

Thomas Feltes

Effiziente Polizeiorganisation –

was kann man von den anderen Ländern lernen?

Vortrag an der Freien Universität Berlin im Rahmen der Vortragsreihe „Effizienz als Aufgabe – Steuerung und Regulierung nicht-wettbewerblicher Organisationen!

7. Februar 2007

Hinweis auf Bochumer Vortrag und Breeze im Internet

Erste Vorbemerkung und erste Frage.

Effizienz (v. lat.: *efficere* „bewirken“) ist das Verhältnis eines in definierter Qualität vorgegebenen Ziels zu dem Aufwand, der zur Erreichung dieses Ziels nötig ist. Ein effizientes Verhalten führt daher wie auch ein effektives Verhalten zur Erzielung einer Wirkung, hält aber darüberhinaus den dafür notwendigen Aufwand möglichst gering (vergl. Ökonomisches Prinzip). Nach ISO ist Effektivität: Die Genauigkeit und Vollständigkeit mit der [...] ein Ziel erreicht wird und Effizienz: Der im Verhältnis zur Genauigkeit und Vollständigkeit eingesetzte Aufwand, mit dem [...] ein Ziel erreicht wird. Entgegen dieser Definition ist die Effizienz aber um so größer, je kleiner der Aufwand ist und je besser die Genauigkeit und Vollständigkeit ist. Folgender Satz verdeutlicht den Sinn des Begriffes für fast alle Anwendungen: Die Effizienz ist hoch, wenn mit kleinem Aufwand ein großer Erfolg erzielt wird.

Kann und soll Polizei überhaupt effizient arbeiten? Oder hat Polizeiarbeit als Teil der Strafverfolgung nicht ein übergeordnetes Ziel (Sicherheit herstellen, Gerechtigkeit zu gewährleisten), das sich solchen eher betriebswirtschaftlichen Überlegungen entzieht?

Die Einstellung, dass es sich bei der Polizei um ein „Rund-um-die-Uhr-Sorglos-Paket“ handelt, das man jederzeit beliebig abrufen kann...

Steht die Polizei als Teil der Strafverfolgung zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit? Und neigt sich die Waage hier zunehmend in Richtung der Effizienz, ähnlich wie sie sich im Ausgleich zwischen Freiheit und Sicherheit in Richtung Sicherheit neigt?

Antwort: Nein, auch wenn die Polizei in Deutschland lange Zeit von der Annahme ausging, dass sich ihre Effizienz allein schon aus der Tatsache ihres Vorhandenseins ergibt und man glaubte, sich solch banalen und primitiven Überlegungen unter Hinweis auf übergeordnete Aufgaben entledigen zu können...

selbst noch zu einem Zeitpunkt, als Polizeien anderer Länder (England, USA) längst ihre Effizienz beweisen mussten.

Spätestens mit der Finanzkrise des Staates geht es der Polizei wie anderen staatlichen Institutionen (z.B. dem Gesundheitswesen): Geld ist knapp, Erfolg muss nachgewiesen werden.

Leider wird dieser Effizienzgedanke immer wieder überstrapaziert: Gerade vor kurzem geriet die Polizei in NRW in die Kritik, weil Kennzahlen zu Bußgeldern bekannt gemacht wurden. Der Aufschrei war groß: Kann es, darf es sein, dass ein Polizeibeamter pro Jahr, pro Monat oder gar pro Woche eine bestimmte Anzahl von Bußgeldbescheiden, von Parkknöllchen, von Rotlicht- oder Geschwindigkeitsüberschreitungen nachweisen muss? Und wenn ja, was geschieht, wenn er dies nicht tut? Bekommt er dann weniger Geld?

Tatsächlich wurde und wird die Diskussion nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch in der Polizei selbst häufig auf dieser Ebene geführt. Die einen sagen: Was wir tun, kann man nicht messen. Die anderen: Man kann alles messen, die Frage ist nur, wie. Im Zusammenhang mit der sog. leistungsbezogenen Bezahlung (performance related payment), die ja nach und nach auch bei uns eingeführt werden soll (wenn auch in eher homöopathischen Dosen) bekommen solche Überlegungen natürlich ein besonderes „Geschmäckle“, wie die Schwaben zu sagen pflegen. Welche Blüten diese Idee treiben kann, durfte ich im vorletzten Jahr in Bulgarien erleben, wo wir im Auftrag der EU der dortigen Polizei helfen sollten, EU-fähig zu werden – und die EU war der Auffassung, dass Management by Objectives und Performance Related Payment Grundbedingungen dazu sind. Nachdem die Spanische Polizei vor uns dort war, wollte man 40% des Gehaltes der Polizeibeamten leistungsbezogen auszahlen – und dazu alle 3 Monate die Leistung neu feststellen.

Auch andere Blüten wie einer Bundesligatabelle ähnliche Ranglisten in England, in denen Reaktionszeit, Aufklärungsquote u.a. angeblich harte Daten genommen werden, um Tabellen zu erstellen,...

Zweite Vorbemerkung und zweite Frage.

In vielen Bereichen ist deutsche Polizeiarbeit ein Exportschlager. Auch darauf werde ich im Folgenden eingehen, also nicht so tun, als ob im Ausland alles besser wäre.

In der Überschrift dieser Vortragsreihe ist von „**nicht-wettbewerblichen Organisationen**“ die Rede. **Wieso sind wir uns eigentlich so sicher, dass die Polizei hierzu zählt?** Muss sich nicht vielmehr eine moderne Polizei dem Wettbewerb stellen? Zumindest tut sie dies tagtäglich in bestimmten Bereichen. Private Sicherheitsdienste

sind inzwischen landauf- landab tätig – teilweise sogar für die Polizei (z.B. bei der Bewachung ihrer Einrichtungen) und jedenfalls inzwischen fast überall in Kooperation mit der Polizei. Und zumindest bei der WM 2006 hat dies auch vorzüglich geklappt (Hinweis auf Diss. und Studie Adang/Schreiber).

Wenn wir uns nun mit **dem Thema des Effizienzvergleiches von Polizeiorganisationen beschäftigen, dann** muss aber als erstes die Aufgabe der Organisation oder Institution, deren Effizienz wir überprüfen wollen, definiert werden (ansonsten wird möglicherweise etwas geprüft, was gar nicht zu den Aufgaben gehört) oder etwas gemessen, was in Wirklichkeit keinen Erfolg darstellt.

Die Polizei ist ein sog. Exekutivorgan eines Staates, d.h. sie hat das **staatliche Gewaltmonopol** und kann unmittelbarer Gewalt und unmittelbaren Zwang anwenden. Sie hat die in den Polizeigesetzen der Länder festgelegte Aufgabe, die **öffentliche Sicherheit und Ordnung** zu gewährleisten und als **Strafverfolgungsbehörde** tätig zu werden. Diese beiden, häufig leider vermischten Bereiche gilt es zu unterscheiden und zu hinterfragen, was die eigentlichen Kernaufgaben der Polizei sind.

Ohne auf die Probleme, die mit dem Begriff der Polizei verbunden sind, an dieser Stelle im einzelnen eingehen zu können ist es durchaus wichtig, die aktuelle Rolle der Polizei im Gemeinwesen zu beleuchten, denn sie hat sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten nicht unerheblich gewandelt. Inzwischen ist auch international anerkannt, dass die Polizei, über die wir heute Abend reden, sich nicht nur aus ökonomischen, sondern auch aus demokratietheoretischen Gründen auf ihre Kernkompetenzen beschränken muss. Alles das, was von anderen ebenso gut (oder vielleicht sogar besser), zu gleichen (oder günstigeren) Kosten erledigt werden kann und was nicht mit unmittelbarer Ausübung hoheitlicher Gewalt zu tun hat, geht sie nichts an.

Damit bleiben die **drei wesentlichen Bereiche Kriminalität, Sicherheit und Ordnung**.

Ausgangspunkt Kriminalität

Wo liegt, oder besser: wo läge hier die Leistung, wo die Effizienz? Besteht sie, wie leider allzu viele glauben, in einer möglichst hohen Aufklärungsquote? Oder in einer möglichst hohen Verurteiltenquote? Beides ist falsch. Das erstere vollständig, das zweite teilweise. Warum?

Hier nutzt ein Block ins Ausland wenig, weil dieser Fehlglaube offensichtlich weit verbreitet ist.

Stichwort Dunkelfeld

Anzeigerstattung ist der entscheidende Filter (USA, Bochum I bis III), Studie zur Jugendkriminalität

Aufklärungsquote kann leicht manipuliert werden (Bsp. Schwarzfahren und Ladendiebstahl).

Dazu einige Beispiele

Beispiel 1: Jugendkriminalität

Viele glauben (und die PKS unterstützt diesen Glauben) dass Kinder und Jugendliche heute stärker als früher zu Gewalt neigen. Tatsache ist jedoch, dass es keine empirische (Langzeit!-) Studie gibt, die diese Annahme unterstützt. Vieles spricht dafür, dass die Zunahme angezeigter Jugendgewalt die Folge erhöhter Sensibilisierung der Gesellschaft, steigender Anzeigebereitschaft und vermehrter Registrierung ist.

Vor allem aber wissen wir längst, dass die **tatsächlichen Probleme nicht die „kriminellen“ Kinder und Jugendlichen sind, sondern die Lebensbedingungen zuhause, in der Schule und in der Freizeit.** Denn: Kinder, Jugendliche und Heranwachsende aus **unteren sozialen Schichten** werden nicht nur häufiger polizeilich registriert; sie haben auch **mehr Gesundheitsprobleme** und sind **häufiger krank** als Kinder aus besser gestellten Familien (hier: Berlin Berliner Morgenpost, 15.7.2006 (Titelseite) untersucht wurden 2004 insg. 21.000 Berliner Schulanfänger).

Die Shell-Jugendstudie 2006 hat gezeigt: Kriminalität geht einher mit gesundheitsgefährdenden Verhaltensweisen wie Rauchen, Drogen, Alkohol und Cola-Trinken, Übergewicht, mangelnde körperliche Bewegung, mit **Bildungsrisiken**, Diskriminierung im Alltag, mit **materialistischer Orientierung**. Unterschichtjugendliche haben allgemein mehr psychische Auffälligkeiten, mehr Übergewicht (Robert-Koch-Institut Berlin). Kinder und Jugendliche in **sozial benachteiligten Lebenslagen** sind **weniger gesund**. Damit verbunden sind ein deutlich **schlechteres Wohlbefinden: geringere Lebenszufriedenheit, stärkeres Einsamkeitsgefühl, größere Niedergeschlagenheit** und **stärkere Ängsten und Sorgen** um die Zukunft. Und: Unterschichtkinder haben doppelt so hohes Risiko, **magersüchtig** zu werden, leiden häufiger unter **Depressionen**, und sitzen länger vor dem **Fernseher!**

Fazit Shell-Studie:: Durch Zunahme kultureller und sozialer Spannungsfelder, ständig wachsende relative Armut, gleichzeitig hohe gesellschaftliche Erwartungen an Leistung und Qualifikationen **wächst der Druck auf Jugendliche**. Drohende **Arbeitslosigkeit**, eingeschränkte **Bildungschancen** und schlechte **Wohnverhältnisse** wirken sich **negativ auf Gesundheit und Gesundheitsverhalten** aus

Nun frage ich Sie: Wie soll hier die Effizienz polizeilichen Handelns gemessen werden? Glaubt allen ernstes jemand hier im Raum, dass man mit polizeilichen Maßnahmen die gerade genannten Faktoren beeinflussen kann? Nein! Dies zeigen auch

entsprechende Evaluationsstudien z.B. aus England und den USA. Präventiv wirksam sind die Maßnahmen, die breit angelegt und bei der Familie insgesamt ansetzen. Alle polizeilichen und vor allem auch alle strafenden Maßnahmen (wie z.B. Jugendstrafen o.ä.) sind nicht nur wirkungslos, sie sind sogar überaus schädlich, da sie die Rückfallwahrscheinlichkeit erheblich erhöhen.

Bsp. Drogenprävention USA (auch D); Sherman-Report und Düsseldorfer Präventionsgutachten

Nur nebenbei bemerkt: Eine Studie des MPI München hat im letzten Jahr festgestellt, dass bis zum Alter von 7 - 8 Jahre die Weichen weitestgehend gestellt sind; moralische und soziale Prägungen verändern sich danach kaum noch. Dennoch: keine Gewähr für negative Entwicklungen (Bsp. Sampson/Laub Krim. Karrieren bis zum Alter von 70 Jahren; entscheidend: Heirat, Beruf, Militär/Krieg).

In diesem Zusammenhang spielt das Thema Aussiedler und Ausländerkriminalität glücklicherweise nicht mehr eine solche Rolle wie noch vor einigen Jahren. Wir wissen inzwischen (auch dank einer Studie der Berliner Polizei), dass ausländische Jugendliche deutlich höher belastet sind als Deutsche. Dies ist **kein** Artefakt der Statistik. **Allerdings haben sozial privilegierte** Jugendliche mit Migrationshintergrund eine **niedrigere** Gewaltbelastung! Eine höhere Belastung ist feststellbar, wenn **geringe Bildung** und **niedrige berufliche Positionen** der Eltern vorliegen.

Medien und Kriminalität: Falsche Schlüsse aus richtigen Daten

Täter-Opfer-Identität (50% lt. Bochumer Studie); Kriminalität ist ubiquitär

Problem: Intensivtäter

Problem rechtsradikale Straftäter und sog. Gefährderansprachen

Beispiel 2: Gewalt in der Familie als Ausgangspunkt polizeiliches Alltagshandeln

Bsp. Notwurfe und Funkstreifenwageneinsätze

Gewalt in der Familie (auch: Evaluation möglicher Interventionen!)

Es gibt kaum einen Bereich, der international so gut evaluiert und analysiert worden ist wie der der häuslichen Gewalt. Zwar hat es lange gedauert, bis das Thema auch

in Deutschland als wichtig erkannt wurde (s. Studie Feltes zu Körperverletzungen iVm Funkstreifenwageneinsätzen).

Beispiel 3: Stichwort Polizeistärke und Effizienz

Polizeistärke: Beispiel Kansas City

PB auf 100.000 Einwohner

eigene Aufklärungsbemühungen der Kripo 3-5 Fälle pro Jahr

Sting-Operations

Problem-oriented policing

Datenauswertung (statt Rasterfahndung etc. Crime Mapping und Regionalanalysen;
Problem Berlin!!!

Nun, was bleibt?

Es bleibt die Einsicht, dass die Polizei Teil der Strafverfolgung insgesamt ist, und eine Kette nur so gut ist wie jedes ihrer Glieder (Bsp. Strafverfahren und Beweise); daher: Qualitätssicherung statt „Überführung“, vernünftige Ermittlungen, bei denen den Beamten auch die positive oder negativen Auswirkungen ihrer Arbeit bewusst sind.

Weniger Bürokratie

Bewertung der Polizeiarbeit durch Bürger vor allem dort gut, wo es um Hilfeleistungen geht.

Ausgangspunkt innere Führung

Mitarbeiterführung: motivierte Mitarbeiter leisten mehr (Bsp. Management by Jeans);
Demokratisierung...

Problembereich Selbstbild und Berufsmotivation der Polizeibeamten

Ausgangspunkt Ausbildung

zuerst Zwang von außen (Gewerkschaften, mehr Geld, geh. Dienst = FH), dann Saarbrücker Gutachten (Belastung), jetzt zumindest teilw. eigene Einsicht in die Notwendigkeit einer Polizeiwissenschaft mit Hochschule und entspr. Ausbildung

Polizeiwissenschaft: im Ausland breit vertreten, in D bislang nur an der DHPol und in Bochum. Ziel: Wissenschaftliche .

Bsp.: Ausbildung wirkt nur, wenn die Vorgesetzten dies unterstützen! (Studie Australien)

Zusammenfassung

Die effiziente Arbeit einer Institution setzt voraus, dass

- a) die Ziele klar definiert sind (Schon Konfuzius sagte: „Wenn man nicht weiss wo man hin will muss man sich nicht wundern, wenn man woanders herauskommt...“),
- b) beständig darüber diskutiert wird, wie diese Ziele am besten erreicht werden können (Polizei als lernende Organisation)
- c) durch Evaluation und Qualitätssicherung der jeweilige Grad der Zielerreichung festgestellt wird,
- d) durch Monitoring und Supervisionsangebote sichergestellt ist, dass die Mitarbeiter der Organisation als deren Herzstück optimal arbeiten können (und dürfen),
- e) durch eine angemessene Aus- und Fortbildung der hohe Qualitätsstandard beibehalten werden kann.

England: Ranglisten nach Reaktionszeiten und AQ (-)

Schweiz: Benchmarking (+)

USA: Evaluation generell (+), Negativbeispiel New York

Aussagen wie: Die schwedische Polizei steigert Effizienz und Sicherheit mit RSA Security. Identity- und Access-Management-Lösung von RSA Security und Thor Technologies im Einsatz – wie sie im Internet zu finden sind, sind Augenwischerei.

Auch neue Steuerungsmodelle, eine neue Organisationsstruktur oder andere Veränderungen bewirken nicht per se eine effizientere Arbeit. Entscheidend ist die Philosophie, die dahinter steht: Polizei ist ein Personal- und Dienstleistungsunternehmen, das von der Qualität seiner Mitarbeiter lebt (und dadurch im übrigen auch

sehr unflexibel werden kann, weil ca. 70% der gesamten Kosten für Personal aufgewendet werden und solche Firmen im Konkurrenzkampf eigentlich nicht überlebensfähig sind.

Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der Telekommunikation und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen (MPI-Studie)

Fazit: Die Polizei kann von ausländischen Modellen lernen, aber nur, wenn sie bereit ist, ihr eigenes Handeln permanent zu evaluieren und gleichzeitig andere Forschungsergebnisse aus Kriminologie und Sozialwissenschaften zur Kenntnis nimmt.

Vom Ausland lernen können wir vor allem, dass polizeiliches Handeln überprüft werden kann und überprüft werden muss. Die Methoden dazu haben wir, es fehlt leider oftmals der politische, und ab und zu auch mal der polizeiliche Wille.