realisiert, andere wiederum auf Kongressen und Tagungen in Erfahrung gebracht.

Ebenso erfolgte der Erfahrungsaustausch über Qualitätsmanagement mit Polizeiorganisationen außerhalb Deutschlands. Zu Beginn der Qualitätsmanagementbestrebungen in Münster fanden intensive Kontakte – Austausch von Informationen sowie mehrtägige gegenseitige Besuche – mit einer niederländischen Polizeiorganisation (Politie Noord- en Oost-Gelderland mit Sitz in Appeldoorn) statt, um das dort genutzte Qualitätsmanagementsystem kennen zu lernen. Überdies gab es Gespräche mit einer niederländischen Verwaltungswissenschaftlerin der Universität Twente über die Polizeisysteme der beiden Länder und den von ihnen genutzten Managementsystemen. Neben britischen und russischen Delegationen, denen das Qualitätsmanagementsystem des Polizeipräsidiums Münster vorgestellt und mit denen Informationen ausgetauscht wurden, bestehen aktuell intensive Kontakte zur Kantonspolizei in Luzern. Diese hatte sich wie das Polizeipräsidium Münster am Wettbewerb zum Carl Bertelsmann-Preis 2004⁶⁵ beteiligt und sich auf der so genannten „Short List“⁶⁶ platziert.

Das Polizeipräsidium Münster ist sich bewusst, dass nicht alle vorteilhaften Konzepte anderer Polizeiorganisationen eins zu eins in Deutschland umgesetzt werden können. Zum einen ist die Polizei in jedem Land anders organisiert und rechtlich verankert, zum anderen wird jede Polizei von unterschiedlichen soziokulturellen Rahmenbedingungen beeinflusst. Demnach ist das Polizeipräsidium Münster bemüht, gute Ideen und Lösungsansätze anderer Organisationen zu berücksichtigen, jedoch einen individuell angepassten Weg zu einem umfassenden Qualitätsmanagement zu gehen.⁶⁷

3.1.5 Abschließende Bemerkungen

Das „Steuerungs- und Führungssystem der Polizei NRW“ bildet einen adäquaten Rahmen für die Qualitätsmanagementbestrebungen des Polizeipräsidiums Münster. So finden die vereinbarten organisationsumfassenden Qualitätsziele des Polizeipräsidiums Münster ihren Ursprung in den definierten Organisationszielen des „Steuerungs- und Führungssystems der Polizei NRW“. Ausgehend von diesen übergeordneten Qualitätszielen erfolgt eine Erarbeitung von

⁶⁵ Der mit Euro 150.000 dotierte Preis wird seit 1988 jährlich an Staaten, Institutionen oder Unternehmen verliehen, die sich durch innovative Konzepte und nachahmenswerte Lösungen für gesellschaftspolitische Herausforderungen auszeichnen. 2004 lautete das Thema „Leistungssteigerung und Fortschritt im öffentlichen Bereich: Organisationskultur und Wettbewerb“. Vgl. Bertelsmann Stiftung: Carl Bertelsmann-Preis. <http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F0A-9EA3903C/stiftung/hs.xsl/201.html> Download am 28.11.05

⁶⁶ Aus einer „Long List“ mit über 100 Kandidaten aus ganz Europa wurden 11 Kandidaten für die „Short List“ ausgewählt, von denen dann nach intensiver Recherche 4 Nominees bestimmt wurden. Vgl. Bertelsmann Stiftung: Carl Bertelsmann-Preis 2004. http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F0A-C6DDC86A/stiftung/hs.xsl/13781_18505.html Download am 28.11.05

⁶⁷ Schriftliche Auskunft durch Herrn Vorholt, Leiter der Dienststelle „Sachgebiet Neue Steuerung“ im Polizeipräsidium Münster, vom 16.09.2005

Qualitätsleitsätzen für die einzelnen Dienststellen und damit eine frühzeitige Miteinbeziehung der Mitarbeiter.

Die Auswahl des CAF für den Einstieg ins Qualitätsmanagement erwies sich als richtige Entscheidung. Zum einen fördert die Selbstbewertung die Internalisierung des Qualitätsgedankens, zum anderen dienen die Ergebnisse den Führungskräften als wichtige Eckpunkte für kurz- und mittelfristige Maßnahmen sowie zur aktuellen Schwerpunktsetzung. Die erfolgreiche zweimalige Verwendung des CAF und die damit einhergehende Weiterentwicklung der Organisation führte das Polizeipräsidium Münster in Folge zur Anwendung des EFQM-Modells. Die erreichte Zertifizierung „Committed to Excellence“ bekräftigt das Polizeipräsidium Münster in seinem Vorhaben ein umfassendes Qualitätsmanagementsystem nach EFQM zu realisieren. Die Ergebnisse aus den Bürgerbefragungen zeigen, dass sich das Polizeipräsidium Münster auf dem Weg zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen befindet, und verdeutlichen zudem, in welchen Bereichen noch Verbesserungspotenziale vorhanden sind.

3.2 Qualitätsmanagement im Polizeikommissariat 42 in Hamburg

3.2.1 Organisation der Polizei

3.2.1.1 Polizei Hamburg

Als Stadtstaat verfügt Hamburg über einen anderen Behördenaufbau der Polizei, als dies in den Flächenländern Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg der Fall ist. Dem sonst dreistufigen Behördenaufbau fehlt die Mittelinstanz. Ferner fällt die staatliche und kommunale Verwaltung zusammen.⁶⁸ Infolgedessen übernimmt das Amt für Innere Verwaltung und Planung (Behörde für Inneres) in Hamburg im Wesentlichen die Aufgaben eines Innenministeriums.⁶⁹ Diesem ist die Hamburger Polizei – zuständig für das gesamte Gebiet des Bundeslandes Freie und Hansestadt Hamburg – als eigenes Amt unmittelbar unterstellt.

Die Polizeistärke im Jahr 2004 umfasste 10.202 Stellen, wovon 8.622 dem Polizeivollzugsdienst zugerechnet werden.⁷⁰

Zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist die Polizei Hamburg mit folgenden Aufgaben betraut:⁷¹

⁶⁸ Vgl. Frank, M.: (1996/97), S.146

⁶⁹ Vgl. Hamburg.de: Behörde für Inneres: Gliederung und Aufgaben

<http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/inneres/wir-ueber-uns/behoerdenaufbau.html> Download am 02.01.06

⁷⁰ Vgl. Polizei Hamburg: Polizeibericht 2004. Stand 31.12.04

<http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/inneres/polizei/broschueren/polizeibericht-2004-pdf.property=source.pdf> Download am 09.11.05

⁷¹ Vgl. Polizei Hamburg: Wir über uns. <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/inneres/polizei/wir-ueber-uns/willkommen/start.html> Download am 03.01.06

- Verfolgung und Aufklärung von strafbaren und ordnungswidrigen Handlungen
- Abwehr von Gefahren
- Beseitigung von Störungen
- Überwachung des fließenden und ruhenden Verkehrs
- Schutz von Demonstrationen und Veranstaltungen
- Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs auf den Hamburger Gewässern

Die Polizei Hamburg hat im Jahr 1999 damit begonnen, das NSM – mit den Elementen der Dezentralisierung von Verantwortung und Kompetenzen, der Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung, des Führens durch Zielvereinbarungen bzw. Leistungsabsprachen und der ergebnisorientierten Verwaltungslenkung – einzuführen. Neben diesen Elementen wird vor allem an einer Neustrukturierung der Aufbau- und Führungsorganisation, an Maßnahmen zur Personalentwicklung sowie an infrastrukturellen und technischen Verbesserungen gearbeitet. Im Zuge dieser Organisationsentwicklung werden den örtlichen Polizeidienststellen auch standardisierte Kundenbefragungsmodule zur Verfügung gestellt.⁷²

3.2.1.2 Polizeikommissariat 42

Das Polizeikommissariat 42 (PK 42) entstand im Jahr 1997 als eine von sieben Pilotdienststellen der Polizei Hamburg aufgrund der Zusammenführung der örtlichen Kriminalkommissariate und der rein schutzpolizeilichen Polizeireviere. Die Zusammenführung der bis dahin parallel und autark bestehenden Einheiten unter einem gemeinsamen Dach sollte deren koordinierte Zusammenarbeit im Bereich der Verbrechensbekämpfung fördern. In diesem Zusammenhang erzielte das PK 42 bereits erste Erfolge im Umgang mit Veränderungsprozessen.⁷³

Das PK 42 ist eines von 28 örtlichen Polizeikommissariaten, die zusammen mit 4 Wasserschutz- Polizeikommissariaten der Abteilung Zentralkommando untergeordnet sind. Die aktuelle Polizeistärke des PK 42 vom Jahr 2006 bemisst sich auf 196 Mitarbeiter, von denen 161 der Schutzpolizei und 30 der Kriminalpolizei angehören; die restlichen 5 Mitarbeiter sind im Verwaltungsbereich tätig.⁷⁴

3.2.2 Einstieg ins Qualitätsmanagement

Eine Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Managementtheorien zur Zielerreichung brachte die Erkenntnis, dass der ganzheitliche Ansatz des Qualitätsmanagements eine Möglichkeit bietet, die Interessen der Bürger und Mitarbeiter gleichermaßen wie die Effizienz und Effektivität zu berücksichtigen. Zudem wird die Notwendigkeit einer Balance aller Faktoren verdeutlicht. Mit der

⁷² Vgl. Lange, H.-J./Schenck, J.-C.: (2004), S. 168f zit. nach Innenministerkonferenz 2001

⁷³ Vgl. Röder, I.: (2004a), S.95

⁷⁴ Schriftliche Auskunft durch Herrn Röder, vormals Leiter des PK 42, vom 23.01.06

Einführung eines Qualitätsmanagementsystems wurde die Ermittlung von Verbesserungspotenzialen in der Organisation angestrebt, um für den Bürger qualitativ hochwertige Leistungen mit qualifizierten und zufriedenen Mitarbeitern bereitstellen zu können. Da sich das PK 42 damals in der Pilotphase befand und genügend Spielraum für neue Ansätze zugestanden bekam, konnte sich die Führung eigenständig für eine Richtung entscheiden. Nach einem eintägigen Seminar über Qualitätsmanagement für die Führungsmannschaft des PK 42 wurde der gemeinsame Entschluss gefasst, ein für die Organisation passendes Qualitätsmanagementsystem, angelehnt an die Systematik des EFQM-Modells, zu konzipieren.⁷⁵

3.2.2.1 Planung der Vorgehensweise

Es wurde bereits seit einigen Jahren an der Organisationsentwicklung der Polizei gearbeitet. Hierbei kam es aber größtenteils zu einer Überlagerung der Projekte für einzelne Schwachstellen; viele Projekte wurden nicht systematisch fortentwickelt oder lösten einander unvollendet ab. Eine ganzheitliche Strategie war nicht erkennbar und konnte somit den Mitarbeitern nicht glaubhaft vermittelt werden.⁷⁶ Demzufolge bestand der erste Schritt im Qualitätsmanagementprozess in einer Überzeugungs- und Grundlagenarbeit, um die Mitarbeiter als (Teil)-Prozessverantwortliche zu gewinnen. Der zweite Schritt umfasste eine erste Selbstbewertung nach dem EFQM-Modell zur aktuellen Standortbestimmung und Definition der gewünschten Soll-Werte in allen Bereichen. Als nächste Punkte folgten anhand der Ergebnisse der Selbstbewertung die Bestimmung des ersten Handlungsfeldes aus den neun möglichen EFQM Kriterien und der Start der ersten Arbeitsgruppen.⁷⁷

3.2.2.2 Erste Selbstbewertung

Die erste Selbstbewertung nach dem EFQM-Modell fand im Jahr 2000 mit Hilfe einer Software und der Unterstützung zweier Mitarbeiter der Dienststelle für Organisations- und Verwaltungsinnovation der Finanzbehörde Hamburg statt. Innerhalb dieser zwei Tage wurde die Selbstbewertung zwei Mal durchgeführt, einmal zur Definierung der Soll-Werte und einmal zur Darstellung der Ist-Situation. Auf diese Weise war es schon zu diesem Zeitpunkt möglich, Bereiche mit einer besonders hohen Differenz zwischen Soll- und Ist-Werten zu erkennen. Des Weiteren konnten die ersten Soll-Werte mit den Ist-Werten der nächsten Selbstbewertung verglichen werden.⁷⁸

Da das PK 42 die Auffassung vertrat, dass es für die Verbesserung der Qualität der polizeilichen Arbeit keine bestimmte Reihenfolge der zu bearbeitenden Handlungsfelder gibt, sollte die erste Phase des Qualitätsmanagementprozesses der Mitarbeiterperspektive gewidmet werden. Dem

⁷⁵ Schriftliche Auskunft durch Herrn Röder, vormals Leiter des PK 42, vom 24.06.05

⁷⁶ Vgl. Röder, I.: (2004a), S.91

⁷⁷ Schriftliche Auskunft durch Herrn Röder, vormals Leiter des PK 42, vom 24.06.05

⁷⁸ Vgl. Röder, I.: (2004a), S.98f

Bedarf der Mitarbeiter nach einer Stärkung des einheitlichen Berufsbildes der Polizei wurde mit der Entwicklung der ersten umfassenden Standards Rechnung getragen. Unter großer Mitarbeiterbeteiligung wurden Standarddefinitionen (in Textform) für die Bereiche der Polizei-Verkehrslehrer und der Stadtteilmilizionen sowie für die Straßenverkehrsbehördliche Abteilung entworfen. Damit auch die Möglichkeit bestand, längerfristig nach diesen Standards zu handeln, erfolgten nach zwei Jahren Laufzeit eine erneute Diskussion und eine entsprechende Anpassung. Die Standards wurden von den Mitarbeitern als überaus sinnvoll und vorteilhaft für die Organisation angesehen und so entstanden im Laufe der Zeit Standards für verschiedene Bereiche z.B. Bearbeitungsstandards bei Verkehrs-Ordnungswidrigkeiten oder Standards für den Kriminalpolizeilichen Ermittlungsdienst.⁷⁹

Zum wesentlichen Baustein der Mitarbeiterperspektive wurde das selbst entworfene Personal-Entwicklungs-Modell, das sämtliche schutzpolizeiliche Funktionen des PK 42 hinsichtlich der Erwartungen der Dienststelle an die Fähigkeiten und Voraussetzungen eines potentiellen Bewerbers definiert. Zudem wurden so genannte Bewerberlisten eingeführt, in die sich interessierte Mitarbeiter für eine bestimmte Funktion eintragen können. Dieses System ermöglicht den Mitarbeitern einen Überblick über die Erwartungen der Dienststelle und die eigenen Leistungen bzw. etwaige Leistungsdefizite für eine bestimmte Funktion. Den Führungskräften hingegen gibt es Aufschluss über die Fähigkeiten und folglich die Förderungsmöglichkeiten der Mitarbeiter. Überdies stellen die klaren Anforderungsprofile im Rahmen der periodischen Mitarbeitergespräche eine gute Ergänzung zur persönlichen Einschätzung des Vorgesetzten dar. Es lässt sich festhalten, dass die faire Personalauswahl nach dem Muster des Personal-Entwicklungs-Modells große Zustimmung unter den Mitarbeitern fand.⁸⁰

3.2.2.3 Zweite Selbstbewertung

Zur Messung der Veränderungen wurde im Jahr 2001 eine zweite Selbstbewertung nach dem EFQM-Modell durchgeführt. Obwohl im Jahr 2000 die Formulierung der Fragen in Teilbereichen zu Missverständnissen geführt hatte, wurde zum Zwecke der Vergleichbarkeit keine Überarbeitung der Fragen vorgenommen. Ebenso blieb zur Wahrung der Kontinuität der Teilnehmerkreis (Mitglieder der Führungsebene) identisch. Allerdings stand dieses Mal keine Software zur Verfügung und das PK 42 bediente sich des Umlaufverfahrens und der Kleingruppenarbeit. Insgesamt zeigten die Ergebnisse gegenüber dem Vorjahr einen positiven Trend; es konnten in fast allen Bereichen Steigerungen verzeichnet werden.⁸¹

Für das Jahr 2003 entschied sich das PK 42 die Selbstbewertung mittels CAF durchzuführen, um einen Vergleich mit anderen Polizeibehörden zu ermöglichen. Von da an sollte die

⁷⁹ Vgl. Röder, I.: (2004a), S.102f

⁸⁰ Vgl. Röder, I.: (2004a), S.104f

⁸¹ Vgl. Polizeikommissariat 42: (2001a)

Selbstbewertung nach dem CAF Modell alle zwei Jahre vorgenommen werden. Ein Führungswechsel am PK 42 führte im Jahr 2004 zu einem Stillstand des Qualitätsmanagementprozesses. Es fand keine neuerliche CAF Selbstbewertung mehr statt.⁸²

3.2.3 Umsetzung des Qualitätsmanagements

Zu Beginn wurde der Prozess von der Überzeugung geleitet, das Qualitätsmanagementsystem innerhalb von drei Jahren implementieren zu können. Bald wurde jedoch erkannt, dass Qualitätsmanagement eine Organisationsphilosophie – verbunden mit einer sich langsam vollziehenden Bewusstseinsveränderung – und somit ein kontinuierlicher und endloser Prozess ist. Aufgrund der geringen Größe des PK 42 und der Überschaubarkeit der Prozesse gab es keinen stark formalisierten Projektplan für die Umsetzung des Qualitätsmanagements.⁸³

Es wurden jedoch alle Themen nach dem gleichen Schema abgehandelt:⁸⁴

- Vortrag der Problemstellung in der Führungsrunde
- Bei Erkennung des Handlungsbedarfs Einrichtung einer Arbeitsgruppe (4-10 Teilnehmer aus dem jeweiligen Organisationsbereich, insgesamt ca. 20 Stunden als Arbeitsgruppenleistung)
- Vereinbarung eines klaren Projektziels mit Zeitrahmen (höchstens drei Monate)
- Monatliche Vorstellung des Arbeitsfortschrittes
- Verabschiedung des konzipierten Standards oder erneute Überarbeitung

Um die Umsetzung des Qualitätsmanagementprozesses für alle Mitarbeiter bestmöglich zu gestalten, bediente sich das PK 42 verschiedener Instrumente. Zum einen gab es zwei Gesprächsrunden (eine Monatsrunde und eine Wochenrunde), die eine fachliche Mitwirkung aller Teilnehmer an den Entscheidungsprozessen garantieren. Es galt regelmäßig festgelegte Ziele umzusetzen.⁸⁵ Zum anderen erhielten die Mitarbeiter laufend relevante Informationen über Intranet und interne Publikationen.⁸⁶

Ferner fanden ein bis zwei Mal pro Jahr zweitägige Seminare bezüglich Qualitätsmanagement für die Führungsebene sowie ein Seminar jährlich für alle Mitarbeiter statt.⁸⁷

3.2.3.1 Kundenbefragungen

Das PK 42 definiert seine Kunden über einen weit gefassten Kundenbegriff, wobei jeder als Kunde gilt, der auf Vorarbeiten eines anderen aufbaut (Mitarbeiter als auch Bürger).

⁸² Schriftliche Auskunft durch Herrn Röder, vormals Leiter des PK 42, vom 24.06.05

⁸³ Vgl. ebenda

⁸⁴ Vgl. Röder, I.: (2004a), S.106

⁸⁵ Die Gültigkeit der Zielsetzung betraf das gesamte PK 42 nach dem Motto: „Niemand verlässt das Haus (während seiner Dienstzeit) ohne Auftrag“. Vgl. Röder, I.: (2004a), S.101

⁸⁶ Vgl. ebenda, S.100ff

⁸⁷ Schriftliche Auskunft durch Herrn Röder, vormals Leiter des PK 42, vom 24.06.05

Die erste Mitarbeiterbefragung fand im Jahr 2001 im Anschluss an die zweite EFQM Selbstbewertung statt. Ziel war es, die allgemeine Stimmungslage im PK 42, wie auch relevante Problemfelder die Verbesserungsmaßnahmen bedürfen, zu eruieren. Obwohl die Beteiligung der Mitarbeiter (37%) hinter den Erwartungen zurückblieb – die Führungsebene konnte die Mitarbeiter nicht ausreichend von der Wirksamkeit dieses Instrumentes überzeugen –, konnten einige wichtige Ansatzpunkte für das PK 42 identifiziert werden. Die Ergebnisse zeigten vor allem große Kritik am Führungsverhalten bzw. an der Führungsleistung und verwiesen dabei auf eine mangelnde Anerkennung von Leistungen.⁸⁸ Zur Behebung dieser Defizite gab es noch im selben Jahr ein Seminar für alle Führungskräfte zur „Führungskultur am PK 42“, das auf Wunsch der Teilnehmer nun jährlich angeboten wird.⁸⁹ Zudem wurde das Instrument der „Vorgesetztenbeurteilung“ – mit der Zustimmung aller Führungskräfte – eingeführt, um Missstände zu erkennen und den Führungskräften die Möglichkeit zu geben, ihre Arbeit im Bedarfsfall gezielt zu verändern. Die anonyme Beurteilung der jeweiligen Führungskraft hinsichtlich persönlicher, sozialer und fachlicher Kompetenz erfolgt über Ist- und Soll-Werte.⁹⁰

Die Erwartungen der Mitarbeiter an die Führungsleistung (Soll-Werte) fanden dann auch ihren Niederschlag in den Führungsstandards, die im Rahmen eines Führungsseminars im Jahr 2003 erarbeitet wurden. Somit war das PK 42 bereits beim zweiten Schwerpunkt des EFQM Modells, dem Bereich Führung, angekommen.

Die Mitarbeiterbefragung wurde im Jahr 2003 ein zweites Mal durchgeführt und wäre für die Zukunft periodisch alle zwei Jahre geplant gewesen.⁹¹

Eine eigene Bürgerbefragung des PK 42, als einzelne Dienststelle der Polizei Hamburg, konnte nicht durchgeführt werden. Das Institut für Kriminologische Regionalanalysen führt zwar regelmäßig für alle Stadtteile in Hamburg Befragungen durch, Fragen hinsichtlich der Qualitätsmanagementbemühungen des PK 42 sind aus organisatorischen Belangen jedoch nicht möglich gewesen.⁹²

3.2.3.2 Qualitätsziele und Kennzahlen

Das PK 42 hat seinen Qualitätsbegriff über die Definition von Standards festgelegt. Ziel ist es, für jeden Bereich entsprechende Standards zu konzipieren und diese bestmöglich zu erfüllen. Die Messung der Qualität polizeilicher Tätigkeiten befand sich erst im Anfangsstadium. Es wurde ein kennzahlenorientiertes Steuerungssystem entwickelt, welches insbesondere den Personaleinsatz

⁸⁸ Vgl. Polizeikommissariat 42: (2001b), S.3ff

⁸⁹ Schriftliche Auskunft durch Herrn Röder, vormals Leiter des PK 42, vom 24.06.05

⁹⁰ Vgl. Polizeikommissariat 42 (o.A.a)

⁹¹ Schriftliche Auskunft durch Herrn Röder, vormals Leiter des PK 42, vom 24.06.05

⁹² Schriftliche Auskunft durch Herrn Röder, vormals Leiter des PK 42, vom 28.06.05

betrif, z.B. „Fußstreife“ (Anzahl der aufgewendeten Fußgängerstunden im Verhältnis zur Anzahl der erbrachten Anzeigen, im wöchentlichen Betrachtungszeitraum).

Als nächster Schritt wären der Einsatz einer an das PK 42 angepassten BSC sowie ein umfassenderes Controllingwesen geplant gewesen. Diese Vorhaben konnten aufgrund des Führungswechsels im Jahr 2004 nicht mehr umgesetzt werden.⁹³

3.2.4 Erfahrungen mit dem Qualitätsmanagement

Mit Hilfe des Qualitätsmanagements sollten die Leistungen und somit die Ergebnisse der Polizei sowie das Binnenklima des PK 42 verbessert werden. In Ermangelung sowohl einer Soll-Definition der Polizeiarbeit als auch eines Leitbildes der Polizei Hamburg wurde an erster Stelle die Einführung eines Personal-Entwicklungsmodells angestrebt. Anhand klar formulierter Erwartungen des PK 42 an die Mitarbeiter sollte die individuelle Personalentwicklung gefördert werden. Die Ausdehnung der Standardfindung in andere Bereiche sollte anschließend die Organisationsentwicklung kontinuierlich vorantreiben.⁹⁴

Die gesetzliche Bindung der Polizeiarbeit hat bei vielen Mitarbeitern die persönliche Philosophie geprägt, dass es wenig Raum für die Entwicklung eigener Qualitätsstandards gibt; dieses Empfinden war besonders im Bereich der Kriminalpolizei vorherrschend. Im Zuge des Qualitätsmanagementprozesses sollten die Mitarbeiter erkennen, dass die Dienststelle ein Recht hat, eigene Erwartungen hinsichtlich der Qualität der Ergebnisse zu formulieren.

Das PK 42 konnte mit der Einführung des Qualitätsmanagements einen deutlichen Effizienzgewinn im Personaleinsatz verzeichnen. Des Weiteren konnte die Berufs- und Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiter gesteigert werden, die sich vermehrt für innovative Problemlösungen eingesetzt haben. Dieses positive Organisationsklima sowie die erreichten Veränderungen wurden von Behörden und Bürgern verstärkt wahrgenommen.⁹⁵

Zu Beginn des Qualitätsmanagementprozesses wäre das PK 42 gerne mit im Qualitätsmanagement erfahrenen Polizeiorganisationen in Kontakt getreten. Innerhalb Deutschlands gab es im Jahr 1998 jedoch kaum Dienststellen, die sich mit dieser Materie beschäftigten. Viele Ideen für das Qualitätsmanagement stammen von Seminaren an der Polizei-Führungs-Akademie in Münster. So konnten auch vereinzelt Kontakte zu anderen Polizeiorganisationen Deutschlands hergestellt werden.

Im Laufe des Prozesses wurden einige der entwickelten Lösungen des PK 42 auch von Dienststellen, die kein Qualitätsmanagement anstrebten, in adaptierter Form übernommen (z.B. Standards für das äußere Erscheinungsbild).

⁹³ Schriftliche Auskunft durch Herrn Röder, vormals Leiter des PK 42, vom 24.06.05

⁹⁴ Schriftliche Auskunft durch Herrn Röder, vormals Leiter des PK 42, vom 24.06.05

⁹⁵ Vgl. ebenda

Obwohl es bereits sehr früh eine offizielle „Benchmark“ Partnerschaft mit der Metropolitan Police London gegeben hat, konnte diese aufgrund der unterschiedlichen Qualitätsmanagementansätze und Zahlengerüste nicht wirklich gelebt werden. Das PK 42 hätte gerne etwas von der englischen Polizei gelernt, konnte aber im Gegenzug keine verwendbaren Ergebnisse anbieten. Es mangelte vor allem an der Vergleichbarkeit der Polizeiorganisationen, weil in Großbritannien eine systematische Umsetzung der Organisationsreformen auf allen Ebenen angeordnet wurde, wohingegen das PK 42 als einzige Dienststelle in Hamburg an einem Qualitätsmanagement arbeitete. Seitens der Hamburger Polizeiführung gab es zu keinem Zeitpunkt Interesse an Qualitätsmanagement oder einer Adaptierung der Ergebnisse des PK 42.⁹⁶

3.2.5 Abschließende Bemerkungen

Ausgehend von der Initiative im Jahr 1998 gelang es dem PK 42 – innerhalb von fünf Jahren und nahezu ohne externe Unterstützung – einen Qualitätsmanagementprozess in Gang zu setzen. Die erste Selbstbewertung nach dem EFQM-Modell wurde neben der Standortbestimmung auch für eine Ermittlung der Soll-Situation genutzt. Folglich konnten Verbesserungsmaßnahmen besser geplant und Ist-Werte laufend an Soll-Werten gemessen werden. Die Schwerpunkte der Arbeit am Qualitätsmanagement lagen im PK 42 eindeutig in den Bereichen „Mitarbeiter“ und „Führung“. Mit der Definition von Standards wurde der Versuch unternommen, die Erwartungen des PK 42 an die Qualität der polizeilichen Arbeit explizit darzulegen und dadurch konkrete Handlungsanweisungen zu geben. Das eigens konzipierte Personal-Entwicklungs-Modell unterstützte die Führungskräfte in Fragen zur Personalauswahl und Mitarbeiterbeurteilung, vor allem aber trug es aufgrund seiner Transparenz zur Mitarbeiterzufriedenheit bei. Bedauerlicherweise führte der Führungswechsel im Jahr 2004 zu einem Stillstand des Qualitätsmanagementprozesses im PK 42. Ohne eine feste Verankerung des Qualitätsmanagements in der Organisation sowie ohne den Willen der Führung – auch auf Ebene der Hamburger Polizei – kann ein laufender Prozess nicht von den Mitarbeitern allein weiter getragen werden. Es ist im Sinne der Effizienz und Effektivität der polizeilichen Leistungen bedauerenswert, dass die Hamburger Polizei das Potential des Qualitätsmanagements für die gesamte Organisation nicht erkannt hat und die Leistungen und Erfahrungen des PK 42 ungenutzt lässt.

⁹⁶ Schriftliche Auskunft durch Herrn Röder, vormals Leiter des PK 42, vom 24.06.05

4. Schweizerische Eidgenossenschaft

Der föderalistische Aufbau der Schweizerischen Eidgenossenschaft spiegelt sich auch in den Verwaltungsstrukturen wider. Der Bund nimmt nur jene Aufgaben wahr, die Kantone und Gemeinden selbst nicht erfüllen können. Zum überwiegenden Teil obliegt dem Bund die Gesetzgebung, die Durchführung der Gesetze hingegen ist Sache der Kantone. Im Bereich der Inneren Sicherheit sieht die Bundesverfassung eine Koordination der Tätigkeiten des Bundes und der Kantone vor. Beide sind im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes verantwortlich. Zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit auf ihrem Gebiet verfügen die Kantone über eigene Polizeiorganisationen. Dies führt zu einer Heterogenität des Polizeiwesens in der Schweiz; es fehlt eine zentrale Führungsstelle. Der Bund unterhält zur Wahrung der kantonalen Souveränität keine eigene Polizeiorganisation. Seine Aufgaben beschränken sich auf die Koordination der Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und ausländischen Polizeiorganisationen sowie auf nationale Sicherheitsangelegenheiten.

Zu Beginn der 90er Jahre begann auch die Schweiz sich intensiv mit den Ideen des NPM – hier unter dem Begriff der „Wirkungsorientierten Verwaltungsführung“ (WoV) bekannt – zu beschäftigen. Der Schwerpunkt der WoV konzentriert sich auf die Wirkung des staatlichen Handelns in der Gesellschaft, die Leistungen die für die Bevölkerung erbracht werden und auf die dadurch verursachten Kosten. Bedingt durch den Föderalismus zeigt sich ein heterogenes Bild der Ansätze bezogen auf das Vorgehen, die bereits realisierten Lösungen, die Ausgestaltung der Steuerungsmodelle und die Nutzung der Steuerungsinstrumente. Praktische Erfahrungen und Evaluationen in den Verwaltungen der Schweiz zeigen jedoch ein zunehmendes Bewusstsein für Wirkungen, Qualität und Kosten sowie Kundenorientierung.⁹⁷

Die Realisierung eines Qualitätsmanagementsystems in einer Polizeiorganisation der Schweiz soll im Folgenden anhand der Kantonspolizei Zürich verdeutlicht werden.

⁹⁷ Vgl. Bichsel, T.: Perspektiven des New Public Managements in der Schweiz. Es gibt kein Zurück. http://www.saq.ch/filemanager/mq/downloads/mq_2004_06_Bichsel.pdf Download am 28.08.05

4.1. Qualitätsmanagement in der Kantonspolizei Zürich

4.1.1 Organisation der Polizei

4.1.1.1 Polizei im Kanton Zürich

Die Kantonspolizei (Kapo) Zürich ist als Amtsstelle der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich unterstellt und wird im Rahmen der Weisungen der Direktion für Soziales und Sicherheit durch den Kommandanten geführt. Der Kommandant, die ihm direkt unterstellten Offiziere sowie der Personalchef bilden das Polizeikommando (Geschäftsleitung).⁹⁸

Die Kapo Zürich ist als Kriminal-, Sicherheits- und Verkehrspolizei auf dem gesamten Kantonsgebiet zum Handeln befugt.⁹⁹ Die kommunale Polizei handelt im Rahmen der polizeilichen Zuständigkeit auf ihrem Gemeindegebiet.¹⁰⁰ Die kriminalpolizeiliche Grundversorgung wird durch die Kapo Zürich gewährleistet, vorbehaltlich der Zuständigkeit der Stadtpolizeien Zürich und Winterthur. Diese zwei Stadtpolizeien nehmen zudem sicherheits- und verkehrspolizeiliche Aufgaben wahr, soweit diese nicht in die Zuständigkeit der Kapo Zürich fallen.¹⁰¹

Zur Schließung der Lücke – es gibt keine gesetzliche Regelung im aktuellen Polizeiorganisationsgesetz (POG), welche Maßnahmen die Polizei tätigen kann – strebt der Regierungsrat in der Legislaturperiode 2003-2007 die Ausarbeitung eines materiellen Polizeigesetzes an. Dieses Polizeigesetz soll folglich bestimmen, nach welchen Grundsätzen, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Mitteln die polizeilichen Aufgaben im Kanton zu erfüllen sind.¹⁰²

Die Aufgaben der Polizei in Zürich werden im POG umfassend dargestellt:¹⁰³

- Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung mittels präventiver und repressiver Maßnahmen sowie durch sichtbare Präsenz
- Hilfeleistung und Unterstützung der Behörden bei der Durchsetzung der Rechtsordnung
- Kriminalpolizeiliche Aufgaben: Verhütung strafbarer Handlungen, Feststellung von Straftaten und deren Aufklärung nach Maßgabe des Gerichtsverfassungsgesetzes und der Strafprozessordnung
- Sicherheitspolizeiliche Aufgaben: Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung durch Abwehr von Gefahren und Beseitigung von Störungen

⁹⁸ Vgl. Kantonspolizei Zürich: (2003a), S.1

⁹⁹ Vgl. § 11 POG

¹⁰⁰ § 12 POG

¹⁰¹ Vgl. § 22, § 23 POG

¹⁰² Vgl. Kanton Zürich: Direktion für Soziales und Sicherheit: Polizeigesetz

<http://www.ds.zh.ch/internet/ds/de/home/pg.html> Download am 09.01.06

¹⁰³ Vgl. § 7, § 8, § 9, § 10 POG

- Verkehrspolizeiliche Aufgaben: Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung im Verkehr auf den öffentlichen Strassen und Gewässern, vorbeugende Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit, Verfolgung der Verstöße gegen das Verkehrsrecht

4.1.1.2 Kantonspolizei Zürich

Der Zuständigkeitsbereich der Kapo Zürich erstreckt sich auf den gesamten Kanton mit einer Fläche von 1.729 km² und rund 1,2 Mio. Einwohnern.¹⁰⁴ Zur Bewältigung der polizeilichen Aufgaben – mit den Kernprozessen Prävention, Intervention/Repression und Ermittlungen – stehen der Kapo Zürich 3.064 Mitarbeiter, davon 1.949 Vollzugsbeamte, zur Verfügung.¹⁰⁵

Die Kapo Zürich gliedert sich in die sechs Hauptabteilungen der Kriminal-, Sicherheits-, Verkehrs-, Flughafen- und Regionalpolizei sowie einer logistischen Abteilung (Kommandobereich). Die Regionalpolizei erfährt eine organisatorische Unterteilung in drei Regionen, denen jeweils ein bis zwei spezialisierte Verkehrszüge angegliedert sind. Die 60 Polizeiposten außerhalb der Städte Zürich und Winterthur sind der Kantonspolizei unterstellt. An deren Spitze steht die Hauptabteilung Regionalpolizei.¹⁰⁶ Die in den Polizeiposten stationierten Polizeiangehörigen arbeiten zudem eng mit den Gemeinde- und Stadtpolizeien zusammen.¹⁰⁷

Von den 171 Gemeinden in Zürich verfügen 37 Gemeinden über kleinere Stadt- und Gemeindepolizeien, die hauptsächlich Aufgaben ortspolizeilicher Art wahrnehmen. Die Städte Zürich und Winterthur verfügen über eine Stadtpolizei mit umfassenden Kompetenzen im verkehrs- und sicherheitspolizeilichen Bereich. In kriminalpolizeilichen Belangen treffen sie grundsätzlich Sofortmaßnahmen und beschränken sich auf die Grundversorgung. Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern, die über keine eigene Gemeindepolizei verfügen, gelten die Übernahme der Aufgaben durch die Kapo Zürich auf vertraglicher Basis ab.¹⁰⁸

Bereits im Jahr 1993 entwickelte die Kapo Zürich eigene Führungsrichtlinien, in denen festgehalten ist, welche Werte die Arbeit der Kapo Zürich widerspiegeln sollte und welche Ziele angestrebt werden. Diese Führungsrichtlinien besitzen für die Kapo Zürich Leitbild-Charakter und bilden eine Grundlage für die Schulung neuer Mitarbeiter. Auf Ebene der Direktion für Soziales und Sicherheit wurden im Jahr 1999 im Rahmen des wif!-Projekts zwölf Grundsätze für alle Bereiche der Direktion festgelegt.¹⁰⁹

4.1.2 Verwaltungsreform im Kanton Zürich

Im Jahr 1995 initiierte der Regierungsrat, als Exekutivbehörde des Kantons Zürich, die Verwaltungsreform wif! („Wirkungsorientierte Führung der Verwaltung“), um der Verwaltung ein

¹⁰⁴ Vgl. Statistisches Amt: Kanton Zürich in Zahlen 2005: Zahlen und Fakten

http://www.statistik.zh.ch/publikationen/ktzhiz/ktzhiz05_00001.pdf Download am 09.01.06

¹⁰⁵ Schriftliche Auskunft durch Herrn Ruhstaller, Qualitätsbeauftragter der Kantonspolizei Zürich, vom 13.01.06

¹⁰⁶ Schriftliche Auskunft durch Herrn Ruhstaller, Qualitätsbeauftragter der Kantonspolizei Zürich, vom 13.01.06

¹⁰⁷ Vgl. Kantonspolizei Zürich: (2003b), S.1f

¹⁰⁸ Vgl. Kantonspolizei Zürich: (2005a), S.1f

¹⁰⁹ Vgl. Kantonspolizei Zürich: (2005a), S.1

schnelles, flexibles und unbürokratisches Reagieren auf die sich zunehmend veränderten Anforderungen zu ermöglichen. Die Zielsetzung der Reform umfasste folgende Schwerpunkte:¹¹⁰

- Verstärkte Ausrichtung auf langfristige Ziele
- Trennung der politisch-strategischen Führung von der betrieblich-operativen Führung
- Erhöhung der Steuerbarkeit staatlicher Leistungen
- Verbesserung der Effizienz und Effektivität
- Förderung der Kundenorientierung und Bürgernähe

Seit Beginn der Verwaltungsreform wurden 64 Projekte mit unterschiedlichen Schwerpunkten (so z.B. auch Qualitätsmanagement) begonnen, von denen bisher 30 erfolgreich beendet wurden.¹¹¹ Mit Ende 2003 wurde das Reformprojekt wif! abgeschlossen. Laufende Projekte wurden in die Strukturen der jeweiligen Organisationseinheit eingegliedert, welche das Projekt anführte.¹¹² Eine vorläufige Beurteilung der Reformschritte konstatiert bereits erste Erfolge bei der praktischen Umsetzung von Ergebnissen und zeigt zudem eine positive Entwicklung für eine flächendeckende Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Zürich.¹¹³

4.1.3 Einstieg ins Qualitätsmanagement

Die Kapo Zürich erfuhr die erste Anregung zum Thema Qualitätsmanagement im Rahmen des „wif!-Projekts Qualitätsmanagement“. Die Beweggründe für die Teilnahme am Projekt waren der Wunsch nach einer Überprüfung der internen Abläufe sowie einer Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit im Bereich Kriminaltechnik (KTA) zu anderen Polizeikorps.¹¹⁴

Mit der Einführung eines Qualitätsmanagementsystems wurde die Erreichung folgender Ziele angestrebt:

- Steigerung und langfristige Sicherung der Qualität auf allen Ebenen der Kapo
- Steigerung der Kundenzufriedenheit (Bürger, Unternehmen, Behörden)
- Gewährleistung transparenter und effizienter Arbeitsabläufe, klare Regelung der Verantwortlichkeiten bzw. Schnittstellen
- Schaffung nachhaltiger Transparenz nach innen und außen
- Förderung der kooperativen Zusammenarbeit (Kommunikation, Hilfsbereitschaft, etc.) aller Beteiligten
- Einbindung der Mitarbeiter aller Stufen in das Qualitätsmanagement-Projekt

¹¹⁰ Vgl. Kanton Zürich: Verwaltungsreform Stand 16.06.04

http://www.wif.zh.ch/internet/sk/wif/de/ver_reform.html Download am 09.01.06

¹¹¹ Vgl. Kanton Zürich: Projekte der Verwaltungsreform Stand 14.06.04

http://www.wif.zh.ch/internet/sk/wif/de/ver_reform/projekte_wif.html Download am 09.01.06

¹¹² Vgl. Kanton Zürich: Wif – Wirkungsorientierte Verwaltungsführung Stand 01.09.04

<http://www.wif.zh.ch/internet/sk/wif/de/home.html> Download am 09.01.06

¹¹³ Vgl. Kanton Zürich: Ergebnisse und Beurteilung Stand 14.06.04

http://www.wif.zh.ch/internet/sk/wif/de/ver_reform/ergebnisse.html Download am 09.01.06

¹¹⁴ Schriftliche Auskunft durch Herrn Ruhstaller, Qualitätsbeauftragter der Kantonspolizei Zürich, vom 05.09.05

- Förderung der Zufriedenheit aller Mitarbeiter durch das Management der Qualität
- Kundenorientiertes, kompetent und freundlich wirkendes Dienstleistungsunternehmen

Im Mai 2002 wurde das „wif!-Projekt Qualitätsmanagement“ gestartet und an den zwei Dienststellen Kriminaltechnische Abteilung (KTA) der Kriminalpolizei und Unfallfotodienst (VAZ-UFD) der Verkehrspolizei mit dem Ziel einer Zertifizierung nach ISO 9001:2000 eingeführt. Die im Qualitätsmanagementsystem beschriebenen Forderungen, Grundsätze und Verfahren sind allerdings uneingeschränkt für alle Bereiche und Mitarbeiter der Kapo Zürich verbindlich.¹¹⁵

Im Rahmen des „wif!-Projekts Qualitätsmanagement“ werden den Verwaltungseinheiten folgende Dienstleistungen angeboten:¹¹⁶

- Entwicklung von einem direktionsübergreifenden Qualitätsleitbild
- Unterstützung der Abteilungen bei der Entwicklung von Qualitätsstandards
- Ausbildung der beteiligten Abteilungen zur Durchführung einer Standortbestimmung
- Unterstützung der Verwaltungseinheiten bei der Anwendung des Zürcher Modells (oder nach Wunsch des EFQM-Modells oder ISO 9001:2000)

4.1.3.1 Zürcher Qualitätsmodell

Das Zürcher Qualitätsmodell bildet die Basis des Qualitätsmanagementsystems der Kapo Zürich. Es wurde in Anlehnung an das EFQM-Modell konzipiert und deckt dazu die Anforderungen der Norm ISO 9001:2000 ab.

¹¹⁵ Vgl. Kantonspolizei Zürich: (2005b), S.1f

¹¹⁶ Vgl. Kantonspolizei Zürich: (2004a), S.2

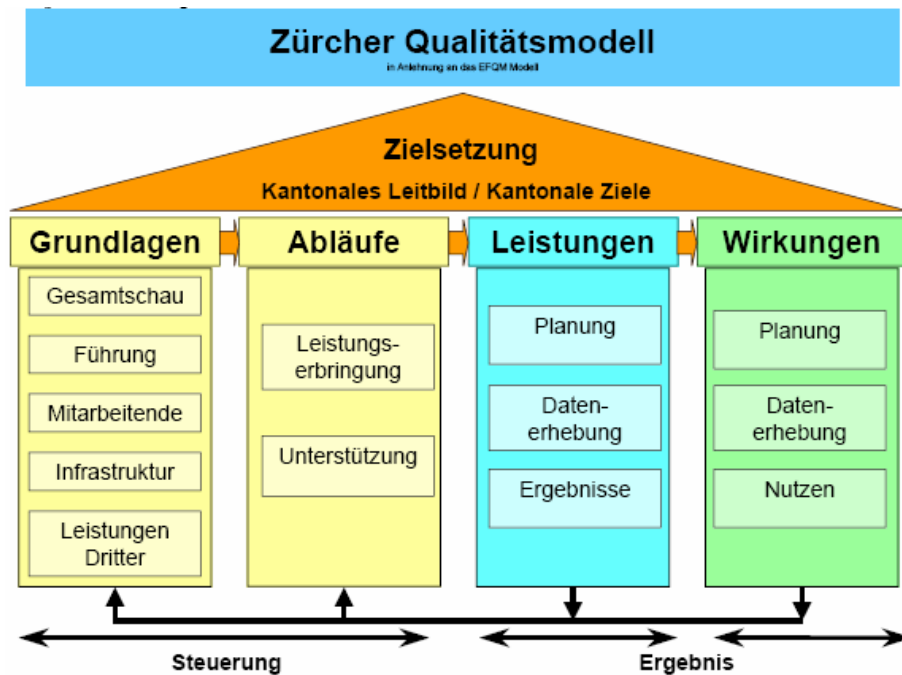


Abbildung 9: Das Qualitätsmanagementsystem der Kapo Zürich

(Quelle: Direktion der Justiz und des Inneren:

<http://www.ji.zh.ch/internet/ji/de/gs/qm.SubContainerList.SubContainer2.ContentContainerList.0005.DownloadFile.pdf> Download am 17.10.05)

Die grundlegende Struktur des Zürcher Qualitätsmodells wird durch die vier Qualitätssäulen dargestellt, aus deren Zusammenspiel sich das Management der Qualität entwickeln soll. Die ersten beiden Säulen – „Qualität der Grundlagen“ (Potenzialqualität) und „Qualität der Abläufe“ (Prozessqualität) – werden durch die Verwaltungseinheiten mittels Steuerungsfaktoren direkt beeinflusst. Mit dem Input dieser beiden Säulen werden folglich Ergebnisse im Sinne von Output und Outcome erzielt. In den letzten beiden Säulen werden diese Ergebnisse bezüglich der Qualität der Leistung (Effizienz) und der Qualität der Wirkung (Effektivität) systematisch geprüft.

Die Ergebnisse der Datenerhebung erfahren durch die Führung eine entsprechende Analyse, Interpretation sowie Bewertung, um geeignete Korrekturmaßnahmen planen und umsetzen zu können. Die Vorgehensweise nach dem PDCA-Zyklus ermöglicht zudem einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess.¹¹⁷

4.1.3.2 Strategische und operative Planung

Die strategische Planung der Kapo Zürich erfolgt über die Legislatorschwerpunkte des Regierungsrates. Die Einhaltung dieser Vierjahres-Ziele – je nach Gebiet mehr oder weniger konkret formuliert – ist für die gesamte Verwaltung verbindlich. Die Umsetzung obliegt den einzelnen

¹¹⁷ Vgl. Kantonspolizei Zürich: (2004a), S.1

Direktionen, wobei der Kommandant der Kapo Zürich für die Umsetzung im operativen Bereich verantwortlich ist.

Im Zuge der operativen Planung verfügt die Kapo Zürich nur beschränkt über eine Gesamtplanung, es wird vielmehr mit Projektplanungen gearbeitet. Dies gewährleistet eine schnelle Reaktion auf die sich laufend verändernden Rahmenbedingungen (politisches Umfeld, Kriminalitätsentwicklung, Sparmaßnahmen). Demgemäß werden die Rapporte verschiedener Stufen der Kapo Zürich für laufende Optimierungen – taktischer, personeller oder materieller Natur – verwendet. Für eine spontane Einsatzplanung, als Teil der operativen Planung, wird auf das Schema LEB (Lagebeurteilung, Entschlussfassung, Befehlsgebung) des Schweizerischen Polizei-Instituts (SPI) zurückgegriffen.

Für eine entsprechende Qualitätsplanung stehen weitere Planungsinstrumente zur Verfügung, z.B. eine Planungsmatrix zur Messung von Leistungen und Wirkungen (Wo wird wann, was, wie von wem gemessen?), die Befragung von Anspruchsgruppen sowie die jährliche Auditplanung.¹¹⁸

4.1.4 Managementbewertung

Die Managementbewertung stellt einen kantonspolizeiinternen jährlichen Rechenschaftsbericht an die Geschäftsleitung dar. Ziel der Managementbewertung ist es, die Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit des Qualitätsmanagementsystems jährlich zu überprüfen. Der Bericht beinhaltet den Stand des Managementsystems (Umsetzungsgrad, Akzeptanz, etc.) und je nach Resultat – nach erfolgter Abweichungs- und Ursachenanalyse – entsprechende Korrektur- und Vorbeugemaßnahmen zur Optimierung des Systems. Des Weiteren werden neue Ziele für die nächste Beurteilungsperiode definiert.¹¹⁹

Im April 2004 erhielt die Kapo Zürich für die Bereiche KTA und VAZ-UFD die Zertifizierung nach ISO 9001:2000. Im Laufe dieses Jahres wurde allen Hinweisen der externen Zertifizierungsfirma nachgegangen sowie intensiv an der Weiterentwicklung des Qualitätsmanagementsystems gearbeitet – Prozesse wurden laufend verfeinert und die Kommunikation mit den Mitarbeitern bezüglich des Qualitätsmanagementverständnisses wurde verstärkt.¹²⁰ Die erstmalige Bewertung fand am Ende der Berichtsperiode 2004 statt und diente als Abschlussbericht bzw. Ist-Aufnahme für das Projekt Qualitätsmanagement in den ausgewählten Bereichen.¹²¹ Anhand der Abbildung 33 lässt sich erkennen, dass die Kapo Zürich das System in den zertifizierten sowie in den meisten tangierten Bereichen gut etablieren konnte.

¹¹⁸ Vgl. Kantonspolizei Zürich: (2005c), S.1ff

¹¹⁹ Vgl. Kantonspolizei Zürich: (2004b), S.1

¹²⁰ Vgl. Kantonspolizei Zürich: (2005d), S.2

¹²¹ Vgl. Kantonspolizei Zürich: (2004b), S.1

	D	E	U	B	V
Grundlagen					
Gesamtschau	■	■	■	■	■
Führung	■	■	■	■	■
Mitarbeitende	■	■	■	■	■
Infrastruktur	■	■	■	■	■
Leistungen Dritter	■	■	■	■	■
Abläufe					
Leistungserbringung	■	■	■	■	■
Unterstützung	■	■	■	■	■
Leistungen					
Planung	■	■	■	■	■
Datenerhebung	■	■	■	■	■
Ergebnisse					
Wirkung					
Planung	■	■	■	■	■
Datenerhebung	■	■	■	■	■
Nutzen					

Legende:
D = Definiert: Vorgehen ist klar begründet...
E = Eingeführt: Vorgehen ist strukturiert eingeführt...
U = Umgesetzt: Vorgehen ist systematisch umgesetzt...
B = Bewertet: Vorgehen/Umsetzung werden regelmäßig überprüft...
V = Verbessert: Verbesserungsmöglichkeiten werden identifiziert...
Ergebnisse: anhaltend gute Leistung, Ziele sind erreicht...
Nutzen: anhaltend gute Wirkung, Ziele sind erreicht...
 * Bewertung erst nach einer Phase von mind. 3 Jahren möglich

Farblegende:
 grün = trifft zu gelb = trifft teilweise zu rot = trifft nicht zu

Abbildung 10: Stand des Qualitätsmanagementsystems 2004

(Quelle: Modifiziert übernommen aus Kantonspolizei Zürich: (2005d), S.2)

Den Hauptteil der Managementbewertung bildet eine umfassende Datensammlung der sieben Bereiche – Finanzierung, Kunden (Effektivität, Effizienz), Mitarbeiter, Qualitätsmanagementsystem, Korrektur und Vorbeugung, Lieferanten, Abläufe – und ihrer Messgrößen (Arten: Leistungs-, Kunden-/Lieferanten-, Mitarbeiter-, QMS-orientiert, Weiterentwicklung/KVP).

Bereich	Instrumente	Jahresziele 2004	Ergebnisse/ Zielerreichung	Abweichung	Status	Zielgrößen 2005	Ressourcen überprüfung
Kunden (Effektivität: Die richtigen Dinge tun bzw. wurden die richtigen Dinge ausgeübt?)							
Zufriedenheit bezüglich der Wirkung der Leistungen (noch Projekt status)	Kundenbefragung Jährlich alternierend nach drei Bereichen	Opfer von Gewaltdelikten: Rücklauf: 70% Zufrieden: 50%	615 Stück Rücklauf: 42% Gesamt: Zufrieden: 92%	--	Maßnahme	Werden jeweils im Rhythmus von 3 Jahren definiert	Analyse der Rückmeldungen

Tabelle 3: Auszug aus der Datensammlung 2004

(Quelle: Modifiziert übernommen aus Kantonspolizei Zürich: (2005d), S.3)

Im Anschluss an den Soll-Ist Vergleich der Datensammlung erfolgt eine Ursachenanalyse für alle Abweichungen, die Maßnahmen ausgelöst haben, sowie eine Analyse der Stärken, um zu erkennen, was daraus gelernt werden kann. Anhand eines Maßnahmenplans am Ende des Berichts können die vereinbarten Ziele und Maßnahmen überwacht und kontrolliert werden.¹²²

¹²² Vgl. Kantonspolizei Zürich: (2005d), S.3ff

4.1.5 Umsetzung des Qualitätsmanagements

Die Einführung des Qualitätsmanagementsystems fand im Rahmen eines wif!-Projekts statt und wurde von externen Beratern begleitet. An der Implementierung nahmen folgende Personen teil: Ein Qualitätsbeauftragter der Stufe Kommando, zwei Qualitätsverantwortliche der Stufe Abteilung (Chefs der zertifizierten Bereiche), vier Mitarbeiter des Qualitätsmanagement-Kernteam, und je ein Vertreter der zertifizierten Bereiche. Infolgedessen waren zu Beginn des Prozesses keine speziellen Qualifikationsmaßnahmen aller Mitarbeiter nötig, es gab nur teilweise interne Schulungen. Das Fachwissen über Qualitätsmanagement wurde primär durch die externen Berater eingebracht. Die Mitarbeiter werden jedoch laufend mittels Intranet und einem kapointernen Nachrichtenblatt mit Informationen versorgt. Zudem erfolgt durch die Rapporte aller Hierarchiestufen (Führungs-, Kommando-, Offiziers- und Jahresschlussrapport) eine periodische Kommunikation „von oben nach unten“. Einige Mitarbeiter arbeiten auch in den Qualitätsmanagement-Kernteam mit und erhalten eine entsprechende Ausbildung. Für die Führungskräfte werden die angebotenen Trainings nun auch mit Inhalten zum Qualitätsmanagement versehen.

Da das Qualitätsmanagementsystem der Kapo Zürich im Rahmen eines Projekts der Kantonsverwaltung eingeführt wurde, gab es für das Gesamtvorhaben keine Beeinflussung durch gesetzliche Regelungen des Kantons Zürich. Bei der Ausgestaltung des Qualitätsmanagementsystems musste jedoch für alle Arbeitsprozesse die Dienstvorschriftensammlung der Kapo Zürich eingehalten werden.¹²³

4.1.5.1 Mitarbeiterbefragungen

Die erste Mitarbeiterbefragung im März 2004 – durchgeführt durch das Benchmarking-Team des Statistischen Amtes des Kantons Zürich – hatte neben den Erkenntnissen zur Zufriedenheit am Arbeitsplatz vor allem die Gewinnung von Entscheidungsgrundlagen für eine optimale Personalentwicklung zum Ziel. Der elektronische Fragebogen setzte sich aus 16 Modulen – z.B. Arbeitsklima, Personalentwicklung, Führung Abteilung, Akzeptanz und Rückhalt – zusammen, zu denen jeweils detaillierte Fragen nach sechs Stufen bewertet werden konnten. Die hohe Rücklaufquote (rund 70%) bestätigt das Vertrauen der Mitarbeiter in die Wahrung ihrer Anonymität. Die Ergebnisse der Mitarbeiterbefragung zeigen im Großen und Ganzen ein sehr positives Bild der Kapo Zürich: Über 70 % der Mitarbeiter sind mit ihrer Arbeitssituation (Arbeitsklima, Arbeitsinhalt, Professionalität in der Abteilung) zufrieden; über 80 % würden sich wieder für ihre Stelle bewerben. Die Kapo Zürich wird in keinem der untersuchten Bereiche mit ungenügend beurteilt. Der größte Handlungsbedarf besteht in den Bereichen Information/Kommunikation, Personalentwicklung und Führung durch das

¹²³ Schriftliche Auskunft durch Herrn Ruhstaller, Qualitätsbeauftragter der Kantonspolizei Zürich, vom 05.09.05

Kommando. Ferner sind die Anerkennung von guten Leistungen und die regelmäßige Besprechung von Arbeitsleistungen aus Sicht der Mitarbeiter noch verbesserungsfähig.¹²⁴

Da Mitarbeiterzufriedenheit ein zentrales Ziel der Kapo Zürich darstellt, wurden die Daten der Mitarbeiterbefragung im Rahmen der Managementbewertung 2004 ausführlich analysiert. Als Zielgrößen für das Jahr 2005 wurde eine Zuteilung der Aufgaben bzw. Bestimmung der Verantwortlichen und die genaue Definition der Ziele der einzelnen Tätigkeiten festgelegt.¹²⁵

4.1.5.2 Kundenbefragungen

Seit dem Jahr 2002 führt die Kapo Zürich jährlich alternierend Zufriedenheits-Befragungen der externen Kundengruppen „Opfer von Einbruchdelikten“, „Opfer von Verkehrsunfällen“ und „Opfer von Gewaltdelikten“ durch.¹²⁶ Dabei wird die Kapo Zürich vom Institut für Verwaltungs-Management der Zürcher Hochschule Winterthur unterstützt. Die Vorgehensweise für die Umsetzung der jeweils ersten Befragung der drei Kundengruppen umfasste folgende Schritte: Abgrenzung der Befragungsteilnehmer, Entwicklung des Fragebogens (Erhebung der Kriterien für die Zufriedenheit), Durchführung von Pretests und die Befragung inklusiv einer Auswertung. Das Ziel aller drei Zufriedenheits-Befragungen stellten die Ermittlung der Qualitätsarbeit der Kapo Zürich und die Erkenntnisgewinnung bezüglich der Verbesserungspotenziale in den Abläufen der Organisation dar.

Die Zufriedenheits-Befragung der Einbruchopfer im Kanton Zürich wurde durch Stichprobenerhebung im Juli und September des Jahres 2002 per Post durchgeführt (Rücklauf 70,5 %). Neben grundsätzlichen Fragen zum Einbruch betraf der Hauptteil der Fragen die Qualität der Tätigkeit der Polizei (z.B. betreffend der fachlichen oder persönlichen Betreuung vor Ort). Zudem wurde auch nach Qualitätserwartungen und Verbesserungsvorschlägen der Betroffenen gefragt, um ihre Anforderungen in Zukunft berücksichtigen zu können. Insgesamt waren etwa 90 % der Einbruchopfer mit der Tätigkeit der Kapo Zürich zufrieden bzw. sehr zufrieden.¹²⁷

Im Jahr 2003 wurde über fünf Monate hinweg eine Vollerhebung der Verkehrsunfallbeteiligten durchgeführt. Jenen, welche keine, leichte oder mittlere Verletzungen erlitten, wurde ein schriftlicher Fragebogen per Post zugesandt. Die Befragung zielte darauf, die Zufriedenheit der Betroffenen mit der Unterstützung und Arbeit der Kapo Zürich im Zusammenhang mit dem Unfall zu ermitteln. Die im Gegensatz zur vorjährigen Befragung gesunkene Rücklaufquote von knapp 60 % lässt sich wahrscheinlich auf Fragen zu besonders heiklen Tatsachen (z.B. Verzeigung¹²⁸) zurückführen. Dabei

¹²⁴ Vgl. Kantonspolizei Zürich: (2004c), S.1ff

¹²⁵ Vgl. Kantonspolizei Zürich: (2005d), S.5

¹²⁶ Schriftliche Auskunft durch Herrn Ruhstaller, Qualitätsbeauftragter der Kantonspolizei Zürich, vom 05.09.05

¹²⁷ Vgl. Kantonspolizei Zürich: (2005e), S.3ff

¹²⁸ Eine Verzeigung erfasst alle Übertretungssachverhalte, die mit Buße oder einer geringen Haft bestraft werden. Mehr als 90% der Verzeigungen basieren auf Widerhandlungen gegen das Straßenverkehrsrecht (z.B. falsches Parkieren, geringe Geschwindigkeitsübertretungen, Nichtmitführen von Ausweisen). Schriftliche Auskunft durch Herrn Ruhstaller, Qualitätsbeauftragter der Kantonspolizei Zürich, vom 30.01.06

unterschieden sich die Fragen jedoch kaum von jenen des Vorjahres. Die Gesamtzufriedenheit mit der Tätigkeit der Kapo Zürich liegt mit über 90 % auch bei dieser Kundengruppe, den Verkehrsunfallbeteiligten, sehr hoch.¹²⁹

Die Zufriedenheits-Befragung der dritten Kundengruppe – Opfer von Gewaltdelikten jeglicher Art – erfolgte 2004 durch eine Vollerhebung, welche rund sechs Monate in Anspruch nahm und per Post sowie über Internet von Statten ging. Die Zufriedenheit der Betroffenen mit der Unterstützung und dem Einsatz der Kapo Zürich sollte über die Ermittlung ihrer Empfindungen bei der Bestandsaufnahme eruiert werden. Die Rücklaufquote von ca. 42 % wurde in Anbetracht der Situation der Beteiligten (z.B. Opfer einer Körperverletzung, eines Raubes oder einer Nötigung) als gut eingestuft. Der hohe Wert der Gesamtzufriedenheit mit 92 % lässt sich insbesondere auf die fachliche Kompetenz und das persönliche Verhalten der Polizei im Umgang mit den Opfern zurückführen.¹³⁰

Der Kapo Zürich ist es aufgrund der detaillierten Ergebnisse dieser Zufriedenheits-Befragungen möglich, Verbesserungspotenziale zu identifizieren und gezielte Maßnahmen vorzunehmen. Zudem erlauben die Daten über Einbrüche, Unfälle und Gewalttaten eine übersichtliche Darstellung zur Information der Mitarbeiter.

4.1.5.3 Definition von Qualitätszielen

Als definierte Qualitätsziele der Kapo Zürich gelten die erarbeiteten umfassenden Ziele, die mit der Einführung des Qualitätsmanagementsystems verbunden waren. Qualität umfasst für die Kapo Zürich folgende Aspekte: Transparente und effiziente Arbeitsabläufe, definierte Schnittstellen, offene und sachdienliche Information, kooperative Zusammenarbeit, engagierte Beteiligung, zufriedene Kunden (Anspruchsgruppen) und zufriedene Mitarbeiter. Die Kapo Zürich ist sich dessen bewusst, dass ohne klar definierte Anforderungen keine Qualität erreicht werden kann. Es ist somit von zentraler Bedeutung, die Organisation der Polizei (z.B. Führung, Mitarbeiter), die Kernprozesse (mit Verantwortlichkeiten und Schnittstellen), die Leistungen (hinsichtlich Effizienz und Effektivität) sowie die Wirkung der Leistungen genau zu kennen. Neben den eigenen Anforderungen müssen auch die Anforderungen der Kunden (intern und extern) ermittelt werden. Das Motto „Um besser zu werden, müssen wir wissen, wie gut wir sind“ fasst die Anstrengungen der Kapo Zürich treffend zusammen.¹³¹

4.1.5.4 Qualitätskennzahlen

Die Messung der Qualität polizeilicher Tätigkeiten erfolgt in der Kapo Zürich mittels jährlichen Audits; ein internes Audit findet jährlich im November, ein externes Audit im April statt. Dabei wird

¹²⁹ Vgl. Kantonspolizei Zürich: (2004d), S.3ff

¹³⁰ Vgl. Kantonspolizei Zürich: (2005f), S.3ff

¹³¹ Vgl. Kantonspolizei Zürich: (2005g)

die Erreichung der definierten Jahresziele überprüft und Schwachstellen bzw. Hinweise werden identifiziert. Die Ergebnisse der Audits fließen anschließend in die Prozesse bzw. das System ein.¹³²

Die zur Messung der Qualität erforderlichen Kennzahlen wurden für alle sieben Bereiche, die in der Managementbewertung ausführlich dargestellt sind, erarbeitet und nach fünf verschiedenen Arten klassifiziert.

Leistungsorientierte Messgröße	Kunden-/Lieferantenorientierte Messgröße	Mitarbeiterorientierte Messgröße	QMS-orientierte Messgröße	Weiterentwicklung/KVP
Prozessqualität: Anzahl geprüfter Prozesse/Anzahl eingehaltener Prozesse	Kundenzufriedenheit	Mitarbeiterzufriedenheit	Internes Audit	Wissensvermittlung in den Lehrveranstaltungen

Tabelle 4: Beispiele für Qualitätskennzahlen

(Quelle: Eigene Darstellung, Daten entnommen aus Kantonspolizei Zürich: (2005d), S.5ff)

Die zwei zertifizierten Bereiche sowie die Kommandoabteilung führen zudem ihre eigene Planungsmatrix, in welcher die für sie relevanten Qualitätskennzahlen mit Erläuterungen zur Messung, zu den Ergebnissen und dem erreichten Nutzen enthalten sind.

4.1.5.5 Kontinuierlicher Verbesserungsprozess

Die Weiterverwendung der gewonnen Erkenntnisse aus der Qualitätsmessung findet im Rahmen des KVP statt, da die kontinuierliche Verbesserung der Gesamtleistung der Organisation ein permanentes Qualitätsziel der Kapo Zürich darstellt. Die Vorgehensweise orientiert sich am PDCA-Zyklus, wobei die erhobenen Daten (z.B. Verbesserungswünsche der Mitarbeiter zu den Abläufen und Reklamationen von Bürgern) daraufhin geprüft werden, inwieweit die Dienstleistung, die Abläufe oder die Motivation der Mitarbeiter verbessert werden kann.¹³³

4.1.6 Erfahrungen mit dem Qualitätsmanagement

Mit der Umsetzung des Qualitätsmanagementsystems konnte die Kapo Zürich ihren Erwartungen hinsichtlich der Verbesserung der Dokumentation aller Verfahrensabläufe und der transparenten, nachvollziehbaren Sicherstellung der Qualität gerecht werden. Ferner weisen die Tätigkeiten im Rahmen des Qualitätsmanagements (z.B. Kunden- und Mitarbeiterbefragungen, Definition von Zielen) zunehmend auf ein kundenorientiertes Dienstleistungsunternehmen hin.

Die Kapo Zürich beschäftigte sich bereits vor der Einführung des Qualitätsmanagementsystems mit der Qualität der Polizeiarbeit. Es fehlte aber die heutige Präzision und damit verbunden die

¹³² Schriftliche Auskunft durch Herrn Ruhstaller, Qualitätsbeauftragter der Kantonspolizei Zürich, vom 05.09.05

¹³³ Schriftliche Auskunft durch Herrn Ruhstaller, Qualitätsbeauftragter der Kantonspolizei Zürich, vom 05.09.05

Notwendigkeit, die Prozesse vertieft „durchzudenken“ und den Vorgaben entsprechend auch „durchzuarbeiten“. Somit lassen sich folgende zentralen Unterschiede zur Polizeiarbeit vor der Einführung des Qualitätsmanagementsystems konstatieren: Die Definition der Abläufe ist klarer (zusätzlich zu den Dienstvorschriften) und die Zufriedenheit der Kunden und Mitarbeiter ist messbar geworden. Allerdings ist damit auch der administrative Aufwand in den zertifizierten Bereichen sowie im Kommandobereich größer geworden.

Die Kapo Zürich befindet sich nach dem ersten erfolgreichen Überwachungsaudit der zertifizierten Bereiche vom Mai 2005 in einer Konsolidierungsphase. Das gute Feedback zeigt, dass die neue Qualitätsmanagement-Dokumentation (Prozesse, Arbeitsanleitungen und Checklisten) deutliche Verbesserungen mit sich bringt, Klarheit über die zentralen Strukturen und Abläufe für alle Mitarbeiter sowie eine zweckmäßige Nutzung zur Qualitätserhaltung.¹³⁴

Über die Zertifizierung weiterer Organisationsbereiche wurde bislang noch keine Entscheidung getroffen, obwohl sich beispielsweise die Flughafenpolizei sehr gut dafür eignen würde. Diese erbringt als Hauptaufgabe die Sicherheit für den Flughafenbetreiber auf Basis einer Leistungsvereinbarung mit entsprechender Vergütung.¹³⁵

Grundsätzlich hat die Kapo Zürich schon den Großteil ihrer Ziele erreicht, im Bereich der Mitarbeiter gibt es allerdings noch einige Herausforderungen. So mangelt es beispielsweise oft bei jenen Mitarbeitern an Akzeptanz, die das Qualitätsmanagementsystem nur vom „Hörensagen“ kennen. Die Kapo Zürich ist daher bestrebt, die Mitarbeiter aller Stufen in Zukunft vermehrt in den Qualitätsmanagementprozess einzubinden und ihnen das noch etwas unübersichtliche System näher zu bringen. Diese Maßnahme sollte folglich auch die Mitarbeiterzufriedenheit auf Dauer erhöhen.¹³⁶

Die Kapo Zürich unterhält bislang keine Kontakte zu anderen Polizeiorganisationen bezüglich ihres Qualitätsmanagementsystems. Das könnte daran liegen, dass die Kapo Zürich bei der Einführung des Qualitätsmanagementsystems in Form eines wif!-Projekts von der Kantonsregierung unterstützt wurde.

4.1.7 Abschließende Bemerkungen

Die Kapo Zürich nutzte im Jahr 2002 die Gelegenheit, im Rahmen eines Projekts des Kantons Zürich zur Wirkungsorientierten Verwaltungsführung ein Qualitätsmanagementsystem einzuführen. Ausgehend vom Zürcher Qualitätsmodell, das für die gesamte Organisation gilt, wurden vorläufig zwei Bereiche der Kapo Zürich nach der ISO Norm 9001:2000 zertifiziert. Alle Bereiche des Qualitätsmanagementsystems können jedoch jährlich mittels einer Managementbewertung auf ihre Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit überprüft werden. Dieses Instrument liefert der Geschäftsleitung der Kapo Zürich umfassende Daten zur Qualität ihrer Potenziale, Abläufe, Leistungen und Wirkungen.

¹³⁴ Vgl. ebenda

¹³⁵ Schriftliche Auskunft durch Herrn Ruhstaller, Qualitätsbeauftragter der Kantonspolizei Zürich, vom 17.01.06

¹³⁶ Schriftliche Auskunft durch Herrn Ruhstaller, Qualitätsbeauftragter der Kantonspolizei Zürich, vom 05.09.05

Dadurch erfolgt eine strukturierte Überwachung von Zielen und Maßnahmen. Besonders hervorzuheben sind die Zufriedenheits-Befragungen verschiedener Kundengruppen und der Mitarbeiter, welche in professioneller Weise mit externer Unterstützung durchgeführt wurden. Somit wurde erstmals die Zufriedenheit mit den polizeilichen Tätigkeiten messbar und dadurch positiv beeinflussbar gemacht. Die überaus guten Werte der ersten Befragungen bestätigen, dass die Kapo Zürich auf dem richtigen Weg zu einem modernen kundenorientierten Dienstleistungsunternehmen ist.

5. Schlussbetrachtung

Die folgende Übersicht ermöglicht einen direkten Vergleich der vorgestellten Polizeiorganisationen anhand einiger zentraler Elemente zum Qualitätsmanagement.

	PP Münster	PK 42	Kapo Zürich
Zuständigkeitsbereich	302 km ² ca. 280.000 EW	Ein Stadtteil von Hamburg	1.729 km ² ca. 1,2 Mio. EW
Mitarbeiteranzahl	ca. 1.300 davon 850 Vollzugsbeamte	ca. 196 davon 191 Vollzugsbeamte	ca. 3.064 davon 1.949 Vollzugsbeamte
QMS	CAF, EFQM	EFQM, CAF	EFQM ISO 9001:2000
Start	2001	1998	2002
Unterstützung/ Anreiz durch:	Innenministerium NRW	--	Kanton Zürich
Einführung des QMS im Zuge von:	Steuerungs- und Führungssystem der Polizei NRW	Eigeninitiative	„wif!-Projekt Qualitäts- management“
Zertifizierung	2004 EFQM „Committed to Excellence“	--	2004 ISO 9001:2000 (2 Bereiche)
Kundenbefragungen	Mitarbeiter, Bürger	Mitarbeiter	Mitarbeiter, Kundengruppen
Qualitätskennzahlen	Ja, 264	Ja, nur für Personalsteuerung	Ja, für ausgewählte Bereiche
Erfahrungsaustausch	Vor allem zu Beginn, im Inland und Ausland	--	--

Tabelle 5: Übersicht der Fallstudien

(Quelle: Eigene Darstellung)

Eine Analyse der eingesetzten Qualitätsmanagementsysteme zeigt vor allem Unterschiede hinsichtlich des Entscheidungsprozesses für ein Qualitätsmanagement. Das PK 42 ist die einzige Polizeiorganisation, die ohne Unterstützung und Anreiz der Leitung der Polizei Hamburg und der Behörde für Inneres ein Qualitätsmanagementsystem eingeführt hat. Die Realisierung dieses Vorhabens gelang zwar infolge der geringen Größe des PK 42 sowie der Eigeninitiative der Führung, eine weitere Umsetzung nach dem Führungswechsel konnte jedoch aufgrund der fehlenden Verankerung des Qualitätsmanagements in der Gesamtorganisation nicht mehr fortgesetzt werden. Die

anderen Polizeiorganisationen erhielten Unterstützung einer übergeordneten Verwaltungseinheit (Innenministerium, Kantonsverwaltung). Die Kapo Zürich konnte das Qualitätsmanagementsystem im Zuge eines Projektes implementieren. Dem PP Münster erleichterte die Orientierung am „Steuerungs- und Führungssystem der Polizei NRW“ den Qualitätsmanagementprozess.

Alle Polizeiorganisationen haben im Zuge des Qualitätsmanagementprozesses die Bedeutung der Kundenbefragungen (Mitarbeiter, Bürger) für die Messung der Qualität polizeilicher Tätigkeiten erkannt. Die gezielten Befragungen der Bürger und Leistungsnutzer liefern vor allem wertvolle Erkenntnisse über die erwartete und wahrgenommene Qualität der Leistungen, den Erfolg polizeilicher Maßnahmen und die Zufriedenheit mit der Polizei. Diese Fremdeinschätzung bietet der Polizei wichtige Ansatzpunkte für Qualitätsverbesserungen. Mitarbeiterbefragungen hingegen erlauben eine interne Bewertung der Polizei aus Sicht der Leistungsersteller. Erfolgt eine angemessene Reaktion der Führung auf die Ergebnisse, können Qualitätsverbesserungspotenziale ausgeschöpft und zudem die Mitarbeiterzufriedenheit und -motivation erhöht werden.

Zusammenfassend lassen sich die wesentlichen Voraussetzungen für die erfolgreiche Einführung bzw. Umsetzung eines Qualitätsmanagements in der Polizei wie folgt skizzieren.

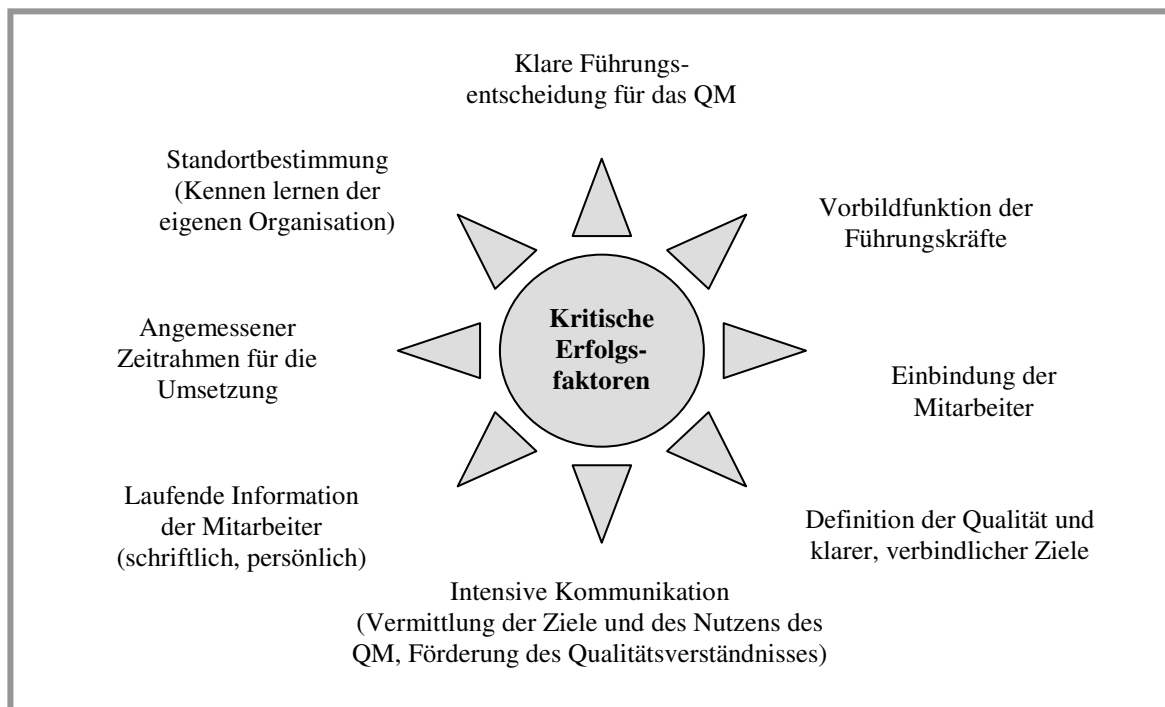


Abbildung 11: Kritische Erfolgsfaktoren

(Quelle: Eigene Darstellung)

Im Rahmen der Einführung eines Qualitätsmanagementsystems kommt der ersten Standortbestimmung der Organisation eine zentrale Bedeutung zu. Die erste Selbstbewertung im CAF sowie im EFQM-Modell entspricht einer Standortbestimmung. Für die Festlegung der strategischen Ausgangsposition ist eine Analyse der Stärken und Schwächen der eigenen Organisation grundlegend. Eine gleichzeitige Ermittlung der Soll-Situation kann dazu beitragen, besonders dringende Verbesserungspotenziale zu identifizieren und eine Vision zu entwickeln. Das Erreichen der Vision hängt eng mit der eindeutigen Formulierung einer Qualitätsstrategie zusammen. Das so genannte „Herunterbrechen“ der Strategie auf selbst erarbeitete Qualitätsgrundsätze erleichtert den Mitarbeitern das Qualitätsverständnis und bildet zudem einen Handlungsleitfaden für die tägliche Arbeit.

Es lässt sich demnach festhalten, dass die Entwicklung einer Vision, einer Strategie und in weiterer Folge klar definierter verbindlicher Ziele für die Umsetzung eines Qualitätsmanagements in der Polizei wichtig ist. Um ein Qualitätsmanagement als Bestandteil der Organisation akzeptieren zu können, müssen die Mitarbeiter vor allem von dessen Sinn überzeugt werden und einen Nutzen für ihre Arbeit darin erkennen. Die Führungskräfte sind daher gefordert, zu Beginn eine klare Führungsentscheidung für das Qualitätsmanagement zu treffen (Verdeutlichung der Ernsthaftigkeit der Qualitätsbestrebungen) und mit gutem Beispiel voranzugehen sowie die Mitarbeiter tatkräftig zu unterstützen. Eine intensive Kommunikation zwischen Führungsebene und Mitarbeitern sowie ein kontinuierlicher Informationsaustausch mit relevanten Daten sind somit unerlässlich.

Die neuen Anforderungen an die Führungskräfte und im speziellen ihre wesentliche Rolle im Qualitätsmanagementprozess bedingen eine zielgruppengerechte Fortbildung in Bezug auf die Führungskultur und Elemente des Qualitätsmanagements. Den Mitarbeitern erleichtert ein klar definiertes Anforderungsprofil (Erwartungen der Dienststelle hinsichtlich Fähigkeiten und Voraussetzungen für diese Stelle) die tägliche Polizeiarbeit, zumal die Mitwirkung an der Umsetzung eines Qualitätsmanagements mit zusätzlichem Arbeitsaufwand verbunden sein wird.

Aus den Erfahrungen ausländischer Polizeiorganisationen lässt sich eindeutig erkennen, dass für die Einführung und Umsetzung eines Qualitätsmanagements ein angemessener Zeitrahmen erforderlich ist. Ein Reformvorhaben mit solchen weit reichenden Veränderungen in der Organisation ist nicht innerhalb von ein bis zwei Jahren zu realisieren. Das Wachstum eines Qualitätsbewusstseins verbunden mit einem Wandel der Organisationskultur braucht ausreichend Zeit. Im Durchschnitt sollte mit einem Zeitraum von etwa fünf Jahren gerechnet werden, bis das Qualitätsmanagementsystem von allen Organisationsmitgliedern internalisiert worden ist. Innerhalb dieses Zeitrahmens müssen jedoch Teilziele gesteckt werden, die einen Zwischenerfolg sichtbar machen und dadurch die Motivation der Mitarbeiter während des Umsetzungsprozesses fördern.

Besonders hervorzuheben sind abschließend drei zentrale Elemente des Qualitätsmanagements, die zur Identifizierung der Anforderungen an die Qualität polizeilicher Arbeit und zur Messung der Qualität beitragen. Mitarbeiterbefragungen und Bürger- bzw. Zielgruppenbefragungen bringen der Polizei wertvolle Erkenntnisse sowohl in Bezug auf die Ist- und Soll-Situation, als auch hinsichtlich von Verbesserungspotenzialen. Das Vorschlagswesen, als Instrument des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses, bietet der Polizei die Möglichkeit, das Potenzial und den Ideenreichtum der Mitarbeiter zu nutzen und konkrete Maßnahmen für aktuelle Probleme zu ermitteln.

6. Quellenverzeichnis

Literatur

Barthel, Christian (2004): Qualitätsmanagement in der Polizei – der Spagat zwischen Routineaufgaben und professionellem Handeln. In: Barthel, Christian (Hrsg.): Qualitätsmanagement in der Polizei. Frankfurt, S.13-45

Christe-Zeyse, Jochen: Controlling in der Polizei. Leitfaden für ein wirkungsorientiertes Management. Stuttgart/München/Hannover et al. 2004

Christe-Zeyse, Jochen (2004): Mal sehen, wie's die anderen machen. Benchmarking und Vergleichsringe als Mittel zur Qualitätssicherung. In: Die Polizei, Heft 5/04, S.125-134

Christe-Zeyse, Jochen: Modernes Management in der deutschen Polizei. Erfahrungsberichte aus der Praxis. Frankfurt 2005

Deutsche Gesellschaft für Qualität e.V. (1995): Begriffe zum Qualitätsmanagement. DGQ-Schrift 11-04, 6. Aufl., Frankfurt am Main

Donabedian, Avedis: The Definition of Quality and Approaches to its Assessment. Explorations in Quality Assessment and Monitoring. Volume 1. Health Administration Press: Ann Arbor, Michigan 1980

Felix, Jürg: Besonderheiten eines Qualitätsmanagements in der öffentlichen Verwaltung. Dissertation. Bamberg 2003

Frank, Martin (1996/97): Aufbau der Landesverwaltung. In: König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Baden-Baden, S.145-163

Hopp, Helmut/Göbel, Astrid: Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen. 2. Aufl. Stuttgart 2004

Horváth & Partner: Balanced Scorecard umsetzen. 2 Aufl. Berlin/Budapest/Düsseldorf et al. 2001

Jann, Werner (2005): Neues Steuerungsmodell. In: Blanke, Bernhard et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Aufl. Wiesbaden, S.74-84

Kubera, Thomas (2005): Bürgerbefragung als Element im Qualitätsmanagement der Polizei Nordrhein-Westfalen. In: Groß, Hermann/Schmidt, Peter (Hrsg.): Empirische Polizeiforschung VI: Innen- und Außensicht(en) der Polizei. Band 2. Frankfurt, S.187-210

Lange, Hans-Jürgen/Schenck Jean-Claude: Polizei im kooperativen Staat. Studien zur Inneren Sicherheit. Band 6. Wiesbaden 2004

Mosthaf, Frank/Zink, Klaus J. (2004): Umfassendes Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung – Grundlagen und Modelle. In: Barthel, Christian (Hrsg.): Qualitätsmanagement in der Polizei. Frankfurt, S.46-77

Petrick, Klaus (1994): Auditierung und Zertifizierung von Qualitätsmanagementsystemen gemäß den Normen DIN ISO 9000 bis 9004 mit Blick auf Europa. In: Stauss, Bernd (Hrsg.): Qualitätsmanagement und Zertifizierung. Von DIN ISO 9000 zum Total Quality Management. Wiesbaden, S.93-126

Promberger, Kurt/Koler, Daniel/Koschar, Dagmar H.: Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung in der Polizei. Grundlagen und internationale Handlungsempfehlungen. Wien/Graz 2005

Röder Ingo (2004): Warum QM? In: Barthel, Christian (Hrsg.): Qualitätsmanagement in der Polizei. Frankfurt, S.91-119 (zit. 2004a)

Schmidt, Dieter (1998): Notwendigkeit, Nutzen und Bedeutung eines Qualitätsmanagements für die Polizei. In: Die Polizei, Heft 10/98, S.285-292

Seghezzi, Hans Dieter: Integriertes Qualitätsmanagement: Das St. Galler Konzept. 2. Aufl. München/Wien 2003

Vorholt, Roland (2004): Qualitätsmanagement im Polizeipräsidium Münster – Einsatz und Konsequenzen des Common Assessment Framework (CAF). In: Barthel, Christian (Hrsg.): Qualitätsmanagement in der Polizei. Frankfurt, S.136-150

Zink, Klaus J.: TQM als integratives Managementkonzept: Das EFQM Excellence Modell und seine Umsetzung. 2. Aufl. München/Wien 2004

Internetquellen

Bertelsmann Stiftung: Carl Bertelsmann-Preis.

<http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F0A-9EA3903C/stiftung/hs.xsl/201.html>
Download am 28.11.05

Bertelsmann Stiftung: Carl Bertelsmann-Preis 2004.

http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F0A-C6DDC86A/stiftung/hs.xsl/13781_18505.html Download am 28.11.05

Bichsel, Thomas: Perspektiven des New Public Managements in der Schweiz. Es gibt kein Zurück.

http://www.saq.ch/filemanager/mq/downloads/mq_2004_06_Bichsel.pdf
Download am 28.08.05

Bundesverwaltungsamt: Konkurrenz der Selbstbewertungsmodelle? Info 1673 Dezember 2001.

http://www.bva.bund.de/imperia/md/content/bbb_win/qualittsmanagement/16.pdf Download am 07.10.05

Bundesverwaltungsamt: Qualitätsmanagement: ISO 9001 in Behörden. Info 1663. Stand 2001.

http://www.bva.bund.de/imperia/md/content/bbb_win/qualittsmanagement/12.pdf Download am 19.10.05

Direktion der Justiz und des Inneren: Qualitätsmanagement: Zürcher Qualitätsmodell

<http://www.ji.zh.ch/internet/ji/de/gs/qm.SubContainerList.SubContainer2.ContentContainerList.0005.DownloadFile.pdf> Download am 17.10.05

European Foundation for Quality Management: EFQM Excellence einführen. Stand 2003.

[http://www.deutsche-efqm.de/download/Excellence_einfuehren_2003\(9\).pdf](http://www.deutsche-efqm.de/download/Excellence_einfuehren_2003(9).pdf) Download am 07.10.05

Hamburg.de: Behörde für Inneres: Gliederung und Aufgaben

<http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/inneres/wir-ueber-uns/behoerdenaufbau.html>
Download am 02.01.06

Kanton Zürich: Direktion für Soziales und Sicherheit: Polizeigesetz

<http://www.ds.zh.ch/internet/ds/de/home/pg.html> Download am 09.01.06

Kanton Zürich: Verwaltungsreform Stand 16.06.04
http://www.wif.zh.ch/internet/sk/wif/de/ver_reform.html Download am 09.01.06

Kanton Zürich: Projekte der Verwaltungsreform Stand 14.06.04
http://www.wif.zh.ch/internet/sk/wif/de/ver_reform/projekte_wif.html Download am 09.01.06

Kanton Zürich: Wif – Wirkungsorientierte Verwaltungsführung Stand 01.09.04
<http://www.wif.zh.ch/internet/sk/wif/de/home.html> Download am 09.01.06

Kanton Zürich: Ergebnisse und Beurteilung Stand 14.06.04
http://www.wif.zh.ch/internet/sk/wif/de/ver_reform/ergebnisse.html Download am 09.01.06

Langenscheidt Fremdwörterbuch: Bürokratie <http://www.langenscheidt.de/fremdwb/fremdwb.html>
Download am 12.09.05

Polizei Hamburg: Polizeibericht 2004. Stand 31.12.04
<http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/inneres/polizei/broschueren/polizeibericht-2004-pdf.property=source.pdf> Download am 09.11.05

Polizei Hamburg: Wir über uns. <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/inneres/polizei/wir-ueber-uns/willkommen/start.html> Download am 03.01.06

Polizei NRW: Neuorganisation der Polizeibehörden. Bericht der Kommission. Stand Dezember 2004.
<http://www1.polizei.nrw.de/im/stepone/data/downloads/92/00/00/kommissionsberichtneuordnung.pdf>
Download am 28.10.05

Polizei NRW: Polizei in Nordrhein-Westfalen. Stand Juli 2004.
<http://www1.polizei-nrw.de/im/stepone/data/downloads/6c/00/00/broschuerepolizeinrw.pdf> Download
23.08.05

Polizeipräsidium Münster: Bürgerbefragung 2004.
http://www.polizei-muenster.de/wissenswertes_rot/themen/buergerbefragung2004/buergerbefragung2004.pdf Download
am 26.11.05

Polizeipräsidium Münster: Jahresbericht 2004.
http://www.polizei-muenster.de/wissenswertes_rot/statistiken_jahrbuch/2004/Jahresbericht_2004.pdf
Download am 01.09.05

Statistisches Amt des Kantons Zürich: Kanton Zürich in Zahlen 2005: Zahlen und Fakten
http://www.statistik.zh.ch/publikationen/ktzhiz/ktzhiz05_00001.pdf Download am 09.01.06

Gesetze

Kanton Zürich: Direktion für Soziales und Sicherheit: Polizeiorganisationsgesetz
[http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/WebView/747181CCBDD7E98AC12570D50022D378/\\$File/551.1.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/WebView/747181CCBDD7E98AC12570D50022D378/$File/551.1.pdf) Download am 09.01.06

Sonstige Quellen

Auskünfte

Schriftliche Auskunft durch Herrn Röder, vormals Leiter des PK 42 und nun Leiter der technischen Abteilung der Polizei Hamburg, vom 24.06.2005, vom 28.06.2005 und vom 23.01.2006

Schriftliche Auskunft durch Herrn Ruhstaller, Qualitätsbeauftragter der Kantonspolizei Zürich, vom 05.09.2005, vom 13.01.2006, vom 17.01.2006 und vom 30.01.2006

Telefonische Auskunft durch Herrn Vorholt, Leiter der Dienststelle „Sachgebiet Neue Steuerung“ im Polizeipräsidium Münster, vom 06.09.2005

Schriftliche Auskunft durch Herrn Vorholt, Leiter der Dienststelle „Sachgebiet Neue Steuerung“ im Polizeipräsidium Münster, vom 16.09.2005 und vom 24.11.2005

Unveröffentlichte Arbeitspapiere

Kantonspolizei Zürich: Qualitätsmanagement: Organisation. Zürich 2003 (zit. 2003a)

Kantonspolizei Zürich: Qualitätsmanagement: Aufbauorganisation. Zürich 2003 (zit. 2003b)

Kantonspolizei Zürich: Qualitätsmanagement: Struktur und Aufbau des QM-Systems. Zürich 2004 (zit. 2004a)

Kantonspolizei Zürich: Qualitätsmanagement: Managementbewertung KDO. Zürich 2004 (zit. 2004b)

Kantonspolizei Zürich: Personalumfrage 2004. Zürich 2004 (zit. 2004c)

Kantonspolizei Zürich: Qualitätsmanagement: Leitbild. Zürich 2005 (zit. 2005a)

Kantonspolizei Zürich: Qualitätsmanagement: Planung KDO. Zürich 2005 (zit. 2005c)

Kantonspolizei Zürich: Qualitätsmanagement: Managementbewertung KDO. Zürich 2005 (zit. 2005d)

Kantonspolizei Zürich: Schlussbericht Zufriedenheitsbefragungen für die Kantonspolizei. 2005 (zit. 2005e)

Kantonspolizei Zürich: Schlussbericht Zufriedenheitsbefragungen von Opfern (Raub, Drohung, Leib und Leben) für die Kantonspolizei. 2005 (zit. 2005f)

Kantonspolizei Zürich: Qualitäts-Management-System. 2005 (zit. 2005g)

Polizeikommissariat 42: Qualitätsmanagement am PK 42: 2. Selbstbewertung. 2001 (zit. 2001a)

Polizeikommissariat 42: Mitarbeiterbefragung am PK 42: Auswertung der Ergebnisse. Hamburg 2001 (zit. 2001b)

Polizeikommissariat 42: Vorgesetztenbeurteilung (zit. o.A.a)

Polizeipräsidium Münster: Kennzahlen Qualität. o.A. (zit. o.A.a)