Organisationsänderung für mehr Qualität in der polizeilichen Arbeit

Ergebnisse einer Evaluationsstudie in der Landespolizei Mecklenburg-Vorpommern

Prof. Dr. Manfred Bornewasser[1], Greifswald
Kriminaloberrat Thomas Krense[2], Anklam

Zum 01.01.2002 trat in der Landespolizei Mecklenburg-Vorpommern (MV) eine umfassende Änderung der Aufbau- und Ablauforganisation in Kraft. Dieser Prozess, der mit den Flächenbehörden begann, ist zwischenzeitlich abgeschlossen. Der richtige Zeitpunkt, um einen Blick zurück und mehrere nach vorn zu werfen. Der nachfolgende Artikel stellt einleitend Zielstellung und Umfang der Organisationsänderung für die Flächenbehörden dar, skizziert die Veränderungsmaßnahmen am Beispiel der Polizeidirektion Anklam, präsentiert das Evaluationsdesign und gibt Einblick einige wenige Befunde der Untersuchung. Im Fazit wird eine kurze Bewertung sowie ein Ausblick auf ein zukünftig angestrebtes Projekt mit prozessanalytischem Schwerpunkt vorgenommen.

1. Die Neuorganisation der Landespolizei MV 2002

Mit der Wiedervereinigung und der Bildung von Ländern auf dem Gebiet der früheren DDR galt es, auch in der neu zu bildenden Polizei des Landes Mecklenburg-Vorpommern möglichst schnell arbeitsfähige Strukturen zu schaffen. Auf dem Weg zu einer effektiveren und effizienteren Polizeiorganisation erfolgte bereits 1994 die erste flächendeckende Organisationsänderung. Dennoch zeichnete sich frühzeitig ab, dass es in absehbarer Zeit erneute Veränderungen geben musste, um der rasanten gesellschaftlichen Entwicklung, aber auch der veränderten Sicherheitslage in diesem Bundesland Rechnung zu tragen. Auf der Grundlage des Eckpunktepapiers zur qualitativen Entwicklung in der Landespolizei MV vom 28.03.2001 sollten die Polizeibehörden reorganisiert werden. Dieser sukzessive Prozess wurde in den Flächenbehörden gestartet. Zum 01.01.2002 trat die Neuorganisation in den Polizeidirektionen (PD) in Kraft. Mit ihr wurden fünf zentrale Ziele verfolgt:

1. Schaffung schlanker Führungsstrukturen durch Hierarchieabbau
2. Verlagerung der Entscheidungsverantwortung vor Ort

[1] Lehrstuhlinhaber am Institut für Arbeits-, Organisations- und Sozialpsychologie der Ernst-Moritz-Arndt Universität zu Greifswald
[2] Leiter der KPI Anklam, betreute das Projekt auf Seiten der PD Anklam

3. Optimierung polizeilicher Aufgabenerledigung durch Verstärkung der Polizeipräsenz in der Fläche
4. Intensivierung der Verkehrsüberwachung
5. Verbesserung der kriminalpolizeilichen Sachbearbeitung

Flankierend sollte eine Zentralisierung der inhaltlichen „Fachlichkeit“ dazu beitragen,

- eine einheitliche Bearbeitung zu gewährleisten,
- Informationsverluste zu reduzieren,
- lange Bearbeitungszeiten zu vermeiden und
- eine verbesserte Qualität der polizeilichen Sachbearbeitung zu erzielen.

Diese Zentralisierung drückt gerade in einem Flächenland wie MV die Notwendigkeit aus, sowohl knappe Mittel als auch hoch spezialisiertes Personal an einem Ort vorzuhalten, um sie sodann fallweise entweder dezentral zum Einsatz zu bringen oder aber sie konzentriert für alle dezentralen Stellen anzubieten.

Im Ergebnis wurde für die Polizeidirektionen folgende einheitliche Struktur (Abb. 1) gewählt:

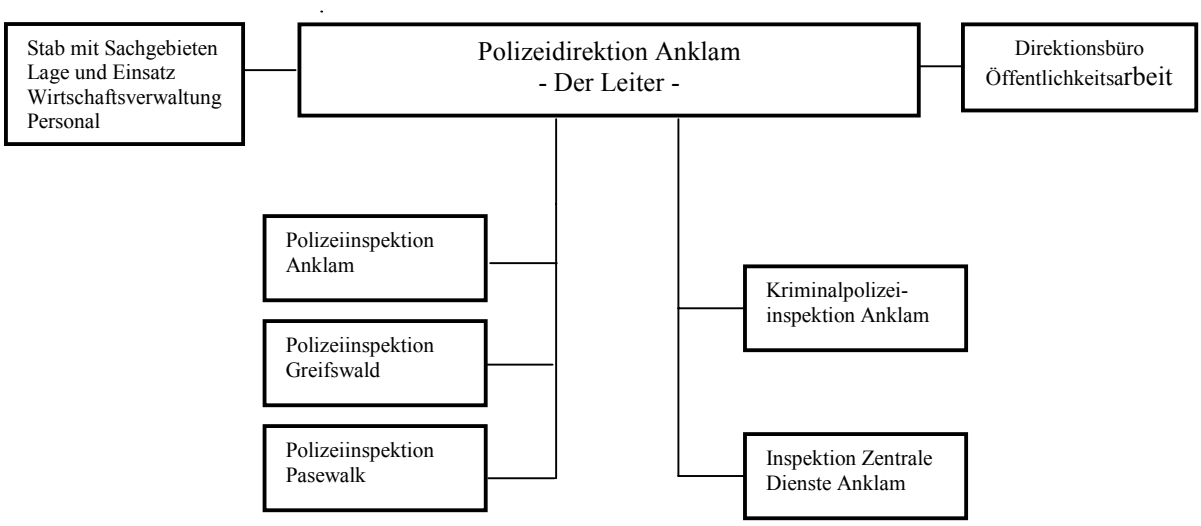

Abb. 1: Neuaufbau der Flächendirektionen am Beispiel der PD Anklam

Eine Flächendirektion umfasst nun zwei bis drei Landkreise und ein bis zwei kreisfreie Städte. Für die PD Anklam sind dies die Landkreise Ostvorpommern und Uecker-Randow sowie die Hansestadt Greifswald. Das Festhalten an der Gesamtzahl von 5 Flächendirektionen brachte es mit sich, dass sowohl von der Fläche als auch von der Einwohnerzahl her je zwei größere (Rostock, Schwerin) und kleinere (Anklam und Stralsund) sowie eine mittlere (Neubrandenburg) Direktion entstanden. Dennoch wurden bis auf wenige Abweichungen für alle Territorien identische Aufbau- und Ablaufstrukturen gewählt. Dies gilt auch für die den Behörden nachgeordneten Dienststellen. Die größten Veränderungen betrafen die Polizeiinspektionen, deren Aufbauorganisation am stärksten verändert, deren Anzahl reduziert und deren Gebietsgrenzen den Landkreisen angepasst wurden (vgl. Abb. 2)

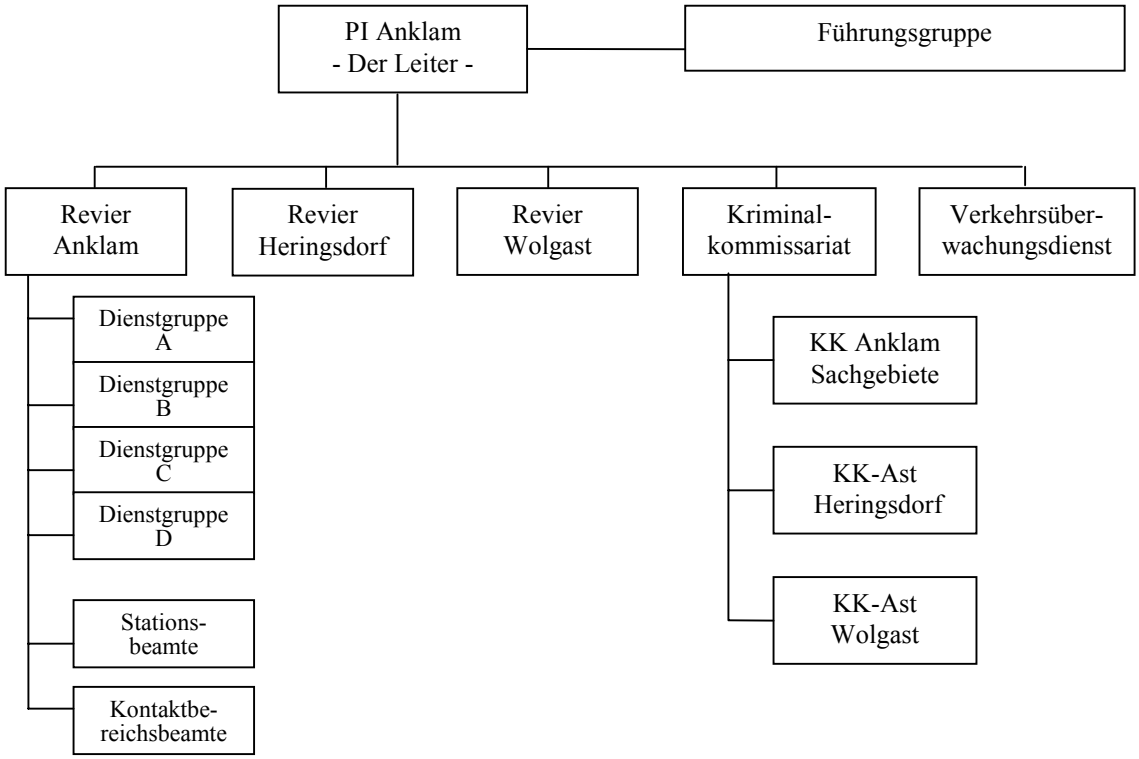

Abb. 2: Aufbau der Polizeiinspektionen am Beispiel der PI Anklam (Landkreis Ostvorpommern)

Es wurden in der PD Anklam unterhalb der drei Flächeninspektionen sechs Polizeireviere eingerichtet, deren vornehmliche Aufgabe darin besteht, die bürgernahe polizeiliche Aufgabenerledigung in den städtischen und ländlichen Regionen zu sichern. Dies wird vornehmlich dadurch erreicht, dass

- die Wach- und Wechseldienste, welche die Präsenz „rund um die Uhr“ gewährleisten, im Zuständigkeitsbereich der Reviere organisiert werden und
- die ehemaligen Polizeistationen weiterhin als zeitlich begrenzte, personell zwar reduzierte, aber stabil besetzte Ansprechstellen erhalten bleiben, die jedoch von Aufgaben der Sachbearbeitung und der Einsatzbewältigung im Regelfall entlastet werden.

Die Polizei ist mit der Schaffung der Reviere organisatorisch näher an den Bürger und seine alltäglichen Sicherheits- und Ordnungsbedürfnisse herangerückt. Sie hat mit der Konzentration der Sachbearbeitung in Kriminalkommissariaten (auch der Verkehrsdelikte), dem Verkehrsüberwachungsdienst (VÜD) und der inspektionsübergreifenden Einsatzführung durch die Einsatzleitstelle (ELSt) der PD dem Gedanken der Bündelung von Kompetenzen unter einem Dach bei dezentralem, flächendeckenden Einsatz eine der effektiven Arbeit dienliche Zentralisation der Sacharbeit geschaffen.

Alle diese präsenzsichernden Maßnahmen erfuhren vielfältige logistische und qualifikatorische Unterstützung im Bereich von Personal, Fahrzeugen, EDV-Technik sowie den entsprechenden Führungs- und Einsatzmitteln.

Auch die funktionalen Inspektionen mit Zuständigkeiten im gesamten Direktionsbereich mussten sich einer Änderung unterziehen. In der

Kriminalpolizeiinspektion, der zentralen Dienststelle zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität, bestand die auffälligste Änderung in der Einsparung einer Hierarchieebene (Sachgebietsleiter). Dafür wurde die Zahl der Fachkommissariate von vier auf sechs (bei Einrichtung eines Kriminaldauerdienstes alternativ auch auf sieben) erhöht. Folgende Zuständigkeiten liegen in den einzelnen Fachkommissariaten: 1. Kapitaldelikte / Höchstpersönliche Rechtsgüter; 2. Organisierte Kriminalität; 3. Rauschgift; 4. Staatsschutz; 5. Wirtschaftskriminalität; 6. Einsatz- und Ermittlungsunterstützung.

Die Bearbeitungszuständigkeiten zwischen den örtlichen Kriminalkommissariaten und der Kriminalpolizeiinspektionen wurden teilweise neu geregelt, dabei aber der sich fortentwickelten Kriminalitätslage angepasst (z.B. Rauschgift, Betrug, Staatsschutz).

Die Inspektion Zentrale Dienste besteht nunmehr aus dem Einsatzzug besondere Lagen, als geschlossene Einheit für Einsätze mindestens in Gruppenstärke und der Verkehrskontrollgruppe. Diese führt in Abgrenzung zu den VÜD in den Inspektionen komplexere und spezialisiertere Maßnahmen im Bereich der Erhöhung der Verkehrssicherheit durch. In Polizeidirektionen mit Zuständigkeiten für Bundesautobahnen sind der IZD auch Autobahnpolizeireviere zugeordnet.

Nicht unerwähnt sollte in diesem Zusammenhang sein, dass die Organisationsänderung in der Phase zwischen Bekanntgabe und Umsetzung zum Teil heftigster Kritik, insbesondere durch die beruflichen Interessenverbände, aber auch durch die örtliche Politik ausgesetzt war. Schwerpunkt der Kritik waren befürchtete Präsenzverluste in „der Fläche“ und verlängerte Reaktionszeiten in polizeilichen Einsatzlagen.

2. Untersuchungsauftrag und Methodik

Organisationsänderungen werden oft als diskrete Ereignisse begriffen, obwohl sie in Wirklichkeit kontinuierliche Prozesse darstellen. Insofern war es nur selbstverständlich, dass in der Führung der Polizei frühzeitig die Bestrebung bestand, die eingeleiteten Veränderungen wissenschaftlich begleiten und deren Auswirkungen untersuchen zu lassen. Diese Begleitung erfolgte im Rahmen eines Evaluationsprojekts, das am Institut für Psychologie der Universität Greifswald angesiedelt wurde. Ziel war die Feststellung und Bewertung der Auswirkungen der in der PD Anklam vorgenommenen Organisationsänderungen. Durch diese Änderungen sollte in erster Linie ein Schritt hin zu mehr Qualität polizeilicher Arbeit geleistet werden.

Daher kam es dem Projekt darauf an, die angestrebte Verbesserung der Qualität polizeilicher Arbeit möglichst umfassend und präzise innerhalb der Organisation, vor allem aber auch an der Schnittstelle hin zum Bürger zu erfassen, zu dokumentieren und zu bewerten. Dabei sollten sowohl objektive als auch subjektive Indikatoren Beachtung finden, Einschätzungen von Bürgern ebenso erfasst werden wie Stellungnahmen von Polizeibeamtinnen und -beamten sowie von Angehörigen anderer Behörden, mit denen die Polizei partnerschaftlich zusammenarbeitet.

Veränderungsmaßnahmen werden durchgeführt, um auf der individuellen Ebene Änderungen des Verhaltens und auf organisationaler Ebene verbesserte Effekte zu erzielen und dadurch den Nutzungsgrad der Polizei zu steigern. Die Feststellung, ob

dieses Ziel erreicht wurde, bedarf einer spezifischen Untersuchungsstruktur, die es erlaubt, Vergleiche zwischen einem Vorher- und einem Nachherzustand vorzunehmen. Über Differenzenbildung lässt sich dann der Effekt der durchgeführten Maßnahme, hier der Organisationsänderung, bestimmen (vgl. Hager, Patry & Brezing, 2002).

Eine solche Evaluation führt niemals zu einem absolut sicheren Ergebnis. Es ist zu beachten, dass nicht allein die durchgeführte Maßnahme der Organisationsänderung zu einem feststellbaren Wandel führt, sondern auch andere kaum zu erfassende Größen (z.B. zeitpunktspezifische Verzerrungstendenzen, persönliche Entwicklung, Zufallseinflüsse, Selektionseffekte) allein oder in Kombination mit der Organisationsänderung Wirkungen erzeugen, die die tatsächlichen Effekte der Maßnahme verschleiern, günstigenfalls mehren oder aber auch im ungünstigen Fall zum Verschwinden bringen. Diese zusätzlich wirkenden Faktoren gilt es angesichts der gegebenen Rahmenbedingungen so gut wie möglich auszuschalten oder zu kontrollieren. Um zusätzlich Selektionseffekte kontrollieren zu können, die auf unterschiedlich begünstigende Einstellungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zurückzuführen sind, wurden die zu erfassenden subjektiven Indikatoren über eine Stichprobe von Beamtinnen und Beamten im operativen Bereich getrennt nach Laufbahngruppen, Dienstalter und Funktion gewonnen.

In die Untersuchung wurden sämtliche Beamtinnen und Beamten der PD Anklam einbezogen. Kontakt wurde zu einer Stichprobe von 2500 Bürgern aus der Region hergestellt, wobei diese über alle administrativen Einheiten gestreut nach Einwohnerzahl, Geschlecht und Alter geschichtet wurde. Ferner wurden alle Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) im Umfeld der PD Anklam angeschrieben, mit denen die Polizei immer wieder in Kooperation tritt, insbesondere Staatsanwaltschaften, die Ämter der Gemeinden sowie die Rettungsdienste und Feuerwehren. Insgesamt wurden jeweils 120 Fragebögen verteilt. Alle Befragungen fanden einmal im Oktober und November des Jahres 2001 statt (sog. Vorhermessung) und wurden im Oktober und November 2002 wiederholt (sog. Nachhermessung). Zu beiden Messzeitpunkten wurden in Absprache mit dem Datenschutzbeauftragten des Landes MV die gleichen Bürger erfasst. Aufgrund der Anonymitätsbedingungen kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass es sich um eine Längsschnittuntersuchung an identischen Teilnehmern handelt.

Abb. 3 verdeutlicht, dass neben den Befragungen über Fragebögen auch objektive Indikatoren aus den vorliegenden Dokumenten der Polizei erhoben wurden. Zu diesem Zweck erfolgte eine systematische Auswertung der Dienstbücher aller Polizeidienststellen sowie der Tätigkeitsbücher für den Monat Oktober 2001 und 2002. Ferner wurden Notrufprotokolle für den Zeitraum der Monate Oktober 2001 und 2002 in die Erhebung einbezogen. Sodann wurden die Belastungsindizes und eine Vielzahl weiterer Dokumente ausgewertet, die seitens der PD Anklam zur Verfügung gestellt wurden.

Eine anspruchsvollere Alternative zu diesem Untersuchungsdesign (z.B. die Einbeziehung von Kontrollgruppen) kam von Anfang an aufgrund ökonomischer Restriktionen nicht in Betracht. Angestrebt wird ein zusätzliches Follow-up nach Ablauf eines näher zu bestimmenden Zeitraums. Abb. 3 verdeutlicht das Untersuchungsdesign.

BOS= Behörden und Organsationen mit Sicherheitsaufgaben

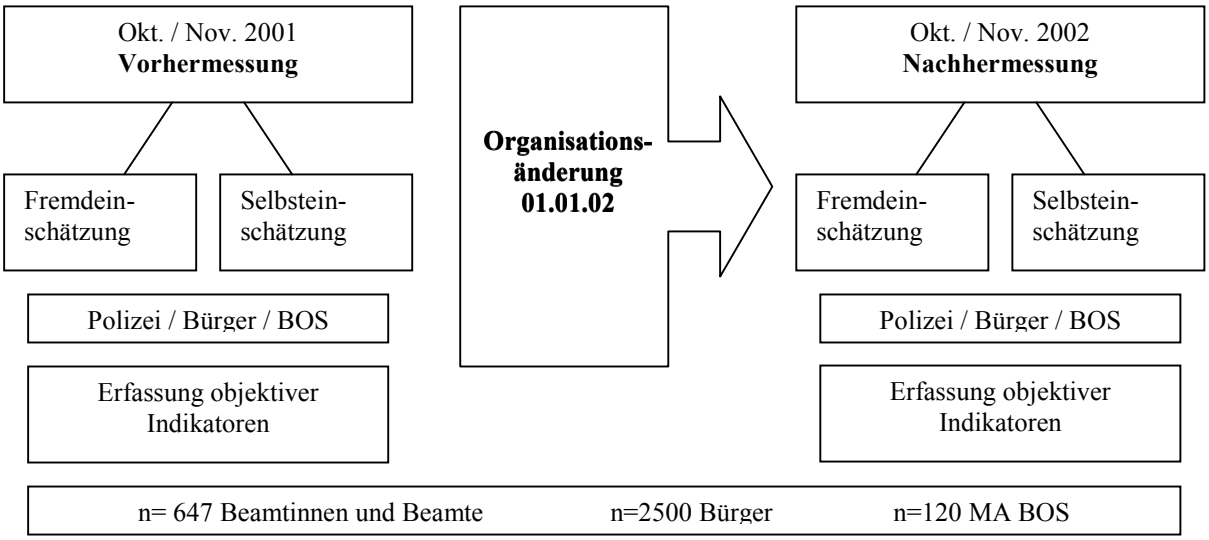

Abb. 3: Design der Evaluationsstudie

Die inhaltliche Ausrichtung dieses Designs orientierte sich am betriebswirtschaftlich bewährten Modell der Balanced Scorecard (Kaplan & Norton, 1997). Dieses Modell benennt zum einen die zentralen unternehmerischen Bereiche und verbindet sie als operative Größen in einem strategischen Handlungsrahmen. Diesem Modell entsprechend wurden Bürger- und Mitarbeiterbefragungen durchgeführt sowie Indikatoren zu Prozessen, Maßnahmen und Ergebnissen ebenso erhoben und ausgewertet wie zu personellen und materiellen Ressourcen.

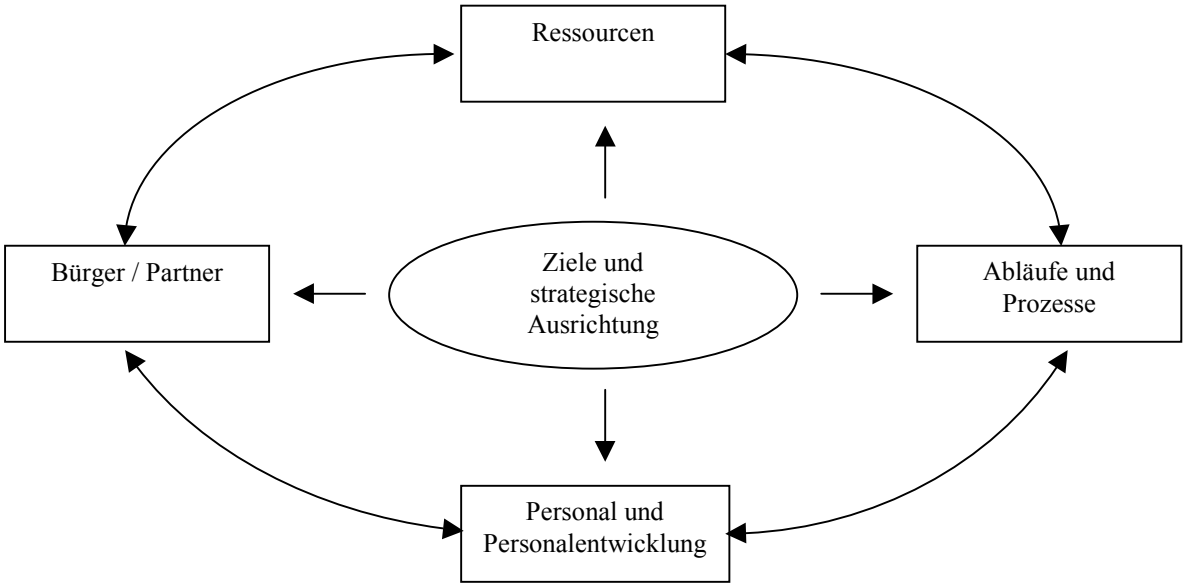

Abb. 4: Inhaltliche Orientierung am Modell der Balanced Scorecard

Gleichzeitig impliziert dieses strategische Modell der generellen Ausrichtung aber auch ein internes Prozessmodell, das die wesentlichen Umsetzungsvorgänge umfasst. Ziele und strategische Ausrichtung implizieren Prozesse der Zieldefinition, der Kommunikation und Schaffung von Transparenz, der Planung und Koordination von Maßnahmen und schließlich der Kontrolle und Korrektur im Lichte der strategischen Vorgaben. Die gesamte Maßnahme der Organisationsänderung lässt einen Verlauf erkennen, der sich an diesem Modell rekonstruieren lasst. Dies gilt insbesondere für die Zielvorgaben und die Schaffung von Transparenz im Vorfeld der Maßnahme. Orientiert am Modell der BSC werden folglich zunächst die Befunde zu den Bürger- und Partner- sowie den Mitarbeiterbefragungen vergleichend vorgestellt, anschließend wird auf einige Veränderungen in den Resultaten eingegangen.

3. Einige Ergebnisse der Bürgerbefragungen

Im Mittelpunkt der Bürgerbefragung stand die Bewertung der Polizeiarbeit. Aus Sicht der Bürger haben die Auswirkungen der Organisationsänderung Erscheinung und Leistung der Polizei nicht negativ beeinflusst. Im Vorher-Nachher-Vergleich zeigte sich eine durchgängig positive Bewertung der polizeilichen Arbeit und sogar eine leichte Verbesserung gegenüber dem Zeitpunkt vor der Organisationsänderung (Mittelwerte 4,25 in 2001 vs. 4,43 in 2002 auf einer siebenstufigen Skala, die Streuung lag in beiden Jahren bei 1,45). Zwar war diese statistisch gesehen nicht signifikant, jedoch ist es erfreulich, dass gerade im Leistungsbereich polizeilichen Handelns gleich gute oder sogar bessere Noten verteilt wurden.

3.1 Die Bürger sind mit der Polizei zufrieden

Es zeigt sich, dass die Erscheinungsmerkmale wie das Auftreten der Polizei in der Öffentlichkeit, das Vertrauen und die Kompetenz sehr positiv wahrgenommen und beurteilt werden. Etwas weniger günstig, aber dennoch im positiven Bereich werden die Leistungsmerkmale wie die Reaktionsgeschwindigkeit, die Präsenz und Bürgernähe sowie der polizeiliche Erfolg beurteilt. Dabei sollte gesehen werden, dass 45% der

Befragten in 2002 die Präsenz positiv bewerten, 36% äußern sich negativ. Ähnliche Verhältnisse sind bezüglich der Reaktionsgeschwindigkeit (44% zu 30%) und der Bürgernähe (42% zu 28%) zu verzeichnen. Gerade bezüglich dieser Komponenten zeigen sich in 2002 leichte Verbesserungen. Eine Übersicht über die beurteilten Dimensionen und die Mittelwerte (große Werte bedeuten viel Zufriedenheit) gibt das folgende Schaubild.

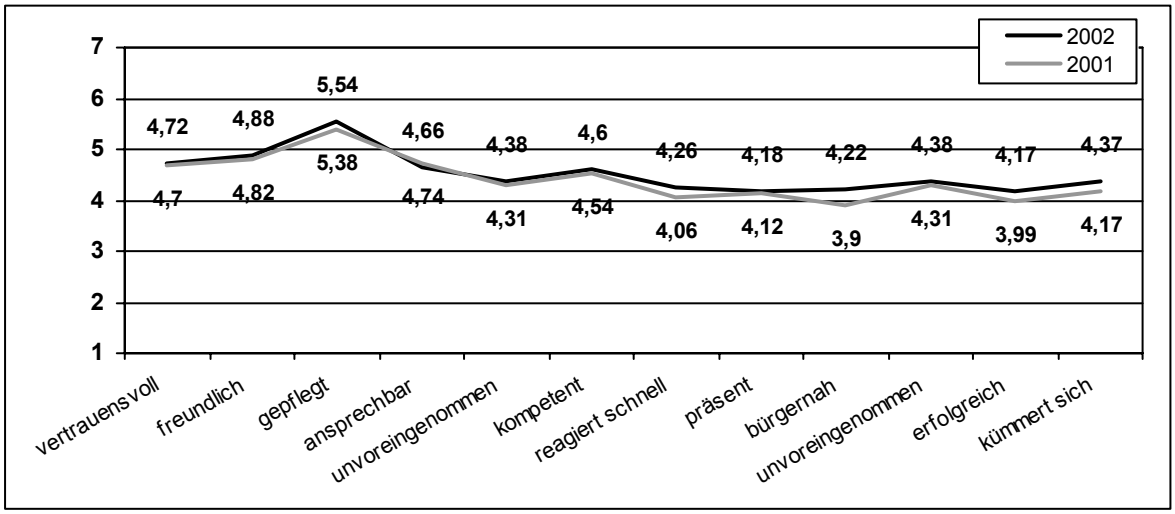

Abb. 5: Ergebnisse der Bürgerbefragung vor (n=551) und nach (n=420) der Organisationsänderung

Weitere Analysen zeigen, dass

- die Zufriedenheitsurteile stark bildungsabhängig sind, Haupt- und Grundschüler sind weit weniger kritisch als Abiturienten und Hochschulabsolventen,
- ältere Bürger Auftreten und Leistung der Polizei besser bewerten als jüngere Bürger, aber stärker die aus ihrer Sicht unzureichende Präsenz auf der Straße bemängeln,
- sich deutliche Unterschiede zwischen einzelnen Standorten insbesondere hinsichtlich der wahrgenommenen Präsenz ergeben, die zum großen Teil auch mit den erhobenen Befunden aus der Mitarbeiterbefragung und den objektiven Daten korrespondieren.

3.2 Die Polizei ist Garant für den Schutz der Bürger

Auch die Beurteilung der wahrgenommenen Servicequalität fällt für die Polizei durchaus erfreulich aus. Die Mehrheit der Bevölkerung honoriert das Dienstleistungsangebot der Polizei mit positiven Benotungen. Kritische Werte werden erneut bezüglich der Präsenz und der Eigeninitiative erzielt, wobei sich hinsichtlich der Präsenz deutliche Differenzen ergeben, die sich in einer großen Streuung niederschlagen. Die Einschätzungen zu verschiedenen Aspekten der Servicequalität haben sich im Verlauf des Untersuchungszeitraums nicht merklich verändert.

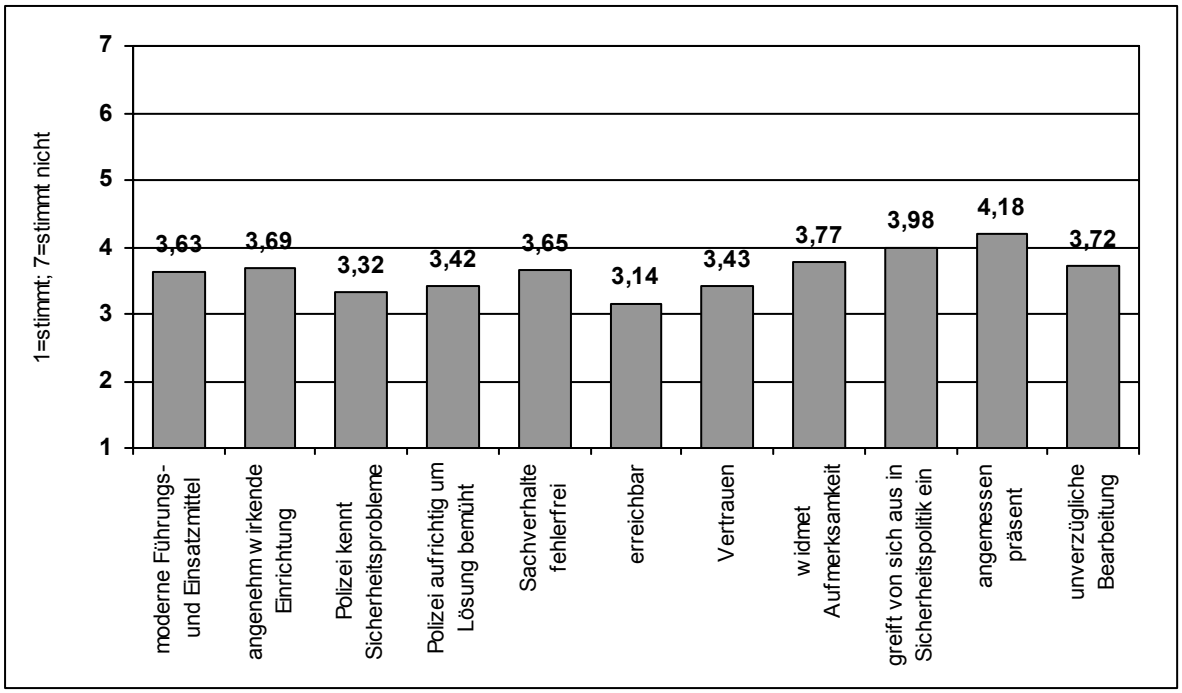

Abb. 6: Einschätzungen der Bürger zur wahrgenommenen Servicequalität in 2002

Die Polizei gilt unangefochten als Garant der persönlichen Sicherheit, sie ist gut erreichbar und wird als kompetent wahrgenommen. Private Sicherheitsunternehmen oder gar Waffen spielen keine Rolle für das eigene Schutzerleben. Damit bestätigen sich die zahlreichen Befunde zum Vertrauen der Bürger in die Polizei (vgl. Groll & Lander, 2000).

3.3 Keine übertriebenen Ängste, Opfer einer Straftat zu werden

Das Sicherheitsgefühl wurde über eine Einschätzung zur Sicherheit zu verschiedenen Tageszeiten und in verschiedenen Regionen, über die Angabe zur Wahrscheinlichkeit der spezifischen Opferwerdung und über den Wunsch nach präventiven Maßnahmen erfasst. Es zeigt sich auch in der vorliegenden Befragung ein befundähnliches Bild wie in der Befragung von 2001. Die Unsicherheitsempfindungen steigern sich vom Vormittag zur Nacht hin, sie sind am Wochenende stärker als an Werktagen. Auch in der Ferienzeit ist die Unsicherheit leicht erhöht. Dabei fällt auf, dass Zufriedene (mit der Polizei) weniger Unsicherheit verspüren und dass die vertraute engere Umgebung (des Wohnortes) als weniger verunsichernd erlebt wird als weiter entfernte Räume (z. B. des Kreises, vgl. auch Befunde zur kriminologischen Regionalanalyse in Bornewasser, Krense & Mächler, 2002). Auch hinsichtlich der Einschätzung zur Opferwerdung weisen die Kurvenverläufe für beide Jahre sehr ähnliche Beschaffenheiten auf (vgl. Abb. 7).

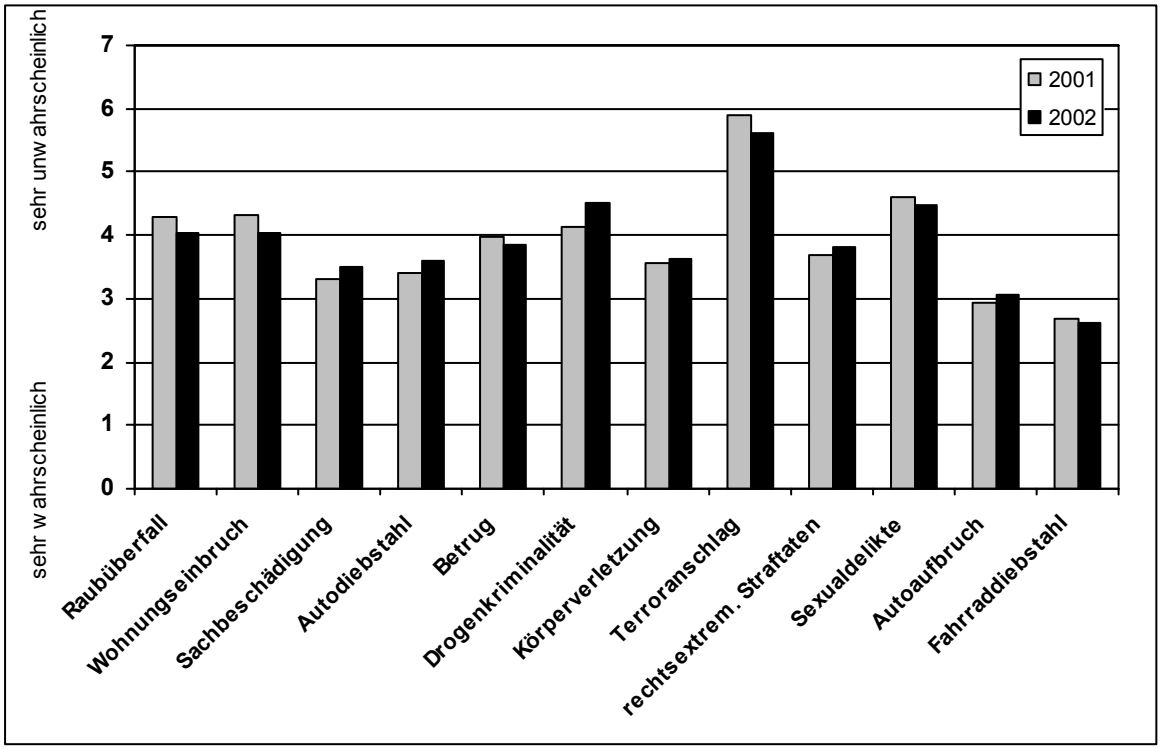

Abb. 7: Angaben zur Furcht vor Opferwerdung

Die subjektiven Wahrscheinlichkeitseinschätzungen decken sich dabei weitgehend mit den objektiven Delikthäufigkeiten: Die größten Befürchtungen bestehen hinsichtlich Diebstahlsdelikten und Sachbeschädigungen (vor allem bezüglich Fahrrädern und Kfz). Hieraus leitet sich vermutlich auch die immer und überall festzustellende Klage wegen mangelnder Präsenz bzw. der Wunsch nach mehr Polizeipräsenz insbesondere bei Nacht ab. Es ist den meisten Bürgern klar, dass wegen Wohnungseinbruch, Sexual- und Drogendelikten keine weitere Erhöhung der Präsenz erforderlich ist, sondern hier eher präventive Strategien des Target Hardening oder der Begleitung Erfolg versprechend sind. Weiterhin fällt auf, dass gerade die Älteren Ängste vor Diebstahlsdelikten und Sachbeschädigung haben, während die Jüngeren eine Verwicklung in Körperverletzung, rechtsextremistische Straftaten und Drogen- und Sexualdelikte befürchten. Auch hier zeigt sich eine deutliche Übereinstimmung zwischen Fakten und Befürchtungen.

Die Verkehrsunfallfurcht gestaltete sich in 2002 ähnlich wie in 2001. Diese Art der Furcht fällt insgesamt gering aus (2,85), wobei die größte Gefahr darin gesehen wird, als Fußgänger zu verunfallen (3,97), gefolgt davon, als Radfahrer (3,55) oder gar als Autofahrer (3,18) in einen Unfall verwickelt zu werden. Aus der Erinnerung heraus geben Unfallopfer, die die Polizei eingeschaltet haben durchschnittlich an, zwischen 11 und 20 Minuten auf die Polizei gewartet zu haben. Dieser Wert deckt sich gut mit den ermittelten objektiven Zeitangaben (s. Abschnitt 6.2).

4. Mitarbeiterbefragung

Ein zentraler Bestandteil der Untersuchung zur Personalperspektive waren die Mitarbeiterbefragungen. Dazu wurden sowohl 2001 als auch 2002 alle etwa 640 Mitarbeiter der PD Anklam mit Fragebogen angeschrieben. Die Rücklaufquote lag zu beiden Messzeitpunkten bei etwa 38%. Insgesamt konnten beide Stichproben hinsichtlich der Alters und Laufbahngruppenverteilung als annähernd repräsentativ betrachtet werden. Zwei Inspektionsorte und die im Innendienst eingesetzten Beamten waren leicht unterrepräsentiert.

4.1 Pessimistische Einschätzungen zur Organisationsänderung

Maßnahmen der Organisationsänderung werden von Mitarbeitern - und hier bilden die Polizeibeamten keine Ausnahme - in der Regel negativ bewertet und mit Widerstand beantwortet (vgl. Fuchs, 2002). Dieses „Schicksal“ ereilte auch die erfolgte Reorganisation. Ein Jahr nach Umsetzung der Änderungsmaßnahme wird zwar von einer Mehrheit der Befragten festgestellt, dass sich die Arbeitsabläufe geändert haben. Jedoch haben diese Änderungen in den Augen der Beamtinnen und Beamten nicht dazu geführt, eine Qualitätssteigerung zu bewirken, mehr Bürgernähe zu schaffen, Effektivität und Effizienz zu steigern und schließlich die Präsenz der Polizei auf der Straße zu erhöhen. Damit verknüpft sind Einschätzungen, wonach die Organisationsänderung nicht den Kern der Probleme getroffen hat und die Gründe der Maßnahme nach wie vor nicht gänzlich nachvollzogen werden können. Von daher vertreten gut 70 % aller Befragten die Auffassung, es wäre besser bei den alten Strukturen geblieben.

Vier Befunde sind hier erwähnenswert:

1. Die Daten zeigen, dass gerade solche Mitarbeiter, die durch die Organisationsänderung stark betroffen wurden, eher positive Einschätzungen zu Aspekten der Organisationsänderung zum Ausdruck bringen. Betroffene vermeiden es damit, in veränderten Verhältnissen zu arbeiten, die sie kognitiv und evaluativ ablehnen. Fakten führen zum Einstellungswandel.
2. Die Mitarbeiter des gehobenen Dienstes stehen der erfolgten Reorganisation und ihren Effekten quantitativ gesehen positiver gegenüber als die des mittleren Dienstes.
3. Es ist festzustellen, dass die quantitativen Verhältnisse von positiv zu negativ wertenden Mitarbeitern regional sehr unterschiedlich ausfallen.
4. Die Mitarbeiter im mittleren Dienst, die die Präsenz vor allem tragen, glauben stärker als die des gehobenen Dienstes, dass sich die Präsenz verbessert hat.

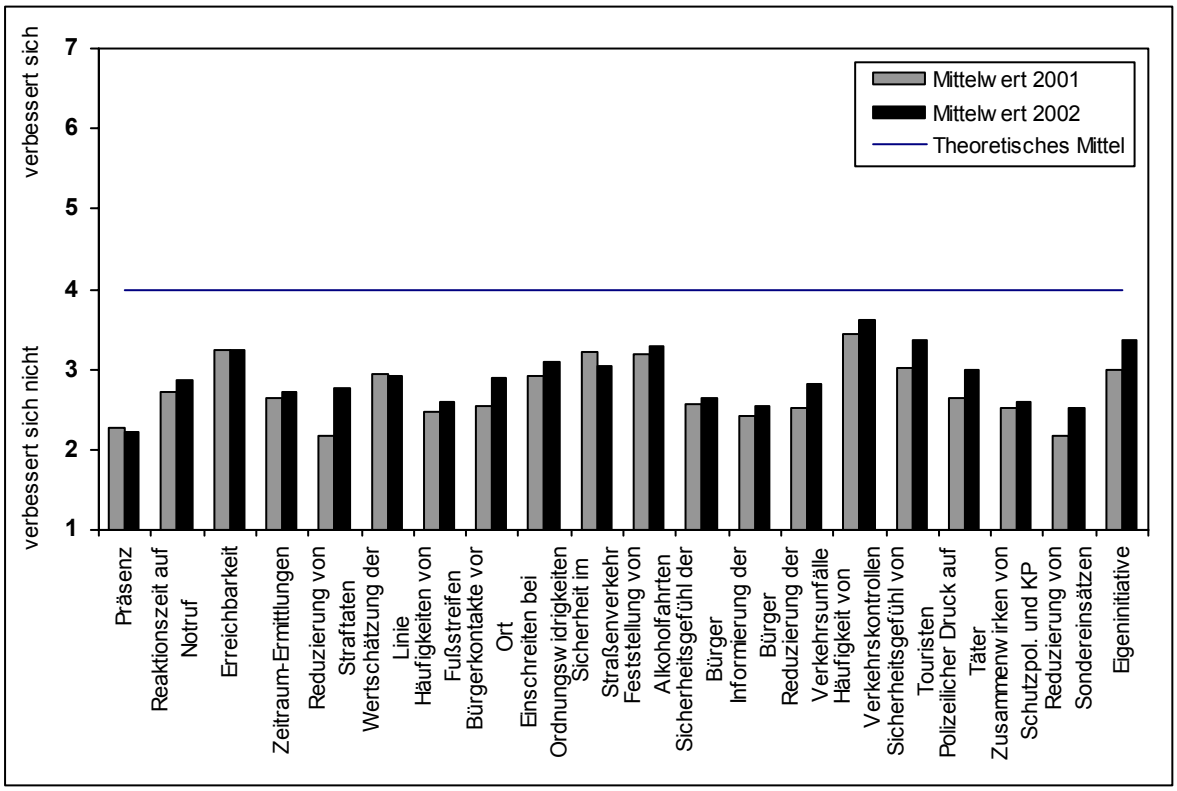

Abb. 8: Einschätzungen der Verbesserungen der Arbeits- und Dienstleistungen infolge der Organisationsänderung in 2001 : 2002

Generell herrscht Skepsis hinsichtlich positiver Auswirkungen der Reorganisation (vgl. Abb. 8). Auffällig ist allerdings, dass keinerlei Verschlechterungen, im Gegenteil, bezüglich einzelner zielführender Merkmale sogar deutliche Verbesserungen festgestellt wurden, z. B. hinsichtlich der engeren Arbeitstätigkeit und der Zusammenarbeit mit anderen Institutionen. Dies gilt auch für die Reduzierung von Straftaten, von Sondereinsätzen, und Verkehrsunfällen, für die Zunahme des polizeilichen Drucks auf Straftäter, für die Steigerung des Sicherheitsgefühls von Touristen und der Eigeninitiative sowie der Bürgerkontakte vor Ort.

Alle diese Befunde verdeutlichen, dass sich die Sinnhaftigkeit der Organisationsänderung vielen Mitarbeitern objektiv nicht erschließen ließ. Überraschend ist, dass dies auch für die Polizeivollzugsbeamten im gehobenen Dienst und vor allem für die dienstjüngeren Beamtinnen und Beamten gilt.

Die Skepsis betrifft insbesondere alle Aspekte, die eng mit den von Organisation und Leitung bewirkten Vorgängen und Maßnahmen verknüpft sind. Organisation und Leitung dienen als Blitzableiter. Hier besteht ein erheblicher Handlungsbedarf, der vermutlich nur durch eine verbesserte Führung auf den internen Ebenen und mehr Kontakt zwischen institutioneller Führung und Mannschaft zu decken ist. Ohne ein Mehr an Führung besteht die Gefahr, dass sich die aufgezeigte Bruchstelle in der Hierarchie weiter vergrößert und jegliche Veränderungsmaßnahme auf Ablehnung stößt. Diese Ablehnung erfolgt ganz und gar nicht sach-, sondern vornehmlich beziehungsbedingt. Die skeptischen Befunde der Mitarbeiterbefragung sollten folglich auch nicht „sachbezogen“ interpretiert werden (und zu vorschnellen Rücknahmen einzelner Veränderungen führen), sondern eher im Lichte der Beziehungskrise als

Aufforderung begriffen werden, über eine verbesserte Führung die Sinnhaftigkeit der erfolgten Maßnahme zu verdeutlichen und Ansatzpunkte für eine veränderte Führungs- und Steuerungspraxis auch in den Entscheidungszentren zu liefern.

4.2 Ergebnisse zur Mitarbeiterzufriedenheit und zum Engagement

Die Befunde der Nachher-Untersuchung weisen im Bereich der Mitarbeiterzufriedenheit und des Engagements eine deutliche Parallele zum Ergebnis in 2001 auf. Allerdings sticht hervor, dass insbesondere bezüglich der Bewertung des Gehalts und der Organisationsänderungen deutliche Verschiebungen ins Negative stattgefunden haben. Unklar bleibt hierbei, ob sich diese Verschiebung möglicherweise durch tatsächlich veränderte Umstände ergeben hat oder aber nur einen (trotzigen) Reflex auf die gerade erlebte Reorganisation und die damit verbundenen Ankündigungen zur Dienstpostenbewertung darstellt. Es spricht einiges für die letztere Variante, zumal sich die Einschätzungen derjenigen Polizeivollzugsbeamten, für die sich persönlich viel änderte, nicht von denen unterscheiden, für die sich persönlich nicht viel veränderte.

Betrachtet man diesen Befund in seiner Gesamtheit (vgl. Abb. 9), so fällt auf, dass am unteren Ende der Zufriedenheitsausprägung alle Aspekte zusammengefasst sind, die einmal die Dimension von Führung und Leitung der Polizei, zum anderen Gehalt und Karriere betreffen. Am oberen Ende finden sich alle Aspekte der Kooperation mit internen Kollegen und externen Partnern (unmittelbare Vorgesetzte, Kollegen, Bereitschaftspolizei, Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben) sowie die Arbeitsinhalte und die Dienstzeitregelung.

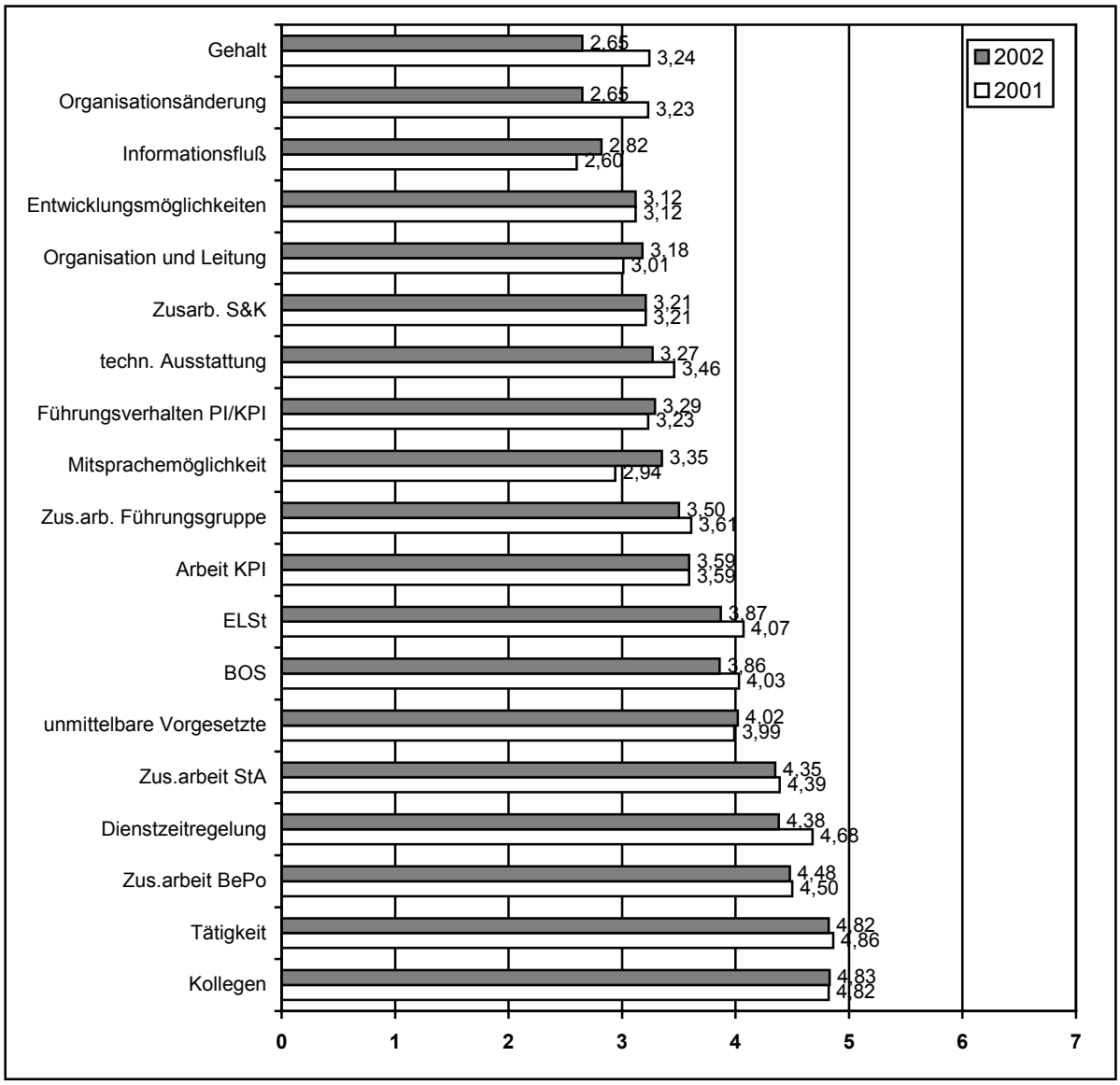

Abb. 9: Zufriedenheitsurteile der PVB im Vergleich 2001 : 2002

Dieses Bild einer aus verschiedenen Komponenten zusammengesetzten Mitarbeiterzufriedenheit zeigt auch das Ergebnis einer durchgeführten Faktorenanalyse auf (vgl. Bornewasser, 2003). Nach dieser Analyse stellt die Mitarbeiterzufriedenheit eine Komposition aus Führungs- und Leitungszufriedenheit, Partnerschafts-zufriedenheit, Arbeitszufriedenheit und Kooperationszufriedenheit dar, wobei der Führungs- und Leitungszufriedenheit eine ganz dominante Rolle zufällt.

Zum Abschluss sei kurz auf die Ausprägungen von Involvement und Commitment als Merkmalen des Arbeitsengagements und der Bindung an die und Verpflichtung gegenüber der Organisation eingegangen. Die Verhältnisse in 2002 haben sich gegenüber 2001 nicht wesentlich verändert. Die PVB sind einerseits bereit, Einsatz zu leisten und sich einzubringen, sie fühlen sich an die Arbeit und an die eigene Dienstbehörde gebunden und begreifen es nicht als Fehler, zur Polizei gegangen zu sein. Andererseits deuten einzelne Befunde das bereits angesprochene distanzierte emotionale Verhältnis an: Die Polizei stellt keine Größe dar, der man sich in bedingungsloser Akzeptanz gegenüber sieht, Dienst und Freizeit werden klar getrennt

und trotz aller positiven Bindung besteht große Skepsis hinsichtlich der Personalpolitik, die von der Polizeiführung praktiziert wird. In diesem Sinne zeigt sich eine nur schwach ausgebildete emotionale Bindung, während die inhaltliche und die organisationelle Bindung (vgl. zu dieser Differenzierung Moser, 1996) ausgeprägt sind. Dieser Befund kann in unmittelbarem Zusammenhang zu den Zufriedenheitsurteilen gesehen werden: Erneut entlädt sich der negative Affekt vor allem an Organisation und Leitung der Polizei, was seinen deutlichsten Hinweis mit dem besonders negativen Wert zur Organisationsänderung erfährt. Bindungsverluste entstehen weniger durch die Tätigkeit oder die „Polizei" als solche, als vielmehr durch die Art und Weise, wie in dieser Organisation Politik gemacht, also geführt und gesteuert wird. Hier sollte besonders darauf geachtet werden, dass nicht schon die jungen Beamten im mittleren Dienst frühzeitig die emotionale Bindung verlieren. Die Polizei verfügt über viele sich selbst als engagiert einschätzende Mitarbeiter, die jedoch die Anstrengungen der Führung nicht immer zu erkennen und zu würdigen wissen.

5. Ergebnisperspektive

Die Organisationsänderung hatte zum Ziel, die polizeilichen Prozesse in der Fläche durch eine Effektivierung und Flexibilisierung der materiellen, technischen und personellen Strukturen zu optimieren. Diese Prozesse lassen sich in die Tätigkeitsfelder Hilfeleistungen (Gefahrenabwehr), Verkehrssicherheit und Kriminalitätskontrolle einteilen. Zu diesen Bereichen wurde auf bestehende Kennzahlen aus dem Berichtswesen (z.B. Polizeiliche Kriminalstatistik, elektronische Vorgangsassistenten, Input-Daten) zurückgegriffen, teilweise wurden neue Kennzahlen ermittelt. Zusammenfassend lässt sich folgender Befund für die Prozesse und Resultate darstellen:

Die aufbauorganisatorischen Veränderungen haben entgegen zahlreicher Befürchtungen teilweise zu erheblichen Intensivierungen der polizeilichen Aufgabenerledigung geführt. Die Auswertung von Dienst- und Tätigkeitsbüchern zeigt, dass

- die Ausschöpfung der Soll-Arbeitsstunden sich insgesamt deutlich verbessert hat (von 60 auf 63%); dies gilt auch und besonders für den Schichtdienst (7% Steigerung),
- die Krankenquote hinsichtlich der Soll-Mannstunden auf unter 10% gesenkt wurde,
- die Aufwendungen für Aus- und Fortbildung angestiegen sind,
- die Präsenzquote im Schichtdienst in allen Inspektionen zugenommen hat.

Die Auswertung der Einsatzprotokolle der Einsatzleitstelle zeigt zudem, dass

- diese Stelle zunehmend vom Bürger (auch missbräuchlich) genutzt wird, was zu einer Steigerung der Notrufe um ca. 20% führte und gelegentlich eine vorübergehende Priorisierung der Bearbeitung erforderlich macht,
- die Reaktionszeiten (gemeint ist die Zeit vom Eingang bis zur Meldung, dass die Kräfte am Einsatzort eingetroffen sind) relativ konstant geblieben sind, wobei sich in der Tendenz eine Verkürzung zeigt (erfolgten in 2001 45% aller Reaktionen innerhalb von 10 Minuten, so waren es in 2002 immerhin schon gut 60%),
- die mittleren Reaktionszeiten zwischen den Inspektionen in städtischen und ländlichen Regionen entsprechend der Erwartung variieren: In der städtischen

Inspektion Greifswald sind die Reaktionszeiten signifikant geringer als in den ländlichen Inspektionen und Revieren.

Die Organisationsänderung hat insgesamt also nicht zu der von vielen Kritikern befürchteten Einbuße an Reaktionsgeschwindigkeit geführt. Die Verhältnisse haben sich im Gegenteil verbessert, wobei immer noch deutliche Differenzen sowohl zwischen Inspektionen als auch zwischen Revieren existieren.

In 2001 lagen die Reaktionszeiten für die einzelnen Inspektionsbereiche im Durchschnitt zwischen 12 und 16 Minuten, bei einem Direktionsdurchschnitt von 13:48 min. Für 2002 ergab sich ein Direktionsdurchschnitt von 17:19 min und damit zunächst einmal einen deutlichen Anstieg der Reaktionszeit. Innerhalb der Reviere variierten die Zeiten zwischen 10:53 (Stadtrevier) und 20:31 (Flächenrevier). Bereinigt man die Reaktionszeit um so genannte Ausreißer, also Einsätze mit einer Reaktionszeiten von < 1 min und > 60 min, so ergibt sich für 2001 ein Schnitt von 14,17 min und für 2002 von 14,02 min. Innerhalb der Reviere lag der höchste Wert für 2002 bereinigt bei 18,28 min, der niedrigste bei 10,53 min.

Erfreulich ist die Tendenz, dass flächendeckend die Einsätze mit einer Reaktionszeit bis 10 min von 46,5 % auf 62,6 % gesteigert werden konnten. Einen detaillierten Überblick gibt Abb. 10.

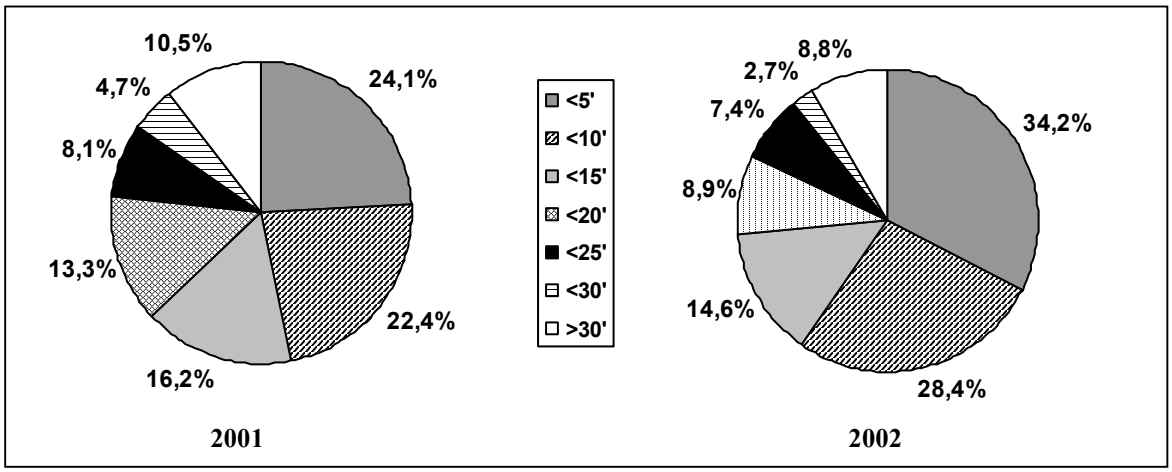

Abb. 10: Prozentuale Verteilung der Reaktionszeiten

Eine noch weiter zu verbessernde Koordination zwischen Einsatzleitstelle (ELSt) und Dienstgruppenleiter (DGL) wird zu weiteren Senkungen auch in den Flächenregionen führen.

5.1 Polizeiliche Dienstleistungen im Bereich Verkehr

Im Bereich der *Verkehrsunfallbekämpfung* wurden u. a. die Verfolgungsindizes ausgewertet. Die Verfolgungsindizes für „Überholen“ und „Geschwindigkeit“ steigerten sich gegenüber 2001 um 2,94 bzw. 10,36 Punkte. Der Index „Alkohol“ sank um 1,24 Punkte. Für Verwarnungen und Bußgelder ergab sich folgendes Bild. Die Anzahl der Verwarnungen stieg um 8,6 %, der Anteil der bezahlten Verwarnungen sogar um 10,2%. Der Anteil der Einstellungen ging mit 0,2% geringfügig zurück. Die Anzahl der an die Bußgeldstellen abgegebenen Verfahren stieg um 2 %.

Die Anzahl der *Verkehrskontrollen* in der PD sank von 2001 nach 2002 von 6.531 auf 5.825, die Zahl der dabei festgestellten Verstöße verringerte sich nur geringfügig. Für 2002 wurden in der PD durchschnittlich 8,4 Verstöße pro Kontrolle festgestellt (zwischen 5,15 – 11,45). Auffällig ist dabei, dass die Zahl der Kräfte pro registrierte Kontrolle von 2,32 auf 2,72 angestiegen ist. Im gleichen Zuge sank auch die Anzahl der registrierten Verstöße pro eingesetztem Beamten von 3,32 auf 3,09. Insgesamt sind die Kontrollaktivitäten effektiver, aber noch nicht wirklich effizienter geworden.

Bezüglich der *Geschwindigkeitskontrollen* zeigt sich ein gänzlich anderes Bild. Die Zahl der Kontrollen stieg von 1.625 in 2001 auf 2.243 in 2002. Dabei wurden in 2001 31.181 und in 2002 43.958 Verstöße registriert, davon in 2001 14.386 inner- und 16.795 außerörtlich, in 2002 24.513 respektive 19.445. Dieser Befund deutet an, dass den Geschwindigkeitskontrollen in 2002 ein neues Gewicht gegeben wurde und die innerörtliche Verfolgung erheblich zugenommen hat. Dies dürfte unmittelbar auf die Einführung der VÜD zurückzuführen sein, die sich verstärkt auf innerörtliche Kontrollen konzentrieren, während die personell reduzierte IZD weiterhin die Kontrollen im Kreisgebiet durchführt.

Die *Alkoholkontrollen* in der PD Anklam sind in 2002 um 50% angestiegen, von 8.763 auf 12.749. Die aus den Alkoholkontrollen hervorgegangenen Anzeigen steigern sich in der PD Anklam von 457 in 2001 auf 668 in 2002. Die Effizienz der Maßnahmen stieg in der PD nicht an (19,17 Kontrollen pro Anzeige in 2001; 19,08 in 2002), wenngleich es dabei auch territoriale Unterschiede gibt. Daraus ist zu schließen, dass viele Alkoholkontrollen erfolglos sind, weil Fahrer entweder weniger trinken, ungünstige Orte und Zeitpunkte für die Kontrollen gewählt wurden oder aber die Kontrollen wahllos und unspezifisch vorgenommen werden. Parallel zu diesem Anstieg resultierte von 2001 nach 2002 auch ein Zuwachs der in den Belastungsindizes ausgewiesenen körperlichen Untersuchungen.

Bezüglich der registrierten *Unfälle* ist zu vermerken, dass die Zahl aller Unfälle in der PD insgesamt leicht zurückgegangen ist, nämlich von 8.994 in 2001 auf 8.616 in 2002. Dabei ging die Zahl der Unfälle mit Personenschaden (Kat. 1-3) von 1281 auf 1248 zurück, die der Unfälle mit schwerwiegendem Sachschaden (Kat. 4) stieg von 469 auf 509 an. Die Zahl der Unfälle mit Sachschaden, bei denen Alkohol im Spiel war, sank von 120 auf 99. Die Zahl der Getöteten stieg von 43 auf 44, die der Schwerverletzten fiel um 58 auf 445 und die der Leichtverletzten sank von 1291 auf 1204.

Es zeigt sich deutlich, dass es von 2001 nach 2002 nicht gelungen ist, die Unfallzahlen durch die Kontrollmaßnahmen drastisch zu reduzieren. Das Unfallaufkommen ist fast konstant geblieben. Die Unfallursachen Alkohol, Geschwindigkeit und Überholen sind durch geeignete Kontrollmaßnahmen leicht zurückgedrängt worden (Alkohol -11; Geschwindigkeit -41; Überholen -41), wobei in der PD im Jahr 2002 immer noch 201 Unfälle der Kategorie 1-4 auf Alkohol, 415 auf überhöhte Geschwindigkeit und 98 auf unangemessenes Überholen zurückzuführen waren (insgesamt 1.757). Gerade diese Befunde zeigen erneut, dass durch polizeiliche Kontrollmaßnahmen nur begrenzt Einfluss auf das Unfallgeschehen zu nehmen ist.

Insgesamt deutet die überwiegende Zahl der Befunde an, dass die polizeilichen Dienstleistungen im Straßenverkehr zum Jahr 2002 hin deutlich intensiviert wurden und sich im Ergebnis verbessern ließen. Dies gilt durchweg für die Zahl der

Verkehrskontrollen, der Verwarnungen und der ergriffenen Maßnahmen. Trotz dieser Intensivierung des Kontrollverhaltens hat sich die Zahl der Verkehrsunfälle aber nicht weiter reduzieren lassen, wobei gerade die Unfallursachen Alkohol, überhöhte Geschwindigkeit und Überholen nicht in dem Maße ausgeschaltet werden konnten, wie dies über Zielvereinbarungen angestrebt war. Im Ergebnis zeigt sich, dass im gesamten Zuständigkeitsbereich der PD zu wenig effiziente Alkoholkontrollen durchgeführt wurden, wodurch die getroffenen Zielvereinbarungen in Sachen Fahndungsindex Alkohol nicht erreicht werden.

5.2 Entwicklungen auf dem Gebiet der Kriminalitätskontrolle

Auch in Anbetracht der bekannten „Schwächen“ der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) ist ein Vergleich der Angaben aus den Jahren 2001 und 2002 dienlich, um mögliche Auswirkungen der Reorganisation auf die *Kriminalitätskontrolle* zu prüfen. Die Anzahl der erfassten Fälle sank 2002 gegenüber 2001 um ca. 6%. Damit setzte sich die Entwicklung aus den Vorjahren fort. Trotz weiter sinkender Einwohnerzahlen konnte auch die Häufigkeitszahl gesenkt werden. Bei der Anzahl der aufgeklärten Fälle konnte im Gegensatz zu 2001 keine weitere Steigerung erreicht werden. Die Aufklärungsquote lag aber mit 61 % deutlich über den Werten der Vorjahre. In der über den elektronischen Vorgangsassistenten geführten Eingangsstatistik war 2002 mit 40.275 erfassten Sachverhalten ebenfalls ein Rückgang von 10 % zu verzeichnen.

Im Gesamtbild zeigt sich, dass die Organisationsänderung mit einer durchgängigen Reduktion der Fallzahlen und einer Steigerung der Aufklärungsquoten insbesondere im Bereich der Diebstahlsdelikte einherging. Diese Entwicklungen lagen jedoch im Trend und sind der Organisationsänderung vermutlich nicht ursächlich zuzuschreiben. Allerdings wurde der Trend durch die Organisationsänderung auch nicht aufgehalten. Zu fragen bleibt, worauf diese trendmäßig günstige Entwicklung zurückzuführen ist. Angesichts der oft bestätigten Annahme, wonach Kriminalität ein sehr konstantes Phänomen darstellt (vgl. Kaiser, 1997), sind die dokumentierten Erfolge der Polizei in der PD Anklam höchst beachtenswert. Aus der Perspektive eines fundierten und systematischen Qualitätsmanagements scheint es unerlässlich, die Validität der Befunde zu sichern und die polizeiinternen Verursachungen (im Bereich von Qualifizierung oder Prozessen) aufzuzeigen und weiterzuentwickeln.

6. Eine prozessanalytisch orientierte Erörterung wird im nächsten Schritt angestrebt

Die Reorganisationsmaßnahme wurde faktisch umgesetzt und abgeschlossen. Die Auswirkungen können noch nicht endgültig bewertet werden. Auch wenn die Abstände der beiden Vorher- und Nachhermessungen nur einen kurzen Zeitraum abdecken, überwiegen aber offenbar die positiven Eindrücke. Dies kommt insbesondere in der Bewertung der Polizeiarbeit durch die Bürger zum Ausdruck, aber auch die ermittelten Ergebnisse tragen zu diesem vorläufig positiven Befund bei. „Getrübt“ wird das Bild durch die vermutlich eher emotional geprägten Einschätzungen der Mitarbeiter, auch wenn sich bei ihnen Anzeichen einer positiven Bewertung leistungsnaher Kriterien zeigen.

Die mit der Reorganisation verbundene Zentralisierung einzelner Funktionen in den PI (VÜD, KK) und gleichzeitig eine organisatorische Annäherung der Polizei an die Bürger in den Polizeirevieren und Polizeistationen trägt erste Erfolge. Letztlich läuft die Reorganisation auf eine Art mobiles und flexibles Netzwerk hinaus, das über die gesamte Region gespannt ist und Einsatzbeamte, Kontaktbeamte und Ermittlungsbeamte dauerhaft auf die Straße und in Kontakt zu den Bürgern bringt. Mit der Zusammenlegung von Inspektionen und der Zentralisierung von administrativen Aufgaben wird es längerfristig auch zu einer Verschlankung der erforderlichen Führungsstellen und damit zu einer Veränderung der Stellenstruktur kommen. Solche Effekte sind innerhalb eines Jahres nicht zu realisieren, sondern verlangen eine weit in die Zukunft hineinreichende Perspektive.

Möglicherweise haben die Mitarbeiter im operativen Bereich diese Perspektive nicht hinreichend erkennen können. Einzelne Signale im Kontext der Reorganisation haben evtl. sogar gegenteilige Befürchtungen ausgelöst. So wurde

- z. B. die Zahl der Stabsmitarbeiter im Zuge der Reorganisation nicht wesentlich vermindert (sie liegt bei knapp 18%),
- die Dienstpostenbewertung, die eine Höherbewertung der operativen Aufgaben im Streifendienst und im Ermittlungsbereich vorsieht, bislang nicht durchgreifend und zu Lasten der Stabsfunktionen realisiert,
- die Ressourcenverantwortung nicht im erwarteten Maß an die Entscheidungsträger vor Ort delegiert. Die traditionelle, stabbasierte Führung blieb bislang weitgehend unangetastet, ebenso die damit verknüpfte Problematik der Vervielfältigung von Steuerungsfunktionen. Diese Problematik drängt sich umso intensiver auf, je kleiner die Behörde/Dienststelle ist und je geringer die Kontrollspanne ausfällt.

Im Vordergrund der Reorganisation standen bislang aufbauorganisatorische Aspekte und die Effektivität von polizeilichen Maßnahmen. Die ablauforganisatorische Seite wurde bislang nicht fokussiert. Von daher sollten nunmehr gezielte Anstrengungen unternommen werden, die zentralen Prozesse und Abläufe und die Schnittstellen zwischen PD, PI und PR detaillierter zu analysieren. Solange dies nicht geschieht, wird die Reorganisation nicht die Effekte zeitigen, die sie potenziell in sich trägt (z. B. steht zu vermuten, dass viel Potenzial ohne großen bürgernahen Nutzen gebunden ist und in ein zu verbesserndes Berichtswesen und in Doppelarbeit gesteckt wird).

Die begonnene aufbauorganisatorische Veränderung sollte von daher um einen ablauforganisatorischen Wandel ergänzt werden. Dies setzt jedoch intensive Prozessanalysen sowohl im Bereich der Kernprozesse der polizeilichen Sachbearbeitung (z. B. Anzeigenaufnahme) als auch im Bereich der Stützprozesse (z. B. Beschaffung, Wartung, Fortbildung, Dokumentation) voraus (vgl. dazu Gaitanides et al., 1994; Becker et al., 2003). Die Qualität der polizeilichen Sachbearbeitung lässt sich letztlich über solche Analysen sehr viel detaillierter bestimmen und verbessern als über Statistiken und Dokumente, die nach wenig durchschaubaren Richtlinien erstellt und weiterverarbeitet werden. Die vielfältigen Stabsprodukte sind in der Regel Ergebnis eines zeitaufwändigen Informationsverarbeitungsprozesses, der sich weit abgehoben vom prozessualen Geschehen vor Ort abspielt. Dieses prozessuale Geschehen in der Kooperation und in der Hierarchie gilt es mit geeigneten Verfahren im Zusammenspiel der Ebenen direkter zu erfassen. Erste Ansätze hierzu gibt es bereits in der Landespolizei Mecklenburg-Vorpommern.

Diese Ansätze sollen um eine systematische Untersuchung ergänzt werden. Folgende Fragestellungen stehen im Mittelpunkt des geplanten Projekts:

1. Wie verlaufen operative Prozesse über verschiedene Stellen in horizontaler kooperativer Beziehung?
2. Wie verlaufen Prozesse über verschiedene Instanzen, also in vertikaler Beziehung?
3. Wie sind horizontale und vertikale Prozesse miteinander verknüpft?
4. Welche Rolle spielen Führungsprozesse in diesem Prozessverlauf?
5. Wie wirken sich Defizite in diesem Prozess auf die Mitarbeiterzufriedenheit aus?

Ziel des Projektes ist eben diese Beschreibung und Analyse der Kernprozesse polizeilicher Tätigkeit sowie der jeweiligen Führungs- und Informationsprozesse sowie der Stützprozesse in den entsprechenden administrativen Stabsbereichen im Rahmen der gegenwärtigen Aufbauorganisation. Ferner ist angestrebt, die Auswirkungen dieser Prozesse auf die Mitarbeiterzufriedenheit und die Einschätzungen zur Führung und Leitung zu untersuchen (vgl. Ashkanasy et al. 2002). Im Zentrum stehen Prozesse der Informationsgewinnung, -weitergabe und -verarbeitung sowie der daraus abzuleitenden Einsatzplanung und -bewältigung (Strategie und Taktik). In diesem Kontext wird auch die Rolle der Führungskräfte als Prozessverantwortliche und Informationsvermittler zwischen Basis und Stab thematisiert

Darauf aufbauend werden vorhandene systemische Schwachstellen und Redundanzen, z.B. in Form von Naht- und Schnittstellenproblemen festgestellt. Im Ergebnis sollen

- Möglichkeiten einer Optimierung und Standardisierung polizeilicher Prozesse aufgezeigt,
- Möglichkeiten eines verbesserten Informationsmanagements, das Auswirkungen auf die polizeilichen Kernprozesse hat, analysiert und
- Anregungen für aufbauorganisatorische Veränderungen, z.B. im Zusammenhang mit der beabsichtigten Kommunal- und Funktionalreform gewonnen

werden, um so insgesamt zu einer weiteren Steigerung der Effizienz polizeilichen Handelns in den nächsten Jahren beitragen zu können.

Die vorgesehene Prozessanalyse bezieht sich auf Kfz-Delikte, weil damit ein Deliktsfeld vorliegt, dass einerseits die Aufgaben der Polizei in ganzer Breite abdeckt, andererseits von hoher Frequenz des Fallaufkommens geprägt ist, so dass empirisch gesicherte Aussagen möglich sind.

An diesem Deliktfeld lassen sich die drei Prozessgruppen differenzieren, die zur erfolgreichen Bekämpfung des Phänomens erforderlich sind:

1. konzeptuelle Prozesse, die strategische und taktische Standards für Prävention und Repression setzen,
2. operative Prozesse, die die konkrete Bewältigung der Lage und des konkreten Einzelfalles beschreiben,
3. evaluative Prozesse, die zur Veränderung von Einsatzkonzeptionen führen.

Entscheidend kommt es darauf an, dass diese drei Prozessgruppen in einem fortlaufenden Prozess immer wieder neu verknüpft werden, um eine effektive und effiziente Lagebewältigung zu gewährleisten. In diesem Sinne trägt die Untersuchung auch dynamischen Charakter.

Die operativen Prozesse umfassen auf den Einzelfall bezogene, aber auch von diesem losgelöste Phasen der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, nämlich

- Phase 1: die sekundärpräventiv wirkende offene polizeiliche Präsenz
- Phase 2: die offene und verdeckte Aufklärung
- Phase 3: der 1. Angriff, insbesondere die damit verbundene Fahndungs- und Tatortarbeit
- Phase 4: die weiterführenden Ermittlungshandlungen bis hin zur Abgabe an die Staatsanwaltschaft
- Phase 5: die anlassunabhängigen Personen- und Sachfahndungen und
- Phase 6: die tertiärpräventiv wirkenden Gefahrenabwehrmaßnahmen (z.B. erkennungsdienstliche Behandlung, Anhalte- oder Beobachtungsmeldungen, polizeiliche Beobachtung)

Auf diesen Phasenablauf aufgesetzt erfolgen in vertikaler Richtung Informationsverarbeitungsprozesse. Zentrale Annahme der vorliegenden Studie ist, dass aus den operativen Kernprozessen abgeleitete Informationen über unmittelbare Führungskräfte an andere Führungskräfte und Stabsstellen fließen. Durch Verarbeitung, Verdichtung, Vergleich und Dokumentation dieser Informationen werden Produkte wie Statistiken oder Lagebilder erzeugt. Diese werden wiederum über Führungskräfte zurück gemeldet und sollen zu Veränderungen des strategischen und taktischen Einsatzverhaltens führen. Zu analysieren ist, ob dieser Prozess über die einzelnen Instanzen in sich geschlossen ist, oder aber ob es zu Unterbrechungen kommt, so dass zwei oder mehrere in sich geschlossene Kreise laufen, die aber nicht mehr miteinander verbunden sind. In diesem Fall käme es zu einer Lücke zwischen Basis und Leitung. Es wird letztlich also untersucht, wie informationelle Stabsprodukte als Ergebnisse von diversen operativen Kern-, sowie administrativen Stütz-, Führungs- und Informationsprozessen miteinander verknüpft und verarbeitet werden.

Dieses skizzierte Projekt kann als ein organischer Schritt zur weiteren Reorganisation begriffen werden. Auf diese Weise erfährt die bereits erfolgte Änderung der Aufbauorganisation eine wünschenswerte Ergänzung in ablauforganisatorischer Hinsicht.

Literatur:

Ashkanasy, N. M., Zerbe, W. J. & Härtel, C. E. J. (Eds.) (2002). Managing emotions in the workplace. New York: Sharp.

Becker, J., Kugeler, M. & Rosemann, M. (2003). Prozessmanagement. Ein Leitfaden zur prozessorientierten Organisationsgestaltung. Springer: Berlin.

Bornewasser, M. (2003). Mitarbeiterzufriedenheit in der Polizei: Erfassung veränderbarer Einstellungen zur Arbeit oder Messung von änderungsresistenten Vorurteilen? In C. Lorei (Hrsg.), Polizei & Psychologie. Kongressband der Tagung „Polizei & Psychologie“ am 18. und 19. März 2003 in Frankfurt am Main (S. 129-157). Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft.

Bornewasser, M., Krense, T. & Mächler, G. (2002). Kriminologische Regionalanalyse Greifswald. Universität Greifswald.

Fuchs, H. (2002). Untersuchung der Entstehungsbedingungen für Widerstandsverhalten von Organisationsangehörigen bei strukturellen Veränderungen am Beispiel der Polizei des Landes Sachsen-Anhalt. Frankfurt: Lang.

Gaitanides, M., Scholz, R., Vrohlings, A. & Raster, M. (1994). Prozeßmanagement. Wien: Hanser.

Groll, K. & Lander, B. (2000). Entwicklung des Vertrauens der Bevölkerung in die Polizei 1984-1995. In K. Liebl & T. Ohlemacher (Hrsg.), Empirische Polizeiforschung. Interdisziplinäre Perspektiven in einem sich entwickelnden Forschungsfeld (S. 92-113). Herbolzheim: Centaurus.

Hager, W., Patry, J.-L. & Brezing, H. (2000). Evaluation psychologischer Interventionsmaßnahmen. Bern: Huber.

Kaiser, G. (1997). Kriminologie. Heidelberg: Müller.

Kaplan, R. S. & Norton, D. P., 1997: Balanced Scorecard. Strategien erfolgreich umsetzen. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

Moser, K. (1996). Commitment in Organisationen. Bern: Huber.