

Christina Stoiber

**Die neuen Steuerungs-
elemente in den Polizeien
von Bund und Ländern**

**Polizeiarbeit im Spannungsfeld
zwischen Recht und Reform**

Band 18

**Bochumer Schriften
zur Rechtsdogmatik
und Kriminalpolitik**



Bochumer Schriften
zur Rechtsdogmatik und Kriminalpolitik

Herausgegeben von

Thomas Feltes, Rolf Dietrich Herzberg und Holm Putzke

Band 18

Die neuen Steuerungselemente in den Polizeien von Bund und Ländern

Polizeiarbeit im Spannungsfeld
zwischen Recht und Reform

Christina Stoiber



2011

Felix-Verlag • Holzkirchen/Obb.

Stoiber, Christina: Die neuen Steuerungselemente in den Polizeien von Bund und Ländern. Polizeiarbeit im Spannungsfeld zwischen Recht und Reform / von Christina Stoiber – Holzkirchen: Felix-Verlag, 2011 (Bochumer Schriften zur Rechtsdogmatik und Kriminalpolitik; Bd. XVIII), Zugl.: Bochum, Univ., Diss., 2011

ISBN 978-3-86293-518-5

© 2011 Felix-Verlag GbR, Sufferloher Str. 7, D-83607 Holzkirchen/Obb.

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck und sonstige Vervielfältigung, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung des Verlags und Quellenangabe.

Druck: AZ Druck und Datentechnik GmbH, Kempten (Allgäu)

Printed in Germany

ISBN 978-3-86293-518-5

Meinen Eltern
Beatrix und Helmut Hillenbrand
in Liebe und Dankbarkeit

Vorwort

Diese Arbeit wurde im Sommersemester 2011 an der Ruhr-Universität Bochum als Dissertation angenommen. Ein besonderer Dank gilt Herrn Prof. *Dr. Thomas Feltes* für die ausgezeichnete Betreuung sowie für die Möglichkeit der Teilnahme an der Summer School 2010, die nicht nur für die vorliegende Arbeit, sondern auch für mich persönlich eine große Bereicherung und ein unvergessliches Erlebnis war. Herrn Prof. *Dr. Gereon Wolters* danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Herrn Prof. *Dr. Rolf Ritsert* und Frau *Mirjam Pekar* danke ich für die sehr gute Zusammenarbeit während meiner Tätigkeit an der DHPol.

Mein herzlichster Dank gilt meiner Familie und meinem Mann, *Michael Stoiber*, für die stetige Unterstützung in den vergangenen drei Jahren sowie *Sarah Schmalbrock*, *Manuel Blattner* und meiner lieben Schwester und meinem größten Vorbild, *Dr. Carola Hillenbrand*.

Steppach, August 2011

Christina Stoiber

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Einleitung.....	1
1 Einführung in das Thema.....	1
2 Überblick über die Arbeit	4
Kapitel I: Das Spannungsverhältnis zwischen rechtsstaatlichen Grundlagen der Polizei und betriebswirtschaftlichen Prinzipien	7
1 Rechtsstaatliche Grundlagen der Polizei	8
1.1 Aufgaben und Ziele der Polizei.....	8
1.2 Hoheitliche Aufgabenerfüllung.....	11
1.3 Das Rechtsstaatsprinzip als übergeordneter Handlungsgrundsatz	12
1.4 Finanzierung der Polizei.....	15
2 Gegenüberstellung privatwirtschaftlicher und polizeilicher Grundlagen.....	18
2.1 Unternehmensziele	18
2.2 Wirtschaftlichkeitsprinzip	20
2.3 Kundenorientierung.....	21
2.4 Ergebnisorientierung	23
2.5 Privatautonomie	24
3 Fazit	25
Kapitel II: Einführung und Entwicklung der neuen Steuerungselemente in den Polizeien von Bund und Ländern	27
1 Einfluss der allgemeinen Staatsentwicklung	27
1.1 Die Polizei im Staatsgefüge	27
1.2 Allgemeine Verwaltungsreformen auf Bundes- und Landesebene.....	29
1.3 Auswirkungen allgemeiner Verwaltungsreformen auf die Polizeien.....	32
2 Reformbegünstigende Faktoren.....	34
2.1 Der Einfluss der gesellschaftlichen Entwicklung.....	34
2.2 Veränderte Arbeitsbedingungen.....	38
2.3 Die wirtschaftliche Situation der öffentlichen Haushalte	40
2.4 Internationaler Reformdruck in der Polizeiverwaltung.....	41
3 Theoretische Erklärungsansätze und pragmatischer Managerialismus	43
3.1 Public Choice-Theorie.....	44
3.2 Institutionenökonomische Ansätze	44
3.3 Der pragmatische Ansatz des Managerialismus.....	47

4	Entwicklung der neuen Steuerungselemente in der Polizei.....	47
4.1	Heterogene Entwicklungen in den Polizeien des Bundes und der Länder.....	47
4.2	Entwicklungsphasen der Reformbewegungen nach Ritsert.....	52
4.3	Organisationskultur als erfolgskritischer Faktor.....	57
5	Fazit.....	60
Kapitel III: Neue Steuerungselemente in der Polizei: Darstellung ausgewählter rechtlicher Problemfelder		61
1	Einleitung.....	61
1.1	Berührungspunkte neuer Steuerungselemente mit Rechtsvorschriften.....	61
1.2	Die Paradigmenverschiebung als Untersuchungsansatz	62
1.3	Themenkomplexe der Untersuchung.....	63
2	Privatisierung als Folge der neuen Steuerungselemente.....	63
2.1	Privatisierung im Rahmen der neuen Steuerungselemente	63
2.2	Klassifizierung der Privatisierungsformen	65
2.3	Abgrenzung zu anderen Formen des Aufgabenübergangs auf Private	69
2.4	Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierungen in der Polizei.....	71
2.5	Fazit	88
3	Dezentralisierung als Folge der neuen Steuerungselemente.....	88
3.1	Dezentrale Ressourcenverantwortung	89
3.2	Dezentrale Sachverantwortung am Beispiel von Zielvereinbarungen	92
3.3	Controlling als Konsequenz der Dezentralisierung.....	104
4	Ökonomisierung als Folge der neuen Steuerungselemente	113
4.1	Wirtschaftlichkeit als Bestandteil der neuen Steuerungselemente.....	113
4.2	Wirtschaftlichkeit bei der Gewährleistung der inneren Sicherheit.....	119
4.3	Wirtschaftlichkeit und polizeilicher Handlungsauftrag.....	126
4.4	Fazit	137
5	Wettbewerbsorientierung als Folge der neuen Steuerungselemente	138
5.1	Wettbewerbsorientierung im Rahmen der neuen Steuerungselemente	138
5.2	Vereinbarkeit von Benchmarking und rechtlichen Rahmenbedingungen.....	141
5.3	Fazit	143
6	Qualitätsorientierung als Folge der neuen Steuerungselemente	144
6.1	Qualitätsorientierung im Rahmen der neuen Steuerungselemente.....	144
6.2	Qualität und ihre Messbarkeit in der Polizei	145
6.3	Qualitätsmanagement in der Polizei.....	149
6.4	Fazit	159
Kapitel IV: Schlussbetrachtung.....		161
Literaturverzeichnis.....		169

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XVII
Einleitung.....	1
1 Einführung in das Thema.....	1
2 Überblick über die Arbeit	4
Kapitel I: Das Spannungsverhältnis zwischen rechtsstaatlichen Grundlagen der Polizei und betriebswirtschaftlichen Prinzipien	7
1 Rechtsstaatliche Grundlagen der Polizei	8
1.1 Aufgaben und Ziele der Polizei.....	8
1.1.1 Aufgaben der Landespolizeien	8
1.1.2 Aufgaben der Bundespolizei und des Bundeskriminalamts	9
1.1.3 Vorrang gemeinwohlbezogener Tätigkeiten	9
1.1.4 Wandel des Aufgabenverständnisses	10
1.2 Hoheitliche Aufgabenerfüllung.....	11
1.3 Das Rechtsstaatsprinzip als übergeordneter Handlungsgrundsatz	12
1.3.1 Verfassungsrechtlicher Rang und Inhalte des Rechtsstaatsprinzips.....	12
1.3.2 Formelle und organisationsrechtliche Konsequenzen	13
1.4 Finanzierung der Polizei.....	15
2 Gegenüberstellung privatwirtschaftlicher und polizeilicher Grundlagen.....	18
2.1 Unternehmensziele	18
2.2 Wirtschaftlichkeitsprinzip	20
2.3 Kundenorientierung.....	21
2.4 Ergebnisorientierung	23
2.5 Privatautonomie	24
3 Fazit	25
Kapitel II: Einführung und Entwicklung der neuen Steuerungselemente in den Polizeien von Bund und Ländern	27
1 Einfluss der allgemeinen Staatsentwicklung	27
1.1 Die Polizei im Staatsgefüge	27
1.1.1 Verhältnis zu den Staatsgewalten.....	27
1.1.2 Staatsverständnis und Beziehungen zu anderen Akteuren	28
1.1.3 Rechtssystem und Staatstradition.....	28
1.1.4 Verhältnis zur Politik.....	29
1.2 Allgemeine Verwaltungsreformen auf Bundes- und Landesebene.....	29
1.3 Auswirkungen allgemeiner Verwaltungsreformen auf die Polizeien.....	32

2	Reformbegünstigende Faktoren	34
2.1	Der Einfluss der gesellschaftlichen Entwicklung	34
2.1.1	Die Übernahme des Dienstleistungsgedankens in die Polizei	34
2.1.2	Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Polizei	36
2.2	Veränderte Arbeitsbedingungen	38
2.2.1	Die zunehmende Zentralisierungs- und Europäisierungstendenz	38
2.2.2	Die veränderten Anforderungen der Mitarbeiter an den Dienstgeber	39
2.3	Die wirtschaftliche Situation der öffentlichen Haushalte	40
2.4	Internationaler Reformdruck in der Polizeiverwaltung	41
3	Theoretische Erklärungsansätze und pragmatischer Managerialismus	43
3.1	Public Choice-Theorie	44
3.2	Institutionenökonomische Ansätze	44
3.2.1	Property Rights-Theorie	45
3.2.2	Transaktionskostentheorie	46
3.2.3	Principal Agent-Theorie	46
3.3	Der pragmatische Ansatz des Managerialismus	47
4	Entwicklung der neuen Steuerungselemente in der Polizei	47
4.1	Heterogene Entwicklungen in den Polizeien des Bundes und der Länder	47
4.1.1	Polizeihöhe der Länder	47
4.1.2	Bundes- und Landesspezifische Entwicklungsfaktoren	49
4.2	Entwicklungsphasen der Reformbewegungen nach Ritsert	52
4.2.1	Pionierphase	52
4.2.2	Anpassungsphase	54
4.2.3	Phase der pragmatischen Organisationsentwicklung	55
4.3	Organisationskultur als erfolgskritischer Faktor	57
5	Fazit	60

Kapitel III: Neue Steuerungselemente in der Polizei: Darstellung ausgewählter rechtlicher Problemfelder

1	Einleitung	61
1.1	Berührungspunkte neuer Steuerungselemente mit Rechtsvorschriften	61
1.2	Die Paradigmenverschiebung als Untersuchungsansatz	62
1.3	Themenkomplexe der Untersuchung	63
2	Privatisierung als Folge der neuen Steuerungselemente	63
2.1	Privatisierung im Rahmen der neuen Steuerungselemente	63
2.2	Klassifizierung der Privatisierungsformen	65
2.2.1	Gebäuchliche Differenzierungen des Privatisierungsbegriffs	65
2.2.1.1	Formelle Privatisierung (Organisationsprivatisierung)	66
2.2.1.2	Materielle Privatisierung (Aufgabenprivatisierung)	66
2.2.1.3	Funktionale Privatisierung (Erfüllungs- oder Vollzugsprivatisierung)	67
2.2.1.4	Vermögensprivatisierung	67

2.2.2	Alternative Einteilung	68
2.3	Abgrenzung zu anderen Formen des Aufgabenübergangs auf Private	69
2.3.1	Aufgabenkritik.....	69
2.3.2	Eigenständige Aufgabenübernahme.....	70
2.4	Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierungen in der Polizei	71
2.4.1	Die Privatisierung der Verantwortung.....	71
2.4.2	Privatisierung der Organisationsform.....	73
2.4.3	Privatisierung der Handlungsform	74
2.4.4	Privatisierung der Aufgabe.....	76
2.4.5	Privatisierung der ausführenden Hand	76
2.4.5.1	Staatliches Gewaltmonopol als Privatisierungsgrenze	77
2.4.5.1.1	Inhalt des Gewaltmonopols.....	77
2.4.5.1.2	Gewaltmonopol und Privatisierung in der Polizei.....	78
2.4.5.2	Grundrechte als Privatisierungsgrenze	82
2.4.5.3	Demokratieprinzip als Privatisierungsgrenze	83
2.4.5.4	Sozialstaatsprinzip als Privatisierungsgrenze	84
2.4.5.5	Garantie des Berufsbeamtentums als Privatisierungsgrenze	85
2.5.	Fazit.....	88
3	Dezentralisierung als Folge der neuen Steuerungselemente	88
3.1	Dezentrale Ressourcenverantwortung.....	89
3.1.1	Dezentrale Budgetierung als Bestandteil neuer Steuerungselemente	89
3.1.2	Wechsel von der in- zur outputorientierten Budgetierung	90
3.1.3	Auswirkungen auf polizeiliche Handlungsmuster.....	91
3.1.4	Fazit	92
3.2	Dezentrale Sachverantwortung am Beispiel von Zielvereinbarungen	92
3.2.1	Zielvereinbarungen als Bestandteil neuer Steuerungselemente	93
3.2.2	Rechtliche Qualität der Zielvereinbarungen.....	96
3.2.2.1	Verwaltungsakte	96
3.2.2.2	Rechtsverordnungen und Satzungen.....	96
3.2.2.3	Vertragliche Bindungen	96
3.2.2.4	Verwaltungsvorschriften.....	98
3.2.2.5	Eigenständige Konstrukte	98
3.2.3	Auswirkungen auf polizeiliche Handlungsmuster.....	98
3.2.3.1	Zielvorgaben als Einschränkung des Legalitätsprinzips.....	98
3.2.3.2	Kompetenzverlagerung durch Zielvereinbarungen.....	99
3.2.3.3	Dezentrale Zielumsetzung	102
3.2.3.3.1	Ungleichbehandlung durch unterschiedliche Behörden	102
3.2.3.3.2	Ungleichbehandlung innerhalb einer Behörde...	103
3.2.4	Fazit	104

3.3	Controlling als Konsequenz der Dezentralisierung.....	104
3.3.1	Grundlagen des Controlling.....	105
3.3.1.1	Begriff.....	105
3.3.1.2	Ziele.....	107
3.3.2	Controlling in den Polizeien am Beispiel der Balanced Scorecard.....	108
3.3.2.1	Einführung und Ausgestaltung des Controllings in der Polizei.....	108
3.3.2.2	Auswirkungen des Controlling in der Polizei.....	109
3.3.2.3	Die Balanced Scorecard in der Polizei.....	110
3.3.3	Fazit.....	112
4	Ökonomisierung als Folge der neuen Steuerungselemente.....	113
4.1	Wirtschaftlichkeit als Bestandteil der neuen Steuerungselemente.....	113
4.1.1	Effizienz- und Effektivitätssteigerung als zentrale Intension.....	113
4.1.2	Kosten- Leistungsrechnung.....	115
4.1.3	Produktorientierter Haushalt.....	116
4.1.4	Wirtschaftliche Ausrichtung als Teilaspekt der Balanced Scorecard....	118
4.1.5	Budgetierung und dezentrale Ressourcenverwaltung.....	118
4.2	Wirtschaftlichkeit bei der Gewährleistung der inneren Sicherheit.....	119
4.2.1	Wirtschaftlichkeit: Begriff und Nutzen für die Polizei.....	119
4.2.2	Gesetzliche Verankerung der Wirtschaftlichkeit in den Polizei.....	122
4.2.2.1	Haushaltsrechtliche Vorschriften.....	123
4.2.2.2	Vergaberechtliche Grundsätze.....	125
4.2.2.3	Sondernormen in den Polizeigesetzen.....	125
4.2.2.4	Freiwillige Polizeidienste und Sicherheitswachen.....	126
4.3	Wirtschaftlichkeit und polizeilicher Handlungsauftrag.....	126
4.3.1	Gebundene Entscheidungen und Ermessensentscheidungen.....	127
4.3.1.1	Gebundene Entscheidungen.....	127
4.3.1.2	Entscheidungen mit Ermessens- und Beurteilungsspielraum.....	127
4.3.2	Wirtschaftlichkeit bei präventivem polizeilichen Handeln.....	128
4.3.3	Wirtschaftlichkeit bei repressivem polizeilichen Handeln.....	129
4.3.3.1	Das Legalitätsprinzip als Maßstab für Strafverfolgungsmaßnahmen.....	130
4.3.3.2	Gesetzliche Ausnahmen vom Legalitätsprinzip.....	131
4.3.3.3	Legalitätseinschränkungen durch wirtschaftliche Kriterien.....	132
4.3.3.3.1	Keine absolute Strafpflicht des Staates.....	133
4.3.3.3.2	Absehen von der Strafverfolgung bei Ressourcenüberschuss.....	133
4.3.3.3.3	Absehen von der Strafverfolgung bei Ressourcenmangel.....	134
4.3.4	Wirtschaftliche Überlegungen auf der Einnahmeseite.....	136
4.4	Fazit.....	137

5	Wettbewerbsorientierung als Folge der neuen Steuerungselemente	138
5.1	Wettbewerbsorientierung im Rahmen der neuen Steuerungselemente.....	138
5.1.1	Benchmarking: Begriff und Entstehung.....	138
5.1.2	Einführung von Benchmarking und Vergleichsringen in der Polizei ...	139
5.1.3	Besonderheiten des Benchmarking in der Polizei	140
5.2	Vereinbarkeit von Benchmarking und rechtlichen Rahmenbedingungen.....	141
5.3	Fazit.....	143
6	Qualitätsorientierung als Folge der neuen Steuerungselemente.....	144
6.1	Qualitätsorientierung im Rahmen der neuen Steuerungselemente	144
6.2	Qualität und ihre Messbarkeit in der Polizei.....	145
6.2.1	Qualität der Polizeiarbeit.....	145
6.2.2	Messbarkeit der Qualität.....	147
6.3	Qualitätsmanagement in der Polizei.....	149
6.3.1	Kundenorientierung.....	153
6.3.1.1	Kunden der Polizei.....	153
6.3.1.2	Bürger als Kunden	154
6.3.1.3	Verringerung der Abschottungsgefahr durch Kundenorientierung	154
6.3.1.4	Grenzen der Kundenorientierung.....	155
6.3.1.5	Fazit.....	155
6.3.2	Prozessorientierung	156
6.3.3	Mitarbeiterorientierung.....	158
6.4	Fazit.....	159
	Kapitel IV: Schlussbetrachtung	161
	Literaturverzeichnis	169

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AQ	Aufklärungsquote
Art.	Artikel
ASOG Bln	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG Bln)
Aufl.	Auflage
AZ	Aktenzeichen
BayHO	Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (Bayerische Haushaltsordnung – BayHO)
BayLKrO	Bayerische Landkreisordnung
Bay LT Drs.	Drucksache des Bayerischen Landtags
BayPAG	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiaufgabengesetz PAG)
BayPolKV	Bayerische Polizeikostenverordnung (PolKV)
BayVBl	Bayerisches Verwaltungsblatt
BayVerf	Verfassung des Freistaates Bayern
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BbgPolG	Gesetz über die Aufgaben, Befugnisse, Organisation und Zuständigkeit der Polizei im Land Brandenburg (Brandenburgisches Polizeigesetz – BbgPolG)
Bd.	Band
BDWS	Bundesverband Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen e.V.
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundshaushaltsordnung
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BJagdG	Bundesjagdgesetz
BKA	Bundeskriminalamt
BPol	Bundespolizei
BPolG	Gesetz über die Bundespolizei (Bundespolizeigesetz – BPolG)
Bremische InKostV	Kostenverordnung für die innere Verwaltung, Bremen
BremVerf	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
BRRG	Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz – BRRG)
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

XVIII

BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWLwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz für Baden-Württemberg (Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz –LVwVG)
BWPolG	Baden-Württembergisches Polizeigesetz (PolG)
BW VollstrKostenO	Verordnung des Innenministeriums über die Erhebung von Kosten der Vollstreckung nach dem Landesverwaltungs- vollstreckungsgesetz – LVwVGKO
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christliche Demokratische Union
COMPSTAT	Computer Comparison Statistics
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DM	Deutsche Mark
DNS	Desoxyribonukleinsäure
ED- Behandlung	Erkennungsdienstliche Behandlung
EFQM	European Foundation for Quality Management
engl.	englisch
EU	Europäische Union
et al.	und andere
f.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgende
FIS	Führungsinformationssystem (Polizei Baden-Württemberg)
FPolDG BW	Gesetz über den Freiwilligen Polizeidienst (FPolDG), Baden-Württemberg
GBI. BW	Gesetzblatt für Baden-Württemberg
GdP	Gewerkschaft der Polizei
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GMBI	Gemeinsames Ministerialblatt
GTAZ	Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum
GVBl. Hessen	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen
GVBl. Sachsen-Anhalt	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HFPG	Gesetz für die aktive Bürgerbeteiligung zur Stärkung der Inneren Sicherheit (Hessisches Freiwilligen-Polizei- dienst-Gesetz – HFPG)
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
Hrsg.	Herausgeber
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG)

HV	Verfassung des Landes Hessen
IGC	International Group of Controlling
IT	Informationstechnik
IuK	Informations- und Kommunikationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
JGG	Jugendgerichtsgesetz
KEEP	Konzept zur Stärkung der Eigenverantwortung und Effizienz in der Polizei (Polizei Sachsen-Anhalt)
Kfz	Kraftfahrzeug
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KLAR	Kosten-Leistungsrechnung
Lat.	Latein
Lfd.Nr.	laufende Nummer
LHO	Landeshaushaltsordnung
LoHN	Leistungsorientierte Haushaltswirtschaft (Niedersachsen)
LuftSiG	Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG)
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LV BW	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
LVwG SH	Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
Nds. SOG	Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG)
NPM	New Public Management
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSI	Neues Steuerungsinstrumente (Baden-Württemberg)
NSM	Neues Steuerungsmodell
NW OBG	Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden (Ordnungsbehördengesetz OBG), Nordrhein-Westfalen
OLG	Oberlandesgericht
PIAZ	Polizeiliches Informations- und Analysezentrum
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
POG RP	Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz
PolG NRW	Polizeigesetze des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW)
PreußPVG	Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz vom 01.06.1931
RhPfVerf	Verfassung für Rheinland-Pfalz
RiStBV	Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren
Rn.	Randnummer
S.	Seite/ Seiten
SächsGVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen
SächsPolG	Polizeigesetz des Freistaates Sachsen (SächsPolG)

XX

SächsSWG	Gesetz über die Sächsische Sicherheitswacht (Sächsisches Sicherheitswachtgesetz – SächsSWG)
SächsVwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz für den Freistaat Sachsen (SächsVwVG)
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung (SäHO)
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SeemG	Seemannsgesetz
SL	Saarland
SLVerf	Verfassung des Saarlandes
SOG Hamburg	Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (SOG), Hamburg
SOG LSA	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt
SOG M-V	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern (Sicherheits- und Ordnungsgesetz – SOG M-V)
SPolG	Saarländisches Polizeigesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
ThürPAG	Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei (Polizeiaufgabengesetz – PAG)
TQM	Total Quality Management
u.a.	unter anderem; und andere
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
UZwGBw	Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwangs und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie zivile Wachpersonen
Verf NRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge
Vorb.	Vorbemerkung
VU	Verkehrsunfall
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WPM	Wirkungsorientiertes Polizei-Management (Niedersachsen)
z.B.	zum Beispiel
ZPO	Zivilprozessordnung

Einleitung

1 Einführung in das Thema

Die Polizeien von Bund und Ländern sind einem fortlaufenden Wandel ausgesetzt. Das vorherrschende Staatsverständnis, politische Entscheidungen über gesetzliche Aufgabenzuschnitte und Rechtsgrundlagen, gesellschaftliche Ereignisse auf nationaler und internationaler Ebene sowie ein beständiger sozialer Wandel und eine Pluralisierung der Lebensstile prägen das Arbeitsumfeld der Polizei. Dabei wachsen die Anforderungen an die Polizei stetig: Kriminalitätsformen verändern sich, neue Kriminalitätsfelder treten hinzu und regelmäßig werden neue Gesetze und Verordnungen erlassen, die beachtet, umgesetzt und deren Einhaltung kontrolliert werden muss. Politische Strömungen, die zunehmende Europäisierung und der internationale Reformdruck beeinflussen die Polizei ebenso wie demographische Faktoren und das wachsende Verlangen der Gesellschaft nach einer bürgerfreundlichen öffentlichen Verwaltung. Auch die fortlaufend angespannte Haushaltslage der Staatskassen wirkt sich auf die Polizeiarbeit aus, so dass für den Umgang mit Haushaltsdefiziten innovative Lösungen gefunden werden müssen. Die Polizei kann diesen Veränderungen nicht mit den Mitteln eines Privatunternehmens entgegentreten, welches bei finanziellen oder betrieblichen Engpässen marktwirtschaftliche Konsequenzen, wie beispielsweise die Abspaltung eines defizitären Unternehmenszweigs oder die Durchführung eines Insolvenzverfahrens anstreben kann. Die Polizei ist vielmehr eine Organisation, deren Existenz im Grundgesetz vorausgesetzt ist¹, deren Bestehen für ein geordnetes und geregeltes Zusammenleben erforderlich ist und deren Aufgaben und Befugnisse gesetzlich festgelegt sind. Eine fortlaufende Weiterentwicklung und Professionalisierung ist für eine wirksame Polizeiarbeit daher grundlegend.

New Public Management

Vor diesem Hintergrund unterlagen die deutschen Polizeien seit Anfang der neunziger Jahre verstärkt Verwaltungsreformen unterschiedlichster Intensität und Ausprägung mit dem Ziel der Steigerung von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Polizeiarbeit. Damit reihten sie sich in eine Vielzahl internationaler Verwaltungs- und Polizeireformbewegungen ein, die ihren Ursprung insbesondere in Ländern mit angelsächsischer Verwaltungstradition hatten und oft unter dem Schlagwort New Public Management (NPM) zusammengefasst werden. NPM steht als Sammelbegriff für eine Vielzahl verwaltungspolitischer Reformstrategien, die neben anderen Teildisziplinen insbesondere betriebswirtschaftliche Ansätze in das Verwaltungshandeln einbeziehen, ohne dabei einen dogmatisch abgeschlossenen Maßnahmenkatalog zu beinhalten. Vielmehr entwickelten sich über einen längeren Zeitraum verschiedene Ausprägungen des NPM mit dem gemeinsamen Ziel der Steigerung von

¹ Vgl. z.B. Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG, Art. 91 GG.

Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns. Die Inhalte des NPM variieren zudem je nach Umfeld und Verwaltungskultur, charakteristische Elemente sind jedoch häufig Aufgabenverlagerungen, Privatisierungen, Public-Private-Partnership, Markt- und Wettbewerbsorientierung, Deregulierung und Entbürokratisierung, Flexibilisierung der Finanzwirtschaft sowie die Einführung von Leistungskomponenten im Personalbereich. Die hohe Variabilität des NPM lässt es zu, dass jede Organisation Anpassungen und subjektive Schwerpunktsetzungen je nach den vorherrschenden politischen und institutionellen Rahmenbedingungen vornehmen kann, führt teilweise aber auch zu der kritischen Bezeichnung als reine Reformrhetorik ohne inhaltliche Konkretisierung.²

Die deutsche Version des NPM

Als deutsche Version des NPM wird das Neue Steuerungsmodell bezeichnet, das zunächst in die deutsche Kommunalverwaltung und später auch in die Bundes- und Landesverwaltung Einzug fand.³ Es steht „für ein Vorhaben, mit dem betriebswirtschaftliche Konzepte, Methoden und Techniken in die Strukturen der öffentlichen Verwaltung integriert werden, um eine leistungsfähige, effiziente und dienstleistungsorientierte Verwaltungsorganisation zu schaffen“.⁴ Das Neue Steuerungsmodell entwickelte sich hauptsächlich aus Vorbildern des angelsächsischen, skandinavischen und niederländischen Raums und wurde in Deutschland in Anlehnung an die Reform Erfahrungen der Niederländischen Stadt Tilburg insbesondere von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) vorangetrieben. Wesentliche Komponenten sind nach dem Konzept der KGSt der Aufbau einer unternehmensähnlichen dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur, die Entwicklung einer ergebnisorientierten Outputsteuerung, die Ausrichtung der Verwaltung anhand von Gesichtspunkten der Kundenorientierung sowie die Installation eines Wettbewerbsgedankens.⁵ Das Konzept der KGSt stieß auf sehr unterschiedliche Reaktionen und seitens der Praktiker sowohl in der allgemeinen Verwaltung als auch in der Polizei häufig auf Ablehnung.⁶

² Neisser/Meyer/Hammerschmid, in: Neisser/Hammerschmid (Hrsg.), *Die innovative Verwaltung*, 1998, 19, 39; Hood/Jackson, *Administrative Argument*, 1991, 184 ff.

³ Jann, in: Blanke/von Bandemer/Nullmeier u.a. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 2005a, 72 ff.

⁴ Hopp/Göbel, 3. Aufl. (2008), *Management in der öffentlichen Verwaltung*, 52.

⁵ Jann, in: Blanke/von Bandemer/Nullmeier u.a. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 2005a, 74, 77.

⁶ So findet sich bei Lehmann einleitend das Zitat eines Polizeipraktikers: „Ich bekomme Pickel, wenn ich Wörter wie Produkte, Reformen, Controlling, Budgetierung, Balanced Scorecard, Prozessgestaltung, Qualitätsmanagement oder Managementkonzepte höre.“ Lehmann, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), *Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei*, 2007, 126.

Die neuen Steuerungselemente in der Polizei

Da der Begriff *Neues Steuerungsmodell* sehr stark mit dem Anfang der 1990er Jahre von der KGSt geprägten einheitlichen Modell der neuen Verwaltungssteuerung in Verbindung steht und damit die zwischenzeitlich verwirklichten vielschichtigen Reformen und Entwicklungen von Steuerung und Management in der Verwaltung und insbesondere die Eigenentwicklungen der Polizeien nicht abzubilden in der Lage ist, werden im Rahmen dieser Arbeit die Steuerungsansätze und Managementkonzepte unter dem Begriff *neue Steuerungselemente* zusammengefasst. Auch dabei handelt es sich nicht um die Abbildung einer einheitlichen Entwicklung, sondern um einen Sammelbegriff für die Vielzahl von Verwaltungsreformen und Modernisierungsbestrebungen der Polizeien des Bundes und der Länder mit dem Ziel der Verbesserung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Polizeiarbeit. Die Reformansätze innerhalb der Polizei können dabei in zwei Dimensionen eingeteilt werden: einerseits die ordnungspolitische Makroebene mit den Themenfeldern Leistungstiefe, Außenverhältnis, Verhältnis zu anderen Verwaltungsträgern und zum Bürger, andererseits die binnenstrukturelle Mikroebene, also die Reform der internen Verwaltungsführung und die Bildung neuer Organisationsformen, Personalkonzepte und Steuerungsinstrumente.⁷

Während die Fragen der Leistungstiefe oder des Außenverhältnisses zu anderen Akteuren wie Politik, Staat und Gesellschaft auf der Makroebene hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit in der Polizei kontrovers diskutiert werden, wird den Reformansätzen auf der Mikroebene eine wachsende Bedeutung zugewiesen.⁸ Der Schwerpunkt der Reformmaßnahmen innerhalb der Polizei liegt aufgrund rechtlicher und ökonomischer Rahmenbedingungen daher auf binnenstrukturellen Veränderungen.

Beschränkung auf die Vollzugspolizei

Hinsichtlich Organisationsfragen, Reformideen und der Einführung neuer Steuerungselemente nimmt die Vollzugspolizei eine Sonderstellung gegenüber den Ordnungsbehörden ein. In den vollzugspolizeilichen Aufgaben, den umfassenden gesetzlichen Eingriffsbefugnissen und den Arbeitsbedingungen liegen Besonderheiten, welche an die Einführung neuer Steuerungselemente andere Anforderungen stellen als dies in der allgemeinen inneren Verwaltung und in den allgemeinen Behörden zur Gefahrenabwehr der Fall ist. Der dieser Arbeit zu Grunde gelegte Polizeibegriff beschränkt sich daher auf die Vollzugspolizeien des Bundes und der Länder und bezieht sich nicht auf die weiteren Ordnungsbehörden, auch wenn diese polizeiliche Aufgaben wahrnehmen.⁹ In den Ländern mit Trennungs- und Ord-

⁷ Ritsert, *Polizei & Wissenschaft* 2005, 40, 41; Lange/Schenck, *Polizei im kooperativen Staat*, 2004, 57; Neisser/Hammerschmid (Hrsg.), *Die innovative Verwaltung*, 1998, 42.

⁸ Ritsert, *Polizei & Wissenschaft* 2005, 40, 41.

⁹ Bereits im 19. Jahrhundert wurde ansatzweise zwischen der Verwaltungs- und der Vollzugspolizei unterschieden. Während die Vollzugspolizei hauptsächlich polizeitypische Aufgaben wie Streifengänge oder die Erforschung von Beweisgegenständen wahrnahm, führte die Verwal-

nungsbehördensystem werden ohnehin nur die Behörden mit Polizeivollzugsaufgaben als Polizeibehörden bezeichnet, nicht jedoch die übrigen Verwaltungsbehörden, die als Behörden der Gefahrenabwehr (Hamburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt), Ordnungsbehörden (Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein), Sicherheitsbehörden (Bayern) oder Gefahrenabwehrbehörden (Hessen) bezeichnet werden. Diese Behörden nehmen nicht nur, aber typischerweise Verwaltungshandlungen und bürokratische Aufgaben wahr, während der Vollzugspolizei vorrangig die polizeilichen Einsatz Tätigkeiten zukommen. Den Gegensatz dazu bildet das Einheitssystem, in dem die Polizei im organisatorischen Sinn alle Behörden umfasst, die polizeiliche Aufgaben im Sinn des materiellen Polizeibegriffs wahrnehmen. Die Aufgabe der Gefahrenabwehr wird der Polizei im Einheitssystem komplett übertragen (so in Baden-Württemberg, Bremen, Saarland und Sachsen). Auch in den Ländern des Einheitssystems gibt es jedoch die geläufige Unterscheidung zwischen den Polizeibehörden (im Saarland Polizeiverwaltungsbehörden) und dem Polizeivollzugsdienst (im Saarland Vollzugspolizei).

Hinsichtlich der Bundesbehörden beschränken sich die Ausführungen auf diejenigen Bundesbehörden, bei denen Polizeivollzugsbeamte im Sinn des Bundespolizeibeamtengesetzes tätig werden, Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BPolBG. Alle weiteren Bundesbehörden, die für die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben zuständig sind, wie beispielsweise das Zollkriminalamt oder der Bundesnachrichtendienst, werden ebenfalls aufgrund der oben genannten Besonderheiten von den Ausführungen nicht erfasst.

2 Überblick über die Arbeit

Die Polizei als Teil der öffentlichen Verwaltung ist keine Organisation, in der die Anwendung betriebswirtschaftlicher Grundsätze und privatwirtschaftlicher Managementinstrumente eine Selbstverständlichkeit darstellt. Vielmehr bestimmen in erster Linie gesetzliche Grundlagen und rechtsstaatliche Prinzipien die Polizeiarbeit. Während Oswald Hahn im Jahr 1980 noch feststellte, dass ihm begreiflich sei, dass sich die beiden Bereiche Polizei und Betriebswirtschaft bisher weitgehend gegenseitig ignoriert haben und dass er sich im Klaren darüber sei, dass allein der Versuch, betriebswirtschaftliche Aspekte des Polizeibetriebs zu skizzieren für manchen „Polizeiführer oder Polizeijurist eine Provokation darstellen könnte“¹⁰, wurden ökonomische Denkstrukturen und betriebswirtschaftliche Zusammenhänge mittlerweile fester Bestandteil der Polizeiverwaltung. Dennoch stehen sich mit den betriebswirt-

tungspolizei Aufgaben aus, die allgemeinen Verwaltungstätigkeiten glichen, wie beispielsweise die „Baupolizei“ oder die „Seuchenpolizei“, vgl. *Gusy*, 7. Aufl. (2009), Polizeirecht, 27. Unter dem Schlagwort „Entpolizeilichung“ wurde nach dem zweiten Weltkrieg diese inhaltliche Trennung in den meisten Bundesländern durch die Einführung des sogenannten Trennungs- und Ordnungsbehördensystems weiter verfestigt, vgl. *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, 2005, 8.

¹⁰ *Hahn*, Polizei und Betriebswirtschaftslehre (1980), 2.

schaftlichen Aspekten einerseits und den rechtsstaatlichen Grundlagen der Polizei andererseits zwei unterschiedliche Ansatzpunkte gegenüber, die ein Spannungsverhältnis erzeugen. Im Rahmen dieser Arbeit wird untersucht, welche Folgewirkungen die Implementierung der neuen Steuerungselemente mit betriebswirtschaftlichem Hintergrund auf die Polizei haben. Der Schwerpunkt liegt auf der Analyse der Auswirkungen ausgewählter neuer Steuerungselemente auf bindende rechtliche Grundlagen und Handlungsmuster der Polizei und der Frage, inwieweit diese Veränderungen mit den rechtlichen Grundlagen Polizei vereinbar sind. Untersuchungsgegenstand ist dabei sowohl die Polizei im institutionellen Sinn, also die Polizei als Organisation, die durch die neuen Steuerungselemente – etwa hinsichtlich hierarchischer Strukturen und Zuständigkeitsregelungen – in ihrem Organisationsbild verändert wird, als auch die Polizeiarbeit, also die innerhalb der Polizeiorganisation stattfindenden Prozesse und Abläufe.

Im ersten Kapitel werden dafür zunächst die rechtsstaatlichen Grundlagen der Polizeiarbeit den betriebswirtschaftlichen Grundsätzen der Marktwirtschaft gegenübergestellt und hinsichtlich ihrer Gemeinsamkeiten und Unterschiede untersucht. Vor dem Hintergrund der Einführung neuer Steuerungselemente wird die grundsätzliche Vereinbarkeit betriebswirtschaftlicher Prinzipien mit den maßgeblichen polizeilichen Rahmenbedingungen erörtert.

Im zweiten Kapitel werden die Hintergründe für die Einführung neuer Steuerungselemente in die Polizei und theoretische Grundlagen der neuen Steuerungselemente dargelegt. Dabei werden auch verschiedene Einflussfaktoren wie internationale Reformbewegungen, allgemeine Verwaltungsreformen oder gesellschaftliche Veränderungen und deren Auswirkung auf die neuen Steuerungselemente in der Polizei untersucht. Ein Überblick über die Entwicklungsphasen des Reformprozesses führt zu einer Darstellung des aktuellen Einführungsgrades der neuen Steuerungselemente in den Polizeien von Bund und Ländern als Grundlage für die weitere rechtliche Bewertung.

Im dritten Kapitel werden zunächst die Schnittstellen der neuen Steuerungselemente mit rechtlichen Fragestellungen und der Untersuchungsansatz der sich daran anschließenden rechtlichen Prüfung dargestellt. Die zu untersuchenden Themenkomplexe beziehen sich auf die drei übergeordneten Bereiche Kompetenzverlagerung, Ökonomisierung und Qualitätsorientierung. Nach einer Einordnung der in den Polizeien verwirklichten Maßnahmen in den Zusammenhang der neuen Steuerungselemente werden ihre Auswirkungen auf die Polizeiorganisation und die Polizeiarbeit dargestellt und eine diesbezügliche rechtliche Bewertung vorgenommen.

Im vierten Kapitel werden die wesentlichen Erkenntnisse der Arbeit zusammengefasst. Die Arbeit kommt zu dem Ergebnis, dass die Einführung der neuen Steuerungselemente nicht nur zu direkten Veränderungen der Polizeiorganisation und der Polizeiarbeit führt, wie etwa durch die Übernahme konkreter Steuerungsinstrumente oder neuer Organisationsstrukturen, sondern dass daneben auch eine subtile Paradigmenverschiebung der polizeilichen Handlungsrealität bewirkt wird. Letztere

führt regelmäßig zu Spannungsverhältnissen mit rechtlichen Rahmenbedingungen von Polizeiorganisation und Polizeiarbeit, welche aus rechtsstaatlichen und verfassungsrechtlichen Gründen teilweise jedoch unabdingbar sind. Dennoch bringen die neuen Steuerungselemente innerhalb Polizei einen erheblichen Mehrwert, sofern sie an die tatsächlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen angepasst sind.

Kapitel I: Das Spannungsverhältnis zwischen rechtsstaatlichen Grundlagen der Polizei und betriebswirtschaftlichen Prinzipien

Der Aufgabenschwerpunkt der Polizei als Teil der Exekutiven liegt auf der Eingriffsverwaltung, also der Nutzung regulativer Instrumentarien zu Eingriffen in die Rechtssphäre der Bürger. Als Teil der vollziehenden Staatsgewalt ist die Polizei gemäß Art. 20 Abs. 3 GG an das Gesetz gebunden und bedarf für ihr Handeln stets einer rechtlichen Legitimation. Alle polizeilichen Maßnahmen müssen sich demnach an (verfassungs-) rechtlichen Grundlagen messen lassen. Das Rechtsstaatsprinzip sowie die Bindung an die Grundrechte und an die weiteren einschlägigen formellen und materiellen Gesetze prägen daher die Polizeiarbeit. Wenn mit der Einführung der neuen Steuerungselemente verstärkt betriebswirtschaftliche Elemente in die Polizei integriert werden, stoßen daher zwei sehr unterschiedliche Grundmodelle aufeinander. Zwar sind wirtschaftlich dominierte Unternehmen auch an gesetzliche Grundlagen gebunden, ihre Grundausrichtung und Zielsetzung beruht jedoch auf der Erfüllung von Wirtschaftsidealien wie der Gewinnerzielung oder der Umsatzsteigerung. Sie sind in der Regel nicht befugt, selbständig in private Rechtsgüter Dritter einzugreifen und tragen nur dann Verantwortung für die Verwendung öffentlicher Gelder, wenn es sich um staatliche oder kommunale Unternehmen handelt.¹¹ Die spöttische Bemerkung von Allison: „*Private and Public Management (...) are (...) fundamentally alike in all unimportant particulars*“¹² verdeutlicht, dass bezüglich vieler elementarer Gesichtspunkte entscheidende Unterschiede zwischen Wirtschaftsunternehmen und der Polizei bestehen und eine vorbehaltlose Übertragung von Konzepten und Steuerungsinstrumenten nicht durchführbar ist. Im Folgenden soll dargestellt werden, welche Prinzipien der Polizei als Teil der öffentlichen Eingriffsverwaltung einerseits und betriebswirtschaftlich orientierten Unternehmen andererseits zugrunde liegen und inwieweit betriebswirtschaftliche Konzepte im Rahmen der Einführung neuer Steuerungselemente prinzipiell mit den rechtsstaatlichen Grundlagen der Polizei vereinbar sind.

Dem Vergleich werden die Gegebenheiten gewinnorientierter Privatunternehmen zugrundegelegt. Andere Unternehmensformen, wie Unternehmen in öffentlicher Hand oder gemeinnützige Organisationen werden nicht in den Vergleich aufgenommen, da sie besonderen gesetzlichen Bindungen unterliegen und ihre Organisationsziele von einer rein marktwirtschaftlichen Orientierung abweichen. Sie befinden sich zwischen den beiden Extremen „gewinnorientierte Privatunternehmen“ und „Eingriffsverwaltung“ und eine Berücksichtigung ist für die Darstellung des grundsätzlichen Spannungsverhältnisses zwischen diesen nicht erforderlich.

¹¹ Privatunternehmen sind hinsichtlich der Mittelverwendung vorrangig ihren Stakeholdern zur Rechenschaft verpflichtet, eine Verantwortlichkeit hinsichtlich öffentlicher Mittel trifft sie lediglich im Rahmen ohnehin nur beschränkt zulässiger staatlicher Subventionen.

¹² Allison (1983), 1 zitiert nach: *Naschold/Bogumil*, Modernisierung des Staates, 1998, 83.

1 Rechtsstaatliche Grundlagen der Polizei

1.1 Aufgaben und Ziele der Polizei

Eine der grundlegenden Staatsaufgaben, wenn auch nicht ausdrücklich in der deutschen Verfassung normiert, ist die Gewährung der inneren und äußeren Sicherheit. Abgeleitet wird diese Verpflichtung des Staates gegenüber seinen Bürgern aus Art. 20 Abs. 1 GG, dem neben Organisations- und Legitimationsregelungen auch Handlungsaufträge zugeschrieben werden sowie aus der Lehre der verfassungsrechtlichen Schutzpflichten.¹³ So stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass Art. 2 Abs. 2 GG nicht nur ein subjektives Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe darstelle, sondern dass aus seinem objektivrechtlichen Gehalt auch die Pflicht der staatlichen Organe folge, sich schützend und fördernd vor die Rechtsgüter Einzelner zu stellen und sie vor rechtswidrigen Übergriffen Dritter zu bewahren.¹⁴ Nicht jede Sicherheitsaufgabe ist jedoch zwingend eine Polizeiaufgabe, vielmehr verteilt sich die Sicherheitsverantwortung –anders als beispielsweise im Allgemeinen Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794, in dem die Polizei alle Staatstätigkeit umfasste, um „die nötigen Anstalten zu Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung, und zur Abwendung der dem Publico, oder einzelnen Mitgliedern desselben, bevorstehende Gefahr zu treffen“– auch auf verschiedene Sonderordnungsbehörden wie beispielsweise Gewerbeaufsichtsämter, Gesundheitsämter oder Ausländerbehörden.

1.1.1 Aufgaben der Landespolizeien

Den Landespolizeien obliegt gemäß den Generalklauseln der Polizeigesetze der Länder insbesondere der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung¹⁵, der eingeschränkte Schutz privater Rechte, die Vollzugshilfe für andere Behörden sowie Sonderaufgaben, die durch andere Rechtsvorschriften als die Polizei- und Ordnungsgesetze zugewiesen sind.¹⁶ Die öffentliche Sicherheit umfasst den Schutz zentraler Lebensgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen sowie die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen, wobei in der Regel eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit angenommen wird, wenn eine strafbare Verletzung dieser Schutzgüter droht. Die

¹³ Gusy, 7. Aufl. (2009), Polizeirecht, 35.

¹⁴ BVerfGE 39, 1, 42; BVerfGE 46, 120, 164.

¹⁵ Nicht in allen Ländern ist die öffentliche Ordnung als Schutzgut verankert. In Bremen, Nordrhein-Westfalen oder Schleswig-Holstein ist dies nicht der Fall, wobei in Nordrhein-Westfalen die öffentliche Ordnung in § 1 Abs. 1 Satz 1 NW OBG erwähnt ist. Teilweise wird angenommen, die öffentliche Sicherheit umfasse durch die voranschreitende „Verrechtlichung“ nahezu aller Lebensbereiche ohnehin auch Fragen der öffentlichen Ordnung, teils wird die öffentliche Ordnung aufgrund des unklaren und variablen Wertebezugs kritisiert, vgl. Lisken/Denninger, 4. Aufl. (2007), Handbuch des Polizeirechts, 313 ff.; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 2005, 32.

¹⁶ Pjeroth/Schlink/Kniesel, 5. Aufl. (2008), Polizei- und Ordnungsrecht, 81 ff.

öffentliche Ordnung bezieht sich in Anlehnung an die amtliche Begründung zu § 14 PreußPVG auf die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird.¹⁷

1.1.2 Aufgaben der Bundespolizei und des Bundeskriminalamts

Die Aufgaben der Bundespolizei umfassen insbesondere die spezialpolizeilichen Aufgaben des Grenzschutzes, der Bahnpolizei, der Luft- und Seesicherheit, den Schutz von Bundesorganen, Aufgaben im Notstands- oder Verteidigungsfall, die Unterstützung anderer Bundesbehörden oder Bundesländer, die Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, sowie mögliche polizeiliche oder andere nichtmilitärische internationale Maßnahmen. Wegbahnend für die geänderte Sicherheitsarchitektur in Deutschland und die sukzessive Ausdehnung der Aufgaben und Befugnisse der Bundespolizei war die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Januar 1998, durch die dem damaligen Bundesgrenzschutz durch den Bundesgesetzgeber unter bestimmten Umständen weitergehende Kompetenzen als die verfassungsrechtlich gegebenen erteilt werden dürfen.¹⁸ Die im Juli 2005 vollzogene Umbenennung von Bundesgrenzschutz zu Bundespolizei verdeutlicht das erweiterte Aufgabenspektrum.

Das Bundeskriminalamt nimmt insbesondere Koordinations- und Unterstützungsaufgaben für die Länder zur Verhütung und Verfolgung bestimmter Straftaten, die Strafverfolgung bestimmter Delikte, die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus, sowie eine internationale Zusammenarbeit mit Organisationen wie Interpol und Europol war.

1.1.3 Vorrang gemeinwohlbezogener Tätigkeiten

Der Polizei obliegen demnach vor allem präventive und repressive Aufgaben der Gefahrenabwehr und der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten. Zwar umfasst der polizeiliche Aufgabenbereich auch den Schutz von Individualrechtsgütern, vorrangig handelt es sich beim Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung jedoch um einen allgemeinwohlbezogenen Auftrag. Darüber hinaus kann sich auch ein Individualanspruch Einzelner auf Einschreiten der Polizei ergeben, da

¹⁷ BVerfGE 69, 315, 352 f.

¹⁸ Die Voraussetzungen für die Übertragung einer über die verfassungsrechtlich geregelten Aufgaben hinausgehenden weiteren Verwaltungsaufgabe durch den Bundesgesetzgeber liegen nach dem Bundesverfassungsgericht vor, wenn „er sich für deren Wahrnehmung auf eine Kompetenz des Grundgesetzes stützen kann, die Aufgabe von Verfassungswegen nicht einem bestimmten Verwaltungsträger vorbehalten ist und die Zuweisung der neuen Aufgabe das Gepräge des Bundesgrenzschutzes als einer Sonderpolizei zur Sicherung der Grenzen des Bundes und zur Abwehr bestimmter, das Gebiet oder die Kräfte eines Landes überschreitender Gefahrenlagen wahr.“ (BVerfGE 97, 198).

die öffentliche Sicherheit als polizeiliches Schutzgut neben den allgemeinen Schutzgütern der Rechtsordnung und der grundlegenden Einrichtungen des Staates auch die Individualrechtsgüter Leben, Gesundheit und Freiheit umfasst. Primärrechtsschutz für private Rechte ist zwar grundsätzlich durch die staatliche Gerichtsbarkeit zu erwirken, wenn dieser jedoch nicht rechtzeitig zu erlangen ist und die Verwirklichung bestimmter Rechte ohne polizeiliches Eingreifen vereitelt oder wesentlich erschwert würde, ist der Aufgabenbereich der Polizei auch zum Schutz von Individualrechtsgütern eröffnet.¹⁹ Ein subjektiver Anspruch Einzelner auf polizeiliches Einschreiten ist dort begründet, wo die Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung aus der Beeinträchtigung von Rechtsgütern Einzelner resultiert und eine Ermessensreduzierung auf Null vorliegt.²⁰ Grundsätzlich bezieht sich die Ermessensreduzierung nur auf das Erschließungsermessen, in Einzelfällen kann jedoch auch das Auswahlermessen umfasst sein, wenn nur eine Eingriffsmöglichkeit gegeben ist. Die Pflicht zum Einschreiten besteht in diesem Fall sogar zugunsten eines Gefahrverursachers.²¹

Ein bedeutender Unterschied im Vergleich zu privatwirtschaftlichen Unternehmen mit produktorientierten und kundenbezogenen Adressatenkreisen ist demnach einerseits die Allgemeinwohlbezogenheit der Polizeitätigkeit und die Leistungserbringung für die Gesamtbevölkerung innerhalb der territorialen Zuständigkeitsbezirke sowie andererseits die Pflicht zum Einschreiten in bestimmten Fällen. Während Geschäftspartner in der Privatwirtschaft gezielt ausgewählt werden und grundsätzlich kein Kontrahierungszwang besteht, erbringt die Polizei ihre Leistung größtenteils für die Allgemeinheit und kann im Zusammenhang mit der „Produktion des Gutes Sicherheit“ im Einzelfall auch einem individuellen Anspruch Einzelner auf Einschreiten ausgesetzt sein. Von einer umfassenden Entscheidungsfreiheit der Polizei kann demnach nicht ausgegangen werden.

1.1.4 Wandel des Aufgabenverständnisses

Auch wenn der oben dargestellte gesetzliche Aufgabenrahmen der Polizei deren grundlegendste Aufgaben beinhaltet, unterliegt die Frage nach der genaue Aufgabenausgestaltung auch dem Zeitgeist und der jeweiligen Betrachterperspektive.²² Als eine der jüngeren Entwicklungen, die eine nachhaltige Veränderung des Verständnisses über das polizeiliche Aufgabenspektrum herbeigeführt haben, gilt beispielsweise die Idee des Community (Oriented) Policing. Mehr als andere Ansätze

¹⁹ Vgl. z.B. § 1 Abs. 4 BPolG, § 2 Abs. 2 BWPoIG, Art. 2 Abs. 2 BayPAG, § 1 Abs. 4 ASOG Bln, § 1 Abs. 2 BbgPolG, § 1 Abs. 3 Nds SOG, § 1 Abs. 3 PolGNRW, § 1 Abs. 3 SOG M-V.

²⁰ *Schenke*, 5. Aufl. (2007), Polizei- und Ordnungsrecht, 57; *Pieroth/Schlink/Kniesel*, 5. Aufl. (2008), Polizei- und Ordnungsrecht, 190 ff.; BVerwGE 11, 95, 97: Die Pflicht zum Einschreiten besteht bei erheblichen Gefahren für wesentliche Rechtsgüter.

²¹ *Pieroth/Schlink/Kniesel*, 5. Aufl. (2008), Polizei- und Ordnungsrecht, 192.

²² Zur Entwicklung des Polizeibegriffs und der Polizeiaufgaben siehe: *Lisken/Denninger*, 4. Aufl. (2007), Handbuch des Polizeirechts, 2 ff.; *Knemeyer*, 11. Aufl. (2007), Polizei- und Ordnungsrecht, 1 ff.

stellt Community Policing nicht nur eine neue Taktik, sondern eine umfassende Polizeiphilosophie dar.²³ Ausgehend von der These, dass innere Sicherheit dauerhaft nicht ausschließlich durch die Polizei bereitgestellt werden kann, weitet Community Policing die Polizeiaufgabe zunehmend auf gesellschaftliche Interaktionen aus.²⁴ Problemlösungen und Hilfestellungen bei Alltagskonflikten in Zusammenarbeit mit anderen gesellschaftlichen Akteuren unter Einbeziehung der Bürger sind Bestandteile dieses offeneren und demokratischeren Aufgabenverständnisses.²⁵ Dem veränderten Aufgabenverständnis folgen auch Anforderungen an die Organisationsstruktur und -kultur, um eine bürgernahe, integrative Polizeiarbeit und mittels flacher Hierarchien eine dezentrale Verantwortungsübernahme zu ermöglichen. Nicht immer entsprach dies dem traditionellen Bild der Polizei: die gedankliche Präsenz verschiedener historischer Rollen der Polizei und das Verhältnis zwischen Bürger und Polizei, insbesondere während des zweiten Weltkriegs oder in der ehemaligen DDR führten teils zu Umsetzungsblockaden, die von den rechtlichen Rahmenbedingungen, wie etwa datenschutzrechtlichen Anforderungen noch verstärkt wurden.²⁶ Auch die Existenz vielfältiger fürsorgender Institutionen, wie Jugend- und Gesundheitsämter, Familienhilfen oder soziale und karitative Einrichtungen führt dazu, dass die Polizei in Deutschland –anders als beispielsweise in den USA– für viele gesellschaftliche Probleme nicht erste und einzige Anlaufstelle ist. Dadurch verlagert sich der polizeiliche Aufgabenschwerpunkt vornehmlich auf Eilkompetenzen oder repressive Tätigkeiten.²⁷ Durch das veränderte Aufgabenverständnis werden die Anforderungen an eine bürgernahe, integrative und verantwortungsvolle Polizeiarbeit verdeutlicht.

1.2 Hoheitliche Aufgabenerfüllung

Die Pflicht zur hoheitlichen Aufgabenerfüllung der Polizei ist eine weitere Besonderheit im Vergleich zur Tätigkeit von Privatunternehmen. Auch wenn die Forderung nach der Reduzierung staatlicher Aufgaben vor allem bei Vertretern der Konzeption des *schlanken Staates* einen wesentlichen Bestandteil der Verwaltungsreformbestrebungen ausmacht, ist eine Übertragung polizeilicher Aufgaben auf Private, nicht zuletzt aufgrund der Pflicht zu hoheitlichem Handeln, nur in begrenztem Umfang möglich. Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist dem Staat als hoheitliche Aufgabe übertragen, die nach Art. 33 Abs. 4 GG als ständige Aufgabe in der Regel durch Angehörige des öffentlichen Dienstes zu

²³ Feltes, in: Fehérváry/Stangl (Hrsg.), Polizei zwischen Europa und den Regionen - Analysen disparenter Entwicklungen, 2001, 119, 129; Willard/Bartgis, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 21 (1998), 490, 502; Walsh, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 24 (2001), 347, 350.

²⁴ Feltes, in: Fehérváry/Stangl (Hrsg.), Polizei zwischen Europa und den Regionen - Analysen disparenter Entwicklungen, 2001, 119, 121.

²⁵ Dreher/Feltes, Kriminalistik 52 (1998), 635, 639.

²⁶ Gramckow, Police Studies 18 (1995), 17, 20.

²⁷ Gramckow, Police Studies 18 (1995), 17, 22.

erfüllen ist. Durch den Funktionsvorbehalt für Staatsbeamte soll die Kontinuität hoheitlicher Funktionen des Staates gewahrt bleiben und eine ordnungsgemäße Erfüllung staatlicher Aufgaben gewährleistet werden. Da mit der Erfüllung polizeilicher Aufgaben auch das Recht verbunden ist, mittels Gewalt in die Rechtssphäre Einzelner einzugreifen, ist eine unbegrenzte Übertragung dieser weitreichenden öffentlich-rechtlichen Eingriffsbefugnisse auf Private insbesondere in grundrechtssensiblen Bereichen nicht legitim. Nichthoheitliche Aufgaben des Staates wie privatrechtliche Hilfsgeschäfte, erwerbswirtschaftliche Betätigungen oder die Verwaltung von Vermögensgegenständen zählen hingegen zu den übertragbaren Tätigkeiten. Dieser bedeutende Unterschied zwischen Polizei und Privatunternehmen wirkt sich insbesondere auf die Auswahl der in der Polizei anwendbaren betriebswirtschaftlichen Instrumente aus. Die erkennbare Binnenreformdominanz ist daher auch auf die Verpflichtung zur hoheitlichen Aufgabenwahrnehmung zurückzuführen.²⁸

1.3 Das Rechtsstaatsprinzip als übergeordneter Handlungsgrundsatz

1.3.1 Verfassungsrechtlicher Rang und Inhalte des Rechtsstaatsprinzips

Das allem staatlichen Handeln zugrundezulegende Rechtsstaatsprinzip gilt als allgemeiner Rechtsgrundsatz²⁹ und wird oftmals Art. 20 Abs. 3 GG zugeordnet, obwohl es noch in weiteren Teilen der Verfassung konkretisiert ist. So kommt es beispielsweise in den Gesetzesvorbehalten der Grundgesetze, der klassischen Dreiteilung der Gewalten³⁰, der Rechtsbindung aller staatlichen Organe³¹, den Rechtsschutzmöglichkeiten gegenüber der öffentlichen Gewalt, dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs³², der Gewährleistung des gesetzlichen Richters³³, dem Prinzip der Staatshaftung und den rechtsstaatlichen Straf- und Strafprozessrechtsgrundsätzen zum Ausdruck. Aus dem Rechtsstaatsprinzip ergibt sich außerdem das Willkürverbot³⁴, der Anspruch auf ein faires Verfahren sowie das Legalitätsprinzip. Der im Vorrang und im Vorbehalt des Gesetzes zum Ausdruck kommende Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung leitet sich ebenfalls aus dem Rechtsstaatsprinzip ab. Er normiert eine strikte Bindung der vollziehenden Gewalt an Recht und Gesetz. Die Polizei darf gemäß des Grundsatzes des Gesetzesvorbehalts, der gerade in der Eingriffsverwaltung unbestritten umfassende Gültigkeit besitzt, nur tätig werden, wenn sie dazu durch Gesetz ermächtigt ist und muss sich bei ihren Handlungen zudem an den Gesetzesvorrang halten.³⁵ Dabei ist die Gesetzesbindung auch im Rahmen der Rechtsinstitute des Ermessens und der unbestimmten Rechtsbegriffe zu

²⁸ *Lange/Schenck*, Polizei im kooperativen Staat, 2004, 57 ff.

²⁹ BVerfGE 7, 89, 92 f.

³⁰ Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG.

³¹ Art. 1 Abs. 3 GG, Art. 20 Abs. 3 GG.

³² Art. 103 Abs. 2 GG.

³³ Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG.

³⁴ BVerfGE 21, 362, 372.

³⁵ *Maurer*, 17. Aufl. (2009), Allgemeines Verwaltungsrecht, 116.

beachten, die gerade in den Polizeigesetzen eine große Bedeutung einnehmen. Auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Verwaltung liegt das Rechtsstaatsprinzip zugrunde,³⁶ daneben ergibt dieser sich bereits aus dem Wesen der Grundrechte selbst, die als Ausdruck des allgemeinen Freiheitsanspruchs der Bürger gegenüber dem Staat von der öffentlichen Gewalt jeweils nur so weit beschränkt werden dürfen, als es zum Schutz der öffentlichen Interessen unerlässlich ist.³⁷ Im Polizeirecht wird dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zudem durch einfachgesetzliche Normierung in den Polizeigesetzen Nachdruck verliehen.³⁸ Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit setzt einen legitimen Zweck für das staatliche Handeln voraus und umfasst den Grundsatz der Geeignetheit des Mittels³⁹, den Grundsatz des geringsten Eingriffs⁴⁰ und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn⁴¹.

1.3.2 Formelle und organisationsrechtliche Konsequenzen

Das Rechtsstaatsprinzip entfaltet auch hinsichtlich der Handlungsformen⁴² sowie organisationsrechtlicher und formeller Vorschriften eine Bindungswirkung. Die verfahrensrechtliche Bindung soll die Wahrung der Grundrechte nicht nur materiellrechtlich, sondern auch durch Verfahrensregeln absichern und damit die Gesetzmäßigkeit jeglicher Herrschaftsausübung wahren. Für die Polizeiarbeit sind insbesondere die Beweiserhebungs- und Beweisverwertungsregelungen der Strafprozessordnung sowie die in den Polizeigesetzen geregelten Verfahrensrechte, welche Kompetenzen und Befugnisse der Polizei regeln, relevant. Fragen der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit oder der Eilkompetenz sind daher grundlegende Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit polizeilichen Handelns. Im Zusammenhang mit den neuen Steuerungselementen ist hier insbesondere auch die Frage der Zulässigkeit der Zusammenarbeit mit andern Behörden von Belang. Grundsätzlich stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass das Grundgesetz eine Mischverwaltung, soweit sie nicht ausdrücklich zugelassen ist, ausschließt.⁴³ Dies verbietet jedoch nicht jegliche Art von Zusammenarbeit zwischen Behörden, so dass innerhalb

³⁶ BVerfGE 80, 109, 120.

³⁷ BVerfGE 19, 342, 348 f.

³⁸ *Schenke*, 5. Aufl. (2007), Polizei- und Ordnungsrecht, 208.

³⁹ Nur solche Mittel, die zur Gefahrenabwehr geeignet sind, dürfen eingesetzt werden, vgl. z.B. Art. 4 BayPAG, § 11 Abs. 1 ASOG Bln, § 14 Abs. 1 BbgPolG stellvertretend für ähnliche Regelungen in vielen Polizeigesetzen.

⁴⁰ Unter mehreren gleichgeeigneten Mitteln ist dasjenige auszuwählen, das den geringsten Beeinträchtigungsgrad für die in Anspruch genommene Person und die Allgemeinheit aufweist, vgl. z.B. § 5 Abs. 1 BWPoIG, Art. 4 Abs. 1 BayPAG, § 11 Abs. 1 ASOG Bln, stellvertretend für ähnliche Regelungen in allen Polizeigesetzen.

⁴¹ Die Beeinträchtigung darf nicht außer Verhältnis zu dem bezweckten Erfolg stehen, vgl. z.B. § 5 Abs. 2 BWPoIG, Art. 4 Abs. 2 BayPAG, § 11 Abs. 2 ASOG Bln, stellvertretend für ähnliche Regelungen allen Polizeigesetzen.

⁴² Also Verwaltungsakte, Realakte, Hinweise und Verwarnungen, aufgrund der Eilfallzuständigkeit nur sehr selten auch abstrakt-generelle Regelungen.

⁴³ BVerfGE 108, 169, 182.

der Verwaltung eine Vielzahl von gemeinsamen Koordinierungsgremien besteht.⁴⁴ Eine Zusammenarbeit findet ferner in Organisationen wie dem Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) oder im Polizeilichen Informations- und Analysezentrum (PIAZ) statt.⁴⁵ Auch mit Polizeien anderer Länder der Europäischen Union findet im Rahmen der Europäisierung des Polizeirechts durch die Setzung von Kooperationsrecht eine zunehmende Zusammenarbeit statt. Beispiele dafür sind die EU- Auslieferungsübereinkommen (1995 und 1996)⁴⁶, das EU-Rechtshilfeübereinkommen (2000)⁴⁷ oder neuere Unionsakte, insbesondere seit dem 11. September 2001, die verstärkt auf die Harmonisierung des Rechts abzielen, wie der Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung (2002), die EU-Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikationsverbindungsdaten oder der europäische Haftbefehl.⁴⁸ Diese Entwicklungstendenz von einer stark rechtsstaatlich geprägten Zuständigkeitsorientierung hin zu einer Aufgabenorientierung mit überschneidenden Zuständigkeiten zu Gunsten einer zügigen und erfolgreichen Fallbearbeitung stellt bereits eine gewisse Annäherung an betriebswirtschaftliche Vorgänge dar, die regelmäßig eine starke Prozess- und Ergebnisorientierung aufweisen.

Auch in organisatorischer Hinsicht ist die Polizei im Vergleich zu Privatunternehmen, denen die Auswahl zwischen verschiedenen Rechts- und Organisationsformen offen steht, nach Art. 20 Abs. 3 GG stärker gebunden. Die Grundlagen für die Organisationsstrukturen finden sich in den Polizeigesetzen, viele organisationsrechtliche Fragen sind aber auch den Innenministern bzw. Innensenatoren vorbehalten.⁴⁹ So sind in den Polizeigesetzen, teils sogar in expliziten Polizeiorganisationsgesetzen, umfassende Vorgaben bezüglich des Behördenaufbaus, der Polizeieinrichtungen, der Trägerschaft oder der örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten zu finden. Der Entscheidungsspielraum, der den Innenministern und Innensenatoren innerhalb dieses gesetzlichen Rahmens insbesondere durch den Erlass von Verordnungen in Organisationsfragen zukommt, stellt eine Schnittstelle zwischen Polizeiverwaltung und politischer Verantwortung innerhalb der Exekutiven dar⁵⁰ und ist als solche wiederum eine Besonderheit der Polizeiverwaltung gegenüber den von politischen Vorgaben in ihrer Organisation nicht unmittelbar betroffenen privatwirtschaftlichen Unternehmen.

⁴⁴ Z.B die gemeinsame Innenministerkonferenz.

⁴⁵ *Lisken/Denninger*, 4. Aufl. (2007), Handbuch des Polizeirechts, 47.

⁴⁶ Übereinkommen vom 10.03.1995 über das vereinfachte Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Amtsblatt 1995 Nr. C 78/2; Übereinkommen vom 27.09.1996 über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Amtsblatt 1996 Nr. C 313/12.

⁴⁷ Übereinkommen vom 29.05.2000 über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Amtsblatt 2000 Nr. C 197/1.

⁴⁸ *Hecker*, Die öffentliche Verwaltung 59 (2006), 273 ff.

⁴⁹ Teils wird dies für nicht mit Art. 20 Abs. 3 GG vereinbar gehalten, da zu viel Regelungsmacht durch Organisationsverfügungen und Erlasse ohne gesetzliche Bestimmungen ausgeübt würde, vgl. *Lisken/Denninger*, 4. Aufl. (2007), Handbuch des Polizeirechts, 75 ff.

⁵⁰ *Groß/Frevel/Dams*, (2008), Handbuch der Polizeien Deutschlands, 21.

Es kann daher festgehalten werden, dass durch die weitreichende Bindung der Polizei an das Rechtsstaatsprinzip, die sowohl bezüglich formaler Handlungsvoraussetzungen und organisatorischer Behördenstrukturen, als auch hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung der polizeilichen Aufgabenwahrnehmung relevant wird, hohe Anforderungen an die Rechtmäßigkeit der polizeilichen Handlungen gestellt werden und deshalb eine Einschränkung der konkreten Handlungsfreiheit im Vergleich zu Privatunternehmen besteht.

1.4 Finanzierung der Polizei

Ein weiterer bedeutender Unterschied zwischen Privatunternehmen und der Polizei liegt in der finanzwirtschaftlichen Ausrichtung. Während die Erwirtschaftung finanzieller Mittel die Hauptintension und das vorrangige Unternehmensziel privater Unternehmen ist, stellt die Generierung finanzieller Mittel und die Erwirtschaftung von Erträgen keine Aufgabe der Polizei dar. Die Finanzierung der Polizei erfolgt, wie auch die Finanzierung des Großteils der gesamten öffentlichen Hand, hauptsächlich durch Abgaben in Form von Steuern, Gebühren, Beiträgen und Sonderabgaben.⁵¹ Nach Art. 104 a Abs. 1 GG tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes vorsieht.⁵² Gemäß dieses Konnexitätsprinzips folgt dabei die Ausgabenlast der Aufgabenkompetenz,⁵³ wobei für die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern die sich aus Art. 30, 83 ff. GG ergebende Kompetenzverteilung akzessorisch gilt.⁵⁴ Die Finanzierungslast der Polizeiarbeit trifft daher entsprechend ihren weitreichenden Kompetenzen zum größten Teil die Länder. Lediglich im Bereich der Bundesbehörden erfolgt die Finanzierung zu Lasten des Bundeshaushalts. Oschmann spricht in diesem Zusammenhang von einem „polizeilichen Verwaltungsdualismus“⁵⁵.

Als weitere Finanzierungsmöglichkeit steht der Polizei das Polizeikostenrecht zur Verfügung, wobei dies den deutlich geringeren Anteil ausmacht. In Niedersachsen betragen zum Beispiel die Kosten für den Staatshaushalt 1996 insgesamt ca. 41 Mrd. DM, davon entfielen ca. 2 Mrd. DM (4,7 %) auf die öffentliche Sicherheit und Ordnung, davon wiederum waren nur ca. 3 Mio. DM (0,15 %) durch polizeiliche Gebühreneinnahmen gedeckt.⁵⁶ Im Gegensatz zu Steuern, also Geldleistungen,

⁵¹ Birk, 10. Aufl. (2007), Steuerrecht, 33.

⁵² Im Bereich der Polizeiarbeit greift jedoch keine der in Art. 104 a Abs. 2-4 GG, Art. 91 a, b GG, Art. 120 GG geregelten Ausnahmen. Art. 104 a GG, der durch das Gesetz vom 12.05.1969 eingeführt wurde (BGBl. I S. 359) stärkt durch die klare Kostenaufteilung zwischen Bund und Ländern das System des föderalen Staates und die verfassungsrechtliche Selbständigkeit der Länder, vgl. BVerfGE 39, 96, 107 f.

⁵³ BVerfGE 86, 148, 215.

⁵⁴ von Münch/Kunig, § 104 a, Rn. 11.

⁵⁵ Oschmann, Die Finanzierung der inneren Sicherheit, 2005, 25.

⁵⁶ Waechter, in: Jachmann/Stober (Hrsg.), Finanzierung der inneren Sicherheit unter Berücksichtigung des Sicherheitsgewerbes, 2003, 65.

die keine Gegenleistung für eine konkrete Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden⁵⁷, werden mit Hilfe des Polizeikostenrechts Einzelne gezielt finanziell für polizeiliche Tätigkeiten in Anspruch genommen.⁵⁸ Kosten fallen bei polizeilichen Vollzugsmaßnahmen wie der Ersatzvornahme⁵⁹ oder der unmittelbaren Ausführung⁶⁰, sowie bei der Sicherstellung, Verwahrung oder Verwertung von Sachen⁶¹ an. Auch für die Ausübung des unmittelbaren Zwangs⁶², die Festsetzung von Zwangsgeldern⁶³ und die Androhung von Zwangsmitteln⁶⁴ können Kosten erhoben werden. Dieser zusätzlichen Kostenerhebung steht nicht entgegen, dass die Kosten der im öffentlichen Interesse notwendigen Einrichtungen bereits durch das Steueraufkommen gedeckt sind.⁶⁵ Darüber hinaus gilt in der Regel die Kostenfreiheit für polizeiliche Maßnahmen, weil die Polizei überwiegend zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit handelt. Insbesondere Polizeieinsätze bei Großveranstaltungen wie Fußballspielen, Konzerten oder Demonstrationen führen aber immer wieder zu Diskussionen über die Heranziehung Privater zur Kostentragung.⁶⁶ Spezielle Kostenregelungen dafür gibt es nur in wenigen Bundesländern. So enthält zum Beispiel das Sächsische Verwaltungskostengesetz in Verbindung mit dem achten sächsischen Kostenverzeichnis Regelungen für gebührenpflichtige polizeiliche Maßnahmen, etwa für Absperr- und Sicherungsmaßnahmen für private Zwecke.⁶⁷ Auch die Bundesländer Bremen, Hessen und Sachsen-Anhalt haben Regelungen zur Erstattung von Polizeikosten in gewissem Umfang.⁶⁸ Eine ähnliche Regelung in Baden-Württemberg, die es der Polizei ermöglichte, von privaten Veranstaltern kommerzieller Veranstaltungen Ersatz für besondere einsatzbedingte Aufwendungen zu verlangen, wurde im Jahr 1991 hingegen ersatzlos gestrichen.⁶⁹ Kostenregelungen können neben dem reinen Erstattungsprinzip auch andere Gründe haben, beispielsweise die Intension – ähnlich einer Lenkungssteuer – zu Maßnahmen zu motivieren

⁵⁷ § 3 Abs. 1 AO.

⁵⁸ *Württenberger*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1983, 192, 193.

⁵⁹ Vgl. z.B. § 49 Abs. 1 BWPoIG i.V.m. § 25 BWLVwVG, Art. 55 Abs. 1 BayPAG i.V.m. § 1 BayPolKV, § 30 SächsPolG i.V.m. § 24 SächsVwVG.

⁶⁰ Vgl. z.B. § 8 Abs. 2 BWPoIG; Art. 9 Abs. 2 BayPAG; § 6 Abs. 2 SächsPolG.

⁶¹ Vgl. z.B. § 34 Abs. 4 BWPoIG; Art. 28 Abs. 3 BayPAG; § 29 Abs. 1 Satz 3 SächsPolG.

⁶² Vgl. z.B. § 52 Abs. 4 BWPoIG, § 31 Abs. 1, Abs. 3 BWLVwVG i.V.m. §§ 7, 8 BWVollstrKostenO; Art. 58 Abs. 3 BayPAG i.V.m. BayPolKV.

⁶³ Vgl. z.B. Art. 56 Abs. 4 BayPAG.

⁶⁴ Vgl. z.B. Art. 59 Abs. 7 BayPAG.

⁶⁵ VGH BW, Beschluss vom 26.03.1984.

⁶⁶ Umfassend zu der Frage der Kostenerhebung für Polizeimaßnahmen in den USA vgl.: *Talaga*, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 31 (2008), 380.

⁶⁷ SächsGVBl. S. 661.

⁶⁸ Nr. 120.1,6. des Kostenverzeichnisses zur Bremischen InKostV vom 20.08.2002; Nr. 51 des Verwaltungskostenverzeichnisses zur VwKostO-MdI vom 16.12.2003, GVBl. Hessen 2003, I, S. 350 ff.; Lfd. Nr. 76 des Kostentarifs zur Allgemeinen Gebührenordnung vom 30.08.2004, GVBl. Sachsen-Anhalt 2004, S. 554.

⁶⁹ Gesetz zur Änderung des BWPoIG vom 02.10.1991, (GBl. BW S. 625).

oder davon abzuhalten.⁷⁰ Dem Veranstalter darüber hinaus im Rahmen des Polizeirechts die Kosten aufzuerlegen, scheidet regelmäßig entweder an dessen Störereigenschaft⁷¹ oder an der fehlenden, der polizeilichen Maßnahme vorausgehenden Anordnung an den Veranstalter, welche die polizeiliche Maßnahme überflüssig gemacht hätte.⁷² Im Rahmen der Polizeikosten für Demonstrationen sind darüber hinaus die Grundrechte, insbesondere das Recht auf freie Meinungsäußerung (Art. 5 Abs. 1 GG), die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) und häufig auch die Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit (Art. 4 Abs. 1, 2 GG) zu wahren. Kosten können in diesem Zusammenhang nur bei unfriedlichen oder verbotenen Versammlungen oder vor Beginn der Versammlung und nach ihrer Auflösung verlangt werden, wobei der Kostenersatz hier restriktiv zu handhaben ist, so dass niemand aufgrund der abschreckenden Wirkung der Kostenerstattung von der Teilnahme an der Versammlung abgehalten wird.⁷³

Die Finanzierung der Polizei ist zwar aufgrund der Haushaltsknappheit der Staatskassen ein fortwährendes Thema, jedoch geht es dabei in erster Linie nicht um die Mittelgenerierung durch die Polizei, sondern um die Verteilung und optimale Nutzung vorhandener Staatsmittel. Zielrichtung der Polizeitätigkeit ist es nicht, Einnahmen zu erzielen. Das Denken in Gewinnen und Verlusten, wie es Privatunternehmen immanent ist, haftet der Polizei daher grundsätzlich nicht an, es herrscht im Gegenteil bei der Verteilung der Haushaltsmittel ein ausgeprägtes Besitzstandsdenken, welches das bisherige Ausgabenvolumen als Ausgangsbasis auffasst, die nicht in Frage gestellt werden darf.⁷⁴ Als Grundprinzip der polizeilichen Arbeit lässt sich demnach festhalten, dass die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags eindeutig im Vordergrund steht und wirtschaftliche Überlegungen nicht primär der Eigenfinanzierung und der Gewinnsteigerung, sondern vorrangig einer bestmöglichen Aufgabenerfüllung dienen.

⁷⁰ Talaga stellt in seiner Studie hinsichtlich der unterschiedlichen Kostenhandhabungen in verschiedenen Polizeidepartments in den USA fest, dass die Kosten auch nach sozialadäquaten Gesichtspunkten variieren. Niedrige Gebühren sind da angebracht, wo Personen zu einem Tätigwerden angehalten werden sollen, höhere Gebühren da, wo die Zahlung sie von einer Handlung abhalten soll. *Talaga*, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 31 (2008), 380, 392.

⁷¹ Strittig ist hier, ob sich der Veranstalter das rechtswidrige Verhalten einzelner Besucher zurechnen lassen muss und damit als Zweckveranlasser Störer im Sinn des Polizeirechts ist, oder ob er selbst im Rahmen der Veranstaltungsdurchführung, die ihm grundrechtlich zusteht, der durch die Störung Beeinträchtigte ist.

⁷² Voraussetzung für die Auferlegung der Polizeikosten auf tertiärer Ebene ist die vorherige Anordnung einer Maßnahme (Primärebene), die dann in Form des Sofortvollzugs, der Ersatzvornahme oder der unmittelbaren Ausführung vollzogen wird (Sekundärebene).

⁷³ *Lisken/Denninger*, 4. Aufl. (2007), Handbuch des Polizeirechts, 1263.

⁷⁴ *Dittrich*, § 7, 8.3.

2 Gegenüberstellung privatwirtschaftlicher und polizeilicher Grundlagen

2.1 Unternehmensziele

Aufgrund unterschiedlicher Zielsetzungen und Rahmenbedingungen sind in privaten Wirtschaftsunternehmen grundlegend andere Handlungsprinzipien erkennbar als in der Polizei. Sowohl die Ziele von Privatunternehmen als auch die Ziele der Polizei können in Sachziele und Formalziele unterteilt werden. Als Sachziele werden nach Erich Kosiol die Art, Menge und der Zeitpunkt der Produkterstellung verstanden, während Formalziele hauptsächlich finanzwirtschaftliche Größen beinhalten.⁷⁵ Der Großteil privatwirtschaftlicher Unternehmen ist formalzieldominant, Sach- oder Dienstleistungen werden vorrangig mit dem Ziel der Gewinn-, Marktanteils- oder Umsatzsteigerung verfolgt, wobei die Sachziele lediglich Instrumentalcharakter haben und ein Mittel zum Zweck darstellen.⁷⁶ Im Vorrang der Formal- vor den Sachzielen liegt ein entscheidender Unterschied zur polizeilichen Tätigkeit. Alle Handlungen wirtschaftlicher Unternehmen zielen demnach auf das übergeordnete Prinzip der Gewinnerzielung, also der Steigerung der Differenz zwischen Erlös und Kosten ab, dem verschiedene Zwischenziele und Handlungsvorgaben untergeordnet sind. Die polizeiliche Tätigkeit hingegen ist auf die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgerichtet und verfolgt damit vorrangig allgemeinwohlbezogene Sachziele. Die Abschöpfung monetärer Überschüsse ist nicht Ziel der Polizei. Die Orientierung an einer Gewinnerzielung im rein wirtschaftlichen Sinn scheitert bereits daran, dass die Polizei für ihr Handeln –mit Ausnahme der oben angeführten polizeikostenrechtlichen Regelungen- keine monetären Erträge erzielt, die mit den aufgewandten Kosten in Relation gesetzt werden könnten. Während die zu erbringenden Leistungen einen gesellschaftlichen und sozialen Mehrwert haben, der sich einer exakten monetären Bewertung größtenteils entzieht, herrscht in der Privatwirtschaft grundsätzlich eine starke Output- und Leistungsorientierung vor, wodurch die Abbildung der Erfüllung von Unternehmenszielen anhand monetärer Größen ermöglicht wird.⁷⁷ Zur Verwirklichung der Formalziele können Unternehmen ihre zwischengeordneten Sachziele grundsätzlich frei wählen, während der Polizei das Sachziel, nämlich die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, vorgegeben ist.

Die Theorie des Marktversagens

Durch freiwillige Transaktionen auf den Märkten erfolgt in der Regel eine optimale Allokation der Ressourcen und jedes Gut gelangt an die Stelle, an der es den größten Nutzen erlangt oder den höchstmöglichen Gegenwert erzielt.⁷⁸ Dass dies nicht ausnahmslos für alle Güter gilt, verdeutlicht die Theorie des Marktversagens. Zu

⁷⁵ *Schneck*, 5. Aufl. (2003), Lexikon der Betriebswirtschaftslehre, 871.

⁷⁶ *Cornelius/Dincher/Müller-Godeffroy*, 2. Aufl. (2007), Einführung in die Betriebswirtschaftslehre für die Verwaltung, 51; *Schneck*, 5. Aufl. (2003), Lexikon der Betriebswirtschaftslehre, 363.

⁷⁷ *Dittrich*, § 7, 8.3.

⁷⁸ *Mathis*, Effizienz statt Gerechtigkeit?, 2009, 33.

einem Marktversagen kommt es, wenn Funktionsstörungen im Preismechanismus auftreten, so dass Güter nicht gewinnbringend angeboten werden können, es zu ineffizienten Allokationen kommt oder die Voraussetzungen eines idealen Marktes aus anderen Gründen nicht gegeben sind.⁷⁹ Ein solches Marktversagen tritt unter anderem bei der Herstellung öffentlicher Güter, wie beispielsweise der öffentlichen Sicherheit ein. Öffentliche Güter sind dadurch gekennzeichnet, dass die Nutzung des Gutes durch den Einzelnen nicht die Nutzung durch Andere ausschließt, es liegt eine sogenannte Nichtrivalität der Nutzung vor.⁸⁰ Da es nicht, oder nur mit einem außer Verhältnis stehenden Aufwand möglich ist, den Einzelnen, der für das öffentliche Gut kein Entgelt entrichten möchte vom Konsum auszuschließen, wird auch von einer Nichtausschließbarkeit gesprochen.⁸¹ Private Unternehmen können diese öffentlichen Güter daher nur in begrenztem Umfang gewinnbringend anbieten, so dass sie sich aus diesen Märkten weitgehend zurückziehen und der Staat in seiner Auffangfunktion die Bereitstellung übernehmen muss. So können private Sicherheitsdienste zwar für bestimmte zeitlich und örtlich definierte Einsätze, zum Beispiel im Bereich der Gebäude- oder Grundstücksüberwachung oder bei bestimmten Veranstaltungen mit erhöhtem Sicherheitsbedarf ihre Sicherheitsleistungen gegen Entgelt für Private oder auch für öffentliche Einrichtungen erbringen, keinen entsprechenden Gegenwert würden private Sicherheitsdienste jedoch für die dauerhafte Sicherung des gesamten öffentlichen Raums oder des Straßenverkehrs erzielen, da dafür keine Zahlungsverpflichtung besteht. Anders als Privatunternehmen bleibt der Polizei nicht die Wahl zwischen lukrativen und weniger lukrativen Aufgaben. Ein Zurückziehen des Staates aus der Aufgabenerfüllung und eine damit eventuell verbundene Öffnung bestimmter Dienstleistungsbereiche für den Privatmarkt würde eine Ungleichbehandlung der Bürger auf dem Feld der inneren Sicherheit nach sich ziehen und ist mit dem derzeitigen Staatsverständnis nicht in Einklang zu bringen. Zudem steht dem Staat als einziger Institution die Möglichkeit offen, über die Erhebung von Steuern die Ausgaben für die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit auf die Gesamtbevölkerung umzulegen. Neben den rechtlichen Beschränkungen bietet die Theorie des Marktversagens eine ökonomische Erklärung dafür, dass Privatunternehmen ihre Leistungserbringung bei der Herstellung der inneren Sicherheit nur auf gewisse Teilbereiche beschränken und diese Aufgabe vorrangig dem Staat zukommt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass im Vorrang der Erfüllung gesetzlich normierter Sachaufgaben vor der Erfüllung von Formalzielen ein Wesensunterschied zwischen Privatwirtschaft und Polizei liegt, der sich auch auf die Auswahl der Instrumente und Konzepte im Rahmen der neuen Steuerungselemente auswirkt. Aus der Sachzieldominanz resultiert ein grundsätzlicher Vorrang der Effektivität (Wirksamkeit der Handlungen) gegenüber der Effizienz (Wirtschaftlichkeit der Handlungen). Primär gilt es, eine bestmögliche Leistung zu erbringen. Nur sekun-

⁷⁹ Jost, 2. Aufl. (2009), Organisation und Koordination, 138 f.

⁸⁰ Picot/Dietl/Franck, 5. Aufl. (2008), Organisationen, 168.

⁸¹ Mathis, Effizienz statt Gerechtigkeit?, 2009, 33.

där, beispielsweise aufgrund des stets geltenden haushaltsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes der Mittelverwendung, aufgrund von Budgetvorgaben oder aufgrund der tatsächlich vorherrschenden Ressourcenknappheit, ist der Effizienz Rechnung zu tragen.

2.2 Wirtschaftlichkeitsprinzip

Dem Handeln privater Unternehmen liegt das Wirtschaftlichkeitsprinzip (ökonomisches Prinzip) zugrunde. Dieses begründet die Notwendigkeit des Wirtschaftens mit der allgegenwärtigen Ressourcenknappheit, die Wirtschaftseinheiten zu bestimmten Entscheidungen veranlasst. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip lässt sich in drei Ausprägungen darstellen: das Maximalprinzip beschreibt, dass mit einem gegebenen Aufwand an knappen Gütern ein maximaler Ertrag zu erwirtschaften ist, das Minimalprinzip bezieht sich darauf, dass ein angestrebter Erfolg mit minimalem Aufwand an knappen Gütern erzielt werden soll und das allgemeine Extremumprinzip zielt auf ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen ab.⁸²

Das Ziel der individuellen, unternehmensbezogenen Nutzenmaximierung privater Unternehmen stellt damit einen entscheidenden Gegensatz zur allgemeinwohlbezogenen Tätigkeit der Polizei zugunsten der Gesamtbevölkerung dar. Wirtschaftlichkeitsüberlegungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung dienen schwerpunktmäßig nicht der Gewinnerzielung, sondern der Nutzenoptimierung, die auch gesetzlich normiert ist. Die Polizei wird dabei mit dem nach dem amerikanischen Ökonom Baumol benannten und eigentlich für künstlerische Produktionen wie Theateraufführungen oder Konzerte entwickelten *Baumol disease* oder *cost disease* konfrontiert.⁸³ Anders als im produzierenden Sektor sind in der ohnehin bereits personalintensiven Polizei höhere Personalausgaben nicht automatisch mit einer steigenden Produktivität verbunden. Durch die rechtliche Ausgestaltung der Beamten- und Angestelltenverhältnisse können steigende Personalkosten nicht durch Lohnanpassungen reduziert werden, und auch gezielte Personaleinsparungen, etwa durch restriktivere Einsatzstrategien, können aus rechtsstaatlichen Erwägungen nicht erzielt werden.⁸⁴ Durch technische Innovationen und Prozessverbesserungen können Einsparmöglichkeiten zwar verwirklicht werden, aufgrund der Anzahl komplexer und einzelfallbezogener Tätigkeiten ist dies jedoch nur begrenzt möglich.

Haushaltsrechtliche Vorschriften der Polizei

Die Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder schreiben vor, dass bei der Aufstellung und Ausführung des Haushalts die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit

⁸² Domschke/Scholl Armin, 3. Aufl. (2005), Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, 3.

⁸³ Van Reenen, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 22 (1999), 133, 134.

⁸⁴ Van Reenen, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 22 (1999), 133, 136.

und Sparsamkeit zu beachten sind.⁸⁵ Mit den vorhandenen Personal- und Sachmitteln ist demnach zwingend wirtschaftlich umzugehen. Das verwaltungsrechtliche Sparsamkeitsprinzip entspricht dem wirtschaftlichen Minimalprinzip, das Ergiebigkeitsprinzip dem Maximalprinzip. Durch den Wortlaut der Haushaltsvorschriften („...*bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans...*“) sind die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht nur bei der Aufstellung des Haushaltsplans, sondern grundsätzlich bei jedem Verwaltungshandeln verbindlicher Prüfungsmaßstab. Dieser für die gesamte öffentliche Verwaltung geltenden haushaltsrechtlichen Maßgabe gehen jedoch die spezialgesetzlichen Polizeivorschriften vor. Das Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsprinzip kann demnach nur innerhalb des einschlägigen rechtlichen Rahmens ausschlaggebend sein. Wenn das Legalitätsprinzip beispielsweise zur Aufnahme von Ermittlungen verpflichtet, kann dieser Pflicht nicht entgegengehalten werden, dass dadurch Haushaltsmittel verbraucht werden und Ermittlungen aus diesem Grund nicht getätigt werden sollten. Nur bei Vorliegen mehrerer gleichwertiger Handlungsalternativen ist nach dem Haushaltsrecht diejenige zu wählen, die das beste Kosten- Nutzen- Verhältnis aufweist. Im Gegensatz zur Privatwirtschaft, in der die Gewinnerorientierung gegenüber den Kunden in das Außenverhältnis getragen wird, handelt es sich beim Wirtschaftlichkeitsprinzip in der Polizei eher um eine interne Handlungsvorgabe, die das Außenverhältnis nur indirekt beeinflusst: ein Privatunternehmen macht bereits die Entscheidung, ob es für einen bestimmten Kunden oder auf einem bestimmten Markt tätig wird von wirtschaftlichen Gesichtspunkten abhängig, die Polizei hat über das „ob“ ihres Handelns anhand rechtlicher Grundlagen wie Zuständigkeitsregelungen oder Befugnisnormen zu entscheiden, lediglich innerhalb dieses Rahmens entfalten die Haushaltsgrundsätze Wirkung.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Wirtschaftlichkeitsprinzip in Privatunternehmen hauptsächlich auf die Steigerung des Gewinns ausgerichtet ist, während der polizeiliche Fokus in wirtschaftlicher Hinsicht auf einem möglichst sparsamen und wirtschaftlichen Einsatz der zur Verfügung gestellten Mittel liegt. Im repressiven Handlungsbereich der Polizei können Wirtschaftlichkeitserwägungen daher erst greifen, wenn mehrere gleichwertige Alternativen zur Verfügung stehen, im präventiven Handlungsbereich muss eine Abwägung erfolgen, ob die notwendigen Mittel in einem angemessenen Verhältnis zur erwarteten Maßnahmenwirkung stehen.

2.3 Kundenorientierung

Ein elementares ökonomisches Prinzip stellt die Regelung des Marktes durch Angebot und Nachfrage dar, wonach sich der Preis eines Gutes durch die auf dem Markt angebotene Menge und das Verhalten der Abnehmer bestimmt. Die Kunden nehmen unmittelbaren Einfluss auf die Art, die Menge und den Preis der herzustel-

⁸⁵ Vgl. z.B. Art. 7 Abs. 1 Satz 1 BayHO, § 7 Abs. 1 Satz 1 SäHO, § 7 Abs. 1 Satz 1 BHO.

lenden Produkte und Dienstleistungen. Die Orientierung am Kundenwunsch ist daher ein entscheidendes Erfolgskriterium für Wirtschaftsunternehmen. Nur Produkte oder Dienstleistungen, die auf dem Markt zahlungsfähige und zahlungswillige Kunden finden, führen zu einer Gewinnsteigerung beim Unternehmen und nur solche Produkte oder Dienstleistungen sind nachhaltig gewinnbringend anzubieten. Nach den Zielen der Marktanteilssteigerung und der technischen Weiterentwicklung wird daher insbesondere seit den 90er Jahren die Kundenorientierung als wichtiger Wettbewerbsfaktor bezeichnet.⁸⁶

Im Zuge der bürgerfreundlichen Verwaltung und der Entwicklung zu einer Dienstleistungsgesellschaft wurde der Dienstleistungsgedanke verstärkt auch bei der Polizei eingeführt.⁸⁷ Ein bürgernahes Auftreten und ein guter Ruf bei der Bevölkerung kommen der Polizei wiederum bei vielen Fällen zugute, die nur durch Hinweise aus der Bevölkerung aufgeklärt werden können.⁸⁸ Auch die Idee des Community Policing baut auf einem engen und vertrauensvollen Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung auf. Sachsen-Anhalts Innenminister merkte an, dass „erfolgreiche Polizeiarbeit (...) von der Akzeptanz der Gesellschaft und auch vom Vertrauen, das die Opfer von Verbrechen ihr (*Anm.: der Polizei*) entgegenbringen“ lebt.⁸⁹ Trotz einer bürgerfreundlichen Verwaltung und der zunehmenden Dienstleistungsorientierung führt bei der Polizei eine erhöhte Nachfrage –anders als bei Privatunternehmen– grundsätzlich nicht zu einem direkten Vorteil. Im Gegenteil: eine erhöhte Nachfrage führt zunächst zu einem erhöhten Arbeitsaufkommen, positive wirtschaftliche Folgen entstehen für einzelne Dienststellen durch eine hohe Auslastung höchstens langfristig und indirekt, zum Beispiel durch Budgeterhöhungen, Personalverstärkungen oder ein verändertes Verhältnis zu den Bürgern. Die Befugnisse und Handlungspflichten der Polizei werden hingegen nicht durch eine Marktinstanz definiert, sondern durch Gesetze, durch Verwaltungsvorschriften und politische Vorgaben bestimmt. Nur indirekt beeinflussen Bürger die Rechtsgrundlagen der Polizei durch politische Legitimationsprozesse, die wiederum Einfluss auf die gesetzlichen Grundlagen haben und die politische Grundausrichtung des Landes mitbestimmen. Das tatsächliche Einsatzgeschehen wird dagegen sehr wohl durch das konkrete Verhalten der Bürger bestimmt, die kurz- oder langfristige Ursachen für polizeiliches Handeln setzen. Da hier die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags häufig mit Eingriffen in Rechtspositionen Einzelner verbunden ist und daher zwangsläufig nicht jeder, der mit polizeilichen Dienstleistungen in Berührung kommt, diese als positiv bewertet, muss die Kundenorientierung innerhalb der Polizei anderen Maßstäben folgen als die privatwirtschaftliche Kundenorientierung.⁹⁰

⁸⁶ Bogumil/Kißler, *Alternative Kommunalpolitik* 1997, 55.

⁸⁷ Umfassend zur Frage der Kundenorientierung des Staates Bogumil/Kißler, *Alternative Kommunalpolitik* 1997, 55 ff.

⁸⁸ Lenk, in: Lenk/Prätorius (Hrsg.), *Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit*, 1998, 159, 177.

⁸⁹ Pressemitteilung Nr. 050/08 des Ministeriums des Innern von Sachsen-Anhalt vom 13.03.2008.

⁹⁰ Vgl. Kapitel III, Unterpunkt 6.3.1.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sowohl in der Privatwirtschaft als auch in der Polizei die Kundenorientierung eine zunehmend größere Rolle spielt. Die tatsächliche Ausgestaltung unterscheidet sich jedoch sehr stark, was unter anderem auf die unterschiedlichen Kundenkreise, die verschiedenen Ziele und die rechtlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen ist.

2.4 Ergebnisorientierung

Während die Organisationsstrukturen, Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in der Polizei zu großen Teilen rechtlich vorgegeben sind, steht in der Privatwirtschaft die Orientierung am angestrebten Ergebnis im Vordergrund. Mit dem Ziel einer möglichst umfassenden Wertschöpfung werden die bestgeeignetsten Prozesse und Organisationsformen ausgewählt. Änderungen in der Unternehmensstruktur wie die Umwandlung in andere Gesellschaftsformen oder der An- und Verkauf von Unternehmensteilen, rasche Änderungen der Führungsstrukturen oder ein Wechsel des Produkt- und Leistungsangebots stellen gängige Instrumente dar, um eine Gewinnmaximierung zu erreichen. Teilweise bewerten Unternehmer die Ergebnisorientierung so hoch, dass zur Zielerreichung rechtswidrige Mittel genutzt und eventuelle Geldbußen und -strafen bereits in die Gewinnkalkulation mit einbezogen werden. Auch die Polizei arbeitet ergebnisorientiert, wird dabei rechtlich jedoch insbesondere durch prozessuale Regelungen eingeschränkt. So sind beispielsweise Beweiserhebung und Beweisverwertung im Strafverfahren an strikte formelle Vorgaben gebunden, ein Verstoß gegen Beweiserhebungs- und Verwertungsverbote aus ergebnisorientierten Gründen kann die Amtshandlung rechtswidrig machen und zur Unverwertbarkeit der Beweismittel führen oder Amtshaftungsansprüche auslösen. Dies beruht auf dem Zweck der Grundrechte, neben einem Schutzauftrag an den Staat, auch Abwehrrechte gegen den Staat beispielsweise in Form einer übermächtigen Polizei zu gewährleisten.⁹¹ Auch in präventiven Tätigkeitsbereichen liegt rechtmäßiges Handeln nur vor, wenn die Voraussetzungen der Befugnisnormen gewahrt werden. So erfordert ein Platzverweis nach Art. 16 Satz 1 BayPAG beispielsweise das Vorliegen einer konkreten Gefahr, obwohl in bestimmten Einsatzlagen ein Einschreiten bereits bei einer abstrakten Gefahrensituation möglicherweise die ergebnisorientiertere und pragmatischere Vorgehensweise wäre. Die polizeilichen Handlungen können sich also nicht ausschließlich an der bestmöglichen Wertschöpfung orientieren, sondern müssen auch dem rechtlichen Handlungsrahmen entsprechen. Teilweise werden die bestehenden Regelungen des Polizeirechts sogar als zu ungenau, zu weit und nicht in vollem Maße den verfassungsmäßigen Voraussetzungen genügend bezeichnet, da zu umfassende oder systemfremde Befugnisse erteilt werden oder zu unbestimmt gefasste Ausnahmetatbestände existieren. Die Regelung, Personen in Gewahrsam nehmen zu können um eine Platzverweisung durchzusetzen, stellt beispielsweise eine Zwangsmaßnahme dar, ist in den meisten

⁹¹ *Lisken/Denninger*, 4. Aufl. (2007), Handbuch des Polizeirechts, 443 ff.

Polizeigesetzen jedoch unter den Befugnisnormen geregelt⁹², wodurch die strengen Voraussetzungen der Zwangsmaßnahmen umgangen werden. Bezüglich der Beschaffung personenbezogener Daten wird in einigen Polizeigesetzen außerdem eine Erhebung auf „andere Weise“ gestattet, wenn die Erhebung beim Betroffenen nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich ist.⁹³ Wenn also bereits durch das Gesetz in einem begrenzten Rahmen praxisorientierte Lösungen impliziert werden, so müssen, um der Verfassung Genüge zu tun, die Maßstäbe polizeilichen Handelns umso mehr beachtet werden. Ermessensfehlerfreie Entscheidungen und die rechtmäßige Ausübung des polizeilichen Beurteilungsspielraums auf der Tatbestandsseite der Norm, die ohnehin bereits einen umfänglichen Beurteilungsspielraum eröffnen⁹⁴, sind daher entscheidende Größen. Ein Effektivitätsgrundsatz polizeilichen Handelns, nachdem der „Zweck die Mittel heiligt“, ist grundsätzlich nicht anerkannt.⁹⁵ Nur Ausnahmsweise, wenn etwa für eine polizeiliche Maßnahme mehrere Störer zur Auswahl stehen, kann die Polizei die Auswahl nach Effektivitätsüberlegungen treffen, wobei auch hier grundsätzlich der Vorrang des Handlungsstörers vor dem Zustandsstörer zu beachten ist.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass in Privatunternehmen die Ergebnisorientierung an oberster Stelle steht, während diese in der Polizei durch verschiedene Verfahrens-, Zuständigkeits- und Organisationsvorschriften eingeschränkt wird.

2.5 Privatautonomie

Privatunternehmern steht bei der Gründung und Ausgestaltung ihres Unternehmens ein großer Entscheidungsspielraum bezüglich rechtlicher und tatsächlicher Aspekte offen, wie beispielsweise die freie Rechtsformwahl, die freie Produktwahl, die freie Wahl des Standorts von Verwaltung und Produktion unter Ausnutzung verschiedener finanzieller oder infrastruktureller Standortvorteile sowie die Auswahl der Geschäftspartner, Kunden und Mitarbeiter. In der Polizei sind diese Rahmenbedingungen hingegen zu großen Teilen bindend vorgegeben. Es besteht das ständige Bedürfnis demokratischer Legitimation und eine enge Bindung an die Politik.⁹⁶ Politische Vorgaben sind dabei oft auf einen Ausgleich, auf Mehrheitsverhältnisse, auf Interessensvertreter und das Offenhalten von Optionen ausgerichtet, was zügigen und konstanten Entscheidungen nicht immer zuträglich ist. Demokratische Pro-

⁹² Z.B. Art. 17 Abs. 1 Nr. 3 BayPAG; § 30 Abs. 1 Nr. 3 ASOG Bln; § 17 Abs. 1 Nr. 3 BbgPolG; § 13 Abs. 1 Nr. 3 SOG Hamburg; § 32 Abs. 1 Nr. 3 HSOG.

⁹³ Z.B. § 19 Abs. 2 BWPoIG; Art. 30 Abs. 2 Satz 2 BayPAG; § 29 Abs. 3 BbgPolG; § 31 Abs. 2 Satz 2 ThürPAG.

⁹⁴ Z.B. „schutzwürdige Interessen“ in Art. 40 Abs. 4 Nr. 3 BayPAG oder „polizeiliche Erfahrung“ in § 18 Abs. 2 Nr. 6 HSOG.

⁹⁵ Thematisiert wurde dies etwa unter dem Aspekt der angedrohten Folter in Vernehmungen im Fall der Entführung von Jakob Metzler im Jahr 2002, Az.: 5/27 KLS 7570; Js203814/03 (4/04).

⁹⁶ Der Bundes- oder Landesinnenminister bzw. Senator für Inneres als Behördenleiter wird auf Bundesebene vom Bundeskanzler zur Ernennung vorgeschlagen bzw. auf Landesebene vom Ministerpräsident oder regierenden Bürgermeister berufen oder von der Bürgerschaft gewählt, so dass parteipolitische Prägungen nicht ausgeschlossen sind.

zesse wie Wahlen, Parteikonkurrenz oder Regierungswechsel bilden den Willen des Volkes ab, entsprechen aber nicht immer den Voraussetzungen einer straffen und rationalen Konzernführung. Auch die tatsächlichen Arbeitsmodalitäten der Polizei weisen Besonderheiten auf: die gesetzlich vorgegebene Aufgabe, die Eilzuständigkeit, das Bedürfnis der ununterbrochenen Erreichbarkeit, Bereitschafts- und Schichtdienste, Personalstrukturen mit vorwiegender Beschäftigung von Beamten mit beamtenrechtlichen Sonderregelungen sowie nicht zuletzt eine Standortgebundenheit, die eine gute Erreichbarkeit der örtlichen Dienststellen sicherstellt. Zudem ist auch die Bandbreite des polizeilichen Handelns regelmäßig breiter als die von Privatunternehmen. Während sich diese auf eine bestimmte Produktions- oder Dienstleistungssparte spezialisieren können und Spezifizierung und Qualifizierung durch den abgegrenzten Tätigkeitsbereich leichter fällt, hat der Wirkungskreis der Polizei zwangsläufig ein sehr breites Spektrum abzudecken.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der in der freien Wirtschaft vorherrschende Grundsatz der Privatautonomie einer gesetzlich gebundenen und politisch beeinflussten Polizeiarbeit gegenüber steht.

3 Fazit

Mit der rechtsstaatlichen Verwaltungsstruktur der Polizei einerseits und den betriebswirtschaftlichen Prinzipien von Privatunternehmen andererseits treffen zwei sehr gegensätzliche Modelle aufeinander. Die nachfolgende Darstellung fasst die grundlegenden Unterschiede stichpunktartig zusammen.

Privatwirtschaft	Polizei
Angebot und Nachfrage bestimmen das Handeln	Rechtsstaatsprinzip bestimmt das Handeln
Privatautonomie	Politik und Gesetzesauftrag
Formalzieldominanz	Sachzieldominanz
Marktorientierte Organisation und Standortwahl	Demokratische Entscheidungsstrukturen, örtliche und zeitliche Allgegenwärtigkeitspflicht
Individuelles Gewinnstreben, Nutzenmaximierung	Allgemeinwohlorientierung, Auffangfunktion
Produktorientierter Adressatenkreis	Gesamtbevölkerung als Adressatenkreis

Abb. 1: Gegenüberstellung privatwirtschaftlicher und polizeilicher Grundlagen

Dennoch werden im Zuge der Einführung neuer Steuerungselemente seit etlichen Jahren betriebswirtschaftliche Ideen in den Polizeien erprobt und implementiert.⁹⁷ Einfallstor und Bedarfsgrund für die betriebswirtschaftlichen Ansätze in der Polizei sind neben der Ressourcenknappheit und der begrenzten Möglichkeiten zur eigenständigen Gewinnerwirtschaftung auch der Wunsch nach einer verbesserten und qualitativ hochwertigen Polizeiarbeit. Ressourceneinsatz, Organisation und Arbeitsprozesse so zu gestalten, dass mit den vorhandenen Mitteln das bestmögliche Ergebnis erzielt werden kann, ist daher auch ein wichtiges Ziel der Polizei. Die Bindung an rechtsstaatliche Grundsätze bewirkt jedoch, dass Prinzipien aus der Privatwirtschaft nicht unverändert und uneingeschränkt übernommen werden können.⁹⁸ Vielmehr setzen die rechtlichen Vorgaben den Rahmen für die Anwendung der betriebswirtschaftlichen Mittel und prägen damit die Ausgestaltung der neuen Steuerungselemente in der Polizei. Die Dominanz aufgabenabhängiger Sachziele gegenüber aufgabenunabhängiger Formalziele bringt außerdem mit sich, dass nicht Mittel der Gewinnsteigerung aus der Privatwirtschaft übernommen werden, sondern vorrangig Lösungsansätze zur Senkung der Leistungserstellungskosten und zu Organisations- und Leistungsverbesserungen. Auch hinsichtlich Zuständigkeitsfragen und Prozessorientierungsansätzen ist eine Annäherung an wirtschaftliche Handlungsmaßstäbe durch eine zunehmende Prozessausrichtung sowie eine verstärkte Kooperation mit anderen Behörden und privaten Sicherheitsdiensten durch Flexibilisierung der Zuständigkeitsregelungen zu beobachten.⁹⁹

Die Ausgangsbasis für die Einführung der neuen Steuerungselemente in die Polizeien von Bund und Ländern unterscheidet sich demnach aufgrund rechtlicher und tatsächlicher Voraussetzungen grundlegend von den Gegebenheiten der freien Wirtschaft. Dennoch beinhaltet die betriebswirtschaftliche Perspektive sinnvolle und nützliche Ansätze für die Polizeiarbeit insbesondere auf der Mikroebene, also in den Bereichen Organisationsentwicklung, Personalwirtschaft, Betriebsorganisation und Technikanwendung.¹⁰⁰

Wie und in welchem Umfang diese Ansätze bereits in den Polizeien implementiert sind, soll im folgenden Kapitel dargestellt werden.

⁹⁷ Brunetto/Farr-Wharton, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 28 (2005), 221, 222; Lafferty/Fleming, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 23 (2000), 154; Promberger/Koler/Koschar, Leistungs- und leistungsorientierte Steuerung in der Polizei, 2005, 17.

⁹⁸ Naschold/Bogumil, Modernisierung des Staates, 1998, 84.

⁹⁹ Z.B. Europäisches Übereinkommen über Rechtshilfe in Strafsachen vom 20.04.1959, Europäisches Auslieferungsübereinkommen vom 13.12.1957, Ergänzungsvertrag zwischen Deutschland und Tschechien vom 02.02.2000.

¹⁰⁰ Ritsert, Polizei & Wissenschaft 2005, 40, 41.

Kapitel II: Einführung und Entwicklung der neuen Steuerungselemente in den Polizeien von Bund und Ländern

1 Einfluss der allgemeinen Staatsentwicklung

1.1 Die Polizei im Staatsgefüge

Die Polizeien des Bundes und der Länder sind als Bestandteile der öffentlichen Verwaltung in das Staatssystem eingebunden und können daher auch hinsichtlich der Einführung neuer Steuerungselemente nicht isoliert betrachtet werden.¹⁰¹ Es bestehen enge Verbindungen zu den drei Staatsgewalten und weiteren gesellschaftlichen und politischen Akteuren.

1.1.1 Verhältnis zu den Staatsgewalten

Als vollziehendes Staatsorgan ist die Polizei selbst Teil der Exekutiven und hat vielfältige Verbindungen zu anderen vollziehenden Verwaltungsbehörden. Insbesondere die Entpolizeilichung der Verwaltung und der Abbau des Vollzugspersonals in den weiteren Ordnungsbehörden führten zu einer zunehmenden Vernetzung der Verwaltungsbehörden mit der Polizei, da diese mittels Amtshilfe, Vollzugshilfe oder durch faktische Organleihe als Hilfsorgan für andere Behörden tätig wird, denen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen umfassende Zwangsmittel verwehrt bleiben. Die Schnittstellen zur Legislativen ergeben sich aus der Bindung der Polizei an Recht und Gesetz. Das Verhältnis von Polizei und Justiz kann aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet werden: einerseits unterliegt die Polizei als Teil der Staatsgewalt mit ihren Handlungen der Rechtsprechung, andererseits arbeiten Polizei und Justiz eng zusammen. Bezüglich Freiheitsentziehungen ist der Polizei etwa nur eine vorübergehende Kompetenz verliehen, während länger andauernde Maßnahmen gemäß Art. 104 Abs. 2 GG dem Richtervorbehalt unterliegen. Auch im Rahmen des gesetzlichen Mandats als Ermittlungspersonen erfolgt eine enge Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft.¹⁰² Eine eigenständige Justizpolizei steht der deutschen Justiz nicht zu Verfügung, so dass für eine wirksame Strafverfolgung ein enger Kontakt zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft erforderlich ist.¹⁰³

¹⁰¹ Zum Beziehungsgeflecht zwischen Polizei und Staat vgl. z.B. *van Reenen*, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 22 (1999), 133, 142; *Promberger/Koler/Koschar*, Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung in der Polizei, 2005, 76 ff.; *Lisken/Denninger*, 4. Aufl. (2007), Handbuch des Polizeirechts, 69 ff.

¹⁰² Vgl. §§ 161, 163 StPO; § 152 Abs. 2 GVG; zum Verhältnis zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft vgl. *Hannich*, zu § 152; *Bräutigam*, Deutsche Richterzeitung 70 (1992), 214 ff.; *Görgen*, Zeitschrift für Rechtspolitik 9 (1976), 59 ff.

¹⁰³ Anders z.B. in vielen südamerikanischen Ländern wie Chile, Costa Rica, Mexiko, Kolumbien oder Venezuela, in denen eine eigenständige Justizpolizei existiert.

1.1.2 Staatsverständnis und Beziehungen zu anderen Akteuren

Das vorherrschende Staatsverständnis und die Beziehungen zu anderen Akteuren auf dem Handlungsfeld der inneren Sicherheit wirken sich auch auf die Polizeiformen und die Einführung neuer Steuerungsinstrumente in der Polizei aus.¹⁰⁴ Neben den Aspekten der ordnungspolitischen Leistungstiefe sind auf der Makroebene daher insbesondere die Beziehungen der Polizei zu anderen Verwaltungsträgern sowie zu Politik und Gesellschaft zu berücksichtigen.¹⁰⁵ Neuere Polizeiphilosophien einer bürgernahen Polizeiarbeit und kommunalen Kriminalprävention verstärken die Kooperationen mit Behörden und Bürgern zunehmend und wirken sich damit auch auf die Polizeikultur und das Außenverhältnis der Polizei aus. Darüber hinaus findet in einigen Bundesländern im Bereich der freiwilligen Polizeidienste, Sicherheitswachen oder anderen Hilfspolizeimodellen eine enge Zusammenarbeit mit freiwilligen Bürgern und eine verstärkte Kooperation mit professionellen privaten Sicherheitsanbietern statt.¹⁰⁶

1.1.3 Rechtssystem und Staatstradition

Auch das jeweilige Rechtssystem und die Staatstradition beeinflussen die Entwicklung.¹⁰⁷ Während in der Rechtstradition des römischen Rechts der Staat als eigenständiges Objekt betrachtet wird, kommt dem Staat in der *Common Law* Tradition diese eigene Identität nicht zu, sondern eher eine instrumentale Rolle zur Erfüllung der gesellschaftlichen Bedürfnisse.¹⁰⁸ Wie aus dem Vergleich zwischen angloamerikanischen und deutschen Verwaltungsstrukturen und deren Auswirkungen auf die NPM-Reformen erkennbar wird, neigen Länder mit einer starken Rechtsstaatstradition wie Deutschland grundsätzlich zu langsameren Reformen als Länder mit einem *public interest* Modell.¹⁰⁹ Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass Reformen im Rechtsstaatssystem umfassende rechtliche und verwaltungskulturelle Änderungen erfordern und häufig auf spezialisierte Verwaltungsmitarbeiter mit rechtlichem Ausbildungshintergrund stoßen, während in vielen angloamerikanischen Verwaltungssystemen eher Generalisten tätig sind und tatsächliche Veränderungen sich mit einem geringeren Aufwand durchführen lassen.

¹⁰⁴ Zum Verhältnis zwischen Staatsform und der Wirksamkeit der Polizeiarbeit vgl. *Sung, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 29 (2006), 347 ff. Das allgemeine Staatsverständnis und der Charakter der Polizeiarbeit werden hier als untrennbar beschrieben.

¹⁰⁵ *Lange/Schenck, Polizei im kooperativen Staat*, 2004, 57.

¹⁰⁶ Solche „Polizeihelfer“ sind die Bayerische Sicherheitswacht, (vgl. Gesetz über die Sicherheitswacht in Bayern), der Freiwillige Polizeidienst in Baden-Württemberg, (vgl. Gesetz über den Freiwilligen Polizeidienst), der Freiwillige Polizeidienst in Hessen (vgl. das Gesetz für die aktive Bürgerbeteiligung zur Stärkung der Inneren Sicherheit) und die Sächsische Sicherheitswacht (vgl. das Gesetz über die Sächsische Sicherheitswacht).

¹⁰⁷ *Schedler/Proeller*, 3. Aufl. (2006), *New Public Management*, 215 ff.

¹⁰⁸ *Schedler/Proeller*, 3. Aufl. (2006), *New Public Management*, 217.

¹⁰⁹ *Pollitt/Bouckaert*, 2. Aufl. (2004), *Public Management Reform - A comparative Analysis*, 53.

1.1.4 Verhältnis zur Politik

Die enge Verbindung zur Politik lässt sich rein formal bereits aus der Doppelfunktion des Innenministers bzw. Innensensors als Teil des politischen Führungsgremiums einerseits und als oberstem Behördenleiter der Polizeiverwaltung andererseits ableiten. Politische Vorgaben beeinflussen die Schwerpunktbildung polizeilicher Aufgaben und legen im Rahmen politischer Haushaltsdebatten Personal- und Finanzressourcen fest. Bereits hier können die Weichen für oder gegen die Einführung, den Erhalt oder die Abschaffung neuer Steuerungselemente gestellt werden. Politische Mehrheitsverhältnisse entscheiden damit konkret über die Implementierung und Ausgestaltung neuer Steuerungsinstrumente in der Polizei. In der Polizei Thüringens ist die Einführung von Zielvereinbarungen beispielsweise an kontroversen politischen Debatten gescheitert.¹¹⁰ In den Ländern, in denen Zielvereinbarungen in der Polizei eingeführt wurden, werden strategische Ziele häufig zwischen dem Ministerium bzw. der senatorischen Dienststelle und den nachgeordneten Dienststellen vereinbart, was den Einfluss der politischen Ebene am Zielfindungsprozess aufzeigt.¹¹¹

1.2 Allgemeine Verwaltungsreformen auf Bundes- und Landesebene

Die Einführung der neuen Steuerungselemente in die Polizeien muss aufgrund der umfassenden Beziehungsgeflechte zwischen den beteiligten Akteuren auch vor dem Hintergrund allgemeiner Verwaltungsreformen auf Bundes- und Landesebene betrachtet werden. In der Bundes- und allen Landesverwaltungen finden unterschiedlich ausgestaltete Verwaltungsreformen statt, die zuständigkeitshalber regelmäßig umfassender sind als die Reformen innerhalb der Polizeien. Teilweise handelt es sich um rein territoriale Neuordnungen und Gebietsreformen, teilweise um Aufgaben- und Zuständigkeitsverlagerungen oder Deregulierungsansätze und Verwaltungsvereinfachungen. Neben diesen behördenübergreifenden Neustrukturierungen fanden insbesondere seit Mitte der 90er Jahre Binnenreformen mit dem Ziel statt, behördeninterne Prozesse zu verändern. Diese beinhalteten vor allem die Reformkomponenten Personalverwaltung, eGovernment und die Einführung von NPM-Konzepten. Ziel der umfassenden Reformen war die Schaffung von Transparenz

¹¹⁰ *Freistaat Thüringen Innenministerium, Referat 43 – Grundsatzangelegenheiten, Organisation, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte (internes Dokument), 2009, 15.*

¹¹¹ So z.B. in Baden-Württemberg, vgl. *Innenministerium Baden-Württemberg, Steuerungs- und Managementkonzepte der Polizei Baden-Württemberg (internes Dokument), 2009, 7*; in Bayern, vgl. *Bayerisches Staatsministerium des Innern, Steuerung und Management in den Polizeien der Länder und des Bundes – Betrag Bayerns (internes Dokument), 2009, 6*; in Mecklenburg-Vorpommern, vgl. *Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte in der Polizei des Landes Mecklenburg-Vorpommern (internes Dokument), 2009, 11*; in Rheinland-Pfalz, vgl. *Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte in der Polizei des Landes Rheinland-Pfalz (internes Dokument), 2009, 6*; Sachsen-Anhalt, vgl. *Ministerium des Innern Sachsen-Anhalt, Neue Steuerung in der Landespolizei Sachsen-Anhalts (internes Dokument), 2009, 21.*

und Bürgernähe, die Umsetzung einer Verwaltungsvereinfachung, die Steigerung der Effektivität und Effizienz sowie die Reaktion auf gesellschaftliche Entwicklungen. Nahezu alle Verwaltungsreformbestrebungen der 90er Jahre im Personalbereich¹¹², im Organisationsbereich¹¹³, im Verfahrensbereich¹¹⁴ und im Finanzbereich¹¹⁵ werden regelmäßig unter dem Schlagwort *Neues Steuerungsmodell* zusammengefasst.¹¹⁶ Anlass für die vielfältigen Reformbestrebungen war insbesondere die Unzufriedenheit mit den tradierten Strukturen der Verwaltung und die Kritik am klassischen Bürokratiemodell von Max Weber, die vor allem in der Kommunalverwaltung auf den von der KGSt bemängelten Steuerungslücken aufbaute. Folgende fünf Schwächen wurden konstatiert:¹¹⁷

- Effizienzlücke: der fehlende Anreiz zur ständigen, effizienten Mittelverwendung
- Strategielücke: die fehlende Orientierung an klaren, mittelfristigen Entwicklungszielen und Prioritäten
- Managementlücke: der fehlende Zwang und fehlende Instrumente zur Leistungsverbesserung, zur Strukturanpassung, zur Ressourcenumschichtung und zur Anpassung an Nachfrageveränderungen
- Attraktivitätslücke: die sinkende Attraktivität des öffentlichen Sektors für engagierte Mitarbeiter und die unzureichende Nutzung der vorhandenen Bereitschaft zu Engagement und Kreativität
- Legitimitätslücke: die Unfähigkeit nachzuweisen, dass Verwaltungsleistungen ihr Geld wert sind, die fehlende kontinuierliche Rechenschaftslegung über Effizienz, Zielgenauigkeit und Qualität öffentlicher Leistungen und die daraus folgende schwindende Akzeptanz in der Öffentlichkeit

Das von der KGSt favorisierte Neue Steuerungsmodell stellt in einer stark vereinfachten und abstrahierten Form folgende drei wesentlichen und eng miteinander verzahnten Säulen der Reformbewegung dar:

¹¹² Insbesondere Personalentwicklung, Mitarbeiterführung, Qualifizierung und leistungsorientierte Bezahlung.

¹¹³ Insbesondere Hierarchiestrukturen und Behördenaufbau.

¹¹⁴ Insbesondere Leistungsvergleiche, Kennzahlen und Kundenorientierung.

¹¹⁵ Insbesondere Kostenrechnung und dezentrale Budgetierung.

¹¹⁶ Jann, in: *Blanke/von Bandemer/Nullmeier u. a.* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 2005a, 74.

¹¹⁷ *Kommunale Gemeinschaftsstelle (KStG)*, *Das Neue Steuerungsmodell*, 1993. Auch für die Polizei wird das klassische, bürokratische Verwaltungsmodell als nicht mehr kompatibel erachtet, stellvertretend für viele: Jones, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 32 (2009), 338, 340.

Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur	Outputorientierung unter Anwendung von Instrumenten zur Steuerung der Verwaltung von der Leistungsseite	Aktivierung dieser neuen Strukturen durch Wettbewerb und Kundenorientierung
Der Aufbau einer dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur fördert insbesondere eine klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung, aber auch innerhalb der Verwaltung durch die Etablierung von Kontraktmanagement. Auch eine dezentrale Ressourcen- und Fachverantwortung mit weitreichenden Handlungsspielräumen und persönlicher Ergebnisverantwortung, die jedoch einem zentralen Steuerungs- und Controlling-system unterliegen, ist eine Idee des Neuen Steuerungsmodells.	Die Outputorientierung umfasst vor allem Produktdefinitionen und Kalkulationen, die als Grundlage für eine Leistungs- und Qualitätsmessung dienen. Nicht mehr der Input (Ressourcen), sondern die Leistungs- bzw. Outputseite ist Ansatzpunkt für die Verwaltungssteuerung. Produkte bilden die Grundlage einer umfassenden Kostenrechnung.	Die Schaffung eines Wettbewerbs, wie er in der freien Wirtschaft über die Marktinstanz gegeben ist, soll durch behördeninterne Leistungsvergleiche, aber auch durch die Ausnutzung der tatsächlich vorhandenen Wettbewerbs- und Vergleichsmöglichkeiten im Rahmen von Ausschreibungen oder Outsourcing vollzogen werden.

Abb. 2: Drei Säulen der NSM-Reform nach der KGSt. Quelle: Kommunale Gemeinschaftsstelle (KStG), Das Neue Steuerungsmodell, 1993.

Die Lösung interner Verwaltungsprobleme und Steuerungs-lücken wurde in Abkehr von den neoliberalen Konzepten der 80er Jahre weniger in einer Reduzierung sozialstaatlicher Tätigkeiten gesehen, sondern eher in einer Verbesserung interner Steuerungsabläufe und -systeme.¹¹⁸ Dass die Entwicklung sich zunächst in der Kommunalverwaltung abzeichnete und erst später auf die Staatsverwaltung übergriff, ist vor allem auf die jeweiligen Aufgabenspektren zurückzuführen. Durch ihren Aufgabenschwerpunkt im Bereich der Leistungsverwaltung und der Daseinsvorsorge ist die Implementierung unternehmensähnlicher Strukturen in kommunalen Verwaltungsbehörden prinzipiell naheliegender als in Bereichen der staatlichen Eingriffsverwaltung. Durch die Erweiterung und Fortentwicklung des Neuen Steue-

¹¹⁸ Jann, in: *Blanke/von Bandemer/Nullmeier u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005a, 74, 76.*

rungsmodells der KGSt entwickelte sich auch unter Einbeziehung institutionenökonomischer Ansätze und privatwirtschaftlicher Managementkonzeptionen ein neues Verständnis der staatlichen Aufgabenerfüllung.¹¹⁹

1.3 Auswirkungen allgemeiner Verwaltungsreformen auf die Polizeien

Während der Staatskonzeption, also der systematischen Einteilung in den schlanken, den funktionalen oder den aktivierenden Staat, für Verwaltungsreformen innerhalb der Polizei keine übermäßige Bedeutung beigemessen wird, wirken sich die allgemeinen Verwaltungsreformen auf die Reformentwicklungen in den Polizeien nachweislich aus.¹²⁰ So bevorzugen unionsregierte Bundesländer zwar grundsätzlich das Modell des schlanken Staats mit der Tendenz zu Privatisierungen, Aufgabenabbau und Public-Private-Partnership, verwirklichen diese Tendenz aber im Bereich der Polizei nicht, während beispielsweise Berlin, dem als SPD-regierten Bundesland im allgemeinen eine Bevorzugung des aktivierenden Staates zugeschrieben wird, Privatisierungen im Bereich der Polizei weniger kritisch gegenübersteht.¹²¹

Die Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg im Jahr 2005 betraf beispielsweise alle Verwaltungsbehörden und Verwaltungsebenen und damit auch die Polizei. Insbesondere wurden Fach- und Sonderbehörden aufgelöst und deren Aufgaben auf die Regierungspräsidien, die Landratsämter und Stadtkreise verlagert. Auch die Aufbauorganisation der Polizei wurde in diesem Zusammenhang weiter gestrafft und die Rolle der lokalen Polizeipräsidien und Polizeidirektionen ausgebaut.¹²²

Andererseits finden in den Polizeien auch Funktionalreformen statt, die unabhängig von einer allgemeinen Verwaltungsreform sind. Die in Bayern jüngst stattfindende Polizeistrukturreform war etwa nicht in eine gleichzeitige allgemeine Verwaltungsstrukturreform eingebunden. Während die bayerische allgemeine innere Verwaltung

¹¹⁹ Zu den Zielen des NPM vgl. *Hood, Public Administration 1991*, 3 ff. Gefordert wird insbesondere ein praktisches, professionelles Management, explizite Leistungsstandards und Leistungsmessgrößen vorzugsweise in quantifizierbarer Form, eine stärkere Betonung der Outputsteuerung, welche die Mittelzuteilung und Honorierung mit gemessener Leistung verknüpft, eine Disaggregation von Einheiten im öffentlichen Sektor, mehr Wettbewerb durch befristete Verträge und öffentliche Ausschreibungen, die Betonung von privatwirtschaftlichen Führungsstilen durch ein Abrücken von militärisch-hierarchischen Stilen mit mehr Flexibilität in Anstellung und Honorierung, sowie die Betonung größerer Disziplin und Sparsamkeit im Ressourceneinsatz.

¹²⁰ *Lange/Schenck, Polizei im kooperativen Staat*, 2004, 71 ff.

¹²¹ *Lange/Schenck, Polizei im kooperativen Staat*, 2004, 162 ff.

¹²² Z.B. durch die Integration der Landespolizeidirektionen Stuttgart I, Karlsruhe, Freiburg und Tübingen als Abteilungen in die Regierungspräsidien, die Auflösung der Autobahnpolizeidirektion und die Integration der Autobahnpolizeireviere in die Polizeipräsidien und Polizeidirektionen, die Auflösung der Wasserschutzpolizei und der Wasserschutzpolizeiinspektionen unter Integration in die Polizeipräsidien und Polizeidirektionen sowie die teilweisen Aufgabenübertragungen im Bereich der Geschwindigkeitskontrollen oder der Kommunalen Kriminalprävention auf die unteren Verwaltungsbehörden.

bereits in einem dreistufigen Aufbau mit den Ministerien als oberste Landesbehörden, den Regierungen als Mittelbehörden und den Landratsämtern als untere Verwaltungsbehörden organisiert war, nahm die Polizeiverwaltung bis zur Polizeistrukturereform mit einem vierstufigen Aufbau eine Sonderstellung ein. Mit dem Beginn des Pilotbetriebs im Regierungsbezirk Unterfranken im Jahr 2005 wurden die Polizeipräsidien und Polizeidirektion zu Polizeipräsidien (neu) verschmolzen und eine dreistufige Polizeiorganisation eingeführt, die bis Ende des Jahres 2009 landesweit umgesetzt wurde.

Auch außerhalb von Territorial- oder Funktionalreformen haben allgemeine Verwaltungsreformen auf die Polizeien unterschiedlichste Auswirkungen: die Polizeien können entweder in die allgemeinen Verwaltungsreformen einbezogen werden und einem bundes- bzw. landesweit einheitlichen Modernisierungsprozess unterliegen oder abweichende eigenständige Entwicklungen beschreiten. Beispiele für eine landesweit einheitliche Entwicklung finden sich in Baden-Württemberg und Niedersachsen: in Baden-Württemberg beschloss die Landesregierung mit Beschlüssen vom 22. November 1999, 12. Dezember 2000 und 8. Mai 2001 eine flächendeckende Einführung der *Neuen Steuerungsinstrumente (NSI)* in der gesamten Landesverwaltung. Grundlage für diese Entscheidung waren verschiedene Pilotprojekte ab Mitte der 90er Jahre, in die auch die Polizei intensiv einbezogen war. Auch in Niedersachsen fand mit der *Leistungsorientierten Haushaltswirtschaft Niedersachsen (LoHN)* unter der Federführung des Finanzministeriums die Einführung eines landeseinheitlichen Kosten- Leistungskonzepts und eines Budgetierungskonzepts mit den Steuerungselementen Zielvereinbarungen, leistungsorientierte Mittelzuweisung und Qualitätsmanagement statt.¹²³ Die landesweite Konzept Einführung betraf grundsätzlich auch die Polizei, die im Rahmen der Landeskonzption *LoHN* jedoch das polizeispezifische *Wirkungsorientierte Polizei- Management (WPM)* implementierte.

Brandenburgs Polizei führte hingegen ohne ein entsprechendes landesweites Konzept in der gesamten inneren Verwaltung ein umfassendes Qualitätsmanagementsystem (TQM) ein,¹²⁴ Sachsen-Anhalts Polizei setzte seit 1997 das *Konzept zur Stärkung der Eigenverantwortung und Effizienz in der Polizei (KEEP)* um¹²⁵.

Trotz der Einflussnahme der allgemeinen Verwaltungsreformen auf die Polizeien sind die Besonderheiten des polizeilichen Tätigkeitsfeldes ausschlaggebend dafür, dass bei den Reformen heterogene Ausprägungen entstehen. Dem polizeilichen Aufgabenzuschnitt entsprechend sind bestimmte Reformmodelle oder einzelne Instrumente, die in der allgemeinen Verwaltung erfolgreich Anwendung finden, für die Polizei weniger geeignet, andere sind hingegen nur in der Polizei erforderlich.

¹²³ *Niedersächsisches Finanzministerium* (Hrsg.), Kosten- Leistungsrechnung, www.mf.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=1009&article_id=1334&psmand=5 (Stand: 06.02.2011).

¹²⁴ *Lange/Schenck*, Polizei im kooperativen Staat, 2004, 163. Mit der Strukturreform 2002 wurde das TQM jedoch angepasst und in der ursprünglichen Form nicht mehr verfolgt, vgl. *Ministerium des Innern Brandenburg*, Schreiben vom 25.01.2011, Gesch.Z.: IV/4.1-408-20 (internes Dokument).

¹²⁵ *Lange/Schenck*, Polizei im kooperativen Staat, 2004, 183.

Moderne Schichtdienstmodelle sind in den Polizeien oft ein wichtiger Teilbereich der Reformen, in anderen Verwaltungsbereichen mit beschränkten Öffnungszeiten für den Bürgerverkehr sind diese Elemente hingegen weniger relevant. Formelle oder materielle Aufgabenprivatisierungen, für die in Verwaltungsbereichen mit weitgehend reduzierten Eingriffsbefugnissen die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben sind, spielen dagegen in der Polizei aufgrund der Verpflichtung zur hoheitlichen Tätigkeit, vor allem in den Kernbereichen der polizeilichen Arbeit, eine geringere Rolle.

2 Reformbegünstigende Faktoren

Die Einführung neuer Steuerungselemente in die Polizei beruht auf einer Vielzahl von Gründen und ist keiner monokausalen Erklärung zugänglich. Nicht nur die häufig angeführten wirtschaftlichen Aspekte spielen eine Rolle, sondern auch gesellschaftliche Entwicklungen, internationale Einflüsse oder die Änderung der Arbeitsmodalitäten innerhalb der Polizei. Ausgewählte Faktoren, welche die Einführung der neuen Steuerungselemente in der Polizei begünstigen, sollen im Folgenden exemplarisch dargestellt werden.

2.1 Der Einfluss der gesellschaftlichen Entwicklung

Alle Änderungen, die in der Polizei erforderlich sind, sind auf gesellschaftliche Umgestaltungen zurückzuführen.¹²⁶ Die politische und wirtschaftliche Lage der Länder, des Bundes und der Europäischen Union, die Entwicklung von Kriminalitäts- oder Arbeitslosenzahlen, technische Neuerungen oder politische Entwicklungen in Drittländern mit Auswirkungen auf Deutschland, aber auch Naturereignisse sind nur einige Beispiele für Faktoren, welche die Gesellschaft und damit auch die Polizei beeinflussen. Insbesondere zwei Entwicklungen wirken sich auf die neuen Steuerungselemente in der Polizei aus: einerseits die zunehmende Übernahme des Dienstleistungsgedankens in die öffentliche Verwaltung und andererseits die demographische Entwicklung der Gesellschaft.

2.1.1 Die Übernahme des Dienstleistungsgedankens in die Polizei

Die wirtschaftliche Bedeutung von Dienstleistungen nahm seit dem zweiten Weltkrieg beständig zu und bereits um die Jahrtausendwende wurden in den westlichen Industrienationen rund 70 % des Bruttoinlandprodukts durch Dienstleistungen erwirtschaftet.¹²⁷ Neben den klassischen Dienstleistungsbereichen, wie dem Verkehrswesen, dem Kredit- und Versicherungswesen oder der Gastronomie hat sich der Dienstleistungsgedanke zunehmend auch auf den öffentlichen Sektor ausgewei-

¹²⁶ Feltes, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 25 (2002), 48, 50.

¹²⁷ Rück, (2000), Dienstleistungen in der ökonomischen Theorie, 1.

tet.¹²⁸ Guter Service, Kundenorientierung und qualitativ hochwertige Arbeit werden sowohl von Privatunternehmen als auch von der öffentlichen Hand erwartet.¹²⁹

Die zunehmende Verstärkung des Dienstleistungsgedankens in der öffentlichen Verwaltung beeinflusst das Verhältnis zwischen Bürger und Staat und damit auch das Verhältnis zwischen Bürger und Polizei. Dass eine einheitliche und umfassende Definition des Begriffs *Dienstleistung* kaum möglich ist, da er aus der Sicht verschiedener Wissenschaftsdisziplinen unterschiedlich beleuchtet wird und Dienstleistungen außerdem in einer Vielzahl von Formen auftreten können, ist für die Polizei nicht entscheidend.¹³⁰ Ausschlaggebend ist vielmehr das allgemeine Verständnis der Öffentlichkeit von Dienstleistungen der Verwaltung sowie die damit verbundenen Erwartungen und das veränderte Anspruchsdenken der Bürger gegenüber der Polizei. Bei vielen Bürgern verstärkt sich zunehmend das Bewusstsein, dass sie durch Steuerzahlungen den Staatshaushalt wesentlich mitfinanzieren und eine entsprechend gute Arbeit als berechtigte „Gegenleistung“ dafür erwarten können.¹³¹ Während die öffentliche Verwaltung lange Zeit obrigkeitshörigen und treuen Untertanen gegenüberstand, nimmt die Bevölkerung nun zunehmend eine mündige Haltung auf Augenhöhe mit der staatlichen Verwaltung ein und hinterfragt die Handlungen und Leistungen von Politik und Verwaltung kritisch. Eine utilitaristische Anspruchshaltung und der Gedanke des Gewährleistungsstaates sind in den Vordergrund gerückt. Der Staat wird dafür verantwortlich gemacht, die Versorgung der Bevölkerung mit bestimmten Dienstleistungen entweder selbst zu übernehmen oder zumindest durch Dritte sicherzustellen.

Im Rahmen der neuen Steuerungselemente wird diesem geänderten Verhältnis zum Bürger häufig durch eine zunehmende Kundenorientierung Rechnung getragen.¹³² Von einem guten Verhältnis zwischen Polizei und Bürger, das unter anderem durch eine Abkehr von der obrigkeitsstaatlichen Distanz zugunsten einer Kooperation auf Augenhöhe zumindest in den Bereichen der Polizeiarbeit, in denen dies möglich ist,

¹²⁸ So wird die Verwaltungsreform in Berlin mit einer „Wandlung von der Ämterverwaltung zum Dienstleistungsunternehmen“ beschrieben, vgl. *Lange/Schenck*, Polizei im kooperativen Staat, 2004, 161. Qualitätsmanagementprozesse in Niedersachsen sollen die Polizei zu einem „modernen Dienstleister“ machen, vgl. *Lange/Schenck*, Polizei im kooperativen Staat, 2004, 173.

¹²⁹ *Christe-Zeyse*, Controlling in der Polizei, 2004b, 16.

¹³⁰ In juristischer Hinsicht wird der Dienstleistungsbegriff im Zusammenhang mit den dienstvertraglichen Leistungen der §§ 611 ff. BGB thematisiert, im Rahmen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft werden als Dienstleistungen Leistungen bezeichnet, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden und exemplarisch gewerbliche, kaufmännische, handwerkliche oder freiberufliche Tätigkeiten genannt. Unter betriebswissenschaftlichen Gesichtspunkten beschreibt der Dienstleistungsbegriff vorwiegend immaterielle Wirtschaftsgüter, die durch die Kombination produktiver Faktoren von natürlichen oder juristischen Personen erbracht werden, um mit oder ohne Entgeltforderung auf dem Markt angeboten zu werden.

¹³¹ Der Begriff „Gegenleistung“ ist hier unjuristisch zu verstehen, da es Steuern aus rechtlicher Sicht ja gerade immanent ist, dass sie nicht für eine konkrete Gegenleistung erbracht werden.

¹³² So z.B. in der Balanced Scorecard der Polizei Baden-Württemberg: *Innenministerium Baden-Württemberg*, Steuerungs- und Managementkonzept der Polizei Baden-Württemberg (internes Dokument), 2009, 12 ff.

gefördert wird, profitiert letztlich auch die Polizei.¹³³ Auch in die Leitbilder der Polizeien des Bundes und vieler Länder wurde daher der Dienstleistungsgedanke aufgenommen.¹³⁴ Die Abkehr von einem bürokratischen und hierarchisch-militärischen, hin zu einem gemeinwohlorientierten, kommunikativen und demokratischen Selbstverständnis entspricht dem zunehmenden gesellschaftlichen Dienstleistungsgedanken und spiegelt sich in der Einführung der neuen Steuerungselemente wieder.¹³⁵

2.1.2 Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Polizei

Auch die sich in der demographischen Entwicklung Deutschlands abzeichnenden Tendenzen wirken sich auf die neuen Steuerungselemente der Polizei, insbesondere im Personalbereich, aus.¹³⁶ Aktuelle Bevölkerungsvorausrechnungen des Statistischen Bundesamtes ergeben – unabhängig davon, welche der verschiedenen Entwicklungsvarianten zugrunde gelegt wird – einen konstanten Rückgang der Bevölkerungszahl in der Bundesrepublik, wobei insbesondere die Zahl der unter Zwanzigjährigen stetig abnimmt.¹³⁷ Die zeitgleich zunehmende Lebenserwartung führt zu einem proportionalen Zuwachs der älteren Bevölkerung, der sowohl mit einem Rückgang als auch mit einer Alterung der Personen im Erwerbstätigenalter (ausgegangen wird von einem Lebensabschnitt zwischen 20 und 65 Jahren) einhergeht.¹³⁸ Abwanderungen, aber auch Binnenwanderungen, insbesondere von den neuen in die alten Bundesländer, verändern die Bevölkerungsstruktur in vielen Bundesländern zusätzlich.

Die veränderte Altersstruktur der Bevölkerung wirkt sich nicht nur auf die Kriminalitätserscheinungen aus¹³⁹, sondern auch auf das Einstellungsverfahren und die be-

¹³³ Vgl. Kap I, Unterpunkt 2.3.

¹³⁴ So z.B. in der Polizei Baden-Württemberg: „Mit Dienstleistungen rund um die Uhr gewinnen wir das Vertrauen der Bürger“ Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Leitbild der Polizei Baden-Württemberg, www.polizei-bw.de/ueberuns/Leitbild/Seiten/Buergernaeh.aspx (Stand: 06.02.2011). oder in der Polizei Rheinland-Pfalz: „...wir sind ein modernes Dienstleistungsunternehmen...“ *Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz* (Hrsg.), Unser Leitbild, www.polizei.rlp.de/internet/nav/d3c/d3c409c6-071a-9001-be59-2680a525fe06&_ic_uCon=91550423-21ac-c001-44b9-4615af5711f8&conPage=1&conPageSize=50.htm (Stand: 06.02.2011).

¹³⁵ Ähnliche Anforderungen werden auch durch das Community Policing gefordert, vgl. *Feltes, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 25 (2002), 48.

¹³⁶ *Kokoska/Vera*, Deutsche Polizei 2009, 8 ff.

¹³⁷ *Eisenmenger*, 11. Koordinierte Bevölkerungsvorausrechnung, dort auch zum folgenden Text. www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pk/2006/Bevoelkerungsentwicklung/Annahmen__und__Ergebnisse,property=file.pdf (Stand: 06.02.2011).

¹³⁸ Während im Jahr 2008 rund 20 % der Menschen im Erwerbstätigenalter zwischen 20 und 30 Jahren, 49 % zwischen 30 und 50 Jahren und 31 % zwischen 50 und 65 Jahren waren, werden im Zeitraum zwischen den Jahren 2017 und 2024 jeweils 40 % im Alter zwischen 30 und 50 bzw. zwischen 50 und 65 erwartet.

¹³⁹ Zwar werden ältere Menschen vergleichsweise selten straffällig (die Gruppe der über 60jährigen stellte im Jahr 2008 nur 6,6 % der Tatverdächtigen, obwohl sie rund ein Viertel der Bevölkerung ausmachte), sie werden aber relativ häufig Opfer von Straftaten, insbesondere von Raub, (Trick-)diebstahl oder Betrug. Eine steigende Zahl älterer Menschen lässt aber auch eine Veränderung der Kriminalitätsstrukturen erwarten, zumal mit rund 80 % ein Großteil der

stehenden Beschäftigungsverhältnisse innerhalb der Polizei. Eine Untersuchung der Polizei Borken, Nordrhein-Westfalen ergab, dass im Jahr 2013 bereits mehr als 50 % der Polizisten über 50 Jahre sein werden.¹⁴⁰ Sowohl auf der Leistungsebene, als auch auf der Besoldungsebene wirkt sich eine alternde Mitarbeiterstruktur aus. So haben ältere Mitarbeiter regelmäßig eine eingeschränkte Schichtdiensttauglichkeit, mehr Urlaubstage und werden nach höheren Entgeltgruppen bezahlt. Eine große Zahl älterer Mitarbeiter bedeutet auch einen zeitnahen Zuwachs an Pensions- und Rentenforderungen sowie eine höhere Zahl an krankheitsbedingten Ausfällen. Jüngere und ältere Mitarbeiter weisen regelmäßig unterschiedliche Leistungsparameter auf. Während jüngere Mitarbeiter sich häufig durch Spontaneität, Kraft, Schnelligkeit, Flexibilität, Risikobereitschaft, Offenheit und einen aktuellen Ausbildungsstand auszeichnen, sind die Stärken älterer Mitarbeiter häufig eine gewisse Gelassenheit und Übersicht, Verantwortungs- und Qualitätsbewusstsein, Urteilsvermögen, Erfahrungswissen und organisationsspezifisches Wissen.¹⁴¹ Der steigende Altersdurchschnitt macht gerade bei den Beschäftigten, die im körperlich und geistig stark beanspruchenden Schichtdienst eingesetzt werden, auch eine zunehmende Gesundheitsvorsorge erforderlich. In vielen Polizeien gehören Maßnahmen zur betrieblichen Gesundheitsvorsorge, der Ausbau des Dienstsportprogramms, Wiedereingliederungsmaßnahmen im Rahmen des betrieblichen Eingliederungsmanagements oder Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu den jüngeren Reformmaßnahmen.

Bei der Rekrutierung und der Auswahl qualifizierter Bewerber befindet sich die Polizei bei rückläufigen Bewerberzahlen zudem in einer stärkeren Konkurrenzsituation mit anderen privaten oder öffentlichen Arbeitgebern im nationalen und internationalen Bereich. In einigen Polizeien wurden die Einstellungsbedingungen und -verfahren daher bereits modifiziert. Die Polizei Berlin beteiligt sich z.B. an der mehrsprachigen Werbekampagne „Berlin braucht dich!“ und gründete 2006 eine Projektgruppe zum Einstellungs- und Aufstiegsverfahren (*PG EuA*), die mit der Überprüfung und Optimierung der Regelungen zu den behördlichen Einstellungsverfahren in die Laufbahn des mittleren und gehobenen Polizeidienstes betraut ist.¹⁴² Auch ausländische Bewerber aus nichteuropäischen Staaten werden zunehmend in die Polizei integriert. Einige Bundesländer, wie Hessen, Niedersachsen oder Nordrhein-Westfalen reagierten außerdem mit der Einführung der zweigeteilten Laufbahn, um die finanzielle Lage der Beamten zu verbessern und für qualifizierte Bewerber eine zusätzliche Motivation zu schaffen.

über 60jährigen erstmalig im Alter strafrechtlich in Erscheinung tritt und in vielen Fällen Altersarmut, die wohl eher zu- als abnehmen wird, als Motiv in Frage kommt. Vgl. dazu: *Schwind*, 20. Aufl. (2010), Kriminologie, 80 ff.

¹⁴⁰ *Ritsert/Pekar*, German Policy Studies 5 (2009), 17, 27.

¹⁴¹ *Holz*, in: *Holz/Da-Cruz* (Hrsg.), Demographischer Wandel in Unternehmen, 2007, 37, 41.

¹⁴² *Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin*, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte in der Polizei des Landes Berlin (internes Dokument), 2009, 13.

2.2 Veränderte Arbeitsbedingungen

Die gesellschaftliche Entwicklung beeinflusst nicht nur die Anforderungen der Bürger an die Polizei und die Beschäftigungsstruktur innerhalb der Polizei, sondern auch ihr tatsächliches Aufgabenspektrum. Der ständige Entwicklungsbedarf ergibt sich besonders aufgrund einer zunehmenden Zentralisierung und Europäisierung, politischer, sozialer und technischer Entwicklungen, Änderungen der Lebensgewohnheiten und -umstände sowie veränderter Anforderungen und Bedürfnisse der Mitarbeiter. Viele politische Entscheidungen oder tatsächliche Entwicklungen treffen die Polizei zumindest indirekt: Grenzöffnungen im europäischen Raum führen beispielsweise zu veränderten Kontrollsituationen, technische Entwicklungen zu neuen Kriminalitätsformen und neue gesetzliche Regelungen zu Umsetzungs- und Kontrollpflichten. Im Folgenden sollen exemplarisch zwei Entwicklungen der Arbeitsbedingungen in der Polizei dargestellt werden, die sich auch auf die neuen Steuerungselemente auswirken.

2.2.1 Die zunehmende Zentralisierungs- und Europäisierungstendenz

Die zunehmende Zentralisierungs- und Europäisierungstendenz der Polizei erfordert kontinuierliche innerstaatliche Anpassungen. Die Zentralisierungstendenz zeigt sich bereits in der historischen Betrachtung der Polizei. Nachdem Polizeiaufgaben zunächst in kommunaler Zuständigkeit wahrgenommen wurden, begann Anfang des 19. Jahrhunderts eine Verstaatlichungstendenz mit zeitweiligen parallelen Zuständigkeiten von kommunaler Ortspolizei und staatlicher Landespolizei, bzw. kommunaler Wohlfahrtspolizei und staatlicher Sicherheitspolizei.

Die mittlerweile zunehmende Übertragung von Kompetenzen der Länder auf den Bund, zum Beispiel im Bereich der Kompetenzerweiterungen des Bundeskriminalamts, verdeutlicht die Zentralisierungstendenz zusätzlich.¹⁴³ Insbesondere durch das 52. Änderungsgesetz des Grundgesetzes vom 28. Juni 2006 wird dem Bund die ausschließliche Gesetzgebung zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt in bestimmten Fällen zugewiesen. Auch die verstärkte Zusammenarbeit von Landes- und Bundesbehörden, seit Ende 2004 beispielsweise im Rahmen des Gemeinsamen Terrorabwehrzentrums,¹⁴⁴ verdeutlicht eine zunehmende Kooperation und Zentralisierung. Im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Regelungen zur Mischverwaltung wird diese Kooperation teils als faktisch über Art. 35 GG und § 9 BPolG hinausgehend bewertet und ist aus verfassungsrechtlicher Sicht unter Beachtung des Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG als nicht unkritisch zu bewerten.¹⁴⁵ Die schrittweise Europäisierung der Polizeiarbeit, die mit den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und Nizza durch die Schaffung von

¹⁴³ *Pieroth/Schlink/Kniesel*, 5. Aufl. (2008), Polizei- und Ordnungsrecht, 15.

¹⁴⁴ *Bundesministerium des Innern* (Hrsg.), Pressemitteilung – GTAZ, www.bmi.bund.de/SharedDocs/Glossareintraege/DE/G/gatz_de.html?nn=109632 (Stand: 06.02.2011).

¹⁴⁵ Vgl. zum verfassungsrechtlichen (konkludenten) Verbot der Mischverwaltung: BVerfGE 63, 1, 38.

Kooperationsrecht mit Kompatibilitätsvorbehalt ohne Übergriff auf die sicherheitsrechtlichen Strukturen der Mitgliedstaaten stattfand und in den jüngeren Unionsakten, wie der EU-Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikationsverbindungsdaten oder dem europäischen Haftbefehl verstärkt auf eine Harmonisierung des Rechts abzielt, wirkt sich auf das Aufgabenspektrum der Polizei aus. Internationale Organisationen wie Europol oder Eurojust verstärken ebenso die europäische Zusammenarbeit wie zahlreiche europäische Verträge, etwa der Vertrag über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration (Prümer Vertrag vom 27. Mai 2005), der zu einer Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durch gemeinsame Streifen und Einsatzformen oder die Möglichkeit zur Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse auf fremdem Staatsgebiet führte.¹⁴⁶ Die zunehmende Europäisierung wirkt sich durch den Einfluss auf materielle Straftatbestände wie durch den Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung 2002¹⁴⁷, durch die Auswirkung auf föderale Kompetenzverteilungen zwischen Bund und Ländern oder durch einen Anpassungsbedarf auf Organisations- und Führungsebenen von Polizeiorganisationen auch auf die nationale Polizei aus. Die ansatzweise Auflockerung örtlicher oder sachlicher Zuständigkeitsregeln im Sinne einer behördenübergreifenden Zusammenarbeit verdeutlicht das sich verändernde Aufgabenverständnis und eine zunehmende Zielorientierung.

2.2.2 Die veränderten Anforderungen der Mitarbeiter an den Dienstgeber

Andererseits beeinflusst auch eine Bewusstseinsänderung vieler Beschäftigter hinsichtlich der Anforderungen an die eigene berufliche Tätigkeit das Verhältnis der Polizei als Dienstgeber gegenüber ihren Mitarbeitern.

Neben den Verdienstmöglichkeiten spielen bei der Berufswahl zunehmend vor allem die Arbeitszufriedenheit, der soziale Stellenwert in der Gesellschaft und das Maß der Selbstverwirklichung sowie der Wunsch nach beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten und Aufstiegschancen eine Rolle. Effizient und effektiv zu arbeiten, durch die tägliche Arbeit Wirkungen zu erzielen und Erfolg zu erleben sind Bedürfnisse, die viele Beschäftigte an ihre berufliche Tätigkeit stellen.¹⁴⁸ Bedeutungszuwachs haben unter den Polizistinnen und Polizisten besonders Werte wie „interessante Arbeit, Kommunikation, Kreativität“ gefunden.¹⁴⁹ Die Möglichkeit zu eigenverantwortlichem und effektivem Handeln wirkt sich auf die Mitarbeiterzufriedenheit, auf die persönliche Leistungsbereitschaft und Leistungsfähigkeit und damit auf

¹⁴⁶ *Lisken/Denninger*, 4. Aufl. (2007), Handbuch des Polizeirechts, 1381 ff.

¹⁴⁷ Rahmenbeschluss 2002/475/JI des Rates v. 13.02.2002 zur Terrorismusbekämpfung, Amtsblatt 2002 Nr. L 164/3.

¹⁴⁸ *Christe-Zeyse*, Controlling in der Polizei, 2004b, 13; *Feltes*, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 25 (2002), 48, 49.

¹⁴⁹ *Ahlf*, Ethik im Polizeimanagement, 1997, 90.

die Leistung der Polizei insgesamt aus.¹⁵⁰ Gestaltungsmöglichkeiten zu erhöhen, eine sinnerfüllte und zielgerichtete Tätigkeit ausüben zu können, nachweisbare Wirkungen zu erzielen und an der strategischen Ausrichtung des Arbeitsumfeldes mitwirken zu können, sind damit positive Ansätze, zu denen die Einführung neuer Steuerungsinstrumente insbesondere im Rahmen der Mitarbeiterorientierung einen Beitrag leisten kann.¹⁵¹

2.3 Die wirtschaftliche Situation der öffentlichen Haushalte

Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wird von einem Großteil der Verwaltungsorganisationen als Grund für Reformen rund um die neuen Steuerungselemente angegeben.¹⁵² Auch in der Polizei spielen wirtschaftliche Gesichtspunkte eine entscheidende Rolle im Rahmen der Einführung neuer Steuerungselemente. In Sachsen-Anhalt wird beispielsweise als eines der Ziele der Polizeistrukturenreformen die „Beschränkung des Personal- und Ressourcenaufwandes“ beschrieben, die Reform des Bundeskriminalamts hat die Intension einer „ressourcenschonenden Bewältigung“ neuer Herausforderungen und auch die Reform der Brandenburgischen Polizei verfolgt unter anderem das Ziel „Wirtschaftlichkeit der Organisation“.¹⁵³ Die ökonomischen Kriterien haben aufgrund der allgemeinen Ressourcenknappheit der öffentlichen Haushalte einen hohen Stellenwert und werden zur Überwindung von Knappheitssituationen erforderlich. Stünde der Polizei ein unbeschränkter Vorrat aller notwendigen Ressourcen zur Verfügung, so wären zumindest diejenigen neuen Steuerungselemente überflüssig, die auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ausgerichtet sind.

Die Entwicklung seit der Gründung der Bundesrepublik zeigt, dass nach einem fast schuldenfreien Zustand bei Gründung der Bundesrepublik durch den Schuldenerlass im Rahmen der Währungsreform 1948 die Staatsverschuldung stetig anstieg.¹⁵⁴ Im Jahr 2000 betrug die Gesamtverschuldung der Bundesrepublik Deutschland rund 1.200 Mrd. Euro, 2005 waren es ca. 1.447,5 Mrd. Euro und 2008 bereits 1.517,6 Mrd. Euro.¹⁵⁵ Der Bund der Steuerzahler rechnet mit einer weiteren Verschuldung

¹⁵⁰ Lange/Schenck, in: Lange (Hrsg.), Die Polizei der Gesellschaft, 2003, 247, 251.

¹⁵¹ Zum Verhältnis von Verwaltungsreform und Mitarbeitermotivation siehe umfassend: Christe-Zeyse, Polizei & Wissenschaft 2003, 39 ff.

¹⁵² Lange/Schenck, Polizei im kooperativen Staat, 2004, 157 (Baden-Württemberg), 161 (Berlin), 164 (Bremen).

¹⁵³ Ministerium des Innern Sachsen-Anhalt, Neue Steuerung in der Landespolizei Sachsen-Anhalts (internes Dokument), 2009, 10; Ministerium des Innern Brandenburg, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte in der Polizei des Landes Brandenburg (internes Dokument), 2009, 4; Bundeskriminalamt, Darstellung BKA (internes Dokument) 2009, 3.

¹⁵⁴ Blankart, 7. Aufl. (2008), Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 330.

¹⁵⁵ Nicodemus, Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts 2008, www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Querschnittsveroeffentlichungen/WirtschaftStatistik/FinanzenSteuern/SchuldenGesamthaushalt2008,property=file.pdf (Stand: 06.02.2011).

und schätzt die Staatsverschuldung für das Ende des Jahres 2011 auf 1.850 Mrd. Euro.¹⁵⁶

Die jüngste globale Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise, die Mitte des Jahres 2008 begann und sich auch auf staatliche Vermögen auswirkte, macht deutlich, wie entscheidend ein maßvoller Umgang mit öffentlichen Geldern ist. Nicht nur die Staatsverschuldung wächst stetig, sondern auch die Ausgaben für die Sicherheitsgewährleistung steigen zunehmend: Im Jahr 2004 wurden in Deutschland insgesamt 32,392 Mio. Euro für die Aufrechterhaltung der Inneren Sicherheit¹⁵⁷ ausgegeben. Im Vergleich dazu betrug die Summe im Jahr 1994 umgerechnet lediglich rund 22,997 Mio. Euro, im Jahr 1996 rund 27,444 Mio. Euro.¹⁵⁸

Auch vom Gesetzgeber wurden Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsüberlegungen in den Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder verankert und die Verpflichtung zur sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung statuiert.¹⁵⁹

2.4 Internationaler Reformdruck in der Polizeiverwaltung

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Zentralisierung und Europäisierung üben auch die Polizeireformen anderer Staaten Einfluss auf die neuen Steuerungselemente der deutschen Polizeien aus. Gerade im wachsenden Bereich der internationalen Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden steigt einerseits die Vergleichbarkeit der Behörden, andererseits das Bedürfnis, durch rechtliche Vorgaben und kompatible Steuerungssysteme die behördliche Kooperation zu erleichtern.

Die Polizeien Großbritanniens, der USA, Australiens und Neuseelands werden oft als „Kerngruppe“ der NPM- Reformen bezeichnet, da dort viele Reformen ihre Ursprünge haben.¹⁶⁰ Mittlerweile zeichnet sich in den internationalen Polizeien eine Vielzahl von Reformen mit unterschiedlichen Ausprägungen in zeitlicher Hinsicht und Intensität ab. Ein länderübergreifender Schwerpunkt ist in der Abwendung von tradierten Verwaltungssystemen, sowie in einer verstärkten Budget- und Ergebnisorientierung zu erkennen.

In der australischen Polizei wurde das bürokratische, paramilitärische Verwaltungssystem als nicht mehr funktionsfähig empfunden und insbesondere die schwerfälli-

¹⁵⁶ *Bund der Steuerzahler Deutschland e.V.* (Hrsg.), www.steuerzahler.de/Verschuldung/7688c8973i1p477/index.html (Stand: 06.02.2011).

¹⁵⁷ Der Inneren Sicherheit wird in diesem Zusammenhang die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Bundespolizei, Landespolizei, öffentliche Ordnung, Brandschutz, Katastrophenschutz) und der Rechtsschutz (Verfassungsgerichte, Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften, Verwaltungsgerichte, Arbeits- und Sozialgerichte, Finanzgerichte, Justizvollzugsanstalten, sonstige Rechtsschutzaufgaben) zugeschrieben.

¹⁵⁸ *Schulz-Steikow*, Öffentliche Ausgaben für Äußere und Innere Sicherheit 2004, www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Querschnittsveroeffentlichungen/WirtschaftStatistik/FinanzenSteuern/Aeu_C3_9FereInnerSicherheit.property=file.pdf (Stand: 06.02.2011).

¹⁵⁹ Vgl. zum Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Kapitel III, Unterpunkt 4.2.2.1.

¹⁶⁰ *Pollitt/Bouckaert*, 2. Aufl. (2004), *Public Management Reform - A comparative Analysis*, 161.

ge Bürokratie und die fehlende Verantwortlichkeitszuteilung kritisiert. Die Legitimation der polizeilichen Tätigkeit vor den Bürgern sowie das Ziel eines effizienten Ressourcenverbrauchs sind die Hauptgründe für den wachsenden Einsatz von NPM-Ideen und performance evaluation in der australischen Polizei.¹⁶¹ Die Kombination aus Privatisierungen (minimize) und der Einführung wettbewerbsähnlicher Strukturen in der Verwaltung (marketize) bildeten die Schwerpunkte der australischen Reformen.¹⁶² Durch die Einführung von privatwirtschaftlichen Methoden wurden die einzelnen Polizeiorganisationen angehalten, dezentral Verantwortung zu übernehmen, vorausschauende strategische und finanzielle Zielplanungen zu erstellen, outputorientiert zu steuern und ihre Bemühungen in messbaren Ergebnissen nachzuweisen, ohne dabei ihre Hauptaufgabe, nämlich die Wahrung der inneren Sicherheit zu vernachlässigen.¹⁶³ Auch in Australien vollzog sich der Einführungsprozess nicht immer unproblematisch: die Umsetzung der Reformmaßnahmen wurde teils als zu rigoros empfunden und zwischen der bestehenden Polizeikultur und den Ideen des NPM herrschte eine große Differenz, so dass von Seiten der Polizisten, unterstützt auch durch starke Polizeigewerkschaften, auf allen Ebenen energische Proteste auftraten.

In den USA fanden die NPM-Ansätze aufgrund der wirtschaftlich und unternehmerisch geprägten Kultur hingegen schnell eine breite Zustimmung und insbesondere privatwirtschaftliche Managementkonzepte wie Management by Objectives oder TQM, Benchmarking und Stellenabbaumaßnahmen wurden eingeführt.¹⁶⁴

In einigen Ländern, wie beispielsweise in Dänemark, waren die NPM-Reformen auch in umfassende Polizeireformen eingebunden. Seit etwa 1998 wurden hier durch Evaluationen und Verbesserungsempfehlungen Reformgesetze vorbereitet. Die Reform umfasste schließlich eine umfassende Neustrukturierung der Polizei, die unter anderem den Organisationsaufbau, Gebietsreformen, Ausbildungsfragen, Amtsbezeichnungen, technische Neuerungen sowie neue Personal- und Managementstrategien beinhaltete.¹⁶⁵

Auch der Aufbau einer verstärkten Wettbewerbsstruktur in der Polizeiverwaltung war ein Aspekt der internationalen Reformbewegung. Mit Hilfe von Spinnendiagrammen sollte beispielsweise in Großbritannien im Rahmen des Police Performance Assessment Framework eine effiziente Leistungsmessung und ein Leistungsvergleich zwischen den Polizeieinheiten erfolgen.¹⁶⁶

¹⁶¹ Hoque/Arends/Alexander, *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 17 (2004), 59 ff.

¹⁶² Pollitt/Bouckaert, 2. Aufl. (2004), *Public Management Reform - A comparative Analysis*, 190.

¹⁶³ Vickers/Kouzmin, *The international journal of Public Sector Management* 14 (2001), 7 ff.

¹⁶⁴ Pollitt/Bouckaert, 2. Aufl. (2004), *Public Management Reform - A comparative Analysis*, 301.

¹⁶⁵ Degnegaard, *Change Management in public reforms – lessons from the danish police reform* (2000), 2.

¹⁶⁶ Promberger/Koler/Koschar, *Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung in der Polizei*, 2005, 199.

Der Aufbau einer dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur sowie die Übertragung von Entscheidungs- und Ressourcenverantwortung auf dezentrale Einheiten, verbunden mit einem umfassenden Berichtssystem, sind in einer Vielzahl von Ländern erkennbar. Insbesondere das Modell New York, dem in den USA viele police departments folgten, wird teils als „NPM par Excellence“ bezeichnet.¹⁶⁷ Die hohe Ergebnisverantwortung der Behördenleiter, die strikte Orientierung an vorab definierten Zielen im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung sowie der direkte Vergleich mit anderen police departments und die umfassende Rechenschaftspflicht der Verantwortlichen sind kennzeichnend für dieses Modell.

Auch die britische Sheehy Inquiry sowie das White Paper beinhalten als Untersuchungsschwerpunkte die Bereiche Verantwortungskompetenzen, Managementstrukturen und Entgeltsysteme, Dezentralisierung sowie ein neues Rollenverständnis der Chief Constables als Polizeimanager.¹⁶⁸ Der Police and Magistrates' Courts Act verstärkte die Rolle der leitenden britischen Polizeibeamten als Manager weiter. Seit 2008 besteht das Assessment of Policing and Community Safety, welches den Police Performance Assessment Framework ablöste, als einheitliches Leistungsmanagement in den Polizeibehörden von England und Wales und ist an das System der Balanced Scorecard angelehnt.

Outputsteuerung und leistungsorientierte Verwaltungssteuerung sind mit den Bereichen Produkte, Berichtswesen, Kosten- Leistungsrechnung sowie Qualitätsmanagement in der internationalen NPM-Bewegung ebenso zu finden wie in der deutschen Polizei. Auch auf der internationalen Ebene stellt sich die Auswahl der Messfaktoren jedoch nicht immer als problemlos dar. Für die USA wurde so bezüglich der Auswahl der Messfaktoren beim Compstat-Modell zum Beispiel festgestellt, dass sie sich von den traditionellen Größen wie Bearbeitungszeiten und Fallzahlen weg, hin zu community policing Faktoren entwickeln müssen, um eine einseitige Polizeiarbeit und die viel kritisierten negativen Begleiterscheinungen des Zero Tolerance Modells zu beseitigen.¹⁶⁹

3 Theoretische Erklärungsansätze und pragmatischer Managerialismus

NPM und viele der damit zusammenhängenden Verwaltungsreformen entwickelten sich als interdisziplinäre Ansätze aus verschiedenen theoretischen und praktischen Konzepten. Die Verwaltungstätigkeit wird im Zuge des Theorien- und Methodenpluralismus und unter Abkehr von monokausalen Erklärungsversuchen insbesondere aus sozialwissenschaftlicher, betriebswissenschaftlicher, politikwissenschaftli-

¹⁶⁷ Van Sluis/Cachet/Ringeling, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 31 (2008), 415, 416.

¹⁶⁸ Promberger/Koler/Koschar, Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung in der Polizei, 2005, 185 ff.

¹⁶⁹ Moore/Braga, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 26 (2003), 439, 443 ff.

cher und juristischer Sicht betrachtet.¹⁷⁰ Die wesentlichen theoretischen Grundlagen der neuen Steuerungselemente in der öffentlichen Verwaltung sind insbesondere die Public Choice-Theorie und institutionenökonomische Ansätze. Da diese theoretischen Modelle sowie der pragmatische Ansatz des Managerialismus Erklärungsansätze für die Einführung und Ausgestaltung der neuen Steuerungselemente in der Polizei bieten, werden sie im Folgenden in einem schematischen Überblick dargestellt.

3.1 Public Choice-Theorie

Die aus der Politik- und Finanzwissenschaft entstammende Public Choice-Theorie wendet die Theorie rationaler Entscheidungen auf politische Phänomene an und beschäftigt sich mit Anreizstrukturen und Entscheidungsprozessen im politischen Umfeld.¹⁷¹ Sie überträgt damit die ökonomische Theorie auf Politik und Verwaltung. Kennzeichnend ist die Annahme eines methodischen Individualismus und eines rationalen, von Eigeninteressen geleiteten menschlichen Verhaltens, das auch den Bediensteten öffentlicher Verwaltungen und den Trägern politischer Entscheidungsprozesse zugeschrieben wird. Anders als Webers Bürokratiemodell, das von rational und legal handelnden Verwaltungsakteuren ausgeht, die an der sachgerechtesten Entscheidung interessiert sind, geht die Public Choice-Theorie von einem durch Eigeninteressen der Verwaltungsakteure bedingten Staatsversagen, sowie von systemimmanenten Ineffizienzen und Verschwendungen in der öffentlichen Verwaltung aus.¹⁷² Auf die individuelle Nutzenmaximierung der Verwaltungsakteure führt die Public Choice-Theorie eine beständige Ausweitung des Staates sowie einen Wohlfahrtsverlust zurück und fordert deshalb die Einschränkung staatlichen Handelns.

Auswirkungen auf die neuen Steuerungselemente

Auf die theoretischen Grundlagen der Public Choice-Theorie lassen sich im Rahmen der Einführung neuer Steuerungselemente Forderungen nach Effizienzsteigerung und nach leistungsorientierten Finanzierungsmodellen stützen.¹⁷³ Auch die Forderung nach Kontroll- und Evaluationsmöglichkeiten für staatliches Handeln, sowie die Einschränkung staatlicher Monopole durch Privatisierung, Wettbewerbssteigerungen und Ausschreibungen können mit der Public Choice-Theorie begründet werden.

3.2 Institutionenökonomische Ansätze

Im Zentrum der institutionenökonomischen Ansätze, die kein einheitliches Theoriegebäude darstellen, sondern aus verschiedenen methodologisch verwandten Ansätzen bestehen, steht die Institution und deren Auswirkung auf das menschliche Ver-

¹⁷⁰ Schedler/Proeller, 3. Aufl. (2006), *New Public Management*, 44; Neisser/Meyer/Hammerschmid, in: Neisser/Hammerschmid (Hrsg.), *Die innovative Verwaltung*, 1998, 19, 24; Promberger/Koler/Koschar, *Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung in der Polizei*, 2005, 17.

¹⁷¹ Schedler/Proeller, 3. Aufl. (2006), *New Public Management*, 48.

¹⁷² Thom/Ritz, 3. Aufl. (2006), *Public Management*, 16.

¹⁷³ Schedler/Proeller, 3. Aufl. (2006), *New Public Management*, 49.

halten.¹⁷⁴ Der Ansatz befasst sich mit der Analyse von Institutionen, „in deren Rahmen sich der ökonomische Austausch vollzieht und das Gefüge, die Verhaltenswirkung, die Effizienz und der Wandel von ökonomischen Institutionen erklärt werden soll“.¹⁷⁵ Auch die Verwaltung als solche kann bei dieser weitreichenden Begriffsinterpretation als Institution bezeichnet werden. Drei zentrale Ansätze der neuen Institutionenökonomie sind die Property Rights-Theorie, die Transaktionskostentheorie und die Prinzipal Agent- Theorie.¹⁷⁶

3.2.1 Property Rights-Theorie

Die Property Rights-Theorie richtet das Augenmerk auf Verhaltensbeziehungen zwischen ökonomischen Akteuren, welche sich auf die Existenz von Gütern und den Nutzungsrechten daran stützen.¹⁷⁷ Die Handlungs- und Verfügungsrechte an einem bestimmten Gut setzen sich zusammen aus dem Recht ein Gut zu nutzen und es zu verändern, sich die entstandenen Gewinne anzueignen bzw. der Pflicht, die entstandenen Verluste zu tragen sowie der Befugnis, das Gut zu veräußern. Die Property Rights-Theorie befasst sich mit dem Einfluss der Handlungs- und Verfügungsrechte auf das Verhalten der Akteure. Sie geht davon aus, dass der Grad, in dem einem Individuum Rechte an einem Gut zustehen, ausschlaggebend für dessen Handeln ist, da die positiven und negativen Folgen des Handelns das Individuum in gleichem Maß selbst betreffen. Je vollständiger und eindeutiger diese Rechte einem Handelnden zugeordnet sind, desto stärker ist für diesen der Anreiz, Ressourcen effizient einzusetzen.¹⁷⁸ Auf diesem Weg kann er seinen Nutzen zusätzlich maximieren, da insgesamt ein Zuwachs an Property Rights erzielt wird. Für die NPM-Reformen bedeutet dies, dass den Verwaltungsakteuren durch eine weitgehende Übertragung von Rechten ein möglichst breites Forum und Anreize für eigenverantwortliches Handeln geschaffen werden sollte, um sie einerseits zu einer möglichst rationalen Ressourcennutzung zu animieren, ihnen andererseits aber auch die Verantwortung für die Folgen ihres Handelns aufzuerlegen.

Auswirkungen auf die neuen Steuerungselemente

Im Rahmen der neuen Steuerungselemente kann die Property Rights-Theorie als Argumentationsgrundlage für Privatisierungsbestrebungen herangezogen werden, da sie den Entscheidungsträgern von Privatunternehmen grundsätzlich ein größeres Interesse an einer Ressourcenoptimierung zuschreibt.¹⁷⁹ Auch die Vereinigung von Fach- und Ressourcenverantwortung, die dezentrale Budgetierung mit eigenständigen

¹⁷⁴ Picot/Dietl/Franck, 5. Aufl. (2008), Organisationen, 46.

¹⁷⁵ Thom/Ritz, 3. Aufl. (2006), Public Management, 18; Neisser/Meyer/Hammerschmid, in: Neisser/Hammerschmid (Hrsg.), Die innovative Verwaltung, 1998, 19, 26.

¹⁷⁶ Thom/Ritz, 3. Aufl. (2006), Public Management, 19.

¹⁷⁷ Picot/Dietl/Franck, 5. Aufl. (2008), Organisationen, 46.

¹⁷⁸ Thom/Ritz, 3. Aufl. (2006), Public Management, 19.

¹⁷⁹ Schröter/Wollmann, in: Blanke/von Bandemer/Nullmeier u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, 61, 66.

ger Ressourcenverantwortung sowie ein Kontraktmanagement, das bezüglich der Zielgestaltung und Zielerreichung Handlungsspielräume eröffnet, basieren auf den Annahmen der Property Rights-Theorie, da sie die Eigenverantwortlichkeit und den Handlungsspielraum der Akteure vergrößern.

3.2.2 Transaktionskostentheorie

Die Transaktionskostentheorie befasst sich mit der Übertragung von Verfügungsrechten an bestimmten Gütern im Rahmen der vielfältigen Austauschbeziehungen zwischen verschiedenen Akteuren. Untersuchungsobjekt sind die Transaktionskosten, also alle Kosten und sonstigen Nachteile, die von den Akteuren zum Vollzug des Leistungsaustausches hinzunehmen sind wie beispielsweise Verhandlungs-, Informations-, Vertrags- oder Durchführungskosten. Die Transaktionskostentheorie geht von einer begrenzten Rationalität der Akteure, sowie von Opportunismus der Akteure bei unvollständiger Informationslage aus.¹⁸⁰ Ziel jeder Transaktion ist in der Regel eine Minimierung der Transaktionskosten, die umso wahrscheinlicher ist, je besser die Charakteristika des institutionellen Arrangements (Markt, Hierarchie oder Netzwerke) denen der jeweiligen Transaktionsanforderungen entsprechen.¹⁸¹

Auswirkungen auf die neuen Steuerungselemente

Die Transaktionskostentheorie liegt insbesondere Entscheidung über die Leistungserbringung in Eigenproduktion oder durch Fremdvergabe, Überlegungen zu Aufgabenkritik und Outsourcing sowie Privatisierungsüberlegungen zugrunde.

3.2.3 Principal Agent-Theorie

Als dritter institutionenökonomischer Ansatz gilt die Principal Agent-Theorie, die sich mit dem Verhältnis, den Vereinbarungen und den Zielkonflikten zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer im Rahmen eines Vertragsverhältnisses befasst. Grundannahme ist eine ungleiche Informationsverteilung zwischen den Akteuren, nämlich Principal und Agent, die dazu führen kann, dass ein Vorsprung an Wissen vom jeweiligen Akteur zum subjektiven Vorteil genutzt wird.¹⁸² Unter den Bedingungen des rationalen Verhaltens und der Berücksichtigung der Risikoverteilung zwischen Principal und Agent können durch die Schaffung von Anreiz-, Kontroll- und Informationssystemen die Konfliktfelder zwischen den Akteuren minimiert werden.

Auswirkung auf die neuen Steuerungselemente

Mit der Principal Agent-Theorie lassen sich daher die ständige Weiterentwicklung der Verwaltungskultur, beispielsweise durch Motivation und Qualifikation der Mit-

¹⁸⁰ Picot/Dietl/Franck, 5. Aufl. (2008), Organisationen, 58; Neisser/Meyer/Hammerschmid, in: Neisser/Hammerschmid (Hrsg.), Die innovative Verwaltung, 1998, 19, 27.

¹⁸¹ Thom/Ritz, 3. Aufl. (2006), Public Management, 21.

¹⁸² Picot/Dietl/Franck, 5. Aufl. (2008), Organisationen, 73; Thom/Ritz, 3. Aufl. (2006), Public Management, 20.

arbeiter und der Aufbau eines klaren Informationssystems mit den Elementen Controlling, Kontraktmanagement und Berichtswesen zur Reduzierung der Informationsdiskrepanz und zur Steigerung einer effektiven und effizienten Ergebnissteuerung begründen.¹⁸³

3.3 Der pragmatische Ansatz des Managerialismus

Unter das Stichwort Managerialismus wird hingegen eine eher pragmatische Herangehensweise subsumiert, die nicht auf theoretischen Strömungen, sondern auf der Übernahme von Ansätzen aus der Privatwirtschaft basiert.¹⁸⁴ Insbesondere die Rolle der Führungskräfte und deren professionelle Managementqualifikation treten in den Vordergrund. Ähnlich den privatwirtschaftlichen Managern werden umfassende Befugnisse für ein Management by Objectives gefordert, die durch entsprechende Steuerungsinstrumente wie Controlling unterstützt werden sollen. Mit dieser Dezentralisierung und Autonomisierung von Verwaltungseinheiten wird auch eine stärkere Rolle der Public Manager gegenüber der politischen Steuerung verbunden.¹⁸⁵ Weiterhin wurden durch den Managerialismus solche Konzepte gestärkt, die zu einer unternehmensähnlichen Führungsstruktur beitragen, wie Dezentralisierung, Deregulierung und Verantwortungsdelegation.¹⁸⁶

4 Entwicklung der neuen Steuerungselemente in der Polizei

4.1 Heterogene Entwicklungen in den Polizeien des Bundes und der Länder

Die Bundes- und Landespolizeien weisen bezüglich der neuen Steuerungselemente heterogene Ausgestaltungen auf.¹⁸⁷ Während einige Polizeien neue Steuerungselemente umfassend und landesweit implementiert haben, befinden sich andere in Entwicklungs- und Erprobungsphasen oder haben bewusst Abstand von bestimmten Steuerungselementen genommen.

4.1.1 Polizeihoheit der Länder

Ausgangspunkt für diese stark variierende Entwicklung ist die Polizeihoheit der Länder, aufgrund derer die gesetzlichen Grundlagen der Polizeiarbeit und auch die Organisationshoheit im Wesentlichen den Ländern überlassen wird. Dieses föderale Prinzip wurde nach dem zweiten Weltkrieg vor allem durch die Besatzungsmächte verfestigt, die in einem zentralisierten Polizeiapparat eine politische Gefahr sa-

¹⁸³ Thom/Ritz, 3. Aufl. (2006), Public Management, 20; Promberger/Koler/Koschar, Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung in der Polizei, 2005, 35.

¹⁸⁴ Schröter/Wollmann, in: Blanke/von Bandemer/Nullmeier u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, 61, 66; Thom/Ritz, 3. Aufl. (2006), Public Management, 55.

¹⁸⁵ Schedler/Proeller, 3. Aufl. (2006), New Public Management, 42.

¹⁸⁶ Thom/Ritz, 3. Aufl. (2006), Public Management, 23.

¹⁸⁷ Ritsert/Pekar, German Policy Studies 5 (2009), 17, 39.

hen.¹⁸⁸ Die wesentlichen Kompetenzen im Rahmen des Polizeirechts stehen sowohl im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen (Art. 70 GG), als auch im Bereich der Vollzugszuständigkeit (Art. 83 ff. GG) den Ländern zu und nur soweit einzelne Bestimmungen des Bundesrechts vorhanden sind, wird der Grundsatz der Landesexekutive in Polizeiangelegenheiten durchbrochen.¹⁸⁹ Diese Kompetenzen werden dem Bund beispielsweise im Rahmen der Bundespolizei, des Zolls, des Bundeskriminalamts oder in Bereichen des Ordnungsrechts¹⁹⁰ zugewiesen.

Insbesondere die Teilung Deutschlands nach dem zweiten Weltkrieg führte zu uneinheitlichen polizeilichen Entwicklungen, auf welche die unterschiedliche Ausgangslage für die Einführung von neuen Steuerungselementen in den Polizeien der alten und neuen Bundesländer zurückzuführen ist. Während die westlichen Alliierten eine Entpolizeilichung der Verwaltung in der britischen Besatzungszone sowie eine großflächige Kommunalisierung der Polizei in der amerikanischen und der französischen Besatzungszone vorantrieben¹⁹¹, den Bundesgrenzschutz (1951) und das Bundeskriminalamt (1951) einrichteten, Polizeireformen durchführten und durch neue Polizeigesetze eine Verstaatlichungswelle forcierten¹⁹², betrieb der östliche Alliierte zwar ebenso eine Entnazifizierung, jedoch keine Entpolizeilichung der Verwaltung und zentralisierte den Polizeiapparat nach einem ursprünglichen Länderaufbau im Jahr 1949.¹⁹³

Durch diese Zentralisierung hatten die Polizeien der neuen Bundesländer nach der Wiedervereinigung Deutschlands zunächst eine sehr ähnliche Ausgangsposition, vollzogen anschließend jedoch divergierende Entwicklungen, die insbesondere aus der Orientierung an unterschiedlichen westdeutschen „Patenländern“ resultierten.¹⁹⁴ Mecklenburg-Vorpommern orientierte sich an Hamburg, Bremen und Schleswig-Holstein, Brandenburg an Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt an Niedersachsen, Thüringen an Hessen und Sachsen an Bayern und Baden-Württemberg.¹⁹⁵ Alle Polizeien der neuen Bundesländer durchlebten nach der Wende umfassende (Organisations-) Reformen, die insbesondere Personalreduzierungen, die Entstrickung aus dem SED-Herrschaftssystem, eine starke Anpassung an die westlichen Länder, beispielsweise durch die Schaffung von Landeskriminalämtern und Sondereinsatzkommandos sowie eine Entmilitarisierung und Entpolitisierung beinhalteten. Neue Steuerungselemente wurden in den neuen Bundesländern teils in die umfassenden vereinigungsbedingten Reformen integriert, teils wegen vorrangig zu behandelnder Umstrukturierungs- und Modernisierungsprojekte zurückgestellt.

¹⁸⁸ *Lange*, Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, 2006, 230.

¹⁸⁹ *Gusy*, 7. Aufl. (2009), Polizeirecht, 21.

¹⁹⁰ Z.B. Immissionsschutz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG), Gewerbeordnung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG).

¹⁹¹ *Lisken/Denninger*, 4. Aufl. (2007), Handbuch des Polizeirechts, 27.

¹⁹² *Groß/Frevel/Dams*, (2008), Handbuch der Polizeien Deutschlands, 17.

¹⁹³ *Pieroth/Schlink/Kniesel*, 5. Aufl. (2008), Polizei- und Ordnungsrecht, 12.

¹⁹⁴ *Groß/Frevel/Dams*, (2008), Handbuch der Polizeien Deutschlands, 19.

¹⁹⁵ *Groß/Frevel/Dams*, (2008), Handbuch der Polizeien Deutschlands, 19.

Bezüglich der Einführung neuer Steuerungselemente in die Polizeien lassen sich daher unterschiedliche Ausgangspositionen der alten und neuen Bundesländer feststellen, aber auch eine unterschiedliche Vorgehensweisen der neuen Bundesländer nach der Wiedervereinigung. Die Länder Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Berlin zeigten sich bezüglich neuer Steuerungselemente zunächst beispielsweise eher verhalten, während die Länder Brandenburg (geplant für 1999: Einführung eines TQM), Sachsen (mit einer seit 1996 beim Landespolizeipräsidium eingerichteten Controllinggruppe) und Sachsen-Anhalt (Konzept zur Stärkung der Eigenverantwortung und Effizienz in der Polizei KEEP seit 1997) bereits frühzeitig die Einführung erster Steuerungsmodelle planten und erprobten.¹⁹⁶

4.1.2 Bundes- und Landesspezifische Entwicklungsfaktoren

Trotz gewisser Ansätze zur Vereinheitlichung des Polizeirechts, beispielsweise durch den von der Innenministerkonferenz erlassenen und während der 70er und 80er Jahre allerdings mit individuellen Unterschieden in die Polizeigesetze aufgenommenen Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder vom 11. Juni 1974,¹⁹⁷ bleibt es aufgrund der Polizeihöhe der Länder bei unterschiedlichen Ausgestaltungen der Polizeigesetze.

Insbesondere die Unterschiede der Behördenstrukturen und -organisationen sind markant und relevant für die heterogene Entwicklung der neuen Steuerungselemente. Prozessabläufe, die Festlegung von Partnern für Zielvereinbarungen, die Entscheidung darüber, wer Zugang zu Controllingdaten erhält, die Teilnahme an der Zusammenarbeit in behördenübergreifenden Gremien oder die Zuständigkeit für zentrale Angelegenheiten hängen beispielsweise vom jeweiligen Organisationsaufbau der Bundes- oder Landespolizeien ab. Auch die Forderung nach flachen Organisationsstrukturen, nach einer Verlagerung von Kompetenzen und nach der Stärkung dezentraler Verantwortung wirken sich auf die Behördenorganisation aus.

Flache Hierarchien sind aufgrund eines reduzierten Personalkörpers oder einer geringeren Gebietsfläche häufig in bevölkerungsschwächeren oder flächenmäßig kleineren Bundesländern zu finden. In Polizeien mit verhältnismäßig wenig Beschäftigten, wie beispielsweise der Polizei Bremens mit rund 2.500 Beschäftigten (Vollzeitäquivalente)¹⁹⁸ und einem begrenzten Zuständigkeitsbereich von circa 325,42 km² lassen sich flache Hierarchien eher realisieren als in einem Flächenbundesland wie Bayern, mit rund 70.551 km² und einem Polizeipersonalkörper von etwa 40.000

¹⁹⁶ *Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz, Neue Steuerungsmodelle der Polizeien der Länder und des Bundes, 1989.*

¹⁹⁷ Geänderte Fassung vom 25. November 1977, (GMBl. Nr. 9/74), vgl. *Götz*, 14. Aufl. (2008), Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 13.

¹⁹⁸ Zum 31.12.2010 betrug der Personalkörper der Polizei Bremen 2.302,9 Stellen (Vollzeitäquivalente) im Vollzugsbereich und 184 im Nichtvollzugsbereich sowie 243 Ausbildungsstellen.

Beschäftigten.¹⁹⁹ In Bremen sind daher die sieben Direktionen direkt dem Polizeipräsidenten nachgeordnet, weitere nachgeordnete Behörden sind nicht vorhanden. In Bayern hingegen hat erst 2009 ein dreistufiger den vierstufigen Behördenaufbau ersetzt. Auch in Baden-Württemberg, mit etwa 35.751 km² drittgrößtes Bundesland, ist die Polizei traditionell in einem dreistufigen Aufbau organisiert, als wesentliches Merkmal der Leistungsfähigkeit wird die dezentrale Struktur mit einem flächendeckenden Netz an Polizeidienststellen und Organisationseinheiten betrachtet.²⁰⁰ Dreistufig ist auch die Polizei des bevölkerungsreichsten Bundeslandes Nordrhein-Westfalen, das mit etwa 43.000 Polizeibediensteten auch die größte Landespolizei stellt, und die Polizei Niedersachsens, das mit rund 47.624 km² das flächenmäßig zweitgrößte Bundesland darstellt, organisiert. Viele kleinere oder bevölkerungsärmere Bundesländer ziehen eine zweistufige Polizeiorganisation vor, wie zum Beispiel Thüringen, das mit etwa 2.267.800 Einwohnern und einer Fläche von 16.172 km² seit der Auflösung des Polizeipräsidiiums im Jahr 1998 zweistufig organisiert ist. Durch Reduzierung der Behördenebenen, die unter anderem auch in der Bundespolizei mit dem Wegfall der Mittelbehörden im Zuge der 2008 in Kraft getretenen Organisationsreform stattfand²⁰¹ oder durch Zusammenlegung von Behörden, wie sie auch im Rahmen der Polizeireform des Freistaates Sachsen im Jahr 2005 mit dem Wegfall von drei Polizeipräsidiien und der Reduzierung der Polizeidirektionen von 13 auf sieben stattfand, treten Veränderungen in der Organisationsstruktur auf, die eine neue Zuständigkeitsverteilung, neue Verantwortlichkeitsstrukturen und einen veränderten Steuerungsbedarf nach sich ziehen. Damit sind häufig Personalumstrukturierungen, geänderte Anforderungen an die Aus- und Fortbildung oder das Führungsverhalten sowie der zunehmende Bedarf an buchhalterischem Wissen auf dezentraler Behördenebene und im IT- Bereich verbunden.

Neben Größe, Lage und Besiedlungsdichte tragen vor allem auch die politischen Mehrheitsverhältnisse dazu bei, dass in den Bundes- und Länderpolizeien unterschiedliche Ausgestaltungen der neuen Steuerungselemente bestehen. Etliche „Kursänderungen“ hinsichtlich Fragen der neuen Steuerungselemente in den Polizeien sind auf Veränderungen der politischen Verhältnisse zurückzuführen. So werden die allgemeinen Verwaltungsreformen regelmäßig durch Legislaturperioden beeinflusst²⁰² und auch auf die Polizeireformen hat die Regierungskonstellation einen direkten Einfluss. Auf der Grundlage einer Regierungserklärung aus dem Jahr 2004 wurde beispielsweise in der Thüringer Polizei im selben Jahr das Projekt *OPTOPOL (Projekt zur Organisationsoptimierung der Thüringer Polizei)* zur Erar-

¹⁹⁹ Bayerisches Staatsministerium des Innern, Steuerung und Management in den Polizeien der Länder und des Bundes – Betrag Bayerns (internes Dokument), 2009, 2.

²⁰⁰ Innenministerium Baden-Württemberg, Steuerungs- und Managementkonzept der Polizei Baden-Württemberg (internes Dokument), 2009, 4.

²⁰¹ Bundespolizeipräsidium, Stabsstelle Controlling, Beitrag der Bundespolizei zur Studie „Steuerung und Management der Polizeien der Länder und des Bundes“ (internes Dokument), 2009, 8.

²⁰² Stellvertretend für Viele: Lange/Schenck, Polizei im kooperativen Staat, 2004, 157 (Baden-Württemberg), 171 (Mecklenburg-Vorpommern), 172 (Niedersachsen).

beitung von Optimierungsvorschlägen für die Organisationsstruktur gestartet. Zwar kam es in diesem Zuge 2008 zu einem Gesetzeserlass, von der erlangten Kompetenz zur Neuordnung der Polizeibehörden hat die Landesregierung jedoch noch keinen Gebrauch gemacht und der weitere Entwicklungsverlauf wurde von den Koalitionsverhandlungen abhängig gemacht.²⁰³ Auch in Hessen sind Aspekte der neuen Steuerungselemente in der Polizei unmittelbar in der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP enthalten, in der ausgeführt wird, dass die Neue Verwaltungssteuerung (NVS) zu einem effizienten Steuerungs- und Controllinginstrument ausgebaut und von einem Kontroll- zu einem Führungsinstrument weiterentwickelt werden soll, das der Umsetzung politischer Ziele mit einem entsprechenden Berichtswesen an die politische Führung dienen soll.²⁰⁴ Auch in Nordrhein-Westfalen war eine Formulierung aus dem Koalitionsvertrag zwischen CDU und FDP im Jahr 2005 richtungsweisend für die neuen Steuerungselemente in der Polizei: „Wir wollen, dass wieder mehr gefahndet statt verwaltet wird, u.a. durch die Auflösung des Projekts Steuerung und Führung“.²⁰⁵ In diesem Rahmen wurde das damalige Zielvereinbarungssystem der Polizei in Nordrhein-Westfalen auf Initiative der neuen Landesregierung mit Erlass vom 30. September 2005 durch das heutige Verfahren abgelöst.²⁰⁶

Daneben prägen aktuelle lokale und öffentlichkeitswirksame Ereignisse oder für bestimmte Regionen charakteristische Einsatzerfordernisse die Polizeien, wie die Begleitung von Castortransporten entlang der Streckenverläufe oder Polizeieinsätze im Rahmen bestimmter gesellschaftlicher, politischer oder sportlicher Ereignisse. Für die Polizei Berlins bringen etwa die Gegebenheiten einer Hauptstadt besondere Einsatzerfordernisse mit sich.²⁰⁷ Geographische Konstellationen beeinflussen Polizeiaufgaben ebenfalls, beispielsweise durch eine erhöhte Bedeutung der Wasserschutzpolizei in Ländern mit Küstengebieten und bedeutenden Binnengewässern oder durch besondere Polizeiaufgaben in Ländern mit Außengrenzen zu anderen Staaten. Diese unterschiedlichen Aufgabenzuschnitte können sich wiederum auf die Ausgestaltung der neuen Steuerungselemente auswirken, etwa auf die Inhalte von Zielvereinbarungen, die Relevanz unterschiedlicher Kennzahlen oder auf die Auswahl möglicher und notwendiger Kooperationspartner.

²⁰³ *Freistaat Thüringen Innenministerium*, Referat 43 – Grundsatzangelegenheiten, Organisation, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte (internes Dokument), 2009, 15.

²⁰⁴ *Hessisches Ministerium des Innern und für Sport*, Beitrag zur Studie zur Implementierung und Nutzung neuer Steuerungsinstrumente in der hessischen Polizei (internes Dokument), 2009, 12.

²⁰⁵ *Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen*, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte in der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen (internes Dokument), 2009, 7.

²⁰⁶ *Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen*, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte in der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen (internes Dokument), 2009, 7.

²⁰⁷ Im Jahr 2008 fanden in Berlin z.B. 190 Staatsbesuche sowie 2.235 Kundgebungen und Aufzüge statt, vgl. *Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin*, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte in der Polizei des Landes Berlin (internes Dokument), 2009, 4.

4.2 Entwicklungsphasen der Reformbewegungen nach Ritsert

Um die verschiedenartigen Reformbewegungen trotz ihrer vielfältigen Ausprägungen zu systematisieren, bildet Ritsert die zeitlichen Entwicklungstendenzen der neuen Steuerungselemente in den deutschen Polizeien modellhaft in verschiedenen Phasen ab.²⁰⁸

4.2.1 Pionierphase

Die erste Phase (1995-1998) orientierte sich konzeptionell sehr stark am Referenzmodell des Neuen Steuerungsmodells der KGSt. Im Mittelpunkt stand die Steigerung der Effizienz der Polizeiarbeit, so dass insbesondere Fragen der Vereinigung von Fach- und Finanzverantwortung durch eine dezentrale Budgetierung, sowie die Flexibilisierung der Budgets im Vordergrund standen. Schwerpunktmäßig wurden in dieser „Pionierphase“ außerdem die Systemelemente Leitbilder, Zielvereinbarungen und Produktorientierung eingeführt.²⁰⁹ Insbesondere die Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen trieb die Einführung der neuen Steuerungselemente in dieser Phase maßgeblich voran.²¹⁰ Das Neue Steuerungsmodell der Polizei NRW (NStM) mit den Elementen Zielvereinbarung, dezentrale Ressourcenverantwortung, Budgetierung und Outputsteuerung wurde entwickelt und mittels eines Controllingsystems mit Produktbeschreibungen und Kosten- Leistungsrechnungen, sowie einem kennzahlengestützten Berichtswesen umgesetzt.²¹¹ In Baden-Württemberg beschloss die Regierungskommission „Verwaltungsreform“ 1993 die Durchführung eines Pilotprojekts auf Ebene der Landesverwaltung zur Erprobung der dezentralen Budgetverantwortung, der Kosten- Leistungsrechnung sowie kennzahlen- und kostenorientierter Führungssysteme.²¹² Ansätze teilweiser oder umfänglicher dezentraler Budgetierung, jedoch ausgenommen der Personalmittel als größte Kostengruppe, sowie Pilotprojekte zu Kosten- Leistungsrechnungen fanden in fast allen Bundes- und Landespolizeien statt. In diesem Zeitraum wurde eine dezentrale Ressourcenverantwortung beim Bundesgrenzschutz sowie den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen eingeführt.²¹³ Ansätze von Kosten- Leistungsrechnungen gab es in der Bundespolizei sowie in den Ländern Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und

²⁰⁸ Ritsert, *Polizei & Wissenschaft* 2005, 40, 44.

²⁰⁹ Ritsert, *Polizei & Wissenschaft* 2005, 40, 45.

²¹⁰ Lange/Schenck, *Polizei im kooperativen Staat*, 2004, 21.

²¹¹ *Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz*, Neue Steuerungsmodelle der Polizeien der Länder und des Bundes, 1989.

²¹² *Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz*, Neue Steuerungsmodelle der Polizeien der Länder und des Bundes, 1989.

²¹³ *Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz*, Neue Steuerungsmodelle der Polizeien der Länder und des Bundes, 1989.

Schleswig-Holstein.²¹⁴ Auch in Rheinland-Pfalz wurde eine Kosten- Leistungsrechnung zunächst eingeführt, dann aber als für das operative Einsatzgeschehen ungeeignete Steuerungsgröße empfunden, so dass nur noch der Teilbereich „Kostenstellenrechnung“ fortgeschrieben werden sollte.²¹⁵ Die bayerische Polizei distanzierte sich hingegen von der Einführung von Produkten und einer Kosten- Leistungsrechnung im Vollzugsbereich, da dies als nicht zielführend bewertet wurde.²¹⁶ Zielvereinbarungsprozesse, sowohl in Form von Individual- als auch Organisationszielen, wurden auch in Bayern hingegen als bewährt bezeichnet.²¹⁷ Erste Zielvereinbarungen wurden seit Mitte 1999 außerdem innerhalb des Bundeskriminalamtes geschlossen, ebenso in Berlin, Brandenburg²¹⁸, Sachsen-Anhalt oder Schleswig-Holstein. In Baden-Württemberg wurden bereits 1998 landesweite Jahresziele definiert, die ab dem Jahr 2001 auch verbindliche Kennzahlen festlegten.²¹⁹ Erste gezielte Bürgerbefragungen fanden statt, um die Kundenzufriedenheit zu erhöhen oder um eine dauerhafte Qualitätssicherung zu gewährleisten.

In vielen Polizeien wurden in der Pionierphase zudem meist unter Einbindung der Mitarbeiter in umfangreichen Arbeits- und Projektgruppen umfassende Leitbilder entwickelt und implementiert. 1998 waren Leitbilder bereits in der Bundespolizei, sowie in Baden-Württemberg, Bremen, Hessen und Nordrhein-Westfalen eingeführt, in weiteren Ländern wie Bayern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen war ein solches im Berichtszeitraum noch in Vorbereitung.²²⁰ Auch wenn viele Leitbilder bis heute fortgeschrieben wurden und Gültigkeit entfalten, brachte der Implementierungsprozess nicht immer die angestrebte allgemeine Anerkennung und Verwirklichung, da die abstrakten Formulierungen zwar meist für gut befunden, aber „nicht gelebt“ wurden und eine zu geringe Praxistauglichkeit bemängelt wird.²²¹

Eine zunehmende Produktorientierung fand insbesondere in Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen mit dem Ziel statt, die produktorientierten Budgets in Relation zu outcome und output zu setzen. Die Produktdefinition und die Kostenermittlung für die polizeilichen Produkte gestalteten sich jedoch Großteils problematisch. Die detaillierte Unterteilung in bis zu 350 Produkte polizeili-

²¹⁴ *Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz*, Neue Steuerungsmodelle der Polizeien der Länder und des Bundes, 1989.

²¹⁵ *Lange/Schenck*, Polizei im kooperativen Staat, 2004, 177.

²¹⁶ *Lange/Schenck*, Polizei im kooperativen Staat, 2004, 160.

²¹⁷ *Lange/Schenck*, Polizei im kooperativen Staat, 2004, 160.

²¹⁸ Das Verfahren der Zielvereinbarungen zwischen den Polizeibehörden und -einrichtungen und dem Ministerium des Innern wurde mittlerweile eingestellt und im Anschluss an die 2010 auslaufenden Zielvereinbarungen wurden keine neuen Zielvereinbarungen geschlossen, vgl. *Ministerium des Innern Brandenburg*, Schreiben vom 25.01.2011, Gesch.Z.: IV/4.1-408-20 (internes Dokument).

²¹⁹ *Lange/Schenck*, Polizei im kooperativen Staat, 2004, 158 ff.

²²⁰ *Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz*, Neue Steuerungsmodelle der Polizeien der Länder und des Bundes, 1989.

²²¹ *Ritsert*, Polizei & Wissenschaft 2005, 40, 46.

cher Arbeit führte zu einer erheblichen Reformbürokratie und zu mangelnder Praktikabilität.²²² Insbesondere nachdem Budgeteinsparungen nicht mehr ausschließlich den einsparenden Behörden zugutekamen, verringerte sich der Anreiz der dezentralen Budgetierung zu wirtschaftlichem Handeln. Zusätzlich stellten Messprobleme im Rahmen von Zielvereinbarungen und Schwierigkeiten bei der Feststellung klarer Ursache- Wirkungsbeziehungen methodische Hürden für die Akzeptanz der neuen Steuerungselemente dar.²²³ Der anfänglichen Reformeuphorie mit Erfolgen in Pilotbehörden folgte daher eine kritische Auseinandersetzung. Häufig hemmte eine mangelnde Akzeptanz der Reformen an der Basis sowie die zunehmende Hinterfragung des Nutzens der Ansätze die erfolgreiche Implementierung.

4.2.2 Anpassungsphase

Aufgrund der Erfahrungen aus der Pilotphase verlor das Neue Steuerungsmodell der KGSt in der sich anschließenden „Anpassungsphase“ (1999-2002) seine alleinige Referenzstellung zugunsten verschiedener angepasster Managementmodelle und -methoden aus der Privatwirtschaft.²²⁴ Die zunächst vorrangigen Effizienzüberlegungen wurden durch Effektivitätsüberlegungen ergänzt und die Produktorientierung wurde teils durch prozessorientierte Methoden wie Qualitätsmanagement und Strategisches Management ergänzt oder ersetzt, wobei eine einheitliche flächendeckende Implementierung auch hier die Ausnahme darstellte. Nur die Polizei in Brandenburg strebte 1999 zunächst eine landesweite Einführung des EFQM-Modells an, das Elemente des Neuen Steuerungsmodells, des kooperativen Führungssystems, aber auch weitere eigene Konzeptionen ein- und fortführen sollte.²²⁵ Umfasst waren die Elemente Führung, Mitarbeiterorientierung, Politik und Strategie, Ressourcen, Prozesse, Mitarbeiter- und Kundenzufriedenheit, gesellschaftliche Verantwortung sowie Image und Geschäftsergebnisse. Entgegen der Planung konnte seinerzeit eine landesweite Etablierung in diesem Umfang jedoch nicht erreicht werden, vielmehr war die Entwicklung von einer Vielzahl individueller behördlicher Einzellösungen geprägt.²²⁶ Auch die Erfahrungen mit Produktdefinitionen in einigen Ländern führten zu Anpassungsprozessen. So reduzierte Baden-Württemberg seine Produkte sukzessive von anfänglich 350 Produkten auf mittlerweile vier Produktgruppen (Kriminalität/ Ordnungswidrigkeiten, Verkehr, Vollzugshandeln und Einsatz). Andere Länder, wie beispielsweise Bremen, sahen größtenteils von einer Produktformulierung ab und definierten seit ca. 1999 stattdessen Haupt- und Nebenprozesse sowie Ziele.²²⁷ Nur bezüglich standardisierter Leistungserstellungsprozesse (z.B. Notrufe), erfolgte eine Produktbeschreibung. Im Übrigen wurden im

²²² Lange/Schenck, Polizei im kooperativen Staat, 2004, 158.

²²³ Ritsert, Polizei & Wissenschaft 2005, 40, 47.

²²⁴ Ritsert, Polizei & Wissenschaft 2005, 40, 47.

²²⁵ Lange/Schenck, Polizei im kooperativen Staat, 2004, 163.

²²⁶ Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz, Neue Steuerungsmodelle der Polizeien der Länder und des Bundes, 1989.

²²⁷ Lange/Schenck, Polizei im kooperativen Staat, 2004, 166.

Rahmen der Ergebnisorientierten Steuerung nach dem Prinzip einer Balanced Scorecard die vier Hauptaufgabenbereiche Kriminalitätsbekämpfung, Verkehrssicherheit, Bürgernahe Aktivitäten und Hilfsleistungen sowie Einsätze aus besonderem Anlass festgelegt.²²⁸ Auch in Hamburg wurden Produktbeschreibungen und Kennzahlen als Grundlage für Kontrakte durch eine outputorientierte Steuerung ergänzt.²²⁹ Die Abkehr von Einzelkonzepten zugunsten umfassender Betrachtungsansätze wird auch anhand der in Mecklenburg-Vorpommern Anfang des Jahres 2000 von der Landesregierung verabschiedeten „Eckpunkte zur qualitativen Entwicklung der Landespolizei“ erkennbar, die mit den Elementen Qualitätssteigerung polizeilicher Aufgabenerledigung, Bürgerzufriedenheit, Mitarbeiterzufriedenheit und Wirtschaftlichkeit die klassischen Bereiche einer Balanced Scorecard umfasst. Polizeiliche Eigenentwicklungen ergänzen zunehmend die Übernahme bestehender Konzepte.²³⁰ In Niedersachsen wurde nach verschiedenen Reformmaßnahmen und einem Erprobungsprojekt im Jahr 2003 seit 2006/2007 die flächendeckende Einführung des Wirkungsorientierten Polizei- Managements (WPM) erreicht. In Baden-Württemberg wurde als Teil der Neuen Steuerungsinstrumente (NSI) ein polizeispezifisches umfassendes Führungsinformationssystem (FIS) sowie eine polizeispezifische Balanced Scorecard entwickelt, in Bremen wurde die bereits dargestellte Konzeption der Ergebnisorientierten Steuerung (EOS) als Eigenentwicklung eingeführt.

4.2.3 Phase der pragmatischen Organisationsentwicklung

Die Phase der pragmatischen Organisationsentwicklung wurde ab ca. 2003 durch Rückschläge aus den ersten beiden Phasen und die vermehrt auftretende Kritik an einigen bis dato umgesetzten Reformmodellen eingeleitet und durch pragmatische, problemorientierte Einzellösungen bestimmt. Viele Polizeien wie Sachsen (2004), Niedersachsen (2004), Schleswig-Holstein (2005), Bayern (2005) oder Nordrhein-Westfalen (2007) unterlagen in dieser Phase umfassenden Organisationsreformen. Auch Modernisierungen und Eigenentwicklungen im Bereich des Schichtdienstmanagement waren kennzeichnend, z.B.:

Niedersachsen: Bedarfsorientiertes Schichtdienstmanagement

Nordrhein-Westfalen: Dezentrales Schichtdienstmanagement

Sachsen-Anhalt: Bedarfsorientiertes Schichtmanagement.

Zunehmend wurde auch die sozialwissenschaftliche Perspektive bei der Einführung neuer Instrumente und Methoden berücksichtigt. Fragen der Organisationsentwicklung und der Gestaltung von Veränderungsprozessen in Organisationen wurden als erfolgskritische Faktoren für Veränderungsprozesse in die Reformüberlegungen aufgenommen.²³¹ Als entscheidendes Kriterium für die erfolgreiche Realisierung

²²⁸ Lange/Schenck, Polizei im kooperativen Staat, 2004, 166.

²²⁹ Lange/Schenck, Polizei im kooperativen Staat, 2004, 169.

²³⁰ Ritsert, Polizei & Wissenschaft 2005, 40, 48.

²³¹ Ritsert, Polizei & Wissenschaft 2005, 40, 49.

der neuen Steuerungselemente wurde die Akzeptanz derselben bewertet.²³² Das als Public Change Management bezeichnete Veränderungsmanagement im öffentlichen Sektor bezieht sich daher nicht ausschließlich auf die Frage, welche Verwaltungsmodernisierungen stattfinden sollen, sondern befasst sich insbesondere mit der Gestaltung der entsprechenden Einführungsprozesse.²³³ Die Einbeziehung vorhandener Machtstrukturen und Hierarchieverhältnisse sowie mögliche persönliche Handlungsanreize beteiligter Akteure wurden ebenfalls als erfolgskritische Faktoren erkannt.

Die drei dargestellten Modellphasen können graphisch in ihrem zeitlichen Ablauf wie folgt dargestellt werden:

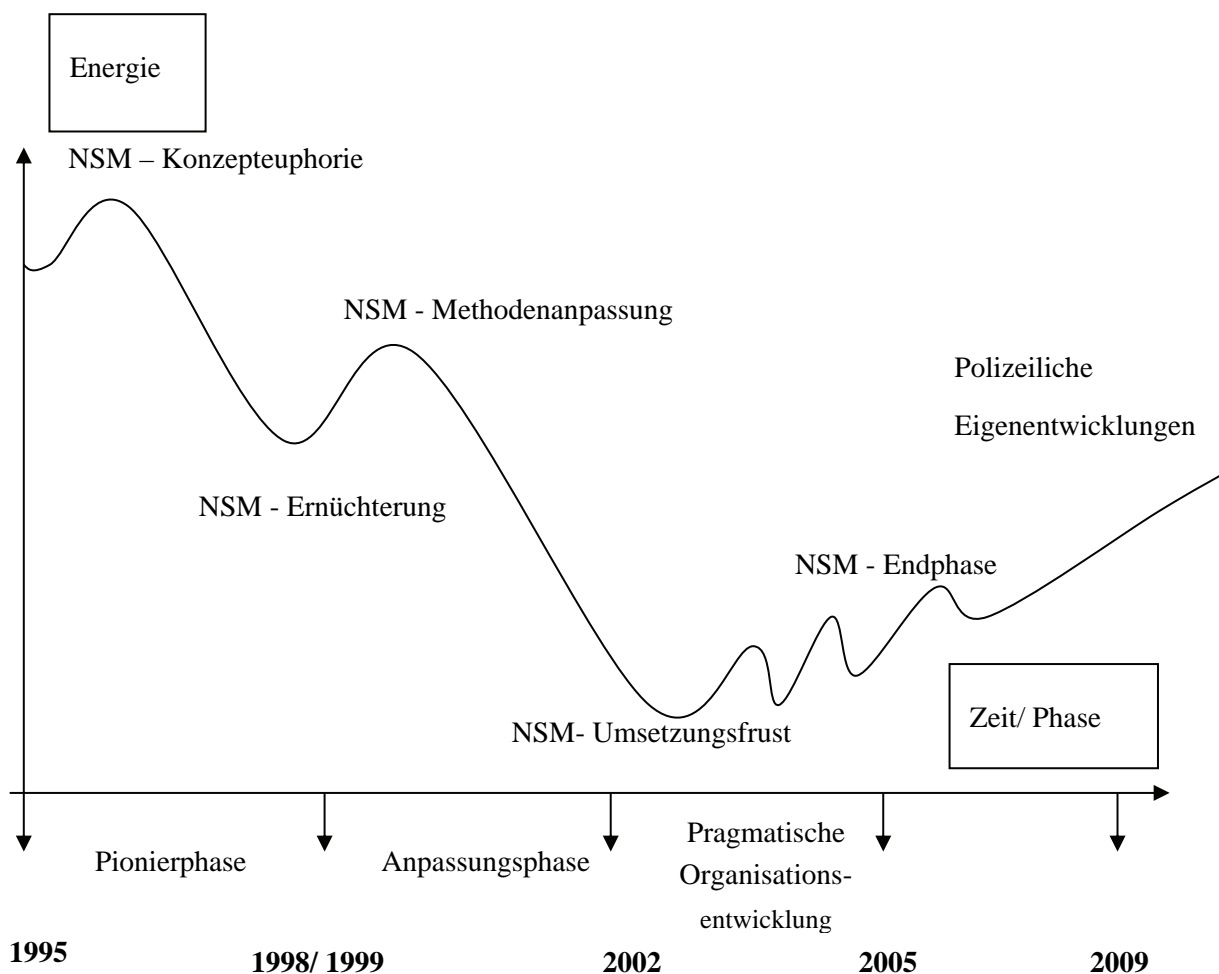


Abb. 3: Phasenmodell – das NSM bei den Polizeien. Quelle: Ritsert, *Polizei & Wissenschaft* 2005, 40, 50.

²³² Brunetto/Farr-Wharton, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 28 (2005), 221, 222; Christe-Zeyse, *Polizei heute* 2000, 91.

²³³ Speier-Werner, *Public Change Management*, 2006, 23.

4.3 Organisationskultur als erfolgskritischer Faktor

Den neuen Steuerungselementen wurde von Beginn an von verschiedenen Seiten viel Kritik und grundsätzliche Vorbehalte entgegengebracht.²³⁴ Die Übertragbarkeit von für die Privatwirtschaft entwickelten Managementinstrumenten auf die Polizei wurde bezweifelt, es bestand eine ablehnende Haltung gegenüber den in der Privatwirtschaft für diese Instrumente verwendeten Begriffen wie *Kunde*, *Produkt* oder englischsprachigen Begriffen wie *Benchmarking*, *Controlling* oder *Balanced Scorecard*. Die mangelnde Alltagstauglichkeit der Projekte und die damit verbundene Mehrarbeit wurden ebenso kritisiert wie die umfassenden Erfassungs- und Berichtserfordernisse. Es wurde vermutet, dass die erhobenen Daten für Stellenkürzungen und finanzielle Einsparungen genutzt werden und bei Verschlechterung der festgestellten Kennzahlen Schuldzuweisungen an die jeweiligen Verantwortlichen erfolgen, ohne der Verschlechterungsursache ausreichend Rechnung zu tragen. Auch die teils unkoordinierten Einführungsprozesse wurden bemängelt und Änderungsbemühungen als Verschlechterungen und bloße Einsparmethoden wahrgenommen.²³⁵

Die Gründe für den Widerstand gegen organisatorische Veränderungen sind vielschichtig und können sowohl in der Organisationsnatur liegen als auch auf einzelne Person zurückzuführen sein, die aus Angst vor persönlichen Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen oder vor Mehrarbeit, vor der Unterbrechung der gewohnten Routine, aufgrund fehlender monetärer Anreize oder gruppenspezifischer Prozesse eine ablehnende Haltung einnehmen. Dies kann sich in aktiven Reaktionen, wie verbalem und tatsächlichem Widerspruchsverhalten oder in passiven Ausweichformen, wie Lustlosigkeit oder Fernbleiben vom Dienst äußern.²³⁶ Christe-Zeyse stellt fest, dass „Reformziele, die mit vorherrschenden organisationskulturellen Faktoren nicht in Einklang stehen, nur geringe Chancen zur dauerhaften Anwendung haben.“²³⁷ Erkenntnisse über die vorherrschende Organisationskultur in den Polizeien sind nach diesem Verständnis eine ausschlaggebende Größe für den Erfolg aller

²³⁴ Dazu umfassend: *Christe-Zeyse*, in: *Hoffmann* (Hrsg.), *Empirische Polizeiforschung VII: Evaluation und Polizei*, 2006b, 33, 37 f.; *Jacobs/Runde/Seeberg u.a.*, *Polizei & Wissenschaft* 2004, 34 ff. Auch in anderen Ländern gab es bei der Einführung neuer Steuerungsinstrumente Widerstand, so z.B. in Australien, vgl. *Lafferty/Fleming*, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 23 (2000), 154, 165; z.B. in Großbritannien, vgl. *Cockcroft/Beattie*, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 32 (2009), 526.

²³⁵ *Lehmann*, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), *Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei*, 2007, 126 f.

²³⁶ Eine übersichtliche Zusammenstellung der Theorien zur Entstehung von Widerstand bei organisatorischen Veränderungen findet sich in: *Fuchs*, *Untersuchung der Entstehungsbedingungen für Widerstandsverhalten von Organisationsangehörigen bei strukturellen Veränderungen am Beispiel der Polizei des Landes Sachsen-Anhalt*, 2001, 49 ff.

²³⁷ *Christe-Zeyse*, *Strategieentwicklung und Controlling – Erfolgsmodell oder Fremdkörper?*, 21-23. September 2005, S. 3; *Brunetto/Farr-Wharton*, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 28 (2005), 221, 224.

Reformen. Gerade weil der Polizei eine besonders ausgeprägte Organisationskultur zugeschrieben wird, ist dieser Einfluss nicht zu vernachlässigen. Von dieser Organisationskultur umfasst wird nicht nur das Verständnis über die Außenwelt oder das vorherrschende Menschenbild, sondern auch die Vorstellung über die eigene Organisation. Viele verschiedene Bestandteile können die Organisationskultur prägen: die Art der Kollegen miteinander umzugehen, die räumlichen Gegebenheiten, der vorherrschende Humor, das Weitertragen von Geschichten und Mythen, legendäre Personen oder Vorfälle, aber auch Betriebsausflüge, Weihnachts- und Geburtstagsfeiern.²³⁸ „Polizeikultur umschreibt (...) typische polizeiliche Handlungen, Symbole, Zeremonien, Rituale, Stile usw., die natürlich von der jeweiligen Organisationsstruktur (den harten Faktoren), aber auch von den praktizierten Werthaltungen, Normen, Orientierungsmustern, Leitbildern usw. (den sog. weichen Faktoren) abhängig sind.“²³⁹ Der Organisationskultur wird teils eine Art „unsichtbare Führungskraft“ zugeschrieben.²⁴⁰ Starke Organisationskulturen können einerseits zwar zu einer verbesserten Handlungsfähigkeit der Organisation beitragen, der Koordination organisatorischer Subsysteme dienen und das Zusammengehörigkeitsgefühl innerhalb der Organisation fördern, bergen andererseits aber auch das Risiko einer möglichen Abschottung und eines tendenziell kritischen Verhältnisses zu Neuerungen in sich.²⁴¹ Je tiefer die geplanten Veränderungen in die Kernbestände der Organisationskultur eingreifen, desto schwieriger sind sie durchzusetzen. Der Kern der beruflichen Identität von Polizeibeamten wird einerseits durch das Beamtentum geprägt, durch die Staatstreue und die Verpflichtung, dem Gemeinwohl zu dienen, andererseits prägt die Polizei auch das „männlich-heroische Bild des handlungsorientierten *Crime Fighters*“²⁴². Von einer einheitlichen Organisationskultur zu sprechen ist jedoch kaum möglich, denn auch innerhalb der Polizei gibt es große Unterschiede im Selbst- und Fremdverständnis, zum Beispiel zwischen älteren und jüngeren Polizisten, zwischen Männern und Frauen oder zwischen *street cops* und *management cops*.²⁴³ Teilweise wird zudem zwischen der Polizeikultur und der Polizistenkultur unterschieden.²⁴⁴ Während die normative Orientierung der Polizeikultur bürokratisch beeinflusst wird und sich zum Beispiel durch Leitbilder ausdrückt, steht die Polizistenkultur (*cop culture*) eher unter dem Einfluss der sogenannten *street cops* und orientiert sich an deren Handlungsmustern. Leitbilder werden von oben vorgegeben und beinhalten einen Idealanspruch, während Handlungs-

²³⁸ Christe-Zeyse (Hrsg.), Die Polizei zwischen Stabilität und Veränderung, 2006, 16 f.; Brunetto/Farr-Wharton, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 28 (2005), 221, 225.

²³⁹ Ahlf, Ethik im Polizeimanagement, 1997, 98.

²⁴⁰ Christe-Zeyse (Hrsg.), Die Polizei zwischen Stabilität und Veränderung, 2006, 14.

²⁴¹ Mroß, Polizei & Wissenschaft 2007, 109, 114.

²⁴² Christe-Zeyse, Strategieentwicklung und Controlling – Erfolgsmodell oder Fremdkörper?, 21.–23. September 2005, 4.

²⁴³ Lange, Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, 2006, 234.

²⁴⁴ Behr, 2. Aufl. (2008), Cop Culture – Der Alltag des Gewaltmonopols, 239 ff.

muster aus dem Alltag und den praktischen Erfahrungen entstehen.²⁴⁵ Teilweise basieren auf dieser polizeispezifischen Organisationskultur auch berufstypische Vorbehalte gegenüber Managern und Unternehmensberatern,²⁴⁶ die auch auf die neuen Steuerungselemente übertragen werden. Diese Abneigung gegen Managementmethoden und Unternehmensberater ist häufig darauf zurückzuführen, dass Polizisten in der Regel ihre Arbeit nicht an einem hohen Gewinn und an Profitdenken orientieren, sondern für die Aufrechterhaltung des Allgemeinwohls bzw. für ihr öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis handeln.²⁴⁷ Das Vorherrschen einer bestimmten Organisationssoziologie ist zwar keine Besonderheit der Polizei, sondern tritt auch in anderen Verwaltungszweigen oder in der Privatwirtschaft auf und ist teils sogar gewollt, um eine stärkere Einheit und ein gemeinsames Verständnis zu fördern.²⁴⁸ Jedoch ist sie bei der Polizei besonders ausgeprägt und wird teilweise sogar als Professionsparadigma bezeichnet, also als „Denk- und Verhaltensmuster, welche die Organisationsmitglieder prägen und die sie sich im Laufe ihrer beruflichen Sozialisation aneignen, von der Art, wie sie die Welt sehen“.²⁴⁹ Die Gründe für die Ausprägung der polizeilichen Professionskultur liegen einerseits in der Schwierigkeit, neue Verhaltens- und Denkmuster durch Repressionen oder Anerkennungen durchzusetzen, andererseits darin, dass auch in der Führungsebene der Polizei diese Kultur vorherrscht. Das Professionsparadigma wird Großteils durch die Einsatzanforderungen geprägt. Wer im Einsatz gut ist, gilt auch generell als guter Polizist. Die Regeln, die im Einsatz zum Erfolg führen, werden oft auf die gesamte Organisation übertragen. Das ist zum Beispiel eine schnelle, wenn auch nicht hundertprozentige Lösungsfindung oder ein überzeugendes und autoritäres Auftreten, das keinen Zweifel an der Richtigkeit des angestrebten Lösungswegs aufkommen lässt. Zitate wie „Polizeiarbeit ist Praxis, Theorie bringt nicht viel“, „Polizisten sind eine Gefahrengemeinschaft. Man muss sich im Ernstfall aufeinander verlassen können.“, „Wenn’s hart auf hart kommt, ist nicht lange Zeit für lange Diskussionen. Da muss einer entscheiden, und die anderen müssen funktionieren, sonst geht’s nicht.“, oder „Besser eine falsche Entscheidung als gar keine.“ verdeutlichen diese Einsatz- Mentalität.²⁵⁰

Auch organisationsinterne Machtspiele spielen bei Veränderungsprozessen eine entscheidende Rolle. Gerade bei der Einführung der neuen Steuerungselemente, die

²⁴⁵ Behr, 2. Aufl. (2008), Cop Culture – Der Alltag des Gewaltmonopols, 239 ff.

²⁴⁶ Christe-Zeyse, Strategieentwicklung und Controlling – Erfolgsmodell oder Fremdkörper?, 21.–23. September 2005, 4.

²⁴⁷ Christe-Zeyse, Strategieentwicklung und Controlling – Erfolgsmodell oder Fremdkörper?, 21.–23. September 2005, 4.

²⁴⁸ So gibt es beispielsweise für Doktoranden, Diplomanden und Praktikanten der BMW AG, München regelmäßige Veranstaltungen zum Thema *Corporate identity*, die in die bestehende Unternehmenskultur einführen sollen.

²⁴⁹ Christe-Zeyse, in: Christe-Zeyse (Hrsg.), Die Polizei zwischen Stabilität und Veränderung, 2006a, 71, 73.

²⁵⁰ Christe-Zeyse, in: Christe-Zeyse (Hrsg.), Die Polizei zwischen Stabilität und Veränderung, 2006a, 71, 80 f.

zu einem großen Teil darauf aufbauen, dass Wissen in Zahlen festgehalten und verglichen wird, besteht teilweise die Gefahr von Manipulation. Dazu kommt in der stark hierarchisch geprägten Polizei ein mögliches Konfliktpotenzial zwischen den einzelnen Hierarchieebenen. In diesem Spannungsfeld stehen besonders die Führungskräfte, die nach oben die Vorgaben des Ministeriums und der Politik einzuhalten und umzusetzen haben, nach unten aber Verantwortung für die Beamten in ihrer Dienststelle tragen und dafür sorgen müssen, dass der operative Betrieb funktionsfähig bleibt.

Die Berücksichtigung dieser polizeispezifischen Besonderheiten in der Organisationskultur, aber auch im Tätigkeitsfeld und in der Organisationsstruktur wurde als entscheidende Erfolgsfaktoren für neue Steuerungselemente erkannt.²⁵¹

5 Fazit

Ein Großteil der in der öffentlichen Verwaltung umgesetzten neuen Steuerungselemente ist mittlerweile auch in den Bundes- und Landespolizeien implementiert. Vor allem Zielvereinbarungen, Leitbilder, Controlling und eine dezentrale Ressourcenverantwortung finden in fast allen Polizeien Anwendung, wobei die heterogenen Begriffsverständnisse der Instrumente zu berücksichtigen sind. Die Einflüsse auf die konkrete Entwicklung in den einzelnen Polizeien sind vielfältig. Insbesondere politische Entscheidungen, aber auch gesellschaftliche und finanzwirtschaftliche Aspekte sowie allgemeine Verwaltungsreformen wirken sich auf die Einführung und Ausgestaltung der neuen Steuerungselemente aus.

²⁵¹ Lafferty und Fleming bezeichnen in ihrer Studie über die Polizei in Queensland und New South Wales die Anpassung der Managementstrategien auf die jeweilige spezielle Organisation als entscheidend für eine erfolgreiche Implementierung und Anwendung derselben, vgl. *Lafferty/Fleming, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 23 (2000), 154.

Kapitel III: Neue Steuerungselemente in der Polizei: Darstellung ausgewählter rechtlicher Problemfelder

1 Einleitung

1.1 Berührungspunkte neuer Steuerungselemente mit Rechtsvorschriften

Die Menge und Bandbreite nationaler und internationaler Literatur zu NPM-Reformen ist groß. Die neuen Steuerungselemente werden entsprechend ihres interdisziplinären Ansatzes aus verschiedenen Blickwinkeln heraus betrachtet, beispielsweise aus betriebswirtschaftlicher oder juristischer Sicht²⁵², vor einem politikfeldbezogenen Hintergrund²⁵³ oder aus der Perspektive von Praktikern.²⁵⁴

Solange die Reformen keine Gesetzesänderungen beinhalten, wird im Rahmen der Diskussion um die neuen Steuerungselemente selten vertieft auf die den betroffenen Organisationen zugrundeliegenden Rechtsnormen eingegangen. Zwar besteht allgemein die Auffassung, dass alle Reformen und Modernisierungselemente mit dem geltenden Recht in Einklang zu stehen haben, wo potenzielle Spannungsfelder bestehen und wie diese – sei es durch Anpassung der Rechtsgrundlagen oder durch Modifizierung der neuen Steuerungselemente – zu lösen sind, wird hingegen selten eingehender thematisiert. Juristische Abhandlungen beschränken sich häufig auf Polizeistrukturenreformen oder auf materiell- und prozessrechtliche Problemstellungen der Polizeiarbeit und schneiden dabei Themenfelder an, die auch die neuen Steuerungselemente betreffen. Privatisierungen staatlicher Aufgaben lassen beispielsweise rechtliche Fragestellungen aufkommen, sind gleichzeitig aber auch Bestandteil der neuen Steuerungselemente. Legalitäts- und Opportunitätsprinzip sind Bestandteile des Strafprozessrechts, beeinflussen aber genauso die Möglichkeiten und Grenzen der neuen Steuerungselemente. Auch Zielvereinbarungen sind einerseits ein weitverbreitetes Steuerungselement in der Polizei, lassen andererseits aber rechtliche Fragen bezüglich der Legitimation zu Zielformulierungen aufkommen. Nicht immer stehen die Ziele der neuen Steuerungselemente mit den rechtlichen Rahmenbedingungen in Einklang, so dass Spannungen möglich sind. Eine Überprüfung der neuen Steuerungselemente anhand der bindenden rechtlichen Vorgaben ist daher erforderlich, um sowohl den ordnungsgemäßen Vollzug einschlägiger

²⁵² *Ritsert*, *Polizei & Wissenschaft* 2005, 40; *Beukelmann*, *Neue Juristische Wochenschrift- Spezial* 61 (2008), 280; *Budäus* (Hrsg.), *Leistungserfassung und Leistungsmessung in der öffentlichen Verwaltung*, (2000); *Büggemeier*, 3. Aufl. (1998), *Controlling in der öffentlichen Verwaltung*; *Ehlers*, *Kosten- und Leistungsrechnung für die Polizei*, 2009; *Gröpl*, *Verwaltungsarchiv* 2002, 459.

²⁵³ *Lange/Schenck*, *Polizei im kooperativen Staat*, 2004; *Lange/Schenck*, in: *Lange* (Hrsg.), *Die Polizei der Gesellschaft*, 2003, 247; *Röber*, in: *Blanke/von Bandemer/Nullmeier u.a.* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 2005, 84; *Pollitt/Bouckaert*, 2. Aufl. (2004), *Public Management Reform – A comparative Analysis*.

²⁵⁴ *Hoffjan*, *Die Polizei* 91 (2000), 146; *Wehe*, *Die Polizei* 89 (1998), 13; *Wehe*, *Die neue Polizei* 53 (2003), 3.

Rechtsnormen sicherzustellen, als auch eine zeitgemäße, wirtschaftliche und qualitativ hochwertige Polizeiarbeit zu gewährleisten.

1.2 Die Paradigmenverschiebung als Untersuchungsansatz

Für diese Untersuchung kommen verschiedene Vorgehensweisen in Betracht. Abhandlungen über die neuen Steuerungselemente wählen häufig eine individuelle Überprüfung einzelner Steuerungsinstrumente oder gliedern diese in Anlehnung an das Neue Steuerungsmodell der KGSt in verschiedene Kerngruppen.²⁵⁵ Dies bietet einen systematischen und überschaubaren Rahmen, ist für eine rechtliche Überprüfung der neuen Steuerungselemente jedoch keine zielführende Vorgehensweise. Bei der isolierten Betrachtung einzelner Steuerungsinstrumente lassen sich regelmäßig keine unmittelbaren Rechtsverstöße feststellen. Vielmehr streben die neuen Steuerungsinstrumente oft auch aus rechtlicher Sicht wünschenswerte Ziele an, da sie eine bessere Erfüllung des gesetzlichen Auftrags der Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung anvisieren und teilweise sogar gesetzliche Vorschriften, wie das haushaltsrechtliche Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, umzusetzen versuchen. Die isolierte Untersuchung der einzelnen Steuerungselemente scheint daher für grundsätzliche Überlegungen, für vergleichende Darstellungen verschiedener Polizeien oder für die Erforschung des Einführungsgrades einzelner Instrumente geeignet.

Bei der Untersuchung rechtlicher Fragestellungen kommt es daneben aber insbesondere auch darauf an, wie die Instrumente sich in die rechtlichen Rahmenbedingungen einfügen und wie sie sich auf die Handlungen der Beteiligten auswirken. Die von Neissler aufgestellte Behauptung, die neuen Steuerungsinstrumente seien geeignet, die Grundpfeiler des Staatssystems wie Rechtsstaatlichkeit, Gleichheit, Kontrolle bzw. parlamentarische Verantwortlichkeit zu untergraben und zu einer rein pragmatischen Orientierung zu führen, steht dabei im Raum und wirft die Frage auf, inwieweit die neuen Steuerungselemente mit bindenden rechtlichen Vorgaben überhaupt vereinbar sind.²⁵⁶

Statt einer isolierten Überprüfung einzelner Steuerungsinstrumente erscheint daher eine Untersuchung ihrer Auswirkungen auf die polizeiliche Aufgabenerfüllung und auf die polizeilichen Handlungsmuster sowie die Vereinbarkeit der veränderten Rahmenbedingungen, Zielsetzungen und Schwerpunkte mit geltendem Recht zielführender. Die tatsächliche Wirksamkeit der neuen Steuerungselemente ist dabei jedoch nicht Untersuchungsgegenstand.²⁵⁷

²⁵⁵ *Christe-Zeyse*, Controlling in der Polizei, 2004b.

²⁵⁶ *Neisser/Meyer/Hammerschmid*, in: *Neisser/Hammerschmid* (Hrsg.), Die innovative Verwaltung, 1998, 19, 21 ff.

²⁵⁷ Von Untersuchungen der Ursache-Wirkungsbeziehung nehmen viele Studien aufgrund der Messschwierigkeiten Abstand, vgl. *Ritsert/Pekar*, German Policy Studies 5 (2009), 17, 24.

1.3 Themenkomplexe der Untersuchung

Zur Durchführung der rechtlichen Analyse können die neuen Steuerungselemente in drei Kategorien eingeteilt werden.

Zunehmende Kompetenzverlagerung

Der erste Schwerpunkt liegt in einer zunehmenden Kompetenzverlagerung. Diese erfolgt insbesondere auf zwei Wegen, nämlich einerseits einer Verlagerung von Aufgaben und Zuständigkeiten auf Dritte (im Sinne einer Privatisierung), andererseits einer Kompetenzdelegation innerhalb der Polizei (im Sinne einer Dezentralisierung). Letztere lässt sich unterteilen in eine Dezentralisierung der Budgetkompetenz und eine Dezentralisierung der Sachkompetenz.

Zunehmende Ökonomisierung

Ein zweiter Schwerpunkt der neuen Steuerungselemente liegt in der zunehmenden Ökonomisierung und Wettbewerbsorientierung der Polizeiarbeit, da viele der neuen Steuerungselemente eine Verbesserung der Effektivität und Effizienz polizeilichen Handelns intendieren.

Zunehmende Qualitätsorientierung

Das dritte Themenfeld der neuen Steuerungselemente betrifft die Qualität polizeilicher Arbeit. Zwar wurde eine qualitativ hochwertige Polizeiarbeit bereits vor Einführung der neuen Steuerungselemente stets angestrebt, die Qualitätsbemühungen erfuhren durch die neuen Steuerungselemente jedoch eine Systematisierung und Professionalisierung.

2 Privatisierung als Folge der neuen Steuerungselemente

2.1 Privatisierung im Rahmen der neuen Steuerungselemente

Bogumil sieht die zentrale Stoßrichtung des Public Management in der Reduzierung von Staatsaufgaben und bezeichnet deren Neubewertung neben der Binnenmodernisierung der Verwaltung als zentrales Anliegen des Public Management.²⁵⁸ Vor allem die in den 1980er Jahren erfolgte umfassende Privatisierungswelle unter David Lange in Neuseeland sowie die weitreichenden Privatisierungen unter Margaret Thatcher in Großbritannien trugen dazu bei, dass NPM noch heute häufig mit Privatisierung gleich gesetzt wird.²⁵⁹

Durch den zunehmenden internationalen Reformdruck erfuhr auch die deutsche öffentliche Verwaltung in den 1980er Jahren eine verstärkte Diskussion über die Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Das Neue Steuerungsmodell der KGSt umfasste daher auch Überlegungen zu Privatisierungen, Aufgabenkritik, Aufgabenverlage-

²⁵⁸ Bogumil, in: *Grande/Prätorius* (Hrsg.), *Modernisierung des Staates?*, 1997, 21-22.

²⁵⁹ *Schedler/Proeller*, 3. Aufl. (2006), *New Public Management*, 83; *Pollitt/Bouckaert*, 2. Aufl. (2004), *Public Management Reform – A comparative Analysis*, 170 f.

rungen, Wettbewerbsförderung, Marktausschreibungen und Auftragsvergaben.²⁶⁰ Auch wenn die Privatisierungsdiskussion dadurch komprimiert und intensiviert wurde, stellten diese Überlegungen kein völliges Novum dar, da die KGSt sich bereits vor Einführung des Neuen Steuerungsmodells Anfang der 1970er Jahre mit der Überprüfung der normierten Verwaltungszwecke (Zweckkritik) und der Überprüfung von Vollzugsmaßnahmen (Vollzugskritik) befasst hatte.²⁶¹ Insgesamt nahm die Aufgabenübertragung in der deutschen Verwaltung aber ein geringeres Ausmaß an, als dies in Ländern mit angloamerikanischer Rechtstradition der Fall war.²⁶² Das in der Bundesrepublik vorherrschende Verständnis der staatlichen Pflicht zur Erfüllung elementarer Kernaufgaben, insbesondere im Bereich der inneren Sicherheit und Ordnung, verhinderte eine umfassende Ausdehnung von Aufgabenkritik und Privatisierung. Der Schwerpunkt der deutschen Privatisierungsbewegungen fand daher vor allem im Rahmen formeller Privatisierungen statt. Auch die KGSt konzipierte das Neue Steuerungsmodell nicht vorrangig nach dem Prinzip des *rolling back the state*, sondern im Gegenteil eher als Alternative zu den umfassenden Privatisierungen eines neo-liberalen Minimalstaates.²⁶³ Der Staat sollte nicht durch weitreichende Privatisierungen zurückgedrängt, sondern durch schlankere Strukturen den neuen Anforderungen angepasst werden.²⁶⁴ Ein umfassender Aufgabenabbau blieb auch deshalb aus, weil der Staat – unabhängig von seiner tatsächlichen formalen Zuständigkeit – von der Bevölkerung stets als Adressat für bestimmte ungelöste gesellschaftliche Angelegenheiten betrachtet wurde und eine staatliche Problemlösung insbesondere von den politisch verantwortlichen Kräften erwartet wurde.²⁶⁵

Die Reduzierung des NPM auf Privatisierungen ist, insbesondere was die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland anbelangt, daher nicht zutreffend, auch wenn in der politischen Diskussion die Konzeption des schlanken Staates weiter als mögliche Lösung für Finanz- und Wettbewerbsprobleme gilt. So wurde die Verschlankung des Staates als innenpolitisches Kernziel in der Koalitionsvereinbarung für die 13. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags vorgesehen. Die angespannte Haushaltslage, aber auch das staatliche Subsidiaritätsprinzip, gemäß dessen eine staatliche Intervention grundsätzlich erst erfolgt, wenn die gesellschaftliche Selbstregulierung den Erfordernissen sozialer Gerechtigkeit nicht Genüge tut und die Resultate der Marktprozesse der Korrektur bedürfen, führen besonders im

²⁶⁰ Röber, in: *Blanke/von Bandemer/Nullmeier u.a.* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 2005, 84, 87; Jann, in: *Blanke/von Bandemer/Nullmeier u.a.* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 2005a, 74, 78.

²⁶¹ Röber, in: *Blanke/von Bandemer/Nullmeier u.a.* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 2005, 84, 86.

²⁶² *Obergfell-Fuchs*, *Privatisierung von Aufgabenfeldern der Polizei*, 2000, 21.

²⁶³ Jann, in: *Blanke/von Bandemer/Nullmeier u.a.* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 2005a, 74, 76; *Schedler/Proeller*, 3. Aufl. (2006), *New Public Management*, 54.

²⁶⁴ Zur Differenzierung zwischen schlankem, funktionalen und aktivierenden Staat siehe insbesondere *Lange/Schenck*, *Polizei im kooperativen Staat*, 2004, 71 ff.

²⁶⁵ Röber, in: *Blanke/von Bandemer/Nullmeier u.a.* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 2005, 84, 87; *Gramm*, *Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben*, 2001, 19.

kommunalen Bereich der Daseinsvorsorge nach wie vor zur Anwendung verschiedener Privatisierungsformen.²⁶⁶

Festzuhalten bleibt daher, dass Aufgabenkritik und Privatisierungen zwar nicht die bedeutendsten Elemente der neuen Steuerungselemente darstellen, aber durchaus mit unterschiedlichen Ausprägungen zur Anwendung kommen. Aus rechtlicher Sicht stellt sich dabei insbesondere die Frage, wie und in welchem Umfang Aufgabenübertragungen auf Private überhaupt möglich sind.

2.2 Klassifizierung der Privatisierungsformen

2.2.1 Gebräuchliche Differenzierungen des Privatisierungsbegriffs

Dem wenig konturstarke(n) Begriff Privatisierung werden im alltäglichen Sprachgebrauch, aber auch in juristischen Zusammenhängen unterschiedliche Bedeutungen zugeschrieben, so dass von einer einheitlichen Begriffsverwendung nicht gesprochen werden kann.²⁶⁷ Während man im allgemeinen Sprachgebrauch darunter regelmäßig die generelle Verlagerung staatlicher Aktivitäten in den privaten Wirtschaftsbereich versteht, wird aus juristischer Sicht zwischen verschiedenen Privatisierungsformen differenziert. Gemeinsame Ziele aller Privatisierungsformen sind in der Regel die finanzielle Entlastung des Staates, eine Entlastung politischer Entscheidungsträger, der Aufbau eines starken privaten Dienstleistungssektors und die Verbesserung der Daseinsvorsorge.²⁶⁸ Trotz der Unterschiede hinsichtlich Ausmaß und Inhalt ist allen Privatisierungsbegriffen ein Umverteilungsprozess vom öffentlichen auf den privaten Sektor immanent.²⁶⁹ Häufig findet eine Unterteilung in formelle, materielle und funktionale Privatisierung sowie Vermögensprivatisierung statt.²⁷⁰

²⁶⁶ *Isensee*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 1988b 3, 77.

²⁶⁷ *Schoch*, *Juridica International* 2009, 14 ff.; *Weiner*, Privatisierung von staatlichen Sicherheitsaufgaben, 2001, 66; *Voßkuhle*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2006, 1, 46.

²⁶⁸ *Voßkuhle*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2006, 1, 47 f.

²⁶⁹ *Voßkuhle*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2006, 1, 46; *Kirchhof*, *Archiv des öffentlichen Rechts* 132 (2007), 214, 220; *Weiner*, Privatisierung von staatlichen Sicherheitsaufgaben, 2001, 70.

²⁷⁰ *Maurer*, 17. Aufl. (2009), Allgemeines Verwaltungsrecht, 615 ff.; *Peine*, Die öffentliche Verwaltung 50 (1997), 353, 354; *König*, Die öffentliche Verwaltung 52 (1999), 322, 323 f. Eine weitere gebräuchliche Differenzierung ist die Unterscheidung zwischen echter und unechter Privatisierung, wobei echte Privatisierung die Sachverhalte bezeichnet, in denen der Staat eine bisher von ihm selbst ausgeführte Aufgabe an ein Privatrechtssubjekt übergibt und sich an der Aufgabenwahrnehmung selbst weiter nicht beteiligt, während unter unechter Privatisierung diejenigen Fälle zu subsumieren sind, in denen grundsätzlich beim Staat verbleibende Aufgaben von Privatrechtssubjekten selbständig erfüllt werden oder der Staat sich bei der Erfüllung Privater bedient, vgl. v. *Heimburg*, Verwaltungsaufgaben und Private, 1982, 21; *Weiner*, Privatisierung von staatlichen Sicherheitsaufgaben, 2001, 68 ff.

2.2.1.1 Formelle Privatisierung (Organisationsprivatisierung)

Als formelle Privatisierung oder Organisationsprivatisierung werden diejenigen Sachverhalte bezeichnet, bei denen der Staat in privatrechtlicher Form handelt und zum Zweck seiner Aufgabenerfüllung privatrechtliche Organisationen errichtet.²⁷¹ Während diese Art der Privatisierung für die Polizei eher untypisch ist, findet sie insbesondere in den kommunalen Bereichen der Daseinsvorsorge Anwendung.²⁷² Die Polizei nutzt keine privatrechtlichen Organisationsformen, sondern bedient sich privatrechtlicher Handlungsformen vorrangig im Rahmen der Bedarfsdeckungsverwaltung, also bei der Beschaffung von Sachmitteln wie Büromaterialien und Dienstfahrzeugen oder Grundstücken und Gebäuden, die zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind. Teilweise werden diese Bedarfsdeckungsgeschäfte auch dem Bereich des Verwaltungsprivatrechts zugeschrieben, da auch die Bedarfsdeckung eine staatliche Aufgabe sei und damit den gleichen rechtlichen Bindungen unterliege wie jedes andere staatliche Handeln.²⁷³ Aufgrund der Besonderheiten fiskalischer Hilfsgeschäfte ist diese Auffassung jedoch abzulehnen: durch fiskalische Hilfsgeschäfte werden nur mittelbar staatliche Aufgaben erfüllt, da sie die Verwaltung zunächst nur in die Lage versetzen sollen, ihre eigentlichen Aufgaben wahrzunehmen. Außerdem dürfen fiskalische Hilfsgeschäfte grundsätzlich nur durch privatrechtliche Handlungsformen erfüllt werden.²⁷⁴ Es besteht demnach keine Wahlmöglichkeit der Verwaltung, ob sie auf privatrechtlichem oder auf öffentlich-rechtlichem Weg handelt. Formelle Privatisierungen sind in der Polizei daher nicht relevant.

2.2.1.2 Materielle Privatisierung (Aufgabenprivatisierung)

Im Rahmen der materiellen Privatisierung oder Aufgabenprivatisierung zieht sich der Staat hingegen komplett aus der Aufgabenerfüllung zurück und überlässt diese dem privaten Sektor, so dass eine tatsächliche Aufgabenübertragung vom Staat auf die Gesellschaft erfolgt.²⁷⁵ Der Staat schreitet nur noch in Form der Regulierungsverwaltung ein, soweit dies erforderlich ist.²⁷⁶ Als weitreichendste Privatisierungs-

²⁷¹ Maurer, 17. Aufl. (2009), Allgemeines Verwaltungsrecht, 614; v. Heimbürg, Verwaltungsaufgaben und Private, 1982, 19; König, Die öffentliche Verwaltung 52 (1999), 322, 323.

²⁷² Dies ist z.B. der Fall bei kommunalen Unternehmen wie Abfallentsorgungsunternehmen, Krankenhäusern oder Betreibergesellschaften für kommunale Einrichtungen.

²⁷³ Ipsen, 5. Aufl. (2007), Allgemeines Verwaltungsrecht, 64; Maurer, 17. Aufl. (2009), Allgemeines Verwaltungsrecht, 46.

²⁷⁴ Detterbeck, 7. Aufl. (2009), Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 327. Die gängige Bezeichnung als „Hilfsgeschäft“ kann auch irreführend sein, da sie einen untergeordneten Umfang vermuten lässt, gerade bei größeren baulichen Anlagen jedoch kann es sich um umfangreiche Geschäfte handeln, vgl. Maurer, 17. Aufl. (2009), Allgemeines Verwaltungsrecht, 46.

²⁷⁵ Stelkens/Bonk/Sachs., § 1 Rn. 129; Maurer, 17. Aufl. (2009), Allgemeines Verwaltungsrecht, 615.

²⁷⁶ So z.B. im Rahmen des Telekommunikationsgesetzes, das gemäß § 1 den Zweck hat, durch Regulierung im Bereich der Telekommunikation den Wettbewerb zu fördern, flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten sowie eine Frequenzordnung festzulegen.

form eröffnet die materielle Privatisierung hinsichtlich der Erfüllung staatlicher Pflichtaufgaben die Frage, ob und wie weit der Staat sich überhaupt aus bestimmten Bereichen zurückziehen darf. Gerade im Zusammenhang mit der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist dies vor dem Hintergrund der aus den Grundrechten abgeleiteten staatlichen Schutzpflichten, des staatlichen Gewaltmonopols und des Beamtenvorbehalts zu diskutieren.²⁷⁷

2.2.1.3 Funktionale Privatisierung (Erfüllungs- oder Vollzugsprivatisierung)

Bei der funktionalen Privatisierung, auch Erfüllungs- oder Vollzugsprivatisierung, verbleiben die Aufgaben beim Staat, dieser bedient sich für deren Erfüllung jedoch Privatrechtssubjekten.²⁷⁸ Die Polizei nutzt diese Privatisierungsform insbesondere im Zusammenhang mit der Überwachung des ruhenden Verkehrs.²⁷⁹ Verschiedene Polizeien beauftragen regelmäßig private Abschleppunternehmer als *verlängerten Arm* mit der Versetzung widerrechtlich geparkter Fahrzeuge, behalten aber die grundsätzliche Zuständigkeit für die Verkehrsüberwachung. Auch die im freiwilligen Polizeidienst und den Sicherheitswachten eingesetzten Bürger, deren rechtlicher Status teils konträr diskutiert wird, sind dem Bereich der funktionalen Privatisierung zuzurechnen, da die grundsätzliche Aufgabe bei der Polizei verbleibt und Kompetenzen und Aufgaben lediglich in beschränktem Umfang auf die Angehörigen der freiwilligen Polizeidienste und Sicherheitswachten übertragen werden.²⁸⁰

2.2.1.4 Vermögensprivatisierung

Im Rahmen der Vermögensprivatisierung werden keine staatlichen Aufgaben auf Privatrechtssubjekte übertragen, sondern lediglich Vermögensgegenstände, insbe-

²⁷⁷ Vergleiche dazu stellvertretend für Viele: *Weiß/Plate* (Hrsg.), *Privatisierung von polizeilichen Aufgaben*, 1996; *Obergfell-Fuchs*, *Privatisierung von Aufgabenfeldern der Polizei*, 2000, 224 ff.; *Pischtas*, *Polizei und Sicherheitsgewerbe*, 2000, 62.

²⁷⁸ *Maurer*, 17. Aufl. (2009), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 615; *Burgi*, in: *Erichsen/Ehlers* (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2006, 213, 280.

²⁷⁹ *Detterbeck*, 7. Aufl. (2009), *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, 321. So auch das vom BayVGH (BayVBl. 1990, 433, BayVBl. 1991, 433) unter bestimmten Voraussetzungen für rechtmäßig erklärte sogenannte „Münchner Modell“ der Bayerischen Polizei, bei dem die Polizei für bestimmte Bereiche, in denen aufgrund spezieller örtlicher Verhältnisse regelmäßig die Voraussetzungen zum Abschleppen oder Versetzen von Fahrzeugen gegeben sind, generelle Abschleppanordnungen erlässt. Im Einzelfall wird die Anordnung zum Abschleppen dann von einem Polizeibeamten erteilt, der jedoch nicht vor Ort ist, sondern lediglich über Funk durch einen Bediensteten der kommunalen Parküberwachung über die Sachlage informiert wird.

²⁸⁰ So auch *Flickenscher*, der die Freiwilligen Polizeidienste und Sicherheitswachten als „eigenständig entscheidende Verwaltungshelfer“ bezeichnet (vgl. *Flickenscher*, *Polizeilicher Streifen dienst mit Hoheitsbefugnissen*, 2005, 55 ff.). Teils werden sie auch mit Erfüllungsgehilfen im Sinn des § 278 BGB gleichgesetzt (vgl. *Lisken/Denninger*, 4. Aufl. (2007), *Handbuch des Polizeirechts*, 139), als Beliehene bezeichnet (vgl. *Schulte*, *Deutsches Verwaltungsblatt* 110 (1995), 130, 135) oder als unechte Ehrenbeamte betitelt (vgl. *Jungk*, *Police Private Partnership*, 2002, 274).

sondere Grundstücke oder Anteile an staatlichen Unternehmen. Im Zentrum steht daher nicht der Abbau staatlicher Aufgaben, sondern die Einnahmenerzielung.²⁸¹ Zwar ist die Vermögensprivatisierung des Bundes und der Länder bereits in vielen Bereichen vorangeschritten, im Rahmen der Einführung neuer Steuerungselemente in die Polizei hat diese Privatisierungsform jedoch keine bedeutenden Auswirkungen.²⁸²

2.2.2 Alternative Einteilung

Die unter Kapitel III, Unterpunkt 2.2.1 erläuterten Differenzierungen sind sowohl in der Literatur, als auch in der Verwaltungspraxis die gebräuchlichsten Unterscheidungen zwischen den Privatisierungsformen.²⁸³ Mangels einer zugrundeliegenden Legaldefinition findet dennoch eine heterogene Begriffsverwendung statt, die unter anderem auf das Fehlen eines einheitlichen Bezugskriteriums zurückzuführen ist. Während sich die Begriffe Aufgabenprivatisierung und Vermögensprivatisierung beispielsweise auf das Privatisierungsobjekt beziehen, ist bei der formellen oder materiellen Privatisierung oder der Unterscheidung zwischen echter und unechter²⁸⁴ Privatisierung nicht auf Anheb erkennbar, was Gegenstand der Privatisierung ist. Unter materieller Privatisierung wird sowohl die Übertragung von Vermögen als auch die Übertragung von Aufgaben subsumiert, obwohl es sich hier um Übertragungen höchst unterschiedlicher Form handelt.²⁸⁵ Die Bezeichnung als Organisationsprivatisierung wird ebenfalls kritisiert, weil Zuständigkeit und Verantwortung weiterhin beim Staat verbleiben und sich lediglich die Form der staatlichen Tätigkeit ändert.²⁸⁶ Kirchhof wählt mit dem Ziel einer einheitlichen Systematisierung daher das Privatisierungsobjekt als einheitliches Bezugskriterium und differenziert zwischen der Privatisierung der Handlungsform, der Organisationsform, der ausführenden Hand, der Aufgabe und der Verantwortung.²⁸⁷ Die einheitliche Bezugsgröße ermöglicht eine konsequente Kategorisierung einzelner Privatisierungserscheinungen und der damit verbundenen rechtlichen Fragestellungen. Gerade hinsichtlich Privatisierungen in der Polizei, die im Vergleich zu Privatisierungen in der sonstigen inneren Verwaltung eher restriktiv zu handhaben sind, bietet sich diese Diffe-

²⁸¹ *Stelkens/Bonk/Sachs*, § 1 Rn. 133.

²⁸² *Jann/Wewer*, in: *Wewer* (Hrsg.), Bilanz der Ära Kohl, 1998, 229, 234 ff.

²⁸³ Diese Unterscheidung nutzen z.B. *Maurer*, 17. Aufl. (2009), Allgemeines Verwaltungsrecht, 615 ff.; *Detterbeck*, 7. Aufl. (2009), Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 325 ff.; *Voßkuhle*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2006, 1, 48 ff.

²⁸⁴ *Weiner*, Privatisierung von staatlichen Sicherheitsaufgaben, 2001, 68 ff.; v. *Heimburg*, Verwaltungsaufgaben und Private, 1982, 21.

²⁸⁵ Zum unterschiedlichen Verständnis des Begriffs „materielle Privatisierung“ vgl. z.B. *Peine*, Die öffentliche Verwaltung 50 (1997), 353., 354; *Schoch*, Deutsches Verwaltungsblatt 109 (1994), 962 f.; *Weiner*, Privatisierung von staatlichen Sicherheitsaufgaben, 2001, 67 ff.; *Wahl*, Deutsches Verwaltungsblatt 108 (1993), 517, 519.

²⁸⁶ *Burgi*, in: *Erichsen/Ehlers* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 2006, 213, 271 f.

²⁸⁷ *Kirchhof*, Archiv des öffentlichen Rechts 132 (2007), 214, 226 ff.

renzung an, da sie sich auch auf das Ausmaß und die Rechtsfolgen der Privatisierungen bezieht. Der Untersuchung der rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen verschiedener Privatisierungsformen im Rahmen der neuen Steuerungselemente soll daher die Einteilung anhand der Privatisierungsobjekte zugrunde gelegt werden.

2.3 Abgrenzung zu anderen Formen des Aufgabenübergangs auf Private

2.3.1 Aufgabenkritik

Die verschiedenen Privatisierungsformen sind nicht mit staatlicher Aufgabenkritik gleichzusetzen, auch wenn diese Abgrenzung teilweise vernachlässigt wird.²⁸⁸ Privatisierungen sind teilweise oder vollständige, bewusste Übertragungen staatlicher Aufgaben, also echte *make-or-buy*-Entscheidungen des Staates.²⁸⁹ Je nach Privatisierungsform verbleibt die Restverantwortung regelmäßig beim Staat, so dass weiterhin staatliche Aufgaben vorliegen und nur die Handlungsform privater Natur ist oder lediglich der Vollzug auf Private übertragen wird. Umfassendere Übertragungen finden nur im Fall der Privatisierung der Verantwortung bzw. der materiellen Privatisierung statt. Die Aufgabenkritik legt der Reduzierung staatlicher Aufgaben hingegen andere Überlegungen zugrunde. Das Aufgabenspektrum des Staates nahm in den vergangenen Jahren kontinuierlich zu, so dass die Staatsaufgaben sich zu einer nahezu allgegenwärtigen Größe ausdehnten.²⁹⁰ Europäisierung, Globalisierung und der beständige Modernisierungsdruck verstärken diese Tendenz ebenso wie die Anforderungen der Bürger an einen umfassenden Leistungsstaat. Ausdruck dieser expandierenden Entwicklung sind die gängigen Bezeichnungen des Staates als *Vorsorgestaat*, *Gewährleistungsstaat* oder *Regulierungsstaat*, die eine weite Zuständigkeit suggerieren.²⁹¹ Sobald der öffentliche Sektor bestimmte Aufgaben übernommen hat, ist ihm aufgrund mangelnder Marktresonanzen und Allokationsfunktionen durch Marktpreise die Tendenz immanent, die Aufgaben nicht mehr bezüglich ihrer Notwendigkeit zu hinterfragen.²⁹² Durch die Öffentlichkeit wird die Aufgabewahrnehmung gerade im Bereich der Leistungsverwaltung als Bürgernähe wahrgenommen, wodurch die politische Rechtfertigung eines erneuten Rückzugs aus der betreffenden Aufgabe zusätzlich erschwert wird. Die Gefahr der Überregulierung und Bürokratisierung sowie die Überschreitung des staatlichen Leistungsvermögens sind Folgeerscheinungen.

Die Aufgabenkritik beschreibt die Aussonderung derjenigen vom Staat wahrgenommenen Aufgaben, die keine staatlichen Kernaufgaben darstellen und teils sogar

²⁸⁸ So z.B. Röber, in: *Blanke/von Bandemer/Nullmeier u. a.* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 2005, 84, differenzierend hingegen: *Lange/Schenck*, *Polizei im kooperativen Staat*, 2004, 73.

²⁸⁹ *Gramm*, *Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben*, 2001, 18.

²⁹⁰ *Gramm*, *Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben*, 2001, 13 ff.

²⁹¹ *Maurer*, 5. Aufl. (2007), *Staatsrecht*, 232 ff.

²⁹² Röber, in: *Blanke/von Bandemer/Nullmeier u.a.* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 2005, 84 ff.

als organisationsfremd bezeichnet werden.²⁹³ Es handelt sich bei der Aufgabenkritik demnach weniger um eine Form der gezielten Privatisierung, als um eine Art der Entbürokratisierung, vergleichbar mit einer Inventur staatlicher Aufgaben. Diejenigen Aufgaben, die der Aufgabenkritik nicht standhalten, werden auch im Sinne des Subsidiaritätsprinzips ausgesondert, so dass beim Staat nur die Aufgaben von besonderem öffentlichen Interesse verbleiben, die durch Private nicht, nicht in dem gewünschten Ausmaß oder nicht in der erforderlichen Qualität gewährleistet und erfüllt werden können.²⁹⁴ Da eine lineare Kürzung der unterschiedlichen Bedeutung der verschiedenen Staatsaufgaben nicht gerecht würde, wird durch eine selektive Aufgabenkritik im Rahmen politischer Entscheidungen die erforderliche Prioritätensetzung gewährleistet. Die Aufgabenkritik sondert demnach Aufgaben aus, die nicht oder nicht mehr unter die eigentlichen Staatsaufgaben subsumiert werden, während Privatisierung die gezielte Übertragung von Staatsaufgaben an Privatrechtssubjekte bezeichnet, wobei gerade in den polizeilichen Aufgabenbereichen regelmäßig zumindest die staatliche Regulierungsverantwortung als Restverantwortung bestehen bleibt.

2.3.2 Eigenständige Aufgabenübernahme

Eine weitere Unterscheidung muss zwischen gezielten staatlichen Privatisierungsmaßnahmen und der eigenständigen Übernahme von Sicherheitsaufgaben durch Private vorgenommen werden. Betrachtet man die Anzahl gewerblicher Sicherheitsanbieter auf dem deutschen Markt, so kann ein beständiges Wachstum festgestellt werden. Der Wirtschaftszweig der Wach- und Sicherheitsdienste²⁹⁵ erwirtschaftete im Jahr 2007 einen Umsatz von 4,18 Mrd. Euro, wobei der Umsatz im Vergleich zu den Vorjahren beständig anstieg.²⁹⁶ Auch die Zahl der Unternehmen und der Beschäftigten steigt beständig. Während nach Stober 1986 ca. 38.000 sozialversicherungspflichtige Personen im Bewachungsgewerbe tätig waren, stieg deren Zahl 1997 auf ca. 112.000 an.²⁹⁷ Für das Jahr 2009 ging der Bundesverband Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen e.V. (BDWS) bereits von 170.000 Beschäftigten in 3.700 Unternehmen aus.²⁹⁸ Eine Vielzahl von Gründen trägt zu dieser Entwicklung bei. So wird unter anderem die zunehmende statistisch erfasste

²⁹³ *Bülow/Hohnen*, Die Polizei 91 (2000), 65, 67; *Weiß/Plate* (Hrsg.), Privatisierung von polizeilichen Aufgaben, 1996, 78.

²⁹⁴ *Lange/Schenck*, Polizei im kooperativen Staat, 2004, 73.

²⁹⁵ Nach der amtlichen Klassifikation der Wirtschaftszweige WZ 2003: „74.60 Wach- und Sicherheitsdienste sowie Detekteien“.

²⁹⁶ Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Erzeugerpreisindizes für Dienstleistungen, August 2009, www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Preise/ErzeugerpreiseGrosshandelspreise/ErzeugerpreiseDienstleistungen/BrancheninfoWachSicherheitsdienste,property=file.pdf (Stand: 06.02.2011)

²⁹⁷ *Stober*, Neue Juristische Wochenschrift 50 (1997), 889, 890.

²⁹⁸ *Bundesverband Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen e. V.* (Hrsg.), Der BDWS, www.bdws.de/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=510&Itemid=32 (Stand: 06.02. 2011).

Kriminalität, aber auch die wachsende Kriminalitätsfurcht als Anlass für die steigende Zahl der Marktanbieter erachtet.²⁹⁹ Die Vakuumthese besagt darüber hinaus, dass private Sicherheitsdienste diejenigen Aufgabenfelder übernehmen, die von der Polizei bewusst oder aufgrund einer Überforderungssituation aufgegeben wurden, während die Marktthese einen umgekehrten Ansatz verfolgt und den privaten Sicherheitsanbietern die gezielte Schaffung und Erweiterung eines neuen Markts durch neue Angebote sowie die Ausnutzung eines Unsicherheitsgefühls in der Bevölkerung unterstellt.³⁰⁰ Nogala spricht in diesem Zusammenhang deshalb von einer „Kommerzialisierung und Kommodifizierung“ der Sicherheit.³⁰¹ Auch die Ausweitung von Polizeiaufgaben auf neue Tätigkeitsbereiche (z.B. die Bekämpfung des internationalen Terrorismus) und der zunehmende Wunsch der wohlhabenden Bevölkerung, ihre wirtschaftlichen Interessen umfassend zu schützen, eröffnen neue Tätigkeitsfelder für private Sicherheitsanbieter.³⁰² Von der gezielten Übertragung polizeilicher Aufgaben ist diese eigenständige Übernahme von Sicherheitsaufgaben durch Private abzugrenzen.³⁰³ Soweit nicht der Staat bewusst Aufgaben auf Private überträgt, kann zwar von einer Ausweitung privater Sicherheitsdienstleistungen gesprochen werden, nicht jedoch von einer gezielten Privatisierung oder Aufgabenkritik, auch wenn ein bewusster, sukzessiver Rückzug der Polizei aus bestimmten Tätigkeitsfeldern den Markt für die Ausdehnung der privaten Sicherheitsanbieter begünstigt.

Rechtlich problematisiert werden die Leistungen privater Sicherheitsanbieter nicht nur vor dem Hintergrund der staatlichen Pflicht zur Garantie der inneren Sicherheit, sondern vor allem hinsichtlich der Frage, inwieweit Privatpersonen und insbesondere gewerbliche Sicherheitsunternehmen im (halb-) öffentlichen Raum zur Gefahrenabwehr befugt sind.³⁰⁴

2.4 Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierungen in der Polizei

2.4.1 Die Privatisierung der Verantwortung

Die Privatisierung der Verantwortung stellt die weitreichendste der Privatisierungsformen dar und umfasst die komplette Übertragung von staatlichen Aufgaben auf

²⁹⁹ Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/3432, 1996; *Obergfell-Fuchs*, Privatisierung von Aufgabenfeldern der Polizei, 2000, 16; *Beste/Voß*, in: *Sack/Voß/Frehsee u.a.* (Hrsg.), Privatisierung staatlicher Kontrolle: Befunde, Konzepte, Tendenzen, 1995, 219 ff.

³⁰⁰ *Ahlf*, in: *Weiß/Plate* (Hrsg.), Privatisierung von polizeilichen Aufgaben, 1996, 9, 30; *Beste*, in: *Bussmann/Kreissl* (Hrsg.), Kritische Kriminologie in der Diskussion, 1996, 311, 324.

³⁰¹ *Nogala*, in: *Sack/Voß/Frehsee u.a.* (Hrsg.), Privatisierung staatlicher Kontrolle: Befunde, Konzepte, Tendenzen, 1995, 234, 250 ff. Nogala verwendet den Begriff der *Kommodifizierung* als eingedeutschte Version des englischen Begriffs *commodification*.

³⁰² *Obergfell-Fuchs*, Privatisierung von Aufgabenfeldern der Polizei, 2000, 17 ff.

³⁰³ *Mörtl*, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2002, 295; *Götz*, in: *Weiß/Plate* (Hrsg.), Privatisierung von polizeilichen Aufgaben, 1996, 39 ff.; *Ahlf*, in: *Weiß/Plate* (Hrsg.), Privatisierung von polizeilichen Aufgaben, 1996, 9, 11.

³⁰⁴ Vgl. Kapitel III, Unterpunkt 2.4.5.1.

Private, einschließlich der Übertragung der Gewährleistungs- und Reserveverantwortung.³⁰⁵ Die Aufgabenerfüllung wird vollständig dem freien Markt überlassen. In der deutschen Verfassung ist zwar kein ausdrückliches Privatisierungsverbot verankert, dennoch ist die Privatisierung der Verantwortung für die Gewährleistung der inneren Sicherheit ausgeschlossen. Die Gewährleistungs- und Reserveverantwortung stellt aus einer staatslegitimierenden Überlegung heraus eine so wesentliche staatliche Aufgabe dar, dass ohne ihre umfassende Verwirklichung die Legitimation des Staates anzuzweifeln ist.³⁰⁶ Der Staat kann sich ihr nur in den Randbereichen entziehen, die in einem sozialen, der Daseinsvorsorge verpflichteten Staat nicht unabdingbar sind. Ohne ausdrücklich als solcher normiert zu sein, wird die Gewährleistung der inneren Sicherheit allgemein unter Bezugnahme auf das grundlegende Prinzip der Rechtsstaatlichkeit als notwendiger Staatszweck mit Verfassungsrang anerkannt.³⁰⁷ So stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass die „Sicherheit des Staates als verfasster Friedens- und Ordnungsmacht und die von ihm zu gewährleistende Sicherheit seiner Bevölkerung“ einen Verfassungswert darstellt, der mit anderen im gleichen Rang stehe und unverzichtbar sei, weil „die Institution Staat von ihnen die eigentliche und letzte Rechtfertigung herleitet.“³⁰⁸ Wenn dies auch kein allumfassendes Privatisierungsverbot rechtfertigen kann und insbesondere keine trennscharfen Kriterien für eine Privatisierungsgrenze bereitstellt, so wird doch die Notwendigkeit der staatlichen Gewährleistungsfunktion und der letztendlichen Verantwortung des Staates für die inneren Sicherheit bekräftigt. Historisch ist die innere Sicherheit als Staatszweck auf die absolutistische Staatsidee von Thomas Hobbes zurückzuführen, nach der sich der Mensch dem Staat zur Erhaltung des Friedens und zum gemeinsamen Schutz unterworfen hat.³⁰⁹ Auf der Grundlage eines eher pessimistischen Menschenbildes (*Homo homini lupus*) sei es nach Hobbes erforderlich, dem Staat die souveräne Staatsgewalt zu übertragen, um den Krieg aller gegen alle zu verhindern und eine staatliche Gewährleistung des inneren Friedens und der inneren Sicherheit zu ermöglichen. Spätere Staatstheorien, wie etwa John Lockes liberale Staatstheorie Ende des 18. Jahrhunderts, welche die Sicherheit als Voraussetzung für die individuelle Freiheit betrachtete und eine Machtbegrenzung des sicherheitsgewährenden Staates forderte, veränderten zwar das Staatsverständnis,

³⁰⁵ Die Reserveverantwortlichkeit bezeichnet die Einstandspflicht des Staates, falls in Bereichen, die grundsätzlich dem privaten Markt überlassen wurden, eine ausreichende und angemessene Bedarfsdeckung nicht (mehr) erfolgt. In der Abgabe der Reserveverantwortlichkeit liegt der Unterschied zur Privatisierung der Aufgabe, vgl. *Kirchhof*, *Archiv des öffentlichen Rechts* 132 (2007), 214, 252.

³⁰⁶ *Pischtas*, *Polizei und Sicherheitsgewerbe*, 2000, 96; *Weiner*, *Privatisierung von staatlichen Sicherheitsaufgaben*, 2001, 93 ff.; *Kirchhof*, *Archiv des öffentlichen Rechts* 132 (2007), 214, 253.

³⁰⁷ *Götz*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, 1988, 1007, 1013.

³⁰⁸ BVerfGE 49, 24, 56 f.

³⁰⁹ Thomas Hobbes, *Elementa philosophica de cive*, 1642, cap. 6,3, zitiert nach *Götz*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, 1988, 1007, 1012.

änderten aber nichts daran, dass die Gewährleistung der inneren Sicherheit durch den Staat als Staatszweck bis in das heutige Staatsverständnis übernommen wurde.³¹⁰

Aus der Einordnung als Staatszweck lässt sich jedoch nicht zwingend ableiten, dass nur der Staat allein zu Maßnahmen der Gewährleistung der inneren Sicherheit berechtigt ist.³¹¹ Unbenommen der Möglichkeiten, sich für die Aufgabenerfüllung privater Rechtssubjekte zu bedienen oder mit ihnen zu kooperieren, kann er sich nur der letztendlichen Verantwortung für die Gewährleistung der inneren Sicherheit nicht entledigen. Bei der Handlungsform zur Aufgabenerfüllung besteht jedoch Gestaltungsspielraum, da der Staat nicht gebunden ist, jede Maßnahme selbständig auszuführen, sondern sich zur Erfüllung auch privater Personen bedienen kann.³¹² Das *wie* der Aufgabenerfüllung bleibt ihm überlassen, ist teilweise aber durch die konkrete Art und Bedeutung der Aufgabe vorbestimmt. Insoweit ist auch die Wortwahl Stobers, der die Kooperationsformen im Rahmen der *Police- Private-Partnerships* als *geteilte Sicherheitsverantwortung*³¹³ bezeichnet ungenau, da die Verantwortung gerade nicht übertragen werden kann. Als ausschließliche Staatsaufgabe muss die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit in ihrer letztendlichen Verantwortung beim Staat verbleiben, auch weil zu ihrer Durchsetzung gegebenenfalls die Anwendung physischen Zwangs erforderlich ist.³¹⁴ Für die neuen Steuerungselemente bedeutet dies eine Einschränkung, was den Umfang der zulässigen Aufgabenübertragung betrifft. Aufgabenübertragungen, welche die letztendliche Verantwortung für die Gewährleistung der inneren Sicherheit umfassen, sind rechtswidrig.

2.4.2 Privatisierung der Organisationsform

Als Privatisierung der Organisationsform wird die Aufgabenerfüllung durch privatrechtliche Organisationen, beispielsweise staatliche oder kommunale GmbHs oder Kommunalunternehmen mit maßgeblichem Einfluss der öffentlichen Hand bezeichnet. Diese Konstellationen sind insbesondere in der staatlichen Daseinsvorsorge relevant und weniger in polizeilichen Tätigkeitsfeldern. Zwar gibt es auch im Be-

³¹⁰ Weiner, Privatisierung von staatlichen Sicherheitsaufgaben, 2001, 95 ff.; Isensee, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 1988b, 3, 69.

³¹¹ Pischtas, Polizei und Sicherheitsgewerbe, 2000, 95; Weiner, Privatisierung von staatlichen Sicherheitsaufgaben, 2001, 99; Möstl, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2002, 37 ff.

³¹² BVerwGE 95, 188, 196 f.; Pischtas, Die öffentliche Verwaltung 2004, 231, 233.

³¹³ Stober, Zeitschrift für Rechtspolitik 34 (2001), 260, 261, Pischtas spricht hingegen nicht von einer Verantwortungsteilung, sondern von einer Verantwortungsgemeinschaft, vgl. Pischtas, Die öffentliche Verwaltung 2004, 231, 232 ff. Burgi begrenzt den Begriff Verantwortungsteilung auch auf die Verschiebung von einer staatlichen Erfüllungsverantwortung hin zu einer staatlichen Gewährleistungsverantwortung, vgl. Burgi, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 2006, 213, 270. Bülow und Hohnen sprechen von einer Verschiebung weg von einer Sicherheitsausführung hin zu einer Sicherheitssteuerung, vgl. Bülow/Hohnen, Die Polizei 91 (2000), 65, 68.

³¹⁴ Isensee, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 1988b, 3, 69; Pischtas, Die öffentliche Verwaltung 50 (1997), 393, 398.

reich der inneren Sicherheit staatliche Gesellschaften mit privatrechtlichen Organisationsformen, wie beispielsweise die Deutsche Flugsicherung GmbH, deren Anteile zu hundert Prozent in staatlicher Hand liegen oder staatliche Beteiligungsgesellschaften wie die Münchner U-Bahn-Überwachungsgesellschaft mbH, an der die Stadtwerke München mit 51 % und ein privater Sicherheitsanbieter mit 49 % beteiligt sind. Eine staatliche Gesellschaft zur umfassenden Erfüllung von Aufgaben der Vollzugspolizei besteht jedoch nicht.

Dies ist darauf zurückzuführen, dass Unternehmen in Privatrechtsform mangels Dienstherreneigenschaft im Gegensatz zu kommunalrechtlichen Unternehmen keine Beamten beschäftigen können.³¹⁵ Das Vollzugspersonal der Polizei übt jedoch umfassende Hoheitsrechte aus, so dass gemäß des Funktionsvorbehalts für Beamte nach Art. 33 Abs. 4, Abs. 5 GG der Beamtenstatus in der Regel erforderlich ist.³¹⁶ Eine ständige Ausübung hoheitlicher Gewalt durch Angestellte einer privatrechtlichen Organisation würde einen Verstoß gegen Art. 33 Abs. 4 GG darstellen und auch eine dauerhafte Zuweisung von Beamten an privatrechtliche Organisationen wäre nicht praktikabel, da § 123 a Abs. 1 BRRG nur eine vorübergehende Zuweisung erfasst und § 123 a Abs. 2 BRRG nur greift, wenn die Dienststelle ganz oder teilweise in eine privatrechtlich organisierte Einrichtung der öffentlichen Hand umgewandelt wird und dringende öffentliche Interessen die Zuweisung erfordern. Sobald sich staatliche Einrichtungen aber für privatrechtliche Organisationsformen entschieden haben, stehen ihnen nur noch privatrechtliche Handlungsmöglichkeiten zu und der Rückgriff auf öffentlich-rechtliche Eingriffsformen und hoheitliche Eingriffsbefugnisse bleibt verwehrt. Im polizeilichen Aufgabenbereich stünde der Verlust hoheitlicher Eingriffsbefugnisse aber einer wirkungsvollen und durchsetzbaren Polizeiarbeit entgegen. Hoheitliche Rechte können jedoch, zumindest solange keine Beleihung stattgefunden hat, auf der Grundlage privaten Rechts nicht ausgeübt werden, so dass privaten Rechtssubjekten im Zweifel lediglich Jedermannsbefugnisse zustünden, die jedoch im Bereich der Eingriffsverwaltung regelmäßig nicht ausreichen.³¹⁷ Außerdem würde sich für Dritte, die mit einem solchen Privatunternehmen konfrontiert würden, die Zugehörigkeit zur Polizei möglicherweise nicht auf Anhieb erschließen und zu Verunsicherung und Misstrauen führen. Die Privatisierung der Organisationsform kann daher kein Bestandteil der neuen Steuerungselemente in der Polizei sein.

2.4.3 Privatisierung der Handlungsform

Die Privatisierung der Handlungsform betrifft die Entscheidung zwischen öffentlich-rechtlichem und privatrechtlichem Handeln, die dem Staat gemäß dem Prinzip

³¹⁵ Zur Dienstherreneigenschaft von Kommunalunternehmen vgl. z.B. für bayerische Kommunalunternehmen Art. 78 Abs. 4 Satz 2 BayLKrO.

³¹⁶ Vgl. Kapitel III, Unterpunkt 2.4.5.5.

³¹⁷ *Gramm*, Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben, 2001, 125; *Maurer*, 17. Aufl. (2009), Allgemeines Verwaltungsrecht, 49.

der Formfreiheit der öffentlichen Hand grundsätzlich offen steht. Es handelt sich dabei um die moderateste Privatisierungsform, da die Aufgabenwahrnehmung weiterhin durch den Staat erfolgt und dieser sich lediglich privater Handlungsformen bedient.³¹⁸

Die Wahrnehmung eines Großteils der Polizeiaufgaben mittels Privatrecht ist wegen der notwendigen Ausübung hoheitlicher Befugnisse ausgeschlossen. Im Rahmen der Bedarfsdeckung werden privatrechtliche Handlungsformen jedoch auch für die Polizei relevant.³¹⁹ Hier schließt die öffentliche Hand privatrechtliche Verträge, wobei auch bei diesen öffentlich-rechtliche Bindungen bestehen. So ist die Verwaltung durch europarechtliche Vorschriften, die vergaberechtlichen Normen des GWB, der VgV und der jeweiligen Vergabehandbücher, die Haushalts- und Wirtschaftsgesetze und die Grundrechte auch bei privatrechtlichem Handeln gebunden.³²⁰ Insbesondere die Polizei unterliegt im Beschaffungswesen einer starken grundrechtlichen Bindung gegenüber potenziellen Auftragnehmern, da die Gleichheitsverpflichtung des Art. 3 Abs. 1 GG umso mehr an Bedeutung zunimmt, je stärker sich die Verwaltung bei konkreten Beschaffungsaufträgen von privaten Auftraggebern unterscheidet, je größer ihre Finanzkraft ist und je spezieller die Beschaffungsbedürfnisse sind.³²¹ Durch bundes- oder landesweit zusammengefasste Beschaffungsvorgänge erreichen die Polizeien regelmäßig hohe Auftragsvolumen und weisen – mehr als andere öffentliche Auftraggeber – häufig sehr spezielle Bedarfe auf, beispielsweise im Bereich der Schutzkleidung oder der Fahrzeugausstattung. Je größer die Nachfragemacht der Polizei ist, desto höhere grundrechtliche und vergaberechtliche Ansprüche können auch an die Vergabeentscheidung gestellt werden.³²²

Die Auftragsvergabe an Privatunternehmen unter Nutzung des Wettbewerbs und externen Expertenwissens stellt daher im Bereich der Bedarfsdeckung eine wichtige und rechtlich unkritische Vorgehensweise dar, in den polizeilichen Eingriffsbereichen ist dies jedoch nicht möglich.

³¹⁸ *Detterbeck*, 7. Aufl. (2009), Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 324; *Ipsen*, 5. Aufl. (2007), Allgemeines Verwaltungsrecht, 63. Etwas anderes ergibt sich jedoch, wenn die Rechtsform gesetzlich vorgeschrieben ist oder dies aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen abzuleiten ist.

³¹⁹ Auch im Rahmen erwerbswirtschaftlicher Tätigkeiten nutzt die öffentliche Verwaltung privatrechtliche Handlungsformen. Diese Handlungsformen, bei denen der Staat als Unternehmer am Wirtschaftsleben und am Marktgeschehen mit Gewinnerzielungsabsicht teilnimmt, haben in der Polizei keine eigenständige Bedeutung.

³²⁰ *Maurer*, 17. Aufl. (2009), Allgemeines Verwaltungsrecht, 52; *Kirchhof*, Archiv des öffentlichen Rechts 132 (2007), 214, 238; *Ipsen*, 5. Aufl. (2007), Allgemeines Verwaltungsrecht, 64.

³²¹ *Kirchhof*, Archiv des öffentlichen Rechts 132 (2007), 214, 238.

³²² Huber beleuchtet diese Bindung an den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz und freiheitsrechtliche Anforderungen unter anderem vor dem Hintergrund der Berufsfreiheit der Anbieter von Leistungen, bezüglich derer der öffentliche Auftraggeber eine erhöhte Nachfragemacht oder sogar ein Nachfragemonopol besitzt, vgl. *Huber*, Juristenzeitung 55 (2000), 877, 879 ff.

2.4.4 Privatisierung der Aufgabe

Die Privatisierung staatlicher Aufgaben führt dazu, dass diese nicht mehr vom Staat selbst wahrgenommen, sondern der Gesellschaft und dem freien Spiel der Kräfte am Markt überlassen werden. Da die eingebundenen privaten Anbieter einer öffentlich-rechtlichen, einem Vorsorgestaat entsprechenden Gewährleistungsverantwortung nicht unterworfen sind und nur im Fall der punktuellen Ausübung öffentlicher Gewalt im Rahmen von Beleihungen oder aufgrund der mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte grundrechtsgebunden sind, muss der Staat durch den Zurückbehalt der Auffangverantwortung gewisse soziale Mindeststandards schützen.³²³ Er muss daher entsprechende gesetzliche Regulierungen vornehmen, die Aufgabenerfüllung im Fall der Nicht- oder Schlechterfüllung absichern und erforderlichenfalls Privatisierungen wieder rückgängig machen.³²⁴ Vor allem unverzichtbare Staatsaufgaben wie die Gewährleistung der inneren Sicherheit und Aufgaben der Eingriffsverwaltung können nicht unbegrenzt dem freien Wettbewerb überlassen werden. Dies liegt daran, dass ihre Gewährleistung Grundvoraussetzung für die staatliche Existenzberechtigung ist. Aufgaben der Bundeswehr, der Polizei, der Ordnungsverwaltung, der Justizverwaltung und des Strafvollzugs werden daher regelmäßig als „privatisierungsresistent“ bezeichnet.³²⁵ Dem ist zumindest insoweit zuzustimmen, als es die Privatisierung der Aufgabe und die Privatisierung der Verantwortung betrifft. Auch der grundgesetzliche Vorbehalt des Berufsbeamtentums stellt eine Grenze für die Aufgabenprivatisierung dar.³²⁶ Die Privatisierung polizeilicher Aufgaben kann daher im Rahmen der neuen Steuerungselemente in der Polizei keine Umsetzung finden.

2.4.5 Privatisierung der ausführenden Hand

Die Privatisierung der ausführenden Hand ist diejenige Privatisierungsform, die für polizeiliche Aufgabenbereiche die größte Praxisrelevanz aufweist. Staatliche Aufgaben werden dabei nicht durch staatliche Bedienstete wahrgenommen, sondern durch Private ausgeführt.³²⁷ Der Staat bleibt weiterhin Aufgabenträger, entlastet sich jedoch hinsichtlich (Teil-)aufgaben durch die Beanspruchung von Diensten Dritter. Unstrittig zulässig ist diese Privatisierungsform in nichthoheitlichen Aufgabenbereichen, die auch als mittelbare Verwaltungsaufgaben bezeichnet werden.³²⁸ Die Lebensmittelversorgungen der Polizeieinrichtungen, Reinigungstätigkeiten oder die Bereitstellung und Wartung der Fuhrparks sind Beispiele für Tätigkeiten, die keine unmittelbare Auswirkung auf Dritte und deren Grundrechte haben, so dass die

³²³ *Pieroth/Schlink*, 25. Aufl. (2009), Grundrechte Staatsrecht II, 49 f.; *Maurer*, 5. Aufl. (2007), Staatsrecht, 266.

³²⁴ *Schulze-Fielitz*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2006, 761, 836; *Kirchhof*, Archiv des öffentlichen Rechts 132 (2007), 214, 249.

³²⁵ *Schulze-Fielitz*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2006, 761, 804 ff.

³²⁶ Vgl. Kapitel III, Unterpunkt 2.4.5.5.

³²⁷ *Kirchhof*, Archiv des öffentlichen Rechts 132 (2007), 214, 245.

³²⁸ *Jungk*, Police Private Partnership, 2002, 28.

Privatisierung der ausführenden Hand zulässig ist. In Nordrhein-Westfalen werden seit den Jahren 2006/2007 Einsatzverpflegung und Fuhrpark sowie IT-Leistungen und Polizeipferde durch private Anbieter übernommen.³²⁹ Im Saarland erfolgt eine verstärkte Fremdvergabe von Leistungen in den Bereichen Verpflegung, Werkstätten, Bekleidungsdienste, Kurierdienste sowie Reinigungsdienste.³³⁰ Auch in Bayern ist die Bekleidungswirtschaft seit 1997 ausgelagert.³³¹

Kritischer muss die Bewertung hingegen ausfallen, sobald hoheitliche Polizeiaufgaben betroffen sind, oder die in Frage stehenden Aufgaben zumindest in einem engen Zusammenhang mit hoheitlichen Polizeiaufgaben stehen. Dies betrifft z.B. die Durchführung von Fahrzeugsicherstellungen oder die Aufnahme kleinerer Unfälle. Hierbei handelt es sich nicht lediglich um Stützleistungen, sondern um Bestandteile der originären Vollzugsaufgaben der Polizei. Auch in diesen Bereichen sind Privatisierungen weitgehend zulässig, mögliche Beschränkungen ergeben sich aber aus dem staatlichen Gewaltmonopol, dem Vorbehalt des Berufsbeamtentums, grundrechtlichen Eingriffsschranken sowie dem Demokratie- und Sozialstaatsprinzip. Sie sollen im Folgenden eingehend erläutert werden.

2.4.5.1 Staatliches Gewaltmonopol als Privatisierungsgrenze³³²

2.4.5.1.1 Inhalt des Gewaltmonopols

Das staatliche Gewaltmonopol gestattet dem Staat die Durchsetzung seiner Aufgaben notfalls mittels Gewalt, während Private nur sehr beschränkte legitime Möglichkeiten haben, ihre Rechte mittels physischer Gewalt zu verfolgen. Sie unterliegen insoweit der Friedenspflicht und müssen zur Durchsetzung ihrer Rechte vorrangig staatliche Hilfe in Anspruch nehmen.³³³ Als Ausgleich zur Beschränkung ihrer subjektiven Verteidigungsrechte steht ihnen zur Absicherung einer umfassenden Rechtsverwirklichung jedoch ein Anspruch auf Durchsetzung ihrer Rechte durch

³²⁹ *Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen*, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte in der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen (internes Dokument), 2009, 13.

³³⁰ *Ministerium für Inneres und Europaangelegenheiten Saarland*, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte in der Polizei des Saarlandes (internes Dokument), 2009, 6.

³³¹ *Bayerisches Staatsministerium des Innern*, Steuerung und Management in den Polizeien der Länder und des Bundes – Betrag Bayerns (internes Dokument), 2009, 10.

³³² Kritik am Begriff Gewaltmonopol übt Pischtas und zieht die Bezeichnung Gewalthoheit als Ausdruck der staatlichen Kompetenz-Kompetenz bezüglich des Gewalteinsatzes vor, vgl. Pischtas, *Kriminalistik* 1999, 153, 154. Der Begriff Gewaltmonopol erscheint aufgrund seiner tatsächlichen Gebräuchlichkeit und aufgrund der Überlegung, dass der Staat sowohl die grundsätzliche alleinige Befugnis zur physischen Gewaltanwendung, als auch die alleinige Befugnis zur gesetzlichen Definition der Ausnahmetatbestände innehat, dennoch passend.

³³³ Im Rahmen der §§ 32, 34 StGB, § 127 Abs. 1 StPO oder §§ 227, 228, 229, 904 BGB können Bürger zum Beispiel ausnahmsweise ihre Rechte auch mittels physischer Gewalt durchsetzen, wenn staatlicher Schutz nicht oder nicht rechtzeitig erreichbar ist.

den Staat zu.³³⁴ Die Möglichkeit, Anordnungen unter strengen rechtsstaatlichen Voraussetzungen notfalls mittels physischer Gewalt durchsetzen zu können, ist zur Verwirklichung von Rechtsfrieden und Rechtssicherheit erforderlich.³³⁵ Aus historischer und staatsrechtlicher Sicht ist das Gewaltmonopol insbesondere auf Jean Bodins Lehre von der Souveränität des Staates zurückzuführen, deren Hauptaugenmerk auf der Konzentration der öffentlichen Gewalt beim Souverän liegt.³³⁶ Auch nach Thomas Hobbes rechtfertigt sich die Existenz des Staates aus dem Zweck des Erhalts der inneren und äußeren Sicherheit, die Unterwerfung unter den Staat ist Voraussetzung für das friedliche Zusammenleben der ansonsten weniger friedlichen Individuen.³³⁷

Auch wenn das Gewaltmonopol keine ausdrückliche verfassungsrechtliche Normierung erfahren hat, ist es im Rechtsstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 28 Abs. 3 GG, sowie in Art. 33 Abs. 4 GG verankert.³³⁸ Es legitimiert den Staat in zweierlei Hinsicht. Einerseits gewährt es das exklusive Recht zur physischen Gewaltausübung, andererseits gestattet es dem Staat, durch den Erlass von Rechtsvorschriften die gesetzlichen Ausnahmen des staatlichen Gewaltmonopols festzulegen und damit die Gewaltausübung durch Private in gewissem Umfang zu legitimieren. Es umfasst daher sowohl die Möglichkeit der physischen Zwangsanwendung durch den Staat (*vis*), als auch die Staatsgewalt im Sinne der Herrschaftsmacht des Staates (*potestas*).³³⁹ Beide Ausprägungen stehen nicht isoliert nebeneinander, sondern wirken ineinander: die *vis* ist notwendig, um die *potestas* nötigenfalls mit Zwangsanordnung und -anwendung durchsetzen zu können, die *potestas* ist im Gegenzug als Orientierungspunkt für den rechtmäßigen Einsatz der *vis* erforderlich. Dem staatlichen Gewaltmonopol als rechtliche Grenze der Privatisierung wird im Folgenden nur die physische Gewaltanwendung zugrundegelegt, da eine Privatisierung der *potestas* keinen Teilbereich der Privatisierungsüberlegungen innerhalb der Polizei darstellt.

2.4.5.1.2 Gewaltmonopol und Privatisierung in der Polizei

Konflikte zwischen dem staatlichen Gewaltmonopol und Privatisierungsmaßnahmen in der Polizei kommen bei Tätigkeiten mit physischer Gewaltanwendung oder bei Tätigkeiten, die eine solche zumindest mit erhöhter Wahrscheinlichkeit erwarten lassen, in Betracht. Hinsichtlich der Frage, inwieweit das staatliche Gewaltmonopol

³³⁴ Maurer, 5. Aufl. (2007), Staatsrecht, 5. Insbesondere sind die staatliche Justizgewährleistungspflicht, die grundrechtlichen Abwehr- und Schutzansprüche sowie grundlegende verfassungsrechtliche Staatsprinzipien wie das Rechtsstaatsprinzip zu nennen.

³³⁵ Zippelius, 15. Aufl. (2007), Allgemeine Staatslehre, 44; Maurer, 5. Aufl. (2007), Staatsrecht, 5.

³³⁶ Zippelius, 15. Aufl. (2007), Allgemeine Staatslehre, 46 ff.

³³⁷ Thomas Hobbes, *Elementa philosophica de cive*, 1642, cap. 6,3, zitiert nach Götz, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, 1988, 1007, 1012.

³³⁸ Bülow/Hohnen, *Die Polizei* 91 (2000), 65, 67 f.; Bracher, *Gefahrenabwehr durch Private*, 1987, 106 ff.

³³⁹ *Isensee*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, 1988a, 591, 621 f.

Privatisierungsmaßnahmen entgegenstehen kann, ist zunächst zwischen der Übernahme von sicherheitsrelevanten Aufgaben durch Private ohne staatliche Veranlassung aufgrund gesetzlicher Ausnahmeregelungen und der gezielten Übertragung gewaltgeneigter Aufgaben vom Staat an Private zu unterscheiden.

Übernahme von sicherheitsrelevanten Aufgaben durch Private

Im erstgenannten Fall handelt es sich um die Ausübung gesetzlicher Ausnahmerechte und nicht um eine Privatisierungsart im juristischen Sinn. Die grundrechtlichen Schutzpflichten des Staates verlangen die Gestattung einer vorläufigen Selbsthilfe in den Fällen, in denen staatliche Hilfe nicht oder nicht rechtzeitig erreichbar ist.³⁴⁰ Als Rechtsgrundlage werden allgemein die sogenannten Jedermannsrechte, wie das strafprozessuale Recht zur vorläufigen Festnahme nach § 127 Abs. 1 StPO, die strafrechtlichen Notwehr-, Nothilfe- und Notstandsrechte nach §§ 32 ff. StGB sowie zivilrechtliche Schutz- und Selbsthilferechte nach §§ 859, 226 ff. BGB anerkannt. Diese eröffnen Privatpersonen ausnahmsweise Möglichkeiten zum Eigenschutz auch unter Anwendung physischer Gewalt. Thematisiert wird der Umfang dieser Rechte insbesondere im Zusammenhang mit professioneller Nothilfe, wenn private Anbieter organisiert Sicherheitsdienstleistungen für Dritte erbringen. Aufgrund der grundgesetzlichen Freiheitsrechte, insbesondere der Berufs- und Gewerbefreiheit des Art. 12 GG, der Vertragsfreiheit und der Regelung des § 34 a Abs. 5 GewO, sind diese Rechte zur Gefahrenabwehr – soweit sie grundsätzlich bestehen – auf Dritte, und damit auch auf gewerblich tätige Sicherheitsunternehmen übertragbar.³⁴¹ Professionelle Nothelfer können jedoch lediglich die ihnen vom Auftraggeber übertragenen Jedermannsrechte nutzen, die vom Gesetzgeber unter bestimmten Voraussetzungen bewusst zum Eigenschutz eingeräumt wurden. Sie legitimieren nur in den Ausnahmesituationen zur Gewaltanwendung, in denen staatliche Hilfe nicht oder nicht rechtzeitig erreichbar ist. Insbesondere in älteren Literaturbeiträgen wird bei professionellem Tätigwerden im (halb-) öffentlichen Raum unter Bezugnahme auf die Entwidmung des öffentlichen Raums kritisiert, dass private Sicherheitsunternehmen die Notwehrrechte, die einen Ausnahmecharakter besitzen, zum Normalfall deklarieren und dadurch das staatliche Gewaltmonopol unterlaufen.³⁴² Aus dem staatlichen Gewaltmonopol lässt sich aber gerade kein staatliches Sicherheitsmonopol ableiten. Vielmehr eröffnet bereits der Wortlaut der Rechtsvorschriften Notwehrrechte auch zu Gunsten Dritter. Personen, die dem Eigenschutz nicht in der erforderlichen Form nachzukommen in der Lage sind, können die Befugnisse auch vor dem Hintergrund von Arbeitsteilung und Vertragsfreiheit übertragen, so dass der Raum für private Sicherheitsanbieter in gewissem

³⁴⁰ Götz, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, 1988, 1007, 1027; *Schulte*, *Deutsches Verwaltungsblatt* 110 (1995), 130, 133.

³⁴¹ Götz, in: *Weiß/Plate* (Hrsg.), *Privatisierung von polizeilichen Aufgaben*, 1996, 39 ff.; *Pieroth/Schlink/Kniesel*, 5. Aufl. (2008), *Polizei- und Ordnungsrecht*, 101 ff.

³⁴² *Hoffmann-Riem*, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 10 (1977), 277 ff.; *Greifeld*, *Die öffentliche Verwaltung* 34 (1981), 906, 913; *Roßnagel*, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 16 (1883), 59, 62.

Umfang eröffnet ist.³⁴³ Auch wenn die gezielte Übertragung von Sicherheitsaufgaben an berufsmäßige Sicherheitsunternehmen nicht dieselbe Situation darstellt wie beispielsweise ein überraschender Angriff auf Rechtsgüter Privater, muss das Recht dem Unrecht nicht weichen. Eine andere Annahme wäre ein nicht zu rechtfertigender Eingriff in das Recht auf Eigenschutz und würde dem Staat Alternativen zur jederzeitigen Wahrung der individuellen Sicherheit abverlangen, die mit den verfügbaren Ressourcen und unter Beachtung der verfassungsrechtlich zugesicherten Freiheitsrechte nicht zu bewältigen wären. Da die Rechte der professionellen Nothilfe aber nie die Rechte des Auftraggebers übersteigen können, also nur in dem Umfang ausgeübt werden dürfen, der ohnehin von Staat bei vorliegen bestimmter Umstände „freigegeben“ wurde, liegt kein Eingriff in das staatliche Gewaltmonopol vor. Es handelt sich nicht um ein originäres Recht der Gewaltanwendung durch Private, sondern um eine Gewaltanwendung aufgrund staatlicher Legitimation. Es kann in diesem Fall daher von einer Gewaltermächtigung für Private gesprochen werden, die gerade eine Ausnahme vom Gewaltmonopol darstellt.³⁴⁴

Gezielte Übertragung staatlicher Aufgaben auf Private

Die zweite Frage ist, inwieweit der Staat Gewaltanwendungsbefugnisse im Rahmen von Privatisierungsmaßnahmen gezielt auf Private übertragen kann. Eine vollständige Übertragung des Rechts zur Gewaltausübung würde dem Staat sämtliche Möglichkeiten der innerstaatlichen Konfliktlösung rauben und alle Einflussmöglichkeiten nehmen, so dass sich als Konsequenz erneut die Frage nach der Staatssouveränität und der Legitimation des Staates stellen würde. Fraglich ist daher, inwieweit eine teilweise Legitimation in Form der gezielten Übertragung von Hoheitsbefugnissen durch den Staat vor dem Hintergrund des staatlichen Gewaltmonopols legitim ist. Im Gegensatz zu der oben erläuterten Gewaltermächtigung durch die Jedermannsrechte stellt dies eine echte Gewaltübertragung dar.³⁴⁵

Einer gezielten Übertragung gefahrgeneigter Sicherheitsaufgaben auf Private ohne rechtliche Grundlage steht das staatliche Gewaltmonopol entgegen. Die Jedermannsrechte, auf die sich Private ausschließlich stützen können solange ihnen nicht aufgrund gesetzlicher Grundlagen Sonderrechte eingeräumt wurden, haben lediglich Ausnahmecharakter. Dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis würde verletzt, wenn der Staat Private ohne besondere Ermächtigung gezielt zu öffentlichen Zwecken einsetzen würde, da hierin eine unzulässige Instrumentalisierung privater Gewaltbefugnisse für staatliche Belange liegt.³⁴⁶ Die Übertragung staatlicher Aufgaben mit Eingriffscharakter ist daher nur aufgrund besonderer gesetzlicher Befugnisse,

³⁴³ *Möstl*, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2002, 318; *Stober*, Neue Juristische Wochenschrift 50 (1997), 889, 892 f.; *Gusy*, 7. Aufl. (2009), Polizeirecht, 79 f.

³⁴⁴ *Weiner*, Privatisierung von staatlichen Sicherheitsaufgaben, 2001, 146, Abb. VII.

³⁴⁵ *Weiner*, Privatisierung von staatlichen Sicherheitsaufgaben, 2001, 146, Abb. VII.

³⁴⁶ *Bracher*, Gefahrenabwehr durch Private, 1987, 150; *Schulte*, Deutsches Verwaltungsblatt 110 (1995), 130, 135; *Krölls*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 18 (1999), 233, 234.

bzw. aufgrund einer gezielten Übertragung staatlicher Hoheitsrechte möglich, wie beispielsweise im Rahmen von Beleihungen und der Verwaltungshilfe.³⁴⁷

Beleihungen

Beliehene sind natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, denen durch Hoheitsakt die selbständige Wahrnehmung bestimmter hoheitlicher Verwaltungsaufgaben in eigener Zuständigkeit und eigener Verantwortung im eigenen Namen übertragen wurde und die dadurch die Stellung eines Verwaltungsträgers bzw. einer Behörde erhalten.³⁴⁸ Sie können sowohl öffentlich-rechtlich als auch privatrechtlich handeln und gehören zur mittelbaren Staatsverwaltung.³⁴⁹ Entscheidendes Merkmal der Beleihung ist gemäß der Rechtsstellungstheorie die Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf Private, so dass die Aufgabenerfüllung zwar weiterhin beim Staat verbleibt, dieser sich aber die Arbeitskraft und das Wissen privater Beliehener zu eigen macht, die sich öffentlich-rechtlicher Handlungsformen bedienen können. Beleihungen bedürfen zur Rechtmäßigkeit stets einer gesetzlichen Ermächtigung.³⁵⁰ Gesetzliche Ermächtigungen für die Übertragung von Sicherheitsaufgaben bezüglich der Überwachung militärischer Anlagen auf Private finden sich etwa im UZwGBw, und auch § 5 Abs. 5 LuftSiG³⁵¹ regelt, dass die Luftsicherheitsbehörde die besonderen Aufgaben des § 5 Abs. 1 bis 4 LuftSiG auf Beliehene übertragen kann. Auch § 106 Abs. 1 SeemG und § 25 Abs. 1, 2 BJagdG sehen Beleihungen mit polizeilichen Hoheitsbefugnissen für den Schifffahrtskapitän bzw. des Jagdausberechtigten und Jagdaufseher vor. Auch in den Gesetzen über die Sicherheitswachen und freiwilligen Polizeidienste finden sich Grundlagen für Aufgabenübertragungen auf Private.³⁵²

Verwaltungshelfer

Im Gegensatz zu Beliehenen werden Verwaltungshelfer dagegen lediglich in den Verwaltungsvollzug einbezogen und handeln nicht selbständig, sondern im Auftrag, im Namen oder auf Weisung der Behörde.³⁵³ Solange Verwaltungshelfer lediglich unselbständige Hilfstätigkeiten wahrnehmen ohne Entscheidungs- und Mitbestimmungsbefugnisse ausüben zu können, liegt kein hoheitliches Handeln vor. Ein typi-

³⁴⁷ Auch Beleihungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Neben der Beleihung aufgrund eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung ist jedoch auch die Beleihung durch einen Verwaltungsakt oder einen Vertrag aufgrund gesetzlicher Ermächtigung möglich.

³⁴⁸ Maurer, 17. Aufl. (2009), Allgemeines Verwaltungsrecht, 610; Detterbeck, 7. Aufl. (2009), Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 61.

³⁴⁹ Detterbeck, 7. Aufl. (2009), Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 62.

³⁵⁰ Schoch, *Juridica International* 2009, 14, 20.

³⁵¹ Ersetzt den entfallenen § 29 c LuftVG.

³⁵² Als klassisches Beispiel für Beliehene können die Sicherheitswachen und freiwillige Polizeidienste aber dennoch nicht bezeichnet werden, da sie zwar durch einen Hoheitsakt betraut sind und selbständig handeln können, jedoch keine im eigenen Namen handelnden eigenen Rechtssubjekte sind, vgl. Flickenscher, *Polizeilicher Streifendienst mit Hoheitsbefugnissen*, 2005, 65 ff.

³⁵³ Maurer, 17. Aufl. (2009), Allgemeines Verwaltungsrecht, 612; Ehlers, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2006, 4, 12.

scher Einsatzbereich ist die Beauftragung privater Sicherheitsdienste durch kommunale Verkehrsbetriebe. Häufig werden auch Kooperationen der Polizei mit privaten Unternehmen geschlossen, die auf vertraglicher Grundlage Geschwindigkeitskontrollen oder das Abschleppen widerrechtlich geparkter oder in Unfälle verwickelter Fahrzeuge übernehmen.³⁵⁴

Public-Private-Partnership

Besondere Formen der Zusammenarbeit zwischen Privaten und der Polizei werden auch unter dem Begriff *Public-Private-Partnership* zusammengefasst.³⁵⁵ In zunehmendem Maße finden Kooperationen mit privaten Sicherheitsunternehmen statt, wobei entweder ein Informationsaustausch und gemeinsame Besprechungen im Vordergrund stehen und weniger die gezielte Aufgabenanweisung durch die Polizei³⁵⁶ oder, wie im sogenannten Münchner U-Bahn-Bewachungs-Modell, eine tatsächliche enge Zusammenarbeit zwischen Polizei und Privaten erfolgt.

2.3.5.2 Grundrechte als Privatisierungsgrenze

Die Grundrechte entfalten ihre Wirkung nicht lediglich als Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe, sondern auch als Schutzansprüche gegenüber dem Staat.³⁵⁷ Dem Staat obliegt daher die Verpflichtung, die Grundrechte aller grundrechtsfähigen

³⁵⁴ So ordnet Detterbeck beauftragte Abschleppunternehmer weder als Beliehene noch als Verwaltungshelfer ein (vgl. *Detterbeck*, 7. Aufl. (2009), Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 62), während die Rechtsprechung sie als „selbständige Verwaltungshelfer“ bezeichnet (OLG Hamm, Urteil vom 25.10.2000- 11 U 65/00) und andere sie wiederum als „Schulbeispiel“ der Verwaltungshilfe sehen, (vgl. *Maurer*, 17. Aufl. (2009), Allgemeines Verwaltungsrecht, 613; *Ehlers*, in: *Erichsen/Ehlers* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 2006, 4, 12).

³⁵⁵ Vgl. z.B. *Jungk*, in: *Stober/Olschok* (Hrsg.), Handbuch des Sicherheitsgewerberechts, 2004, 571 ff.

³⁵⁶ Vgl. z.B. die Vereinbarung zwischen dem Polizeipräsidenten von Berlin und dem BDWS e.V., Landesgruppe Berlin, über ein Zusammenwirken zur Stärkung der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der Bundeshauptstadt Berlin, die insbesondere einen verbesserten Informationsaustausch und gemeinsame Fortbildungsmaßnahmen und Besprechungen beinhaltet, vgl. Vereinbarung zwischen dem Polizeipräsidenten in Berlin und dem BDWS, www.trend.infopart.isan.net/trd0406/polpraes.pdf (Stand: 06.02.2011). Auch in Sachsen wurde 2002 zwischen einem Polizeipräsidenten und der Landesgruppe Sachsen des BDWS eine Kooperationsvereinbarung unterzeichnet, die eine verstärkte Zusammenarbeit besiegelt. Die Schaffung zentraler Informations- und Anlaufstellen, der gegenseitige Informationsaustausch, gemeinsame Sicherheits- und Lagebesprechungen sowie die Einbindung privater Sicherheitsdienste in die Kriminalprävention werden thematisiert, um Synergieeffekte zu erreichen (vgl. *Braun*, Der Sicherheitsdienst 2002, 3, 5 ff.). In der Hamburger Hochschule der Polizei wurde im Herbst 2007 erstmalig eine gemeinsame Ausbildungsveranstaltung für Kommissaranwärter der Polizei und künftige Mitarbeiter des privaten Sicherheitsgewerbes im Rahmen des Studiengangs *Sicherheitsmanagement mit Bachelor-Abschluss* angeboten, vgl. *Hochschule der Polizei Hamburg* (Hrsg.), Mit Sicherheit Karriere machen, <http://hdp.hamburg.de/studium> (Stand: 06.02.2011).

³⁵⁷ *Pischtas*, Polizei und Sicherheitsgewerbe, 2000, 109 ff.

gen Privatrechtssubjekte vor rechtswidrigen Angriffen Dritter zu schützen.³⁵⁸ Ein völliger Rückzug des Staates aus der Gewährleistung der inneren Sicherheit würde eine Verletzung dieser grundrechtlichen Schutzpflichten bedeuten, da das Grundrecht auf Sicherheit nicht mehr für alle Bürger gleichermaßen gewährleistet wäre.³⁵⁹ Hinsichtlich der Ausgestaltung der Schutzpflichtenerfüllung steht dem Staat grundsätzlich aber ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsbereich offen.³⁶⁰ Es verbleibt daher ein Spielraum, wie die Schutzpflichten erfüllt werden, solange keine gänzlich ungeeigneten oder völlig unzulänglichen Methoden gewählt werden.³⁶¹

Bezüglich der Übertragung staatlicher Aufgaben auf Private ergeben sich aus den grundrechtlichen Schutzpflichten keine Beschränkungen, solange auch die eingebundenen Privaten selbst einer Grundrechtsbindung unterliegen. Bei Beliehenen ist dies unmittelbar der Fall, bei Verwaltungshelfern aufgrund deren Weisungsgebundenheit zumindest mittelbar.³⁶² Die Übertragung staatlicher Aufgaben auf Private, die nicht grundrechtsgebunden sind, erweitert hingegen den Raum für potenzielle Grundrechtsverletzungen und ruft daher bei den staatlichen Einrichtungen eine erhöhte Schutz- und Überwachungspflicht hervor.

Die staatliche Pflicht zum Schutz der Grundrechte stellt daher keine absolute Privatisierungsschranke für polizeiliche Aufgaben dar, erhöht aber regelmäßig die Anforderungen, die an die Aufgabenübertragung an Private zu stellen sind. Die Wahrung der grundrechtlichen Schutzpflichten muss daher bereits bei der Auswahl und der Überwachung der Privaten berücksichtigt werden. Aufgrund seiner Gewährleistungsfunktion muss der Staat der durch die Privatisierung potenziell vergrößerten Gefahr von Grundrechtsverletzungen außerdem durch eine sensible Handhabung der Privatisierung sowie durch eine beständige Überwachung der Privatisierungsfolgen entgegenwirken.

2.4.5.3 Demokratieprinzip als Privatisierungsgrenze

Das in Art. 20 Abs. 1 GG verankerte Demokratieprinzip gehört nach Art. 79 Abs. 3 GG zum unantastbaren Wesensgehalt der Verfassung. Es verlangt eine demokratische Legitimation allen staatlichen Handelns in personeller und in sachlich-inhaltlicher Hinsicht. Die personelle Legitimation verlangt eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den staatlichen Aufgabenträgern. Die materielle Legitimation fordert die Bindung an die von gewählten Gremien beschlossenen Gesetze und an die Weisungsbindung der Verwaltung. Sowohl die Legitimation aller

³⁵⁸ Maurer, 5. Aufl. (2007), Staatsrecht, 260; Klein, Deutsches Verwaltungsblatt 109 (1994), 489, 489 ff; Möstl, Die öffentliche Verwaltung 51 (1998), 1029, 1035 ff.; von Münch/Kunig, Vorb. Art.1–19, Rn. 22.

³⁵⁹ Isensee, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 1992, 143, 146.

³⁶⁰ BVerfGE 77, 170, 214.

³⁶¹ BVerfGE 77, 170, 215.

³⁶² Jarass/Pieroth, Art. 1, Rn. 41; Sachs, Art. 1, Rn. 100.

staatlichen Organe und Amtsträger, als auch die inhaltliche Legitimation der Staats-tätigkeit müssen auf das Volk zurückführbar sein.³⁶³ Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG gelten diese Grundsätze auch für die Bundesländer, insbesondere im grundrechtsre-levanten Polizeibereich. So stellte Bundesverfassungsgericht fest, dass die Anfor-derungen an die demokratische Legitimation steigen, je grundrechtsrelevanter die konkrete Aufgabe ist.³⁶⁴ Die Legitimationskette, die das Demokratieprinzip verlangt ist gewahrt, wenn die Ausführungsübertragung auf gesetzliche Grundlagen zurück-geführt werden kann oder ein Weisungsrecht zugunsten legitimierter Amtsträger besteht. Eine Ausführungsübertragung ohne Vorbehalt staatlicher Kontrolle hin-sichtlich der Recht- und Zweckmäßigkeit des Handelns unterbricht die erforderliche Legitimationskette dagegen in unzulässiger Weise. Solange jedoch die Aufgaben-übertragung auf sachlich-inhaltlich demokratisch legitimierten Grundlagen beruht, eine staatliche Aufsicht gewährleistet ist und die Aufgabenerfüllung überprüfbar und lenkbar ist, ist eine Übertragung der ausführenden Hand zulässig.³⁶⁵ Davon ist im Rahmen der freiwilligen Polizeidienste und der Sicherheitswachten auszugehen, da sie auf der Grundlage von Parlamentsgesetzen eingesetzt werden, die durch vom Volk gewählte Gesetzgebungsorgane erlassen wurden.

2.4.5.4 Sozialstaatsprinzip als Privatisierungsgrenze

Das Sozialstaatsprinzip verpflichtet und berechtigt den Staat zur Schaffung und Aufrechterhaltung sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit.³⁶⁶ Es ist in Art. 20 Abs. 1 GG (sozialer Bundesstaat) und Art. 28 Abs. 1 GG (sozialer Rechtsstaat) nie-dergelegt und durch die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG geschützt. Auch weitere Normen, wie etwa die Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG), die Sozialisierung (Art. 15 GG) oder der Schutz der Mütter (Art. 6 Abs. 4 GG) set-zen das Sozialstaatsprinzip um und auch in einigen Länderverfassungen findet es eine konkrete Normierung.³⁶⁷ Das Sozialstaatsprinzip als Staatszielbestimmung ver-langt vom Staat einen sozialen Ausgleich und betrifft das *ob* staatlichen Handelns, während für das *wie* eine nähere Konkretisierung durch den Gesetzgeber erforder-lich ist. Grundsätzlich verbietet das Sozialstaatsprinzip dem Gesetzgeber in Ausge-staltungsfragen nicht, Privatisierungen vorzunehmen. Die Grenzen sind jedoch er-reicht, wenn durch Privatisierungen die Gewährleistung der inneren Sicherheit nicht mehr, oder nicht mehr für alle Bürger gleichermaßen verwirklicht werden kann. Privatisierungsmaßnahmen im Bereich der inneren Sicherheit sind geeignet, diese

³⁶³ Das BVerfG verlangt eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk über die von diesem gewählte Vertretung zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtswaltern, vgl. BVerfGE 83, 60, 73; *Maurer*, 5. Aufl. (2007), Staatsrecht, 184; *Grzeszick*, in: *Maunz/Dürig* Art. 20, Rn. 4 ff.

³⁶⁴ BVerfGE, 93, 37, 70 ff.

³⁶⁵ *Jarass/Pieroth.*, Art. 20, Rn. 10; *Krebs*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staats-rechts, 1988, 567, 617 ff.; *Gusy*, Zeitschrift für Rechtspolitik 31 (1998), 265, 269.

³⁶⁶ *Maurer*, 5. Aufl. (2007), Staatsrecht, 233 ff.; *Jarass/Pieroth*, Art. 20, Rn. 112 ff.

³⁶⁷ Z.B. Art. 124 BayVerf; Art. 21 ff. BremVerf; Art. 23 ff. Rh-PfVerf; Art- 22 ff. SLVerf.

durch private Marktanbieter zu kommerzialisieren. Unter sozialstaatlichen Gesichtspunkten kann es aber nicht zulässig sein, den Bürgern die innere Sicherheit abhängig von deren Zahlungsfähigkeit zukommen zu lassen, da es den Staat zu einem Ausgleich bei bestehenden wirtschaftlichen und sozialen Differenzen verpflichtet. Würden durch eine umfangreiche Aufgabenprivatisierung in bestimmten Bereichen oder auch durch den Rückzug der Polizei aus gewissen Aufgabefeldern Sicherheitslücken entstehen, so wäre die einheitliche soziale Sicherheit dadurch gefährdet, dass sie den Bürgern unter kommerziellen Bedingungen zugänglich wäre. Wenn aber die Gewährleistung der inneren Sicherheit abhängig von der finanziellen Situation der Bürger erfolgt, liegt darin ein Rückfall in schichtspezifische Konstrukte. Mit einer zunehmenden Sicherheit für den finanzstarken Teil der Gesellschaft würde sich dann auch das Opferrisiko der Zahlungsschwächeren erhöhen.³⁶⁸ Das Sozialstaatsprinzip setzt der Aufgabenprivatisierung damit insoweit eine Grenze, als ansonsten die Funktionsfähigkeit umfassender Sicherheitsbereiche nicht mehr gewährleistet wäre.³⁶⁹

2.4.5.5 Garantie des Berufsbeamtentums als Privatisierungsgrenze

Art. 33 Abs. 4 GG bindet als verpflichtende Organisationsnorm alle Träger öffentlicher Gewalt und überträgt die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.³⁷⁰ Art. 33 Abs. 5 GG enthält ergänzend die institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums unter Bezug auf die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums. Diese institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums soll aufgrund der erhöhten Treuepflicht der Beamten, deren strikter Gesetzesbindung und ihrer Loyalität zu einem willkürfreien, qualifizierten und verlässlichen Staatshandeln führen und die Kontinuität hoheitlicher Funktionen des Staates sichern.³⁷¹

Art. 33 Abs. 4 GG bezieht sich nicht auf alle Staatstätigkeiten, sondern speziell auf die Ausübung hoheitlicher Befugnisse. Unabhängig von der Diskussion über deren Reichweite liegt der Schwerpunkt polizeilicher Tätigkeiten auf der Eingriffsverwaltung, so dass die Ausübung hoheitlicher Tätigkeiten die Regel darstellt.³⁷² Nicht

³⁶⁸ *Hoffmann-Riem*, Zeitschrift für Rechtspolitik 10 (1977), 277, 280.

³⁶⁹ BVerfGE 59, 231, 263.

³⁷⁰ *Jarass/Piero*th, Art. 33, Rn. 46.

³⁷¹ *Stern*, 2. Aufl. (1984), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 348.

³⁷² *Dreier*, Art. 33, Rn. 64. Die Reichweite der hoheitlichen Befugnisse ist nicht unumstritten, wobei die inzwischen herrschende Meinung davon ausgeht, dass nicht nur der Bereich der klassischen Eingriffsverwaltung, sondern auch Bereiche der Leistungsverwaltung darunter fallen. Im Bereich des Polizeirechts ist dieser Streit jedoch ohne Belang, da die vorrangig wahrgenommene Eingriffsverwaltung in jedem Fall unter hoheitliche Befugnisse zu subsumieren ist, vgl. z.B. *Stern*, 2. Aufl. (1984), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 348 f.; *Dreier*, Art. 33 Rn. 64 ff.; *Remmert*, Juristenzeitung 60 (2005), 53, 53 ff.

unter die hoheitlichen polizeilichen Tätigkeiten fallen hingegen fiskalische Hilfs-geschäfte und untergeordnete Hilfstätigkeiten wie beispielsweise Schreibdienste.

Zwei weitere Einschränkungen des Regelungsgehalts sind dem Wortlaut des Art. 33 Abs. 4 GG zu entnehmen. Zum einen muss die Ausübung als *ständige Aufgabe* übertragen sein, zum anderen lässt die Formulierung *in der Regel* auf mögliche Ausnahmen schließen. Das Erfordernis der ständigen Ausübung bezieht sich sowohl auf die hoheitliche Tätigkeit als Daueraufgabe, als auch auf die zeitliche Dauer der Übertragung.³⁷³ Eine nur vorübergehende und kurzfristige Übertragung von Aufgaben auf Nichtbeamte verstößt daher nicht gegen Art. 33 Abs. 4 GG. Bei entsprechendem Bedarf ist es aber nicht zulässig, bewusst durch Unterlassen der Ausbildung und Einstellung neuer Beamter einen personellen Engpass herbeizuführen, um diesen dann durch die Indienstnahme Privater auszugleichen. Hierbei würde es sich um eine vorsätzliche Umgehung des Beamtenvorbehalts handeln.

Aufgrund des Regel- Ausnahmeverhältnisses sind alle Ausnahmen sachlich zu begründen und zahlenmäßig gering zu halten.³⁷⁴ Als sachlicher Grund für Ausnahmen von der Regel des Art. 33 Abs. 4 GG kommt beispielsweise das besondere Sach- und Fachwissen bestimmter Personen (-gruppen) in Betracht. So kann sich die Polizei zur Erstellung von Sachverständigengutachten Dritter mit besonderer Sachkenntnis bedienen. Die Sorgfaltspflicht, die den Beamten dann bei der Erfüllung ihrer Aufgaben obliegt, bezieht sich auf die gewissenhafte Auswahl eines geeigneten Sachverständigen sowie auf die Überprüfung des Gutachtens, zumindest hinsichtlich dessen Plausibilität.

Problematisch ist die Frage, ob finanzielle Einsparungen einen Grund für die Ausübung hoheitlicher Befugnisse durch Nichtbeamte darstellen können.³⁷⁵ Einerseits ist der Staat zu sparsamem und wirtschaftlichem Handeln verpflichtet, wozu die Übertragung von Aufgaben auf Nichtbeamte beitragen könnte. Die Personalkosten machen in der Polizei den weitaus größten Anteil der Ausgaben aus, was zum einen an den personalintensiven Tätigkeiten liegt, zum anderen aber auch an den umfangreichen Vorsorge- und Pensionsleistungen für Beamte. Diese Ausgaben würden sich durch eine Reduzierung der Beamtenzahl und durch bedarfsorientierte Hinzuziehung Privater oder die Erhöhung des Anteils an Beschäftigten im öffentlichen Dienst reduzieren lassen. Andererseits waren die Kosten des Berufsbeamtentums bei den Gesetzesberatungen bekannt und wurden bewusst in Kauf genommen, um

³⁷³ Flickenscher, Polizeilicher Streifendienst mit Hoheitsbefugnissen, 2005, 107 ff.

³⁷⁴ Stern, 2. Aufl. (1984), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 349. Kritisch sieht dies hingegen Dreier, der mit der Entstehungsgeschichte des Ausnahmeverbehalts, nämlich der Verhinderung eines Verbeamtungszwangs für Angestellte mit Mischfunktionen, in deren Tätigkeitsbereich die hoheitlichen Aufgaben nur eine untergeordnete Rolle spielen, argumentiert, vgl. Dreier, Art. 33 Rn. 70.

³⁷⁵ Mit gewissen Einschränkungen bejahend: Bracher, Gefahrenabwehr durch Private, 1987, 85 ff.; bejahend: Gramm, Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben, 2001, 375 ff.; Strauß, Funktionsvorbehalt und Berufsbeamtentum, 1999, 211 f.; verneinend: Haug, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 18 (1999), 816, 819.

die oben genannten Vorteile des Berufsbeamtentums zu wahren. Es ist daher abzuwägen, um welche staatlichen Aufgaben es sich handelt. Je nach Intensität des Eingriffs können finanzielle Erwägungen eine Rolle spielen. Aufgaben im Bereich der Leistungsverwaltung ohne hoheitliche Eingriffsbefugnisse sind beispielsweise eher aus finanziellen Erwägungen auf Nichtbeamte zu übertragen als Aufgaben, die hoheitliche Eingriffsbefugnisse voraussetzen und intensive Grundrechtsbeeinträchtigungen erwarten lassen. Insbesondere ist der finanzielle Vorteil mit dem Schaden in Relation zu setzen, der möglicherweise eintreten kann, wenn eine hoheitliche Maßnahme auf fehlerhaften Erwägungen beruht.³⁷⁶ Teilweise werden auch die Gesetze über den freiwilligen Polizeidienst und die Sicherheitswachten wegen Verstoßes gegen Art. 33 Abs. 4 GG für verfassungswidrig erklärt.³⁷⁷

Für die Privatisierung der ausführenden Hand hat Art. 33 Abs. 4 GG daher eine einschränkende Wirkung. Wenn Art. 33 Abs. 4 GG in der Regel bereits die Übertragung hoheitlicher Aufgaben auf Tarifbeschäftigte im öffentlichen Dienst verhindert, so muss damit erst recht eine Schranke für die Übertragung von hoheitlichen Befugnissen auf Privatrechtssubjekte verbunden sein, soweit keine Gründe für ein Abweichen von der Regel vorliegen.³⁷⁸ Darüber hinaus beinhaltet Art. 33 Abs. 4 GG aber kein generelles Privatisierungsverbot. Er regelt lediglich die Pflicht zur Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse durch Beamte, stellt also an die Personen, die hoheitliche Aufgaben wahrnehmen, bestimmte Anforderungen. Art 33 Abs. 4 GG betrifft hingegen nicht den Bestand des staatlichen Aufgabenspektrums, also die Frage, welche Aufgaben als hoheitliche Aufgaben zwingend in staatlicher Hand verbleiben müssen und welche Aufgaben generell an Private übertragen werden können.³⁷⁹ Art. 33 Abs. 4 GG steht demnach nur der Privatisierung hinsichtlich sol-

³⁷⁶ Zwar wäre es verfehlt, pauschal davon auszugehen, dass Private oder Beschäftigte im öffentlichen Dienst eher zu Fehlentscheidungen neigen als Beamte, der Gesetzgeber verbindet jedoch offensichtlich mit deren besonderen Treuepflicht auch eine besondere Verpflichtung zu rechtmäßigem Handeln, die bei den anderen genannten Personengruppen nicht explizit vorliegt. Bezüglich der Aufgabenübertragung auf Private, für die polizeinahe Tätigkeiten kein Hauptbeschäftigungsfeld darstellt, können auch die unterschiedlichen Aus- und Fortbildungssituationen sowie das Erfahrungswissen Grund für unterschiedliche Entscheidungsqualitäten darstellen.

³⁷⁷ *Hornmann*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2010, 292. Dem ist zumindest insoweit zuzustimmen, als es sich um weitreichende Befugnisübertragungen, wie die Mitnahme zur Dienststelle (z.B. § 5 Abs. 3 Sächs SWG; § 2 Abs.1 Nr. 1 HFPG i.V.m. § 18 Abs. 4 HSOG; § 1 Abs. 4 FPolDG BW i.V.m. § 26 Abs. 2 Satz 3 BW PolG), die Durchsuchung von Personen oder Sachen (z.B. § 2 Abs.1 Nr. 1 HFPG i.V.m. § 18 Abs. 4 HSOG; § 1 Abs. 4 FPolDG BW i.V.m. § 29 BWPoG) die Ingewahrsamnahme (z.B. § 1 Abs. 4 FPolDG BW i.V.m. § 28 BWPoG), das Betreten und Durchsuchen von Wohnungen (z.B. § 1 Abs. 4 FPolDG BW i.V.m. § 31 BWPoG), Befugnisse nach der polizeilichen Generalklausel (z.B. § 1 Abs. 4 FPolDG BW i.V.m. §§ 1, 3 BWPoG; § 2 Abs.1 Nr. 1 HFPG i.V.m. § 11 HSOG) oder die Anwendung von Zwangsmitteln (z.B. § 9 Abs. 1 Satz 2 Sächs SWG i.V.m. § 32 Sächs PolG, § 4 Abs. 1, § 5 Abs. 2 und 3 sowie § 6 Sächs SWG; § 1 Abs. 4 FPolDG BW i.V.m. §§ 49 ff. BWPoG) handelt.

³⁷⁸ *Dreier*, Art. 33 Rn. 62, BVerfGE 9, 268, 284; BVerfGE 57, 55, 59.

³⁷⁹ *Dreier*, Art. 33 Rn. 62.

cher Aufgaben entgegen, die auf hoheitsrechtlichen Befugnissen und grundrechtsrelevanten Eingriffsbefugnissen beruhen.

2.5. Fazit

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass verschiedene Privatisierungsvarianten in der Polizei zur Anwendung kommen, deren Einführung auch im Zusammenhang mit den neuen Steuerungselementen steht. Die Privatisierung der Verantwortung, der Organisationsform und der Aufgabe sind aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen nicht relevant, wohingegen der Privatisierung der Handlungsform gerade im Beschaffungswesen eine große Bedeutung zukommt. Die wichtigste, aber auch rechtlich problematischste Privatisierungsform stellt die Privatisierung der ausführenden Hand dar, die grundsätzlich möglich ist, jedoch durch das Gewaltmonopol, die Grundrechte, das Sozial- und Rechtsstaatsprinzip sowie die Grundsätze des Berufsbeamtentums beschränkt wird.

3 Dezentralisierung als Folge der neuen Steuerungselemente

Eine der umfassendsten Veränderungen, die sich durch die neuen Steuerungselemente in den Polizeien abzeichnet, ist die zunehmende Dezentralisierung. Mit dem Ziel einer flachen Führungs- und Organisationsstruktur werden Ressourcen- und Sachverantwortlichkeiten verlagert und Leitbilder, Zielvereinbarungen und funktionsübergreifende Controllingsysteme als Orientierungs- und Kontrollmechanismen installiert. Die häufig unter dem Stichwort *Lean Management* zusammengefassten Reformen beinhalten oft umfassende Hierarchieabbaumaßnahmen, um eine flexible und unbürokratische Verwaltungsstruktur zu bilden.³⁸⁰ In diesem Punkt weisen die neuen Steuerungselemente große Ähnlichkeiten mit dem Community Policing Ansatz auf, der zum Zweck der Flexibilisierung und der Schaffung regionaler Verantwortlichkeiten ebenfalls eine Dezentralisierungstendenz beinhaltet.³⁸¹ Die Berücksichtigung verschiedener regionaler Probleme und Erfordernisse ist dabei entscheidend für eine bürgernahe Polizeiarbeit.³⁸²

In den Polizeien findet die verstärkte Dezentralisierung insbesondere in zweifacher Hinsicht statt: einerseits werden durch Haushaltsreformen und die Einführung einer dezentralen, outputorientierten Budgetierung Kompetenzen im Bereich der Personalverwaltung sowie der Finanz- und Sachmittelverwaltung auf nachgeordnete

³⁸⁰ Jones, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 32 (2009), 338, 339 f.; Jann, in: Blanke/von Bandemer/Nullmeier u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005b, 154; Jann, in: Blanke/von Bandemer/Nullmeier u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005a, 74, 78.

³⁸¹ Feltes, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 25 (2002), 48, 54 f.

³⁸² Feltes, in: Fehérváry/Stangl (Hrsg.), Polizei zwischen Europa und den Regionen – Analysen disparenter Entwicklungen, 2001, 119, 128 f.

Dienststellen verlagert,³⁸³ andererseits wird auch die Sach- und Ergebnisverantwortung weitgehend auf nachgeordnete Dienststellen übertragen. Ergänzend zu den erweiterten Spielräumen der dezentralen Organisationseinheiten wird die Erfüllung bestimmter bundes- bzw. landesweiter Zielvorgaben in vielen Polizeien durch umfassende Controllingverfahren sichergestellt.

Im Nachfolgenden werden die Dezentralisierungsmaßnahmen und ihre Auswirkung auf die Handlungsmuster der Polizei dargestellt und auf ihre Vereinbarkeit mit dem gesetzlichen Auftrag der Polizei und den zugrundeliegenden rechtlichen Rahmenbedingungen untersucht.

3.1 Dezentrale Ressourcenverantwortung

3.1.1 Dezentrale Budgetierung als Bestandteil neuer Steuerungselemente

Durch die dezentrale Budgetierung werden Entscheidungsbefugnisse bezüglich Personal-, Sach- und Finanzmittel mit dem Ziel der optimalen Ressourcenallokation und der Verbesserung der polizeilichen Aufgabenerfüllung denjenigen Entscheidungsebenen zugewiesen, bei denen auch die fachliche Verantwortung liegt.³⁸⁴ Ressourcenverwaltungs- und Budgetierungsreformen zählten zu den ersten umfassend eingeführten neuen Steuerungsinstrumenten in den deutschen Polizeien und bereits 1998 waren Budgetierung und dezentrale Ressourcenverwaltung in vielen Polizeien etabliert oder befanden sich zumindest in einem Einführungsstadium.³⁸⁵ In nahezu allen Polizeien wurde mittlerweile eine dezentrale Ressourcenverantwortung eingeführt, wobei hinsichtlich des Dezentralisierungsgrades wesentliche Unterschiede bestehen. Die Unterschiede liegen sowohl in der Dezentralisierungstiefe, also der Frage, bis zu welcher Behördenebene die Kompetenzen delegiert werden, als auch im Umfang der zur Disposition gestellten Haushaltsgruppen, der gegenseitigen Deckungsfähigkeit und der Übertragbarkeit auf folgende Haushaltsjahre. Die gegenseitige Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit verschiedener Ausgaben ist mittlerweile in den §§ 19, 20 der Landeshaushaltsgesetze geregelt, wobei den Parlamenten bei der Aufstellung des Haushaltsplans die Möglichkeit zur näheren Konkretisierung eingeräumt wird.³⁸⁶ Während sich die dezentrale Verantwortlichkeit anfänglich

³⁸³ *Promberger/Koler/Koschar*, Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung in der Polizei, 2005, 44.

³⁸⁴ *Promberger/Koler/Koschar*, Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung in der Polizei, 2005, 49; *Wehe*, Die Polizei 89 (1998), 13.

³⁸⁵ Vgl. Kapitel II, Unterpunkt 4.

³⁸⁶ Die Landeshaushaltsordnungen verwenden hier ähnliche Regelungen. In § 19 werden Ausgaben für Investitionen (teils auch für Investitionsfördermaßnahmen, wie z.B. in § 19 Satz 1 der LHO Niedersachsen) und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen für übertragbar erklärt. Weitere Ausgaben können durch den Haushaltsplan für übertragbar erklärt werden, wenn dies die wirtschaftliche und sparsame Verwendung fördert. § 20 der Landeshaushaltsordnungen betrifft die gegenseitige Deckungsfähigkeit. Hinsichtlich der Deckungsfähigkeit unterscheiden sich die Haushaltsordnungen voneinander. Grundsätzlich wird dem Haushaltsplan jedoch eine nähere Ausgestaltung überlassen.

hauptsächlich auf Finanz- und Sachmittel beschränkte, erstreckt sie sich inzwischen teilweise auch auf Personalressourcen. So wurde beispielsweise in Bayern die dezentrale Ressourcenverantwortung bereits ein Jahr nach ihrer Einführung im Jahr 1999 auch auf die Stellenbewirtschaftungs- und Ernennungsbefugnis bis einschließlich der Besoldungsgruppe A 12 auf die dem Innenministerium nachgeordneten Behörden übertragen,³⁸⁷ im Saarland beschränkt sich die dezentrale Kostenverantwortung hingegen auf Ausgaben der Verwaltung und auf die Bewirtschaftung und den Unterhalt von Grundstücken, Gebäuden und Räumen.³⁸⁸ Teilweise ist die Ressourcenverantwortung nur den Mittelbehörden übertragen, teils findet die Übertragung bis auf die unterste Behördenebene statt oder die Entscheidung über die Delegation auf die unterste Behördenebene wurde den Mittelbehörden übertragen.

3.1.2 Wechsel von der in- zur outputorientierten Budgetierung

Der Wechsel von der inputorientierten zur outputorientierten Budgetierung stellt eine weitere Konsequenz der neuen Steuerungselemente dar. Im Rahmen der inputorientierten Budgetierung werden Ausgaben und Einnahmen regelmäßig getrennt geführt, so dass systematische Erkenntnisse über Mittelherkunft und Mittelverwendung und damit auch über die Effizienz des Verwaltungshandelns nicht erzielt werden können.³⁸⁹ Damit ist die inputorientierte Budgetierung zwar geeignet, vorgenommene Ausgaben abzubilden, ermöglicht aber keine Aussage über den dadurch erzielten Mehrwert. Die outputorientierte Budgetierung differenziert hingegen nicht nach Kostenarten, sondern nach Kostenträgern und setzt damit eine Kostenleistungsrechnung voraus.³⁹⁰ Dabei werden gemeinsam mit den Budgetvorgaben auch Ziele vorgegeben und Handlungsschwerpunkte für das nächste Haushaltsjahr vereinbart.³⁹¹ Der vergrößerte Spielraum, den die nachgeordneten Dienststellen durch die dezentrale Budgetierung erhalten, wird durch die Verknüpfung der zugeteilten Ressourcen mit vorgegebenen Leistungserwartungen konkretisiert, um ein Steuerungsvakuum zu vermeiden.³⁹² Eine enge Verknüpfung der Budgetierung mit Leistungserwartungen und Zielvorgaben ist beispielsweise im niedersächsischen Projekt *WPM* verankert, das als polizeispezifische Ausprägung im Rahmen des landeswei-

³⁸⁷ *Bayerisches Staatsministerium des Innern*, Steuerung und Management in den Polizeien der Länder und des Bundes – Betrag Bayerns (internes Dokument), 2009, 6. Zu der Auswertung von Modellversuchen der Personalausgabenbudgetierung in Rheinland-Pfalz siehe z.B. *Keilmann*, Die öffentliche Verwaltung 2000, 8 ff.

³⁸⁸ *Ministerium für Inneres und Europaangelegenheiten Saarland*, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte in der Polizei des Saarlandes (internes Dokument), 2009, 6.

³⁸⁹ *Promberger/Koler/Koschar*, Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung in der Polizei, 2005, 46.

³⁹⁰ *Promberger/Koler/Koschar*, Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung in der Polizei, 2005, 47.

³⁹¹ *Hopp/Göbel*, 3. Aufl. (2008), Management in der öffentlichen Verwaltung, 140.

³⁹² *Hopp/Göbel*, 3. Aufl. (2008), Management in der öffentlichen Verwaltung, 140, *Bals*, in: *Blanke/von Bandemer/Nullmeier u.a.* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, 329, 335.

ten Projekts *LoHN* nach Pilotversuchen in den Jahren 2003 bis 2005 zum Haushalt 2007 eingeführt wurde.³⁹³ Im Rahmen von *WPM* wurde die dezentrale Budgetierung, die in Niedersachsen auch als AKV-Prinzip (Aufgabe-Kompetenz-Verantwortung) bezeichnet wird,³⁹⁴ mit Leistungs- und Zielvereinbarungen verknüpft. Mit dem Ziel der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung durch die Verknüpfung von Haushaltsmitteln mit Prozessen und Ergebnissen und die dezentrale Zusammenführung von Fach-, Personal- und Ressourcenverantwortung wird eine Verknüpfung von haushälterischen Aspekten mit Steuerungsaspekten und langfristigen Strategien verwirklicht.

3.1.3 Auswirkungen auf polizeiliche Handlungsmuster

Die dezentrale Budgetierung und die gesteigerte Ressourcenverantwortung wirken sich auf polizeiliche Handlungsmuster aus. Die Instrumente sind grundsätzlich geeignet, zu einer Verbesserung der Polizeiarbeit zu führen, weil Fachwissen und Finanzverantwortung dadurch einheitlich ausgeübt werden und Ressourceneinsatz und Ressourcenbeschaffung auf lokaler Ebene direkt auf den tatsächlichen Bedarf abgestellt werden können. Durch die Übertragung der Finanzierungsverantwortung auf die örtlichen Behörden trägt die dezentrale Ressourcenverantwortung aber auch dazu bei, polizeiliche Maßnahmen von ökonomischen Kriterien abhängig zu machen. Notwendige und wünschenswerte Handlungen müssen auf lokaler Ebene auf ihre Realisierbarkeit und Prioritäten überprüft werden. Dies kann dazu führen, dass innovative, noch nicht auf ihre Wirksamkeit hin überprüfte Maßnahmen eher restriktiv gehandhabt werden.

Die dezentrale Ressourcenverantwortung führt auch zu einer Entpolitisierung der Finanzierungsentscheidungen, da nicht mehr alle Kostenentscheidungen auf politischer Ebene, sondern auch in den dezentralen Verwaltungseinheiten getroffen werden.³⁹⁵ Dieser Kompetenzzuwachs der Fachbehörden wird jedoch dadurch relativiert, dass die übergeordneten Rahmenbedingungen der Budgetierung und die zur Disposition gestellten Mittel nach wie vor durch die politischen Entscheidungsträger festgelegt werden.

Die zunehmende Dezentralisierung bringt außerdem den Verlust klassischer Kontrollmechanismen mit sich, die sowohl die demokratische Legitimation der Handlungen garantieren als auch den Gesetzesvollzug überwachen.³⁹⁶ Durch ein umfassendes Controllingssystem können übermäßige Verselbständigungen einzelner Behörden jedoch verhindert werden und bundes- oder landesweit einheitliche

³⁹³ *Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport*, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte in der Polizei des Landes Niedersachsen (internes Dokument), 2009, 9.

³⁹⁴ *Lange/Schenck*, Polizei im kooperativen Staat, 2004, 174.

³⁹⁵ *Budäus/Behm/Adam*, Verwaltung und Management 10 (2004), 228, 231; *Dreher/Feltes*, Kriminalistik 52 (1998), 635, 637.

³⁹⁶ *Promberger/Koler/Koschar*, Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung in der Polizei, 2005, 45.

Standards gesichert werden. Dennoch ist nicht ausgeschlossen, dass die flexible, behördenpezifische Handhabung zu verschiedenen Schwerpunktsetzungen führt und durch unterschiedliche Ressourceneinsätze im bundes- oder landesweiten Vergleich Ungleichbehandlungen auftreten.

3.1.4 Fazit

Die Erfahrungen der Modellbehörden divergieren stark. Eine Untersuchung der Reformen in Nordrhein-Westfalen ergab in einigen Behörden beispielsweise beachtliche Einsparungen, die unter anderem auf den pfleglicheren und sparsameren Umgang der Mitarbeiter mit Sachmitteln und die Bemühung um kostenbewusstere Beschaffungsvorgänge zurückgeführt wurden.³⁹⁷ Andererseits wurden bereits in den Pilotprojekten verschiedene Schwierigkeiten festgestellt, da auch neue Budgetierungsmodelle nicht zu Ressourcenmehrungen führen und der Anteil an fremdbestimmten Kosten eine große Rolle spielt. So sind zum Beispiel Gutachter- oder Dolmetscherkosten und Kosten für Eileinsätze nur langfristig über eine erfolgreiche Präventionsarbeit zu beeinflussen, nicht jedoch durch eine kurzfristige Reduzierung erforderlicher repressiver Maßnahmen.

Entscheidende Erfolgskriterien für die dezentrale Ressourcenverantwortung sind ein angemessener finanzieller Spielraum für die budgetierten Behörden, die gegenseitige Deckungsfähigkeit und haushaltsjahrübergreifende Übertragbarkeit der Mittel und eine umfassende Dispositionsfreiheit hinsichtlich eingesparter Mittel. Das Bewusstsein, dass Einsparungen nicht gleichzeitig zu Budgetkürzungen im nächsten Haushaltsjahr führen, sondern der eigenen Dienststelle zugutekommen, kann zu einem verantwortungsvollen Umgang mit den zur Verfügung stehenden Mitteln beitragen. So kann auch das sogenannte Dezemberfieber, also die Tendenz, überschüssige Mittel zum Jahresende in jedem Fall auszugeben, um sie nicht zu verlieren, begrenzt werden und eine vom Haushaltsjahr unabhängige, an der tatsächlichen Notwendigkeit zur polizeilichen Aufgabenerfüllung orientierte Mittelverwendung erreicht werden.

3.2 Dezentrale Sachverantwortung am Beispiel von Zielvereinbarungen

Trotz der fortschreitenden Zentralisierungs- und Europäisierungstendenz der Polizeiarbeit³⁹⁸ zeichnet sich durch die Einführung der neuen Steuerungselemente auch hinsichtlich der Sachverantwortung eine zunehmende Dezentralisierung ab. Sie ist nicht nur einer der inhaltlichen Schwerpunkte der neuen Steuerungselemente, sondern zugleich auch ein Wesensmerkmal ihres Einführungsprozesses. In verschiedenen Pilotprojekten wurden die neuen Steuerungselemente zunächst häufig nur in einzelnen Behörden eingeführt, so dass divergierende Entwicklungen bundes- und landeseinheitlichen Konzepten vorgingen. Die konsequente Umsetzung neuer

³⁹⁷ Lange/Schenck, Polizei im kooperativen Staat, 2004, 268.

³⁹⁸ Vgl. Kapitel II, Unterpunkt 3.2.3.

Steuerungselemente hing großteils vom individuellen Engagement einzelner Führungspersönlichkeiten ab, das je nach persönlichem Ausbildungs- und Erfahrungshintergrund und subjektiver Überzeugung stark variierte. Erst nach den Auswertungen verschiedener Pilotprojekte etablierten sich auch bundes- und landesweit einheitliche Systeme wie das landesweite Controllingssystem der Polizeien in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, des Bundes und des Bundeskriminalamts.

3.2.1 Zielvereinbarungen als Bestandteil neuer Steuerungselemente

Im Rahmen der Dezentralisierungsansätze haben mit Ausnahme von Thüringen alle Polizeien Zielvereinbarungsverfahren etabliert, die jedoch in ihrer Ausgestaltung stark variieren. Gemeinsames Merkmal der Zielvereinbarungen ist die Erstellung von grundlegenden strategischen Zielvorgaben zwischen den Beteiligten, die in Eigenverantwortung umzusetzen sind und in regelmäßigen Zeitabständen überprüft werden. Inhaltliche Unterschiede bestehen hingegen bezüglich den Beteiligten, den Vereinbarungszeiträumen, der inhaltlichen Ausgestaltung, der Reichweite oder dem Grad der Mitbestimmungsmöglichkeiten nachgeordneter Behörden.³⁹⁹ Nicht für alle polizeilichen Tätigkeitsbereiche eignen sich Zielvereinbarungen gleichermaßen: Dienste mit vorwiegend fremdveranlassten Einsätzen wie der Wach- und Wechseldienste eignen sich weniger für Zielvereinbarungen als Bereiche mit langfristig planbaren Maßnahmen, etwa im Bereich der Verkehrsüberwachung oder der Bereitschaftspolizei.⁴⁰⁰

Die Zielfestlegung findet entweder auf externer Ebene durch Zielvereinbarungen und Kooperationsverträge mit außerpolizeilichen Akteuren, Behörden und politischen Gremien oder innerhalb der Polizeiorganisation statt. Polizeiinterne Zielvereinbarungen zwischen den Ministerien und nachgeordneten Behörden umfassen meist strategische, landesweite Ziele, die für ein oder mehrere Jahre festgelegt werden. Auch zwischen den Mittelbehörden und den ihnen nachgeordneten Einheiten finden Zielvereinbarungen statt, meist beziehen sich diese aber nicht auf die grundlegende strategische Ausrichtung, sondern gestalten diese durch konkrete und messbare Kennzahlen und operative Ziele aus. Die Zielfestlegung erfolgt entweder mittels eines tatsächlichen Aushandlungsprozesses im Sinne einer echten Zielvereinbarung oder wird von oben, also von der Politik oder den zuständigen Ministerien im Sinne einer Zielvorgabe einseitig vorgegeben. Letztere Vorgehensweise stößt innerhalb der Polizei regelmäßig auf Kritik, da die Zielfindungsprozesse in den

³⁹⁹ Davon abzugrenzen sind mitarbeiterbezogene Zielvereinbarungen, die in regelmäßigen Mitarbeitergesprächen thematisiert werden und sich nicht auf die strategische Ausrichtung der Gesamtorganisation, sondern auf konkrete Ziele einzelner Mitarbeiter beziehen, wie etwa Karriereplanung, Fortbildungsmaßnahmen oder individuelle Veränderungswünsche.

⁴⁰⁰ *Lange/Schenck*, Polizei im kooperativen Staat, 2004, 329.

nachgeordneten Behörden nicht als echte Vereinbarung, sondern als Zieldiktat empfunden werden.⁴⁰¹

Die Ausgestaltung der Zielvereinbarungssysteme ist vielseitig: in Brandenburg wurden beispielsweise bis zum Jahr 2010 auf Landesebene in mehrjährigen Abständen längerfristige Wirkungsziele zwischen dem Innenministerium und den Polizeibehörden und -einrichtungen vereinbart, auf den unteren Ebenen wurden jährlich kurz- und mittelfristige Wirkungs- und Ergebnisziele festgelegt.⁴⁰² In Baden-Württemberg wurden Leitziele, Strategie und die strategischen Ziele der Balanced Scorecard durch ein Entwicklungsgremium erarbeitet, wobei die Zielvereinbarungen so ausgestaltet wurden, dass genügend Raum für die Berücksichtigung örtlicher Gegebenheiten und die Möglichkeit einer dezentral unterschiedlichen Schwerpunktsetzung gewährt wird.⁴⁰³ In Niedersachsen finden auf Basis der strategischen Ausrichtung *Sicheres Niedersachsen 2015* Zielvereinbarungen zwischen dem Landespräsidium und den nachgeordneten Behörden statt, die sich schwerpunktmäßig auf fachliche Leistungsziele, aber auch auf Finanzziele sowie Kosten- und Leistungspläne beziehen.⁴⁰⁴ Die strategische Zielsetzung der Niedersächsischen Polizei lässt sich wie folgt abbilden.

⁴⁰¹ *Promberger/Koler/Koschar*, Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung in der Polizei, 2005, 37; *Lange/Schenck*, Polizei im kooperativen Staat, 2004, 328.

⁴⁰² *Ministerium des Innern Brandenburg*, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte in der Polizei des Landes Brandenburg (internes Dokument), 2009, 9.

⁴⁰³ *Innenministerium Baden-Württemberg*, Steuerungs- und Managementkonzept der Polizei Baden-Württemberg (internes Dokument), 2009, 8.

⁴⁰⁴ *Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport*, Darstellung der Steuerungs- und Managementinstrumente in der Polizei des Landes Niedersachsen (internes Dokument), 2009, 11 f.

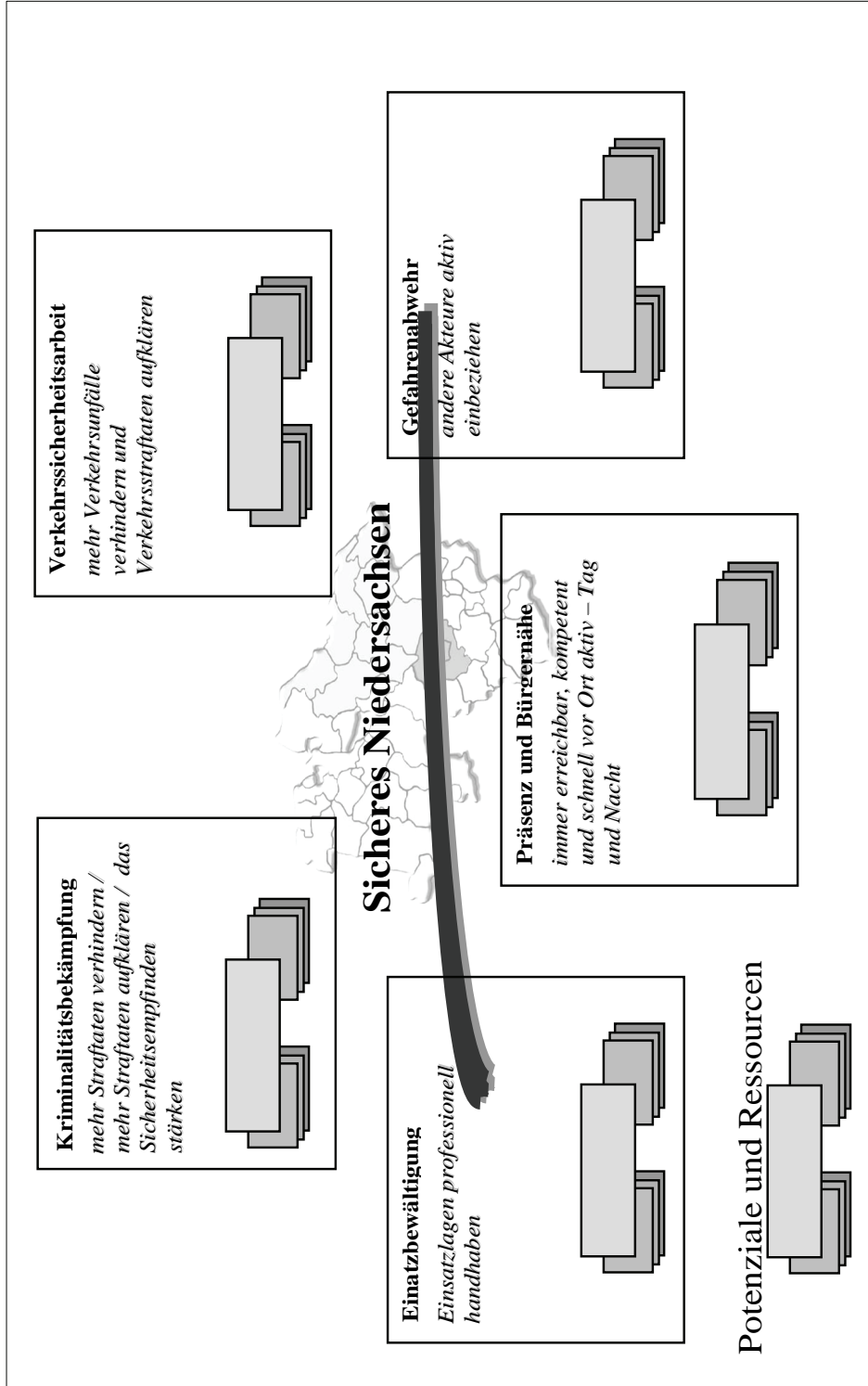


Abb. 4: Strategische Zielsetzung der Niedersächsischen Polizei. Quelle: Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte in der Polizei des Landes Niedersachsen (2009), 10.

In Nordrhein-Westfalen wurde mit Erlass vom 30. September 2005 das landesweite Zielvereinbarungsverfahren hingegen durch ein Verfahren ersetzt, das „die Verantwortung und Verantwortlichkeit der Behörden für die Sicherheitslage in ihrem Zuständigkeitsbereich stärkt“.⁴⁰⁵ Seit dem Jahr 2006 werden dort daher keine Landesziele mehr vereinbart und die strategische Ausrichtung der Polizei erfolgt anhand von behördenspezifischen Sicherheitsprogrammen, die durch Betrachtung der örtlichen Sicherheitslage in den Kreispolizeibehörden entwickelt werden. Auch die behördenspezifischen Sicherheitsprogramme lassen aber eine fortschreitende Dezentralisierung erkennen.

3.2.2 Rechtliche Qualität der Zielvereinbarungen

Um die Auswirkungen von Zielvereinbarungen auf polizeiliche Handlungsmuster beurteilen zu können, ist eine Bestimmung ihrer Rechtsnatur und ihres Verbindlichkeitsgrads erforderlich.

3.2.2.1 Verwaltungsakte

Die wichtigste Handlungsform in der Verwaltung ist der Verwaltungsakt. Zielvereinbarungen können jedoch nicht unter diese Handlungsform subsumiert werden, da sie gerade keine verbindlichen Einzelfallregelungen, sondern allgemeine Zielerklärungen beinhalten und statt unmittelbarer Außenwirkungen lediglich eine verwaltungsinterne Bindung besteht.

3.2.2.2 Rechtsverordnungen und Satzungen

Auch Rechtsverordnungen und Satzungen sind nicht mit Zielvereinbarungen vergleichbar. Während Zielvereinbarungen strategische Ziele bestimmen und ohne besondere formelle Anforderungen in einem innerbehördlichen Prozess festgelegt werden, müssen Satzungen und Rechtsverordnungen strikten Formerfordernissen genügen und entfalten eine unmittelbare Außenwirkung.

3.2.2.3 Vertragliche Bindungen

Im Zusammenhang mit Zielvereinbarungssystemen wird auch von Kontraktmanagement gesprochen, was die Annahme vertraglicher Vereinbarungen, etwa zivilrechtlicher Werkverträge oder öffentlich-rechtlicher Verträge nahe legt. Bei innerpolizeilichen Vereinbarungen werden beide Vereinbarungspartner jeweils als Vertreter für dieselbe Landespolizei und damit für dieselbe juristische Person tätig, so dass sich die Frage stellt, ob solche Vereinbarungen überhaupt Vertragsqualität ha-

⁴⁰⁵ *Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen*, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte in der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen (internes Dokument), 2009, 7.

ben können und gerichtlich einklagbar sind. In Anlehnung an die zivilrechtliche Regelung zum Insichvertrag könnte einerseits davon ausgegangen werden, dass verschiedene Organisationseinheiten einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, soweit sie eigene und möglicherweise gegensätzliche Interessen vertreten, miteinander auch rechtsverbindliche Vereinbarungen in Form von Verträgen schließen können.⁴⁰⁶ Andererseits kann nicht jede Vereinbarung zwischen über- und untergeordneten Behörden als vertragliche und einklagbare Regelung interpretiert werden. Die verwaltungsrechtlichen Weisungs- und Aufsichtsverhältnisse sind Ausdruck dessen, dass zum Zweck einer einheitlichen Rechtsausübung und Rechtssicherheit Vorgaben der übergeordneten Behörde nicht im Sinne einer echten Vertragsfreiheit zur Disposition stehen, sondern nur unter engen Voraussetzungen gerichtlich überprüft werden können.

Den Beteiligten polizeiinterner Zielvereinbarungen fehlt es jedoch regelmäßig an dem für einen Vertrag erforderlichen Willen zur rechtsverbindlichen Verpflichtung. Zwar sollen alle Beteiligten eine bestmögliche Zielverwirklichung anstreben, tatsächliche vertragliche Rechtsfolgen für Abweichungen wie Kündigungsrechte, Schadensersatz oder Vertragsstrafen sind jedoch nicht die intendierte Folge abweichenden Verhaltens. Die Rechtspflichten erfolgen nicht ausschließlich aus den Zielvereinbarungen selbst, sondern aus der Amtspflicht der Beteiligten, die ihnen auferlegten Pflichten bestmöglich zu erfüllen, sich an dienstliche Vorgaben oder Vereinbarungen zu halten und diese umzusetzen. Die periodische Überprüfung von Zielvereinbarungen findet daher nicht anhand gezielter Untersuchungen eventueller Vertragsverstöße und sich daraus ergebender rechtlicher Ansprüche statt, sondern mittels Controllingverfahren im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses. Rechtliche Konsequenzen sind nur in den Fällen erforderlich, in denen ein vereinbarungswidriges Verhalten auch den Tatbestand einer Amtspflichtverletzung erfüllt. Budget- oder personalrechtliche Konsequenzen sind jedoch nicht ausgeschlossen, wenn die Inhalte von Zielvereinbarungen über längere Zeiträume aufgrund Verschuldens des Behördenleiters oder eines sonstigen Verantwortlichen nicht umgesetzt werden. Insbesondere bezüglich der landesweiten Ziele, die nicht der freien Willensbildung nachgeordneter Behörden unterliegen, kann von zivilrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Verträgen mangels Willensfreiheit der nachgeordneten Behörde und mangels verbindlicher Rechtsfolgen von Vertragsverstößen daher nicht ausgegangen werden.

⁴⁰⁶ Behörden können einander durchaus in einer Vertragspartnerkonstellation gegenüberstehen. So stellte das Bundesverwaltungsgericht fest, dass ein Insichprozess zwischen zwei Behörden eines Rechtsträgers nicht zwingend unzulässig ist (vgl. BVerwGE 45, 207 ff.). Voraussetzung dafür ist aber, dass der Insichprozess ausdrücklich gesetzlich vorgesehen ist oder dass er im Ausnahmefall erforderlich ist, um einer Behörde die Verfolgung einer Rechtsverletzung zu ermöglichen.

3.2.2.4 Verwaltungsvorschriften

Verwaltungsvorschriften (auch innerdienstliche Weisungen oder Erlasse) sind verwaltungsinterne generell-abstrakte Regelungen einer Behörde gegenüber der nachgeordneten Behörde oder eines Vorgesetzten gegenüber seinen Mitarbeitern ohne unmittelbare Außenwirkung. Sie werden vor allem in Form von Organisations-, Verfahrens- und Dienstvorschriften, Gesetzesauslegenden, Gesetzesinterpretierenden, ermessenslenkenden oder gesetzvertretenden Verwaltungsvorschriften erlassen.

Von innerdienstlichen Weisungen unterscheiden sich Zielvereinbarungen durch die sich bereits aus dem Wortlaut ergebende, wenn auch in der Praxis unterschiedlich verwirklichte Mitbestimmungsmöglichkeit der nachgeordneten Behörden. Die Intension der Zielvereinbarungen unterscheidet sich daher maßgeblich von derjenigen der Weisung: sie dienen hauptsächlich einer verstärkten Mitbestimmung der Behörden und einer Motivationssteigerung, die festgelegten Ziele auch zu erreichen. Flexibilität, geteilte Machtverhältnisse, die Bildung autonomer Untereinheiten sowie eine Betonung der regionalen Verantwortung kommen darin zum Ausdruck und gelten als Schlüsselwörter für das Polizeimanagement.⁴⁰⁷ Außerdem sind Zielvereinbarungen auch in Konstellationen denkbar, in denen Weisungen nicht greifen, wie etwa zwischen gleichrangigen Behörden oder gegenüber externen Akteuren.

3.2.2.5 Eigenständige Konstrukte

Zielvereinbarungen sind daher nicht unter eines der traditionellen Handlungsmittel der Verwaltungen zu subsumieren. Sie sind eigenständige Konstrukte zur Führung und strategischen Ausrichtung der Behörde. Innerpolizeiliche Zielvereinbarungen sind am ehesten mit Verwaltungsvorschriften zu vergleichen, welche die innerpolizeiliche Zusammenarbeit regeln und eine Konkretisierung des Gesetzesvollzugs darstellen, mit der Besonderheit, dass sie –zumindest teilweise – zur beiderseitigen Disposition stehen. Zielvereinbarungen mit externen Akteuren gleichen dagegen eher vertraglichen Regelungen, beinhalten jedoch in ihrer Ausführung lediglich gemeinschaftliche Absichtserklärungen und keine vertraglichen Bindungen mit einklagbaren Rechtsfolgen bei eventuellen Verstößen.

3.2.3 Auswirkungen auf polizeiliche Handlungsmuster

3.2.3.1 Zielvorgaben als Einschränkung des Legalitätsprinzips

Aufgrund ihrer verbindlichen Zielfestlegung können Zielvereinbarungen eine Veränderung polizeilicher Handlungsmuster bewirken. Der Schwerpunkt und die strategische Ausrichtung werden verbindlich festgelegt und führen zu einer Selektion und Gewichtung der Ziele. Daraus könnte der Rückschluss gezogen werden, dass es zumindest temporär zu einer Unterteilung in wichtige und weniger wichtige Aufga-

⁴⁰⁷ Feltes, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 25 (2002), 48, 52.

benbereiche kommt und möglicherweise nicht mehr alle Rechtsverstöße, sondern gezielt die in den Zielvereinbarungen thematisierten Problemfelder im Fokus stehen. Eine solche Interpretation ist grundsätzlich geeignet, die Einhaltung des Legalitätsprinzips zu gefährden.⁴⁰⁸ Eine Selektion polizeilicher Einsätze ist bei begrenzten Ressourcen jedoch ohnehin erforderlich. Zu jeder Zeit an jedem Ort allen Rechtsverstößen nachzugehen oder ihnen vorzubeugen, würde unverhältnismäßige Kapazitäten verlangen und zudem massive Einschränkungen der Privatsphäre Betroffener mit sich bringen. Zielvereinbarungen dürfen daher nicht als willkürliche Einschränkung des Legalitätsprinzips oder als Freibrief verstanden werden, die in den Zielvereinbarungen nicht explizit erörterten Themenfelder zu vernachlässigen. Den Bedenken bezüglich der Verletzung des Legalitätsprinzips kann damit entgegengehalten werden, dass durch Zielvereinbarungen nur eine Regelung für die Verwendung disponibler Ressourcen erfolgt, ihnen im Verhältnis zum Legalitätsprinzip aber nur eine untergeordnete Relevanz zukommen kann. Sie rechtfertigen nicht Untätigkeit bei erforderlichem Eingriff, sondern dienen der Prioritätensetzung für längerfristige Strategien oder präventives Handeln. Ähnlich der strafrechtlichen Pflichtenkollision liegt in den Bereichen, denen dadurch möglicherweise weniger Aufmerksamkeit zukommt, kein rechtswidriges Unterlassen vor.⁴⁰⁹ Insgesamt können auch Zielvereinbarungen nicht von einer pflichtgemäßen Ermessensausübung befreien, in ihrem Rahmen können aber die jeweiligen Zielvereinbarungsschwerpunkte in die Ermessensentscheidungen einfließen. Dies entspricht auch der Normhierarchie, denn das gesetzlich verankerte Legalitätsprinzip darf nicht durch abweichende Vereinbarungen ausgehebelt werden. Insoweit kann von einer „Objektivierung“ der Problemauswahl gesprochen werden.⁴¹⁰

3.2.3.2 Kompetenzverlagerung durch Zielvereinbarungen

Durch Zielvereinbarungen wird nicht nur die Auswahl polizeilicher Aufgabenschwerpunkte modifiziert, sondern auch die Zuständigkeit für die Festlegung von Zielen beeinflusst.

Polizeiinterne Entscheidungskompetenzen

Durch die Einführung einheitlich geltender Bundes- oder Landesziele konzentriert sich die Kompetenz der Zielformulierung zu weiten Teilen auf die obersten Bundes- oder Landesbehörden oder zentrale Führungsgremien, so dass zunächst eher eine Vereinheitlichung als eine Dezentralisierung vermutet werden kann. Die fehlende Berücksichtigung regionaler Problemschwerpunkte wird daher häufig als Kritikpunkt angeführt. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass die nachgeordneten Behörden meist in die Zielformulierungsprozesse einbezogen werden. Außerdem lassen die teilweise sehr allgemein formulierten einheitlichen Bundes- und Landesziele

⁴⁰⁸ *Lange/Schenck*, Polizei im kooperativen Staat, 2004, 328.

⁴⁰⁹ *Lisken/Denninger*, 4. Aufl. (2007), Handbuch des Polizeirechts, 452.

⁴¹⁰ *Lange/Schenck*, Polizei im kooperativen Staat, 2004, 328.

Raum für weitere behördenspezifische Konkretisierungen im Sinn einer Zielpyramide. Exemplarisch zeigt die folgende Abbildung des Zielbildungsprozesses der Bundespolizei, wie die strategisch-politische Ausrichtung vom Ministerium vorgegeben wird, auf Behördenebene auf strategisch-polizeiliche Ziele übersetzt und auf Dienststellenebene durch operative Ziele konkretisiert wird. Die operative Zielverwirklichung wird den nachgeordneten Behörden großteils zur dezentralen und eigenständigen Entscheidung und Durchführung überlassen. Im Rahmen eines Benchmarking-Prozesses können die Zielerreichungsgrade dann verglichen und Methoden und Strategien ausgetauscht werden. Durch entsprechende Zielausgestaltungsspielräume und Kontrollsysteme kann verhindert werden, dass Behörden sich in unverhältnismäßigem Maß mit Landeszielen auseinandersetzen müssen, die in ihrem Zuständigkeitsbereich entweder überdurchschnittlich gut erfüllt oder gar nicht relevant sind.⁴¹¹ Trotz einheitlicher Landesziele zeichnet sich im Zielverwirklichungsprozess deshalb eine Dezentralisierung ab. Eine völlig dezentrale und eigenständige Zielfindung durch die regionalen Behörden wäre innerhalb der Polizei als Staatsbehörde mit einheitlichem gesetzlich vorgegebenem Handlungsauftrag ohnehin nicht zielführend.

⁴¹¹ Lange kritisiert hingegen, dass sich aufgrund von Landeszielen alle Behörden unabhängig von der tatsächlichen lokalen Relevanz mit den vorgegebenen Themen beschäftigen müssen. *Lange*, (25.10.2005), Vor- und Nachteile neuer Steuerungsmodelle in der Polizei, 12.

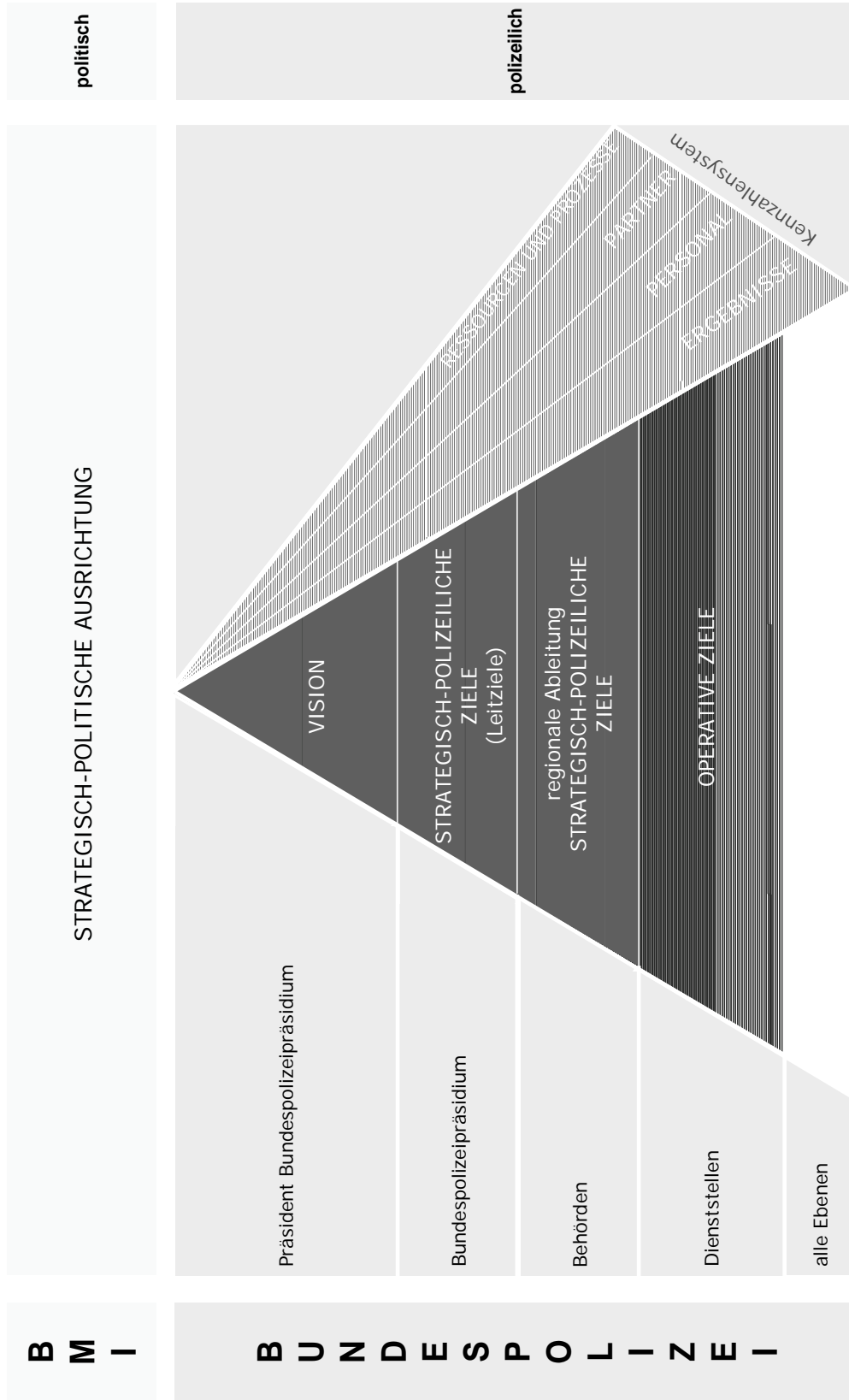


Abb. 5: Zielsystem der Bundespolizei. Quelle: Bundespolizeipräsidium, Stabsstelle Controlling, Beitrag der Bundespolizei zur Studie „Steuerung und Management der Polizeien der Länder und des Bundes“ (internes Dokument), 2009, 8.

Externe Entscheidungskompetenzen

Durch externe Zielvereinbarungen werden auch politische Verantwortungsträger, andere Verwaltungsbehörden oder Akteure von Ordnungspartnerschaften in die Zielformulierung mit einbezogen. Die Ziele polizeilichen Handelns unterliegen dann einem gewissen Fremdeinfluss, andere Denkansätze, aber auch andere Interessen finden Einzug. Aktuelle Tagesereignisse und die dazugehörigen Medienberichterstattungen wirken sich ebenso auf die Zielvereinbarungen aus wie politische und gesellschaftliche Interessen. Die professionellen und auf Erfahrungswissen aufbauenden Entscheidungen der Polizei werden durch äußere Einflüsse ersetzt oder zumindest ergänzt.⁴¹² Einerseits ist diese Vernetzung mit anderen Akteuren für eine erfolgreiche Zusammenarbeit erforderlich, andererseits besteht die Gefahr der Einbeziehung sachfremder Kriterien in die Zielformulierungen der Polizeien. Berücksichtigt man beispielsweise, dass kurzfristige und medienwirksame Reaktionen auf das aktuelle Tagesgeschehen oft als politische Notwendigkeit aufgefasst werden, so ist dies für eine langfristige Zielausrichtung und Zielformulierung eher kontraproduktiv.⁴¹³

3.2.3.3 Dezentrale Zielumsetzung

Durch die zunehmende Dezentralisierung und Verantwortungsübertragung auf nachgeordnete Behörden entwickeln sich dort unterschiedliche regionale Vorgehensweisen und Umsetzungsstrategien. Trotz identischer Ziele können verschiedene Behörden z.B. entweder die Präventionsarbeit verstärken oder besonders restriktive repressive Maßnahmen vornehmen. Inwieweit eine solche Vorgehensweise bei angrenzenden Zuständigkeitsbereichen aufgrund von Verdrängungseffekten überhaupt sinnvoll ist, sei an dieser Stelle dahingestellt. Fraglich ist aber, ob Ungleichbehandlungen aufgrund uneinheitlicher Zielumsetzungen den Grundsatz auf Gleichbehandlung nach Art. 3 GG verletzen. Nach Lange entzöge es „dem Rechtsstaat die Grundlage (...), wenn es bezüglich der gleichen Probleme in verschiedenen Behördenbereichen in der einen Behörde ein präventives und in der anderen Behörde ein repressives Vorgehen gäbe.“⁴¹⁴

3.2.3.3.1 Ungleichbehandlung durch unterschiedliche Behörden

Langes Bedenken hinsichtlich der Ungleichbehandlung können so grundsätzlich nicht geteilt werden. Zum einen handelt es sich beim grundrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz nur um einen Schutz der Grundrechtsträger vor Ungleichbehandlung von im Wesentlichen gleichen Tatbeständen bzw. Gleichbehandlung von im Wesentlichen ungleichen Tatbeständen innerhalb eines Verantwortungsbe-

⁴¹² *Promberger/Koler/Koschar*, Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung in der Polizei, 2005, 107.

⁴¹³ *Lange/Schenck*, Polizei im kooperativen Staat, 2004, 244.

⁴¹⁴ *Lange/Schenck*, Polizei im kooperativen Staat, 2004, 329.

reichs.⁴¹⁵ Dies gilt nicht nur für die unterschiedliche Praxis in verschiedenen Bundesländern, Verwaltungszweigen oder Gerichten, sondern auch für die Handhabung in verschiedenen Behörden. Das Bundesverfassungsgericht stellte diesbezüglich fest, dass die Gefahr unterschiedlicher behördlicher Entscheidungen nicht auszuschließen sei und noch keine Verletzung des Grundrechts aus Art. 3 GG vorliegt, wenn Behörden aufgrund verschiedenartiger Rechtsauslegung zu abweichenden Entscheidungen kommen.⁴¹⁶ Was im Fall zulässiger Rechtsauslegungen gilt, die eine planwidrige Regelungslücke voraussetzen, muss erst recht dann gelten, wenn vom Gesetzgeber bewusst die Möglichkeit zur Wahrnehmung von Ermessens- und Beurteilungsspielräumen eröffnet und diese auf die nachgeordneten Behörden übertragen wurde. Soweit unterschiedliche Behörden in ihren Zuständigkeitsbereichen daher unterschiedliche Maßnahmen bezüglich gleicher oder ähnlich gelagerter Sachverhalte vornehmen, ist dies nicht zu beanstanden, solange die Maßnahmen jeweils im Rahmen des Gesetzes und einer fehlerfreien Ermessensausübung erfolgen.

3.2.3.3.2 Ungleichbehandlung innerhalb einer Behörde

Problematischer erscheint es hingegen, wenn innerhalb einer Behörde zu verschiedenen Beurteilungszeitpunkten aufgrund wechselnder Zielvereinbarungen auf vergleichbare Vorfälle mit unterschiedlichen Maßnahmen reagiert wird. Auch hier gilt grundsätzlich, dass kein Anspruch auf eine bestimmte Handlung einer Behörde besteht, soweit mehrere Alternativen rechtlich zulässig sind. Auch ohne Zielvereinbarungen gäbe es nicht die Gewähr für eine ausnahmslose Gleichbehandlung aller vergleichbaren Sachverhalte, soweit Beurteilungs- und Ermessensspielräume eingeräumt werden. Solange die rechtlichen Vorschriften und Dienstverordnungen eingehalten werden und Beurteilungs- und Ermessensspielräume fehlerfrei wahrgenommen werden, gibt es regelmäßig keinen Anspruch auf eine bestimmte Entscheidung. Nur im Falle der Selbstbindung der Verwaltung, die durch eine gleichmäßige Verwaltungspraxis in gleichgelagerten Fällen eintritt, würde das Abweichen von der ständigen, durch Verwaltungsvorschriften festgelegten und regelmäßigen Verwaltungspraxis einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz darstellen. Allerdings sind Zielvereinbarungen, wie unter Kapitel III, Unterpunkt 3.2.2.4 bereits geschildert, nicht mit Verwaltungsvorschriften gleichzusetzen. Bereits ihr begrenzter Vereinbarungszeitraum deutet darauf hin, dass sie als flexibles strategisches Instrument auf die gesellschaftlichen Entwicklungen reagieren sollen und ihnen eine fortlaufende Überprüfung und Anpassung immanent ist. Auch ein subjektives Recht auf Einschreiten – sofern dies nicht bereits aus polizeirechtlichen Erwägungen aufgrund einer Ermessensreduzierung auf Null vorliegt – ergibt sich aus Art. 3 Abs. 1 GG grundsätzlich nicht.⁴¹⁷ Konkrete Handlungsvorgaben durch die oberste Landesbehörde würden zwar eine absolute Gleichbehandlung fördern, wären aber weder pra-

⁴¹⁵ Jarass/Pieroth, Art. 3, Rn. 8a.

⁴¹⁶ BVerfGE 75, 329, 437.

⁴¹⁷ Jarass/Pieroth, Art. 3, Rn. 12; von Münch/Kunig, Art. 3, Rn. 8.

xistauglich, noch gesetzlich gefordert. Die Delegation von Aufgaben und Verantwortung ist Grundvoraussetzung für ein funktionsfähiges mehrgliedriges Verwaltungssystem und erfordert einen gewissen Beurteilungsspielraum für die Verantwortlichen. In diesem Kontext muss aber bereits die Personalauswahl und -ausbildung sowie die ständige Personalkontrolle in den Prozess einer ordnungsgemäßen und umsichtigen Verantwortungsdelegation einbezogen werden, da hier der Grundstock und die Voraussetzungen für spätere korrekte Ermessensentscheidungen gelegt wird.

3.2.4 Fazit

Die in nahezu allen Polizeien umgesetzten Zielvereinbarungen beinhalten durch die teils bundes- bzw. landesweit wirkenden Absprachen ein gewisses Maß an Vereinheitlichung, tragen durch die weitgehende Kompetenzübertragung bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung und Durchführung jedoch auch zur zunehmenden Dezentralisierung bei. Die Möglichkeit der internen oder externen Festlegung verbindlicher Ziele bewirkt nicht nur eine Veränderung der inhaltlichen Schwerpunkte der polizeilichen Tätigkeit, sondern auch eine Verschiebung der Zuständigkeiten hinsichtlich der Festlegung von Zielen und Handlungsvorgaben.

3.3 Controlling als Konsequenz der Dezentralisierung

Die zunehmend dezentralen Organisations- und Zuständigkeitsstrukturen gehen in allen deutschen Polizeien mit einem Controllingverfahren einher.⁴¹⁸ Dadurch sollen einerseits entscheidungsrelevante Daten koordiniert und aufbereitet werden, andererseits aber auch übergeordnete Behörden über die Begebenheiten in den nachgeordneten Behörden informiert werden. Mögliche Gefahren dezentraler Strukturen wie Überschneidungen, Mehrarbeit durch parallele Vorgänge oder der fehlende Austausch von Erfahrungswerten können über Controllingsysteme ausgeglichen werden. Gerade in polizeilichen Spezialgebieten birgt eine umfassende Dezentralisierung die Gefahr von Wissensverlusten und der Entstehung zu kleiner, unproduktiver Einheiten ohne das notwendige, den Zuständigkeitsbereich überschreitende Fachwissen.

In Niedersachsen wurden Qualitätseinbußen und überlagernde Verantwortungsbereiche gerade in spezialisierten Aufgabenbereichen so z.B. auf die Überbetonung der Eigenverantwortlichkeit von Basisdienststellen mit möglichst dezentraler Aufgabenwahrnehmung zurückgeführt. Als Grund für Abweichungen der abstrakten Zuständigkeiten von der tatsächlichen Aufgabenwahrnehmung, für die Entstehung zu stark divergierender, inhomogener und schwer überschaubarer Organisationsformen sowie für unklare Verantwortlichkeiten wurde die Überbetonung dezentraler

⁴¹⁸ „To control“: englisch für „steuern, lenken, beherrschen, kontrollieren“ oder „regulieren“. Ein gängiger deutscher Begriff für den betriebswissenschaftlichen Fachterminus Controlling hat sich jedoch nicht durchgesetzt. *Promberger/Koler/Koschar*, Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung in der Polizei, 2005, 45.

Entscheidungskompetenzen bezüglich Fragen der Aufbau- und Ablauforganisation benannt. Diese Erkenntnisse haben in Niedersachsen schließlich zu einer Neuausrichtung der Polizei und zu verschiedenen Organisationsveränderungen geführt.⁴¹⁹

Mit der zunehmenden Dezentralisierung muss daher sowohl der Bestand zentraler Querschnittseinheiten erhalten und ausgebaut werden, als auch eine umfassende Koordinierung der dezentralen Behörden einhergehen. Landesweite Querschnittseinheiten bestehen insbesondere im Rahmen der Aus- und Fortbildungsinstitute, aber auch bei polizeilichen Spezialeinheiten wie Wasserschutzpolizeien, Hubschrauberstaffeln oder Bereitschaftspolizeien und Unterstützungseinheiten wie Funkbetriebszentralen oder Zentralstellen für Polizeitechnik.⁴²⁰ Durch die gezielte Bündelung bestimmter Aufgaben können somit trotz grundsätzlicher Dezentralisierung Synergieeffekte erzielt werden.⁴²¹

Auch die Anforderungen an eine demokratische Kontrolle, der Gleichbehandlungsgrundsatz und Abstimmungsfragen im Rahmen der zunehmenden nationalen und internationalen behördlichen Zusammenarbeit erfordern ein umfassendes Koordinationssystem als Gegengewicht zur Dezentralisierungsbewegung. Ein erhöhtes Maß an Kontrolle und Koordination beugt außerdem möglichem Machtmissbrauch und unkontrollierten Fehlentscheidungen durch die erweiterten Entscheidungsspielräume vor.⁴²² Die Controllingssysteme in den deutschen Polizeien dienen diesem Koordinierungs- und Kontrollbedarf.

3.3.1 Grundlagen des Controlling

3.3.1.1 Begriff

Auch wenn größtenteils ein gemeinsamer Konsens darüber besteht, was die wesentlichen Aufgaben des Controllings sind, haben sich sowohl in der bestehenden Literatur als auch in der polizeilichen Praxis eine Fülle unterschiedlicher Auffassungen und Schwerpunkte entwickelt, so dass eine einheitliche und umfassende Definition

⁴¹⁹ *Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport*, Darstellung der Steuerungs- und Managementinstrumente in der Polizei des Landes Niedersachsen (internes Dokument), 2009, 8.

⁴²⁰ Vgl. z.B. die Direktion *Zentrale Angelegenheiten* in Berlin mit den Untereinheiten Bereitschaftspolizei, Zentraler Verkehrsdienst, Funkbetriebszentrale, Wasserschutzpolizei und Hubschrauberstaffel, in Brandenburg den *Zentraldienst der Polizei des Landes Brandenburg (ZDPol)* mit den Untereinheiten Beschaffung, Liegenschaftszuständigkeiten und Zentrale Bußgeldstelle, oder in Niedersachsen die *Zentrale Polizeidirektion (ZPD)* mit den Untereinheiten Bereitschaftspolizei, Hubschrauberstaffel, Wasserschutzpolizei, Polizeitechnik, Medizinischer Dienst, Zentraler Fahrdienst, Diensthundewesen, Sozialwissenschaftlicher Dienst, Polizeimusikkorps und der Kampfmittelbeseitigung.

⁴²¹ *Promberger/Koler/Koschar*, Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung in der Polizei, 2005, 45.

⁴²² *Jones*, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 32 (2009), 338, 341; *Dreher/Feltes*, Kriminalistik 52 (1998), 635, 637.

Schwierigkeiten bereitet.⁴²³ Einen möglichen Definitionsansatz bietet die International Group of Controlling (IGC) in ihrem Leitbild an.⁴²⁴ Demnach gestalten und begleiten Controller den Managementprozess, die Zielfindung sowie die Planung und Steuerung einer Organisation und tragen daher Mitverantwortung für die Zielerreichung.⁴²⁵ Im Einzelnen bedeutet dies eine Zuständigkeit der Controller für die Bereiche Strategie-, Ergebnis-, Finanz- und Prozesstransparenz, für die Koordination von Teilzielen einzelner Organisationseinheiten sowie für ein organisationsübergreifendes, zukunftsorientiertes Berichtswesen. Zielfindung, Planung und Steuerung sollen so gestaltet werden, dass jeder Entscheidungsträger zielorientiert handeln kann und auf die von den Controllern zur Verfügung gestellten und fortgeschriebenen notwendigen Informationen und Datensätze zurückgreifen kann.⁴²⁶ Controlling dient damit allgemein der Bereitstellung von Methoden (Techniken, Instrumenten, Modellen, Denkmustern u.ä.) und Informationen für arbeitsteilig ablaufende Planungs- und Kontrollprozesse sowie der funktionsübergreifenden Unterstützung und Koordination solcher Prozesse.⁴²⁷

Institutionell

In institutioneller Hinsicht bezeichnet Controlling die organisatorische Verankerung einer oder mehrerer Planstellen oder Personen, die sich innerhalb der Organisation mit Controlling auseinandersetzen, also die planungsrechnerischen und informationsbezogenen Tätigkeiten, die der Verbesserung der Unternehmensführung dienen und organisatorisch selbständig verankert sind.

Funktional

Controlling in funktionaler Hinsicht beschreibt dagegen die Inhalte der Tätigkeit Controlling, die nicht zwingend von einem Controller als Person oder dem Controlling als Organisationseinheit wahrgenommen werden muss, sondern auch von anderen Stellen, zum Beispiel dem Management einer Organisation mitgestaltet werden kann. Organisatorisch kann es – je nach Behördengröße – sinnvoll sein, für das Controlling eine eigene Stabstelle einzurichten, um einen guten Überblick und eine rasche Führungsunterstützung zu gewährleisten.

Strategisches und operatives Controlling

Während das strategische Controlling in erster Linie gesellschaftliche, politische, wirtschaftliche und technische Entwicklungen beobachtet und dafür Sorge trägt,

⁴²³ Zu den verschiedenen Konzeptionen des Controlling vgl. *Horváth*, 10. Aufl. (2006), Controlling, 136 ff.

⁴²⁴ *Internationaler Controller Verein e.V.* (Hrsg.), Was ist Controlling?, www.controllerverein.com/Was_ist_Controlling.50.html (Stand: 06.02.2011).

⁴²⁵ Formulierung des Controller-Leitbildes durch den geschäftsführenden Ausschuss der IGC. Überarbeitete Version, Parma 14.09.2002.

⁴²⁶ Formulierung des Controller-Leitbildes durch den geschäftsführenden Ausschuss der IGC. Überarbeitete Version, Parma 14.09.2002.

⁴²⁷ *Hoffjan*, Die Polizei 91 (2000), 146, 146; *Ziegenbein*, 5. Aufl. (1995), Controlling, 21.

dass die Organisation hinsichtlich dieser Veränderungen richtig agiert und reagiert⁴²⁸, also eine Orientierung an den grundlegenden Organisationszielen sicherstellt („Wird das Richtige getan?“), präzisiert das operative Controlling diese Vorgaben und setzt sie innerhalb der Organisation mit Hilfe der Controllinginstrumente um („Wird das Richtige richtig getan?“).⁴²⁹

3.3.1.2 Ziele

Die Ziele des Controllings liegen hauptsächlich in der Führungsunterstützung, um Ziele der Organisation zu erreichen, Probleme rechtzeitig zu erkennen und gegenzusteuern, Transparenz von Kosten und Leistungen herzustellen, flexible Reaktionen auf wechselnde Umweltbedingungen zu ermöglichen und ein effektives und effizientes Handeln der Organisation zu gewährleisten. Ein wesentliches Merkmal des Controllings ist die Zukunftsorientierung, in der ein entscheidender Unterschied zur rein vergangenheitsorientierten Rechnungsprüfung liegt.⁴³⁰ Neben der planerischen Zukunftsgestaltung haben Controllingssysteme auch die Aufgabe, die Einhaltung der strategischen Zielsetzungen bei den Organisationen sicherzustellen⁴³¹

Folgender Controlling- Regelkreis wird häufig verwendet, um die Controllingziele zu beschreiben.

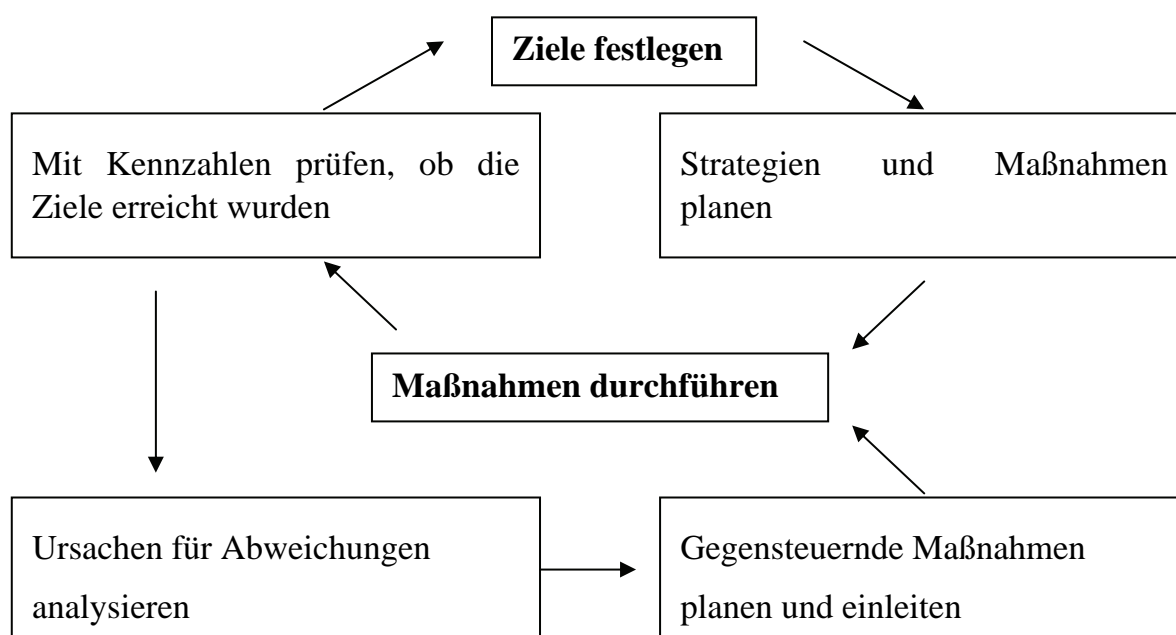


Abb. 6: Controlling- Regelkreis. Quelle: Christe-Zeyse, Controlling in der Polizei, 2004b, 42, Abb. 4.

⁴²⁸ Hopp/Göbel, 3. Aufl. (2008), Management in der öffentlichen Verwaltung, 74.

⁴²⁹ Hopp/Göbel, 3. Aufl. (2008), Management in der öffentlichen Verwaltung, 139; Jaspersen, 3. Aufl. (1999), Controlling, 5.

⁴³⁰ Dohm/Graßmann, Die Polizei 86 (1995), 302, 302.

⁴³¹ Hildebrand/Frerichs, VOP 2001, 32, 34.

3.3.2 Controlling in den Polizeien am Beispiel der Balanced Scorecard

3.3.2.1 Einführung und Ausgestaltung des Controllings in der Polizei

Lange Zeit wurde Controlling hauptsächlich mit Privatunternehmen in Verbindung gebracht, die Ursprünge lagen jedoch im staatlichen Bereich in England und den USA.⁴³² Bereits im 15. Jahrhundert mussten am englischen Königshof durch den *Countrroller* Nachweise über ein- und ausgehende Gelder gefertigt werden.⁴³³ Eine ähnliche Funktion kam seit 1778 dem *Comptroller* in den USA zu, der das Gleichgewicht zwischen dem Staatsbudget und der Verwendung der Staatsausgaben zu prüfen hatte.⁴³⁴ Controlling ist mittlerweile in der gesamten öffentlichen Verwaltung ein gängiges Instrument und kommt auch in allen deutschen Polizeien zur Anwendung, wobei sowohl der Einführungsgrad als auch die konkrete Umsetzung stark variieren. Die Controllingsysteme sind entweder bundes- bzw. landesweit einheitlich oder treten innerhalb einer Polizei in den einzelnen Landesbehörden in unterschiedlichen Varianten auf. Einige Polizeien führen integrierte Controllingberichte mit den Bereichen Einsatz, Kriminalität, Verkehr und Finanzen (so in Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Niedersachsen), andere arbeiten mit mehreren verschiedenen Berichten. Auch in der Frage, welche Behördenebene und welcher Personenkreis Zugriff auf die Daten erlangt, wer an Führungs- und Leistungsbesprechungen teilnimmt und mittels welcher technischen Unterstützung die Daten ausgewertet und verwaltet werden, unterscheidet sich die Umsetzung in den Polizeien.

Der Einsatz von Controlling in der Polizei erfordert andere Komponenten und Schwerpunkte als in der Privatwirtschaft, um den Besonderheiten der Polizeiarbeit Rechnung zu tragen.⁴³⁵ Detailgenaue und verbindliche Zielformulierungen, die Voraussetzung für ein wirkungsvolles Controlling sind, erscheinen in vielen stark politisch geprägten Zielvereinbarungsverfahren problematisch, da diese sich häufig auf eher vage und nicht operationalisierbare Zielformulierungen beschränken, um zu verhindern, dass nicht oder nicht vollständig erreichte Ziele von der Öffentlichkeit als Scheitern der entsprechenden Parteipolitik aufgefasst werden.⁴³⁶

⁴³² Die Einführung des Controllings in der Privatwirtschaft begann in der zweiten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts, als die „Atchison, Topeka & Santa Fe Railway System“ 1880 als erstes Unternehmen eine Stelle als *Comptroller* einrichtete, die jedoch hauptsächlich noch mit finanzwirtschaftlichen Aufgaben ausgestattet war. In Deutschland fand das Controllingsystem zunächst in deutschen Tochterunternehmen amerikanischer Konzernmütter, ab Ende der 60er Jahre aber auch in deutschen Großunternehmen Verbreitung, vgl. dazu *Weber/Schäffer*, 11. Aufl. (2006), Einführung in das Controlling, 3; *Horváth*, 10. Aufl. (2006), Controlling, 20.

⁴³³ *Weber/Schäffer*, 11. Aufl. (2006), Einführung in das Controlling, 3.

⁴³⁴ *Weber/Schäffer*, 11. Aufl. (2006), Einführung in das Controlling, 3.

⁴³⁵ *Büggemeier*, 3. Aufl. (1998), Controlling in der öffentlichen Verwaltung, 53.

⁴³⁶ *Büggemeier*, 3. Aufl. (1998), Controlling in der öffentlichen Verwaltung, 56.

Auch die vorwiegende Zahlenorientierung vieler Controllingsysteme entspricht nicht ohne weiteres den Anwendungsbedürfnissen in der Polizei. In produzierenden Betrieben liegt die Orientierung an messbaren Umsatz- und Gewinngrößen, Lieferzeiten oder Produktionskosten näher als in der Polizeiarbeit, der nicht vorrangig ein quantitatives Element immanent ist, die nicht auf gleichartige Produktionsprozesse ausgerichtet ist und die zu großen Teilen fremdbestimmt ist.

Nach Christe-Zeyse soll „ein Polizei-Controlling die Rationalität polizeilicher Führung und Steuerung sicherstellen, indem es als Serviceanbieter zum einen Zahlen, Daten und Fakten zur Wirksamkeit polizeilicher Strategien, zur Leistungsfähigkeit der Organisation und zu den damit verbundenen Ressourcenverbräuchen sammelt, analysiert und so aufbereitet, dass die einzelnen Ebenen auf dieser Grundlage Steuerungsentscheidungen treffen können, zum anderen hat Polizei-Controlling aber auch die Aufgabe, die Organisationseinheiten im Planungsprozess aktiv zu unterstützen.“⁴³⁷ Die letztendliche Sachentscheidung bleibt jedoch weiterhin Aufgabe der Führungsebene.⁴³⁸

3.3.2.2 Auswirkungen des Controlling in der Polizei

Controlling führt zu einem veränderten Umgang mit Informationen und dadurch auch zu einer Umgestaltung der Führungsprozesse innerhalb der Polizei. Durch ein ausgebautes Controllingsystem kann ein bestimmbarer Personenkreis innerhalb der Polizei auf große Datenmengen zurückgreifen, so dass die Aufgabe der mittleren Polizeiführungsebene, entscheidungsrelevante Daten zu erheben, aufzubereiten und weiterzuleiten, teils ersetzt wird.⁴³⁹

Als Grundlage für transparente Kennzahlen ermöglicht Controlling außerdem Behördenvergleiche und wirkt sich damit auf das Verhältnis zwischen Polizeibehörden, ihren Untereinheiten oder auch einzelnen Polizisten untereinander aus. So ist anhand der erhobenen Daten feststellbar, welche Behörde oder Schicht die „besten Zahlen“ liefert oder welcher Behördenleiter und welche Führungskraft den „größten Erfolg“ nachweisen kann. Die Forcierung einer wettbewerbsähnlichen Situation als eines der Ziele der neuen Steuerungselemente führt auch dazu, dass ein erhöhtes Interesse an der Produktion „guter Zahlen“ besteht. Auch wenn dies sicherlich nicht die Intension der neuen Steuerungselemente ist, kann damit der Anreiz geschaffen werden, den Weg des geringsten Widerstandes zu wählen um positive Zahlen zu liefern.⁴⁴⁰ Dies könnte auch durch ein verändertes Kontrollverhalten in der Verkehrsüberwachung oder ein verändertes Verhalten bei der Annahme von Anzeigen geschehen und daher ohne eine tatsächliche qualitative Verbesserung der Polizeiarbeit zu positiveren Zahlen führen.

⁴³⁷ Christe-Zeyse, Controlling in der Polizei, 2004b, 43; Dohm/Graßmann, Die Polizei 86 (1995), 302.

⁴³⁸ Dohm/Graßmann, Die Polizei 86 (1995), 302, 303.

⁴³⁹ Lange/Schenck, Polizei im kooperativen Staat, 2004, 332.

⁴⁴⁰ Lange/Schenck, Polizei im kooperativen Staat, 2004, 330.

3.3.2.3 Die Balanced Scorecard in der Polizei

Ein umfassendes Controllinginstrument ist die Balanced Scorecard, die eine Verknüpfung der einzelnen Kennzahlen leistet, sie auf ein zweckmäßiges Maß reduziert, kategorisiert und systematisiert, so dass sie als sinnvolle Grundlage zukunftsweisend der Steuerung der Organisation dienen können. Sie dient nicht der reinen Leistungsmessung, sondern stellt ein Instrument der Organisationsführung dar.⁴⁴¹

Die Idee der Balanced Scorecard wurde erstmals 1992 von dem amerikanischen Wirtschaftswissenschaftler Robert Kaplan und dem Leiter des Nolan Norton Institutes David Norton vorgestellt.⁴⁴² Entscheidend für die Wirkung der Balanced Scorecard ist, dass aus den gewonnenen Erkenntnissen auch die richtigen, ergebnisverbessernden Maßnahmen abgeleitet werden, wobei die einzelnen Perspektiven in einem ausgeglichenen Verhältnis stehen müssen.⁴⁴³

Wird der finanzwirtschaftlichen Perspektive zu wenig Beachtung geschenkt, kann dies zu Unwirtschaftlichkeit führen. Eine zu starke Konzentration auf die Kostenperspektive kann hingegen Qualitätsverluste und Unzufriedenheit von Mitarbeitern und Kunden bewirken. Die ursprüngliche Idee der Balanced Scorecard wurde von Kaplan und Norton folgendermaßen visualisiert.

⁴⁴¹ Paul, Controller Magazin 2002, 51, 52.

⁴⁴² Kaplan/Norton, Harvard Business Review 1992, 71 ff.

⁴⁴³ Paul, Controller Magazin 2002, 51, 58.

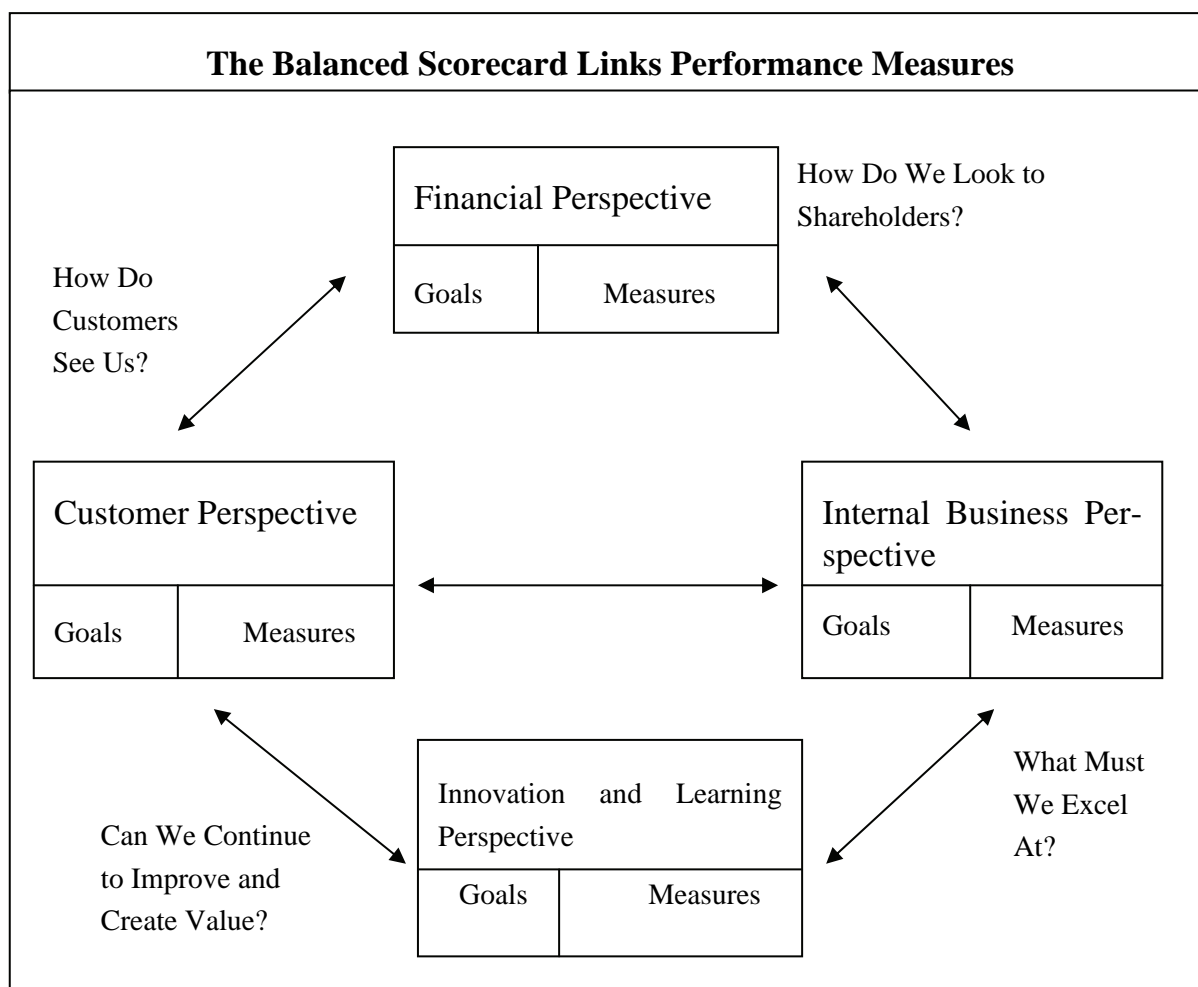


Abb. 7: The Balanced Scorecard Links Performance Measures. Quelle: Kaplan/Norton, Harvard Business Review 1992, 71, 72.

Während in der Privatwirtschaft die Finanzorientierung an oberster Stelle steht, gilt in der Polizei die Aufrechterhaltung der Inneren Sicherheit und Ordnung als primäres Ziel innerhalb der Balanced Scorecard.⁴⁴⁴ Auch die weiteren Perspektiven unterscheiden sich von der Privatwirtschaft: während die Kundenperspektive in der Privatwirtschaft auf eine freiwillige und temporäre Kundenbindung abstellt, kommt der Polizei trotz des wachsenden Tätigkeitsbereichs privater Sicherheitsunternehmer für weite Bereiche die alleinige Kompetenz zu. Beziehungen zur Umwelt entstehen nicht nur auf der Basis freiwilliger Willensentscheidungen und können auch nicht nach Belieben gelöst werden.

Sinnvolle Perspektiven für eine Balanced Scorecard innerhalb der Polizei sind daher eine Finanzperspektive mit Zahlen zur Einsatzökonomie und den anfallenden Sach- und Personalkosten, eine Prozessperspektive, die beispielsweise Fallzahlen, Häufigkeitsziffern und Aufklärungsquoten enthält, eine Mitarbeiterperspektive, welche die Mitarbeiterzufriedenheit wiedergibt und eine Kundenperspektive, die Angaben

⁴⁴⁴ Kaplan/Norton, Die strategiefokussierte Organisation, 2001, 121.

zum subjektiven Sicherheitsempfinden der Bürger, zur Zusammenarbeit mit anderen Behörden oder zur öffentlichen Medienberichterstattung beinhaltet. Mögliche Perspektiven einer Balanced Scorecard für die Polizei sind in der folgenden Darstellung abgebildet.

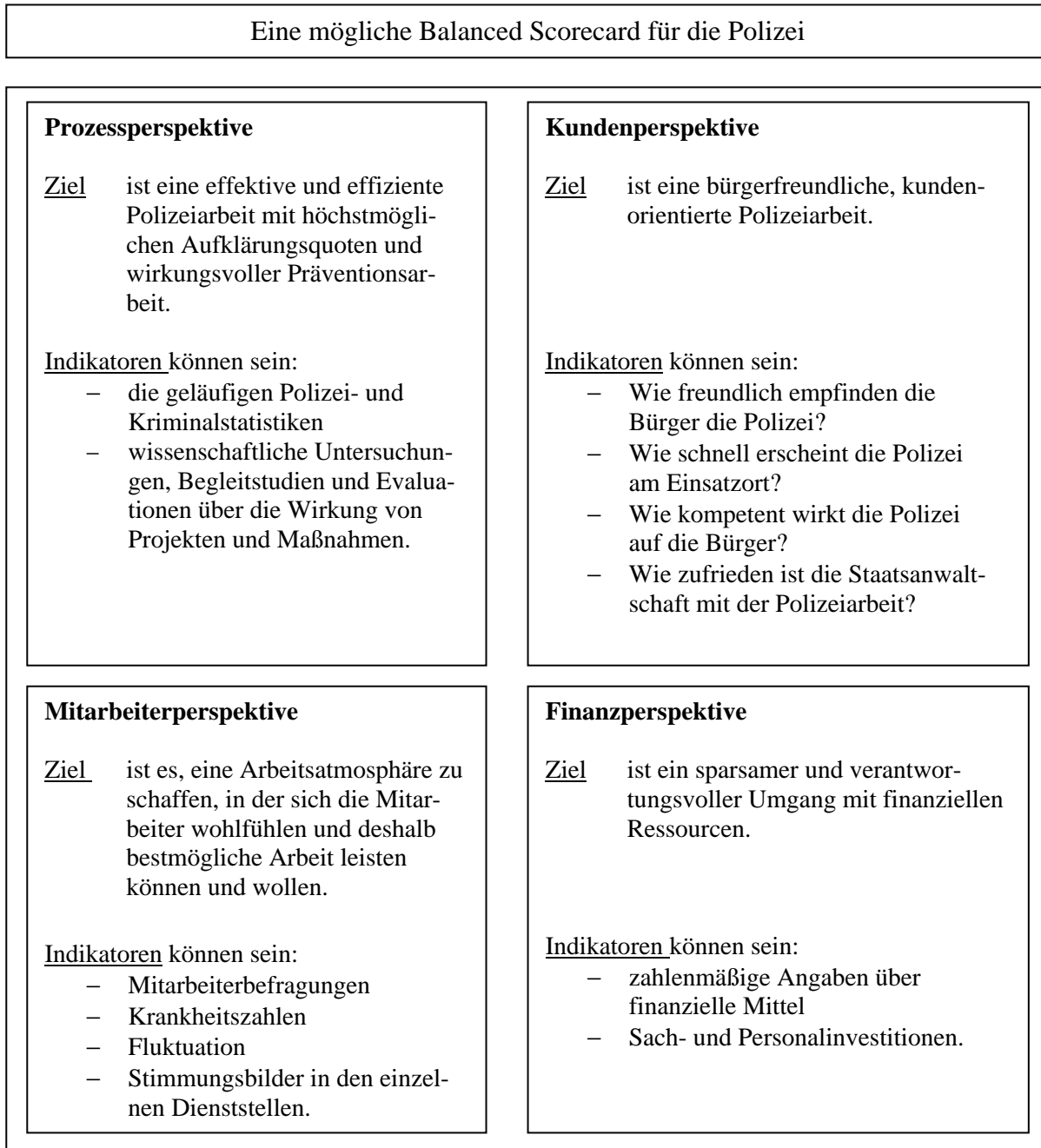


Abb. 8: Balanced Scorecard für die Polizei. Quelle: Modifiziert nach Gerhardt, Zeitschrift für Verwaltung, Organisation und Personal 2001, 28 ff.

3.3.3 Fazit

Die Tatsache, dass Controlling in allen deutschen Polizeien genutzt wird, verdeutlicht den Stellenwert von Controlling im Rahmen der Reformen um die neuen

Steuerungselemente. Die Controllingsysteme in den einzelnen Bundes- und Landespolizeien variieren hinsichtlich Umfang und Ausgestaltung stark. Sie stellen unter anderem auch die Konsequenz einer zunehmenden Dezentralisierung dar und ermöglichen somit eine konsequente Steuerung der Polizeien.

4 Ökonomisierung als Folge der neuen Steuerungselemente

4.1 Wirtschaftlichkeit als Bestandteil der neuen Steuerungselemente

Durch die Einführung der neuen Steuerungselemente haben die Bemühungen um Wirtschaftlichkeit in der Polizei einen Bedeutungszuwachs und eine erhebliche Systematisierung erfahren. Im Folgenden werden entscheidende Bestandteile der neuen Steuerungselemente erläutert, die eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit polizeilichen Handelns intendieren.

4.1.1 Effizienz- und Effektivitätssteigerung als zentrale Intension

Mit den vorhandenen Mitteln eine möglichst effiziente und effektive Polizeiarbeit zu verwirklichen, ist eines der vorrangigsten Ziele der neuen Steuerungselemente.⁴⁴⁵ Die rein inputorientierte Steuerung wurde in diesem Zusammenhang größtenteils durch eine outputorientierte Steuerung abgelöst.⁴⁴⁶

Effizienz

Zur Ermittlung der Effizienz polizeilichen Handelns werden die eingesetzten Ressourcen (Input⁴⁴⁷) mit den vollzogenen Arbeitsleistungen (Output⁴⁴⁸) in Relation gesetzt. Als Input werden die Einlagen bezeichnet, die zu investieren sind, um Leistungen erbringen zu können. Darunter fallen insbesondere Personalaufwand, Sachmittel, Investitionsgüter oder Know-how.⁴⁴⁹ Das bürokratische Steuerungsmodell der Verwaltung legte das Augenmerk lange Zeit vorrangig auf den Input. Eine kontinuierliche Rückkoppelung und erforderliche Kurskorrekturen fanden mangels Zielorientierung von Ressourceneinsatz und Leistungserstellungsprozessen nur begrenzt statt.

Als Output werden konkrete Handlungen wie z.B. Kontrollen, Streifenfahrten, Präventionsmaßnahmen, Vernehmungen, Observationen, VU-Bearbeitungen oder Berichterstattung der Polizei bezeichnet, nicht aber die noch durch Dritte oder äußere Faktoren beeinflussbare Wirkung dieser Handlungen.⁴⁵⁰

⁴⁴⁵ Das „3-E- Konzept“ schaltet den Begriffen *Effizienz* und *Effektivität* zusätzlich noch den Begriff *Economy* (Sparsamkeit) vor, vgl. z.B. *Schedler/Proeller*, 3. Aufl. (2006), *New Public Management*, 76.

⁴⁴⁶ *Promberger/Koler/Koschar*, Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung in der Polizei, 2005, 19.

⁴⁴⁷ Input (engl.): Eingabe, Investition.

⁴⁴⁸ Output (engl.): (Arbeits-) Leistung, Ertrag.

⁴⁴⁹ *Christe-Zeyse*, Controlling in der Polizei, 2004b, 18.

⁴⁵⁰ *Stöbe*, in: *Blanke/von Brandemer/Nullmeier u.a.* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 1998, 323; *Christe-Zeyse*, Controlling in der Polizei, 2004b, 19.

Effektivität

Als Effektivität wird hingegen das Verhältnis zwischen Output und Outcome⁴⁵¹, dem Erfolg einer Leistung in der Außenwelt, bezeichnet.⁴⁵² Beurteilt wird damit die Frage, ob die Polizei die richtigen Handlungen vornimmt, um die angestrebten Ziele zu erreichen.⁴⁵³ Ein Rückschluss auf die tatsächliche Zielverwirklichung kann daraus aber noch nicht gezogen werden.⁴⁵⁴ Der Zusammenhang zwischen Input, Output, Outcome, Effizienz und Effektivität kann in einem Schaubild vereinfacht wie folgt dargestellt werden:

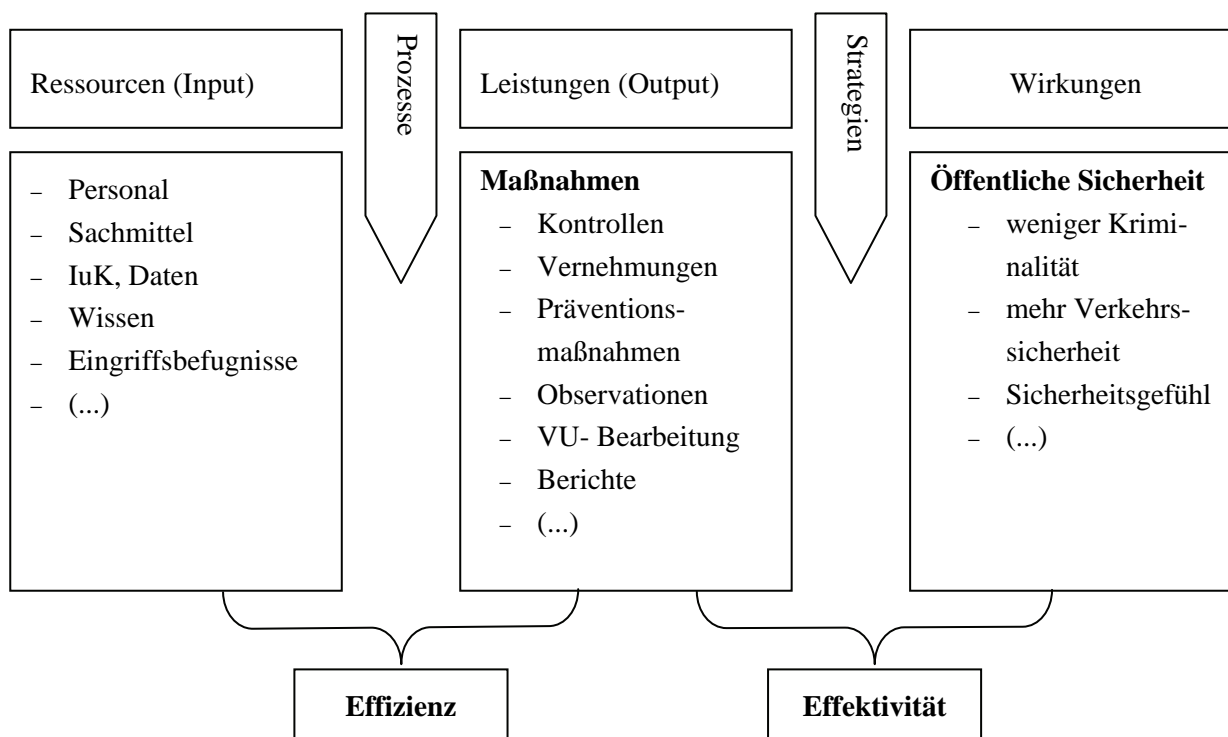


Abb. 9: Der Zusammenhang zwischen Input, Output, Outcome, Effizienz und Effektivität.

Quelle: Christe-Zeyse, Controlling in der Polizei, 2004b, 21.

⁴⁵¹ Outcome (engl.): Ergebnis, Auswirkung.

⁴⁵² Christe-Zeyse, Controlling in der Polizei, 2004b, 19.

⁴⁵³ Teilweise wird als Effektivität nicht die Relation zwischen Output und Outcome bezeichnet, sondern die Relation zwischen tatsächlichem und erwünschtem Output. Wenn die Wirkungen, die eine Dienststelle erreichen will, zu hundert Prozent erreicht wurden, dann ist auch die Effektivität dieser Maßnahme zu hundert Prozent gegeben. Wenn das Ziel nicht erreicht wurde, vermindert sich auch die Effektivität entsprechend. Auch dieser Ansicht nach geht es aber bei der Frage der Effektivität darum, ob mit den getätigten Handlungen die gewünschten Wirkungen erreicht wurden, der Vergleich wird jedoch unmittelbar auf der Ergebnisebene zwischen erreichtem und erwünschtem Ergebnis gezogen, sodass zunächst keine Verknüpfung mit der erbrachten Arbeitsleistung hergestellt wird.

⁴⁵⁴ Promberger/Koler/Koschar, Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung in der Polizei, 2005, 19.

4.1.2 Kosten- Leistungsrechnung

Kosten-Leistungsrechnungen bilden nicht lediglich den jährlichen Haushaltsplan ab, sondern lassen auch den tatsächlichen Ressourcenverbrauch erkennen.⁴⁵⁵ Ziele der Kosten- Leistungsrechnung sind insbesondere Dokumentation, Planung, Steuerung, Kontrolle und eine höhere Transparenz, die als Grundlage für externe und interne Behördenvergleiche, Schwachstellenanalysen und Wirtschaftlichkeitsprüfungen dienen.⁴⁵⁶ Durch eine genaue Erfassung der Inputdaten und deren Vergleich mit dem Output lässt sich eine Aussage über die Effizienz der Polizeiarbeit treffen. Sinn der Kosten- Leistungsrechnung ist daher sowohl eine entscheidungsorientierte Zukunftsplanung als auch eine kontrollierende Vergangenheitsrechnung.⁴⁵⁷ In vielen Landeshaushaltsordnungen und der Bundeshaushaltsordnung sind Kosten- Leistungsrechnungen für geeignete Bereiche sogar explizit vorgesehen.

Die Kosten- Leistungsrechnung wird im Wesentlichen in drei Schritten, nämlich der Kostenartenrechnung, der Kostenstellenrechnung und der Kostenträgerrechnung durchgeführt.⁴⁵⁸ Die bei der Leistungserstellung anfallenden Kosten werden dafür zunächst in Kostenarten untergliedert, um später auf verschiedene Kostenträger gebucht werden zu können.⁴⁵⁹

Die Kostenartenrechnung beinhaltet die Personalkosten wie Vergütungen oder Sozialabgaben, die Betriebskosten wie Materialkosten oder Fremdleistungskosten und kalkulatorische Kosten wie Abschreibungen, Zinsen oder Miete.⁴⁶⁰ Die Personalkosten machen in der Polizei den größten Anteil der Kostenarten aus,⁴⁶¹ da anders als in produzierenden Industriebetrieben regelmäßig keine teuren Rohstoffe verarbeitet werden, sondern die Leistungen und Produkte zum größten Teil aus menschlicher Tätigkeit bestehen. Im Rahmen der Kosten- Leistungsrechnung ist daher die aufgewendete Arbeitszeit jedes Beamten den Produkten zuzuschreiben, für die sie aufgewendet wurde. Dabei geht es in erster Linie nicht darum, welche Tätigkeit angefallen ist, sondern darum, für welches Produkt aus dem polizeilichen Produktkatalog die Arbeitskraft aufgewendet wurde.⁴⁶²

⁴⁵⁵ *Promberger/Koler/Koschar*, Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung in der Polizei, 2005, 39.

⁴⁵⁶ *Promberger/Koler/Koschar*, Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung in der Polizei, 2005, 39.

⁴⁵⁷ *Seibold*, Kosten- und Leistungsrechnung im Industriebetrieb, 2003, 6.

⁴⁵⁸ *Seibold*, Kosten- und Leistungsrechnung im Industriebetrieb, 2003, 6.

⁴⁵⁹ *Christe-Zeyse*, Controlling in der Polizei, 2004b, 146.

⁴⁶⁰ Kalkulatorische Kosten sind Kosten, denen kein Aufwand bzw. ein Aufwand in geringer Höhe gegenübersteht. Diese Kosten werden von der herkömmlichen Kameralistik nicht erfasst. Für die öffentlichen Behörden relevant sind hier vor allem kalkulatorische Abschreibungen. Auch kann ein gewisser Risikoansatz, den äußere Umstände mit sich bringen und der im Unternehmerbereich unter „kalkulatorischen Wagniszuschlägen“ angesetzt wird, mitberücksichtigt werden.

⁴⁶¹ *Christe-Zeyse*, Controlling in der Polizei, 2004b, 146.

⁴⁶² *Christe-Zeyse*, Controlling in der Polizei, 2004b, 146.

Die Kostenstellenrechnung dient dazu, die einzelnen Kostenarten auf die Organisationseinheit aufzuschlüsseln, in der sie ursächlich entstanden sind.⁴⁶³ In der Polizei sind Kostenstellen beispielsweise Reviere, Kommissariate oder Dezernate.⁴⁶⁴ Es kann weiterhin zwischen Vor- und Endkostenstellen unterschieden werden, wobei Vorkostenstellen im Gegensatz zu Endkostenstellen keine fertigen Produkte erstellen, sondern diesen zuarbeiten.

Die Kostenträger entsprechen den Produkten einer Kostenstelle.⁴⁶⁵ Die Kostenträgerrechnung verteilt demnach die Kosten, die innerhalb der Kostenstellen angefallen sind, auf die verschiedenen Produkte.

Alternativ können im Rahmen einer Prozesskostenrechnung die Kosten statt auf einzelne Produkte auch auf Prozesse verteilt werden. Dafür müssen die gesamten Prozesse innerhalb einer Organisation analysiert und definiert werden, was eine verursachungsgerechte Zuordnung der Kosten ermöglicht.⁴⁶⁶

Kosten- Leistungsrechnungen finden derzeit in vielen Polizeien statt, wobei bezüglich Implementierungsgrad und Ausgestaltung große Unterschiede bestehen. Teilweise finden umfassende Kosten- Leistungsrechnungen statt, teils beschränken sie sich, wie beispielsweise in Schleswig-Holstein auf die Sachkosten.⁴⁶⁷ Das Bundeskriminalamt hat hingegen nach der Evaluation einer zeitweise durchgeführten Kosten- Leistungsrechnung in ausgewählten Abteilungen aufgrund geringen Nutzens beschlossen, wieder von der Kosten- Leistungsrechnung abgesehen.⁴⁶⁸

4.1.3 Produktorientierter Haushalt

In einigen Polizeien werden auf der Basis von Produktdefinitionen auch die Polizeihaushalte outputorientiert geführt. Soweit Produktkataloge eingeführt werden, sind diese häufig nach Deliktsarten oder Aufgabenfeldern untergliedert, die Ausgestaltung der Produktkataloge ist dabei heterogen. Exemplarisch wird im folgenden Schaubild die Produktaufgliederung der hessischen Polizei abgebildet.

⁴⁶³ Hopp/Göbel, 3. Aufl. (2008), Management in der öffentlichen Verwaltung, 142.

⁴⁶⁴ Christe-Zeyse, Controlling in der Polizei, 2004b, S. 149.

⁴⁶⁵ Hopp/Göbel, 3. Aufl. (2008), Management in der öffentlichen Verwaltung, 142.

⁴⁶⁶ Beyer, in: Blanke/von Brandemer/Nullmeier u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 1998, 303, 310.

⁴⁶⁷ Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, „Steuerung und Management in den Polizeien der Länder und des Bundes“ –Schleswig-Holstein (internes Dokument), 2009, 12.

⁴⁶⁸ Bundeskriminalamt, Darstellung BKA (internes Dokument) 2009, 11.

Produkte und Leistungen zum Produkt				Projekt Digitalfunk
Allgemeine Vollzugsaufgaben	Kriminalitätsbekämpfung	Besondere Einsätze	Verkehrssicherheit	
Innendienst	Straftaten gegen das Leben	Einsätze aus bes. Anlass	Verkehrsrüberwachung	
Außendienst	Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung	Personen- und Objektschutz	Transportbegleitung	
Erforschung/Ermittlung sonstiger Sachverhalte, Delikte	Rohheitsdelikte, Straftaten gegen die persönliche Freiheit	Konzeptionseinsätze	Verkehrserziehung	
	Diebstahl ohne erschwerende Umstände	Bewältigung von besonderen Einsatzlagen	Verkehrsdelikte	
Prävention	Diebstahl unter erschwerenden Umständen	Verhandeln/Beraten in besonderen Einsatzlagen		
	Vermögens- und Fälschungsdelikte	Verdeckte Ermittlungen		
	Sonstige Straftatbestände			
	Strafrechtliche Nebengesetze			
	Politisch motivierte Kriminalität			
	Organisierte Kriminalität			
	Kriminalistisch/kriminologische Forschung			
	Vermögensabschöpfung			
	Amtsdelikte			

Abb. 10: Produkte und Leistungen zum Produkt
Quelle: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Beitrag zur Studie zur Implementierung und Nutzung neuer Steuerungsinstrumente in der hessischen Polizei (internes Dokument), 2009, 8.

Neben den einzelnen Produkten zuzuordnenden Kosten sind auch Gemein- oder Overheadkosten⁴⁶⁹ zu berücksichtigen, die den Produkten anhand eines Aufteilungsschlüssels zugeordnet werden. Teilweise wird die Produktorientierung auch auf eine produktorientierte Arbeitszeiterfassung ausgedehnt, wie etwa in Sachsen im Zusammenhang mit der produktorientierten Steuerung (PROST).⁴⁷⁰ In Nordrhein-Westfalen wurde 2005 die umfassende produktbezogene Arbeitszeiterfassung hingegen von einer Zeiterfassung in ausgewählten Bereichen abgelöst.⁴⁷¹

4.1.4 Wirtschaftliche Ausrichtung als Teilaspekt der Balanced Scorecard

Auch die Balanced Scorecard als kennzahlenbasiertes Performance- Measurement-Instrument, die in übersichtlicher Form Auskunft über den Stand der für ein strategisches Ziel erfolgskritischen Faktoren gibt, beinhaltet wirtschaftliche Aspekte. Als Teil der sehr breit angelegten, umfassenden Führungsperspektive der Balanced Scorecard stellt neben den Perspektiven Kundenorientierung, Mitarbeiterorientierung und Prozessorientierung auch die Finanzperspektive eine entscheidende Ausrichtung dar. Die finanziellen Zielgrößen und Kennzahlen stellen die finanzielle Situation dar und kontrollieren sie fortlaufend.⁴⁷² Eine Balanced Scorecard kommt zum Beispiel in der Baden-Württembergischen Polizei im Rahmen des Führungsinformationssystems (FIS) zum Einsatz. Die Kennzahlen können so über Zielwerte erkennbar gemacht und graphisch dargestellt werden.⁴⁷³ Auch hinsichtlich der Finanzperspektive werden dadurch Zielüberprüfungen und Vergleiche ermöglicht.

4.1.5 Budgetierung und dezentrale Ressourcenverwaltung

Auch Budgetierung und dezentrale Ressourcenverwaltung⁴⁷⁴ haben neben der Vereinigung von Fach- und Finanzkompetenz zur bestmöglichen Ressourcenallokation das Ziel, die einzelnen Behörden zu einem wirtschaftlichen Umgang mit den zur Verfügung stehenden Mitteln anzuhalten. Ähnlich wie Privatisierungsüberlegungen haben auch Budgetierung und dezentrale Ressourcenverantwortung wirtschaftliche Intensionen. Einen Anreiz für ökonomisches Handeln können Budgetierung und dezentrale Ressourcenverwaltung jedoch nur dann darstellen, wenn die eingesparten Mittel auch der jeweiligen Behörde zur weiteren Verwendung zur Verfügung stehen.

⁴⁶⁹ Dies sind beispielsweise Kosten, die in der Kantine, der Pressestelle, oder der EDV- Betreuung verursacht werden.

⁴⁷⁰ *Staatsministerium des Innern Sachsen*, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte in der sächsischen Polizei (internes Dokument) 2009, 5.

⁴⁷¹ *Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen*, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte in der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen (internes Dokument), 2009, 13.

⁴⁷² *Thom/Ritz*, 3. Aufl. (2006), Public Management, 183.

⁴⁷³ *Innenministerium Baden-Württemberg*, Steuerungs- und Managementkonzept der Polizei Baden-Württemberg (internes Dokument), 2009, 9 ff.

⁴⁷⁴ Siehe dazu Kap. III, Unterpunkt 3.1

4.2 Wirtschaftlichkeit bei der Gewährleistung der inneren Sicherheit

4.2.1 Wirtschaftlichkeit: Begriff und Nutzen für die Polizei

Ökonomisches Handeln ist zwar nicht das einzige, aber dennoch ein sehr wichtiges Ziel der neuen Steuerungselemente. Die Betonung größerer Disziplin und Sparsamkeit im Ressourceneinsatz und die Betonung der Output-Steuerung sind entscheidende Elemente der gesamten New Public Management- Bewegung.⁴⁷⁵

Im Zusammenhang mit dem polizeilichen Aufgabenbereich der öffentlichen Sicherheit werden Wirtschaftlichkeitserwägungen jedoch oft kritisch bewertet. Aussagen wie „Nichts ist teurer für den Staat als eine billige Polizei“ belegen diese Grundhaltung.⁴⁷⁶ Die Skepsis ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Polizei mit der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eine der grundlegendsten Staatsaufgaben wahrnimmt. Daraus wurde in der Vergangenheit häufig der Rückschluss gezogen, dass ökonomische Gesichtspunkte ausgeschlossen seien.⁴⁷⁷ Historisch ist diese Auffassung bereits im preußischen Polizeiverwaltungsgesetz vom 01. Juni 1931 verankert. In §§ 31 Abs. 1, 41 Abs. 3 wird dort bestimmt, dass Polizeiverordnungen nicht lediglich den Zweck haben dürfen, den Polizeibehörden die ihnen obliegende Aufsicht zu erleichtern.⁴⁷⁸ In älteren Literaturbeiträgen wurde daher die Auffassung vertreten, dass wirtschaftliche Erwägungen und die Polizeiarbeit sich grundsätzlich ausschließen. So stellte Thoma fest, dass eine Polizeibehörde, die im Rahmen des Polizeirechts zu handeln hat, das Recht auch dann verletzt, wenn sie aus sachlichen Erwägungen des öffentlichen Interesses handelt, die außerhalb des Amtes der Polizei liegen, wie zum Beispiel die Wahrnehmung fiskalischer Interessen von Staat und Kommune.⁴⁷⁹ Auch Jellinek bezeichnet fiskalische oder verwandte Beweggründe bei polizeilichem Einschreiten fast durchweg als unsachlich.⁴⁸⁰

Diese Ablehnung ist auch darauf zurückzuführen, dass Wirtschaftlichkeit im Sinn von billig und sparen verstanden wird und damit eine begriffliche Einschränkung und eine implizite Abwertung erfährt, da eine Verschlechterung der Leistung durch Reduzierung der Mittel und durch kommerzielle Interessen angenommen wird.

Auch die Einordnung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung als öffentliches Gut ohne exakt definierbaren Marktpreis und ohne monetär zu bezeichnenden individuellen oder kollektiven Nutzen dient teilweise als Begründung dafür, dass die Einbeziehung wirtschaftlicher Interessen ausgeschlossen sei.⁴⁸¹ Zwar lassen sich die Kos-

⁴⁷⁵ Hood, Public Administration 1991, 3.

⁴⁷⁶ Jellinek, 3. Aufl. (1966), Verwaltungsrecht, 38; Lisken/Denninger, 4. Aufl. (2007), Handbuch des Polizeirechts, 482; Stümper, Die Polizei 86 (1995), 125, 126.

⁴⁷⁷ Krüger, Deutsches Verwaltungsblatt 70 (1955), 518, 380 ff.

⁴⁷⁸ Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931, abgedruckt in Schneider, 12. Aufl. (1954), Polizeirecht.

⁴⁷⁹ Thoma, Verwaltungsarchiv 32 (1927), 247, 249.

⁴⁸⁰ Jellinek, 3. Aufl. (1966), Verwaltungsrecht, 38.

⁴⁸¹ Peters, Die öffentliche Verwaltung 54 (2001), 749, 760.

ten einzelner Delikte, insbesondere die Kosten von Vermögensdelikten anhand der Schadenshöhe und der für die Strafverfolgung und -vollstreckung erforderlichen Aufwendungen beziffern,⁴⁸² für immaterielle Schäden hingegen stellt sich eine Schadensbewertung problematischer dar, da eine monetäre Bewertung von Leid, Einbuße an Lebensqualität oder des menschlichen Lebens moralisch und rechnerisch kaum abzubilden ist. Einen Bewertungsversuch anhand des monetären Werts eines statistischen Lebens nimmt Spengler vor und stützt sich dabei auf ähnliche Vorgehensweisen in angloamerikanischen Ländern.⁴⁸³ Auch Cohen nimmt für den amerikanischen Raum Bewertungen der Kriminalitätskosten für verschiedene Delikte vor, weist aber ebenso auf die damit verbundenen Schwierigkeiten hin.⁴⁸⁴ Diese liegen insbesondere in der Gefahr von Fehlschätzungen, die zum Beispiel aufgrund mangelnder Objektivität bei individuellen Befragungen auftreten, aber auch in der Frage, was die Kenntnis über die Kosten verschiedener Delikte bewirken soll, ob und wie diese Kosten mit anderen staatlichen Ausgaben vergleichbar sind und welche Rückschlüsse daraus in Politik und Gesellschaft gezogen werden.⁴⁸⁵ Diese oder ähnliche Kostenzuordnungen für einzelne Delikte oder Deliktsgruppen bilden außerdem noch keinen monetären Nutzen der inneren Sicherheit und Ordnung für die gesamte Gesellschaft ab. Die Summe der Kosten einzelner Delikte ist nicht identisch mit den Nachteilen, welche die Gesellschaft aufgrund der Delikte treffen, da die Begleiterscheinungen der Kriminalität auch einzukalkulieren sind.⁴⁸⁶

Um den gesamtgesellschaftlichen wirtschaftlichen Wert der inneren Sicherheit und Ordnung zu ermitteln, könnten die dafür in den Haushalten eingestellten Mittel herangezogen werden. Auch hier kann jedoch lediglich eine verhältnismäßige Tendenz im Vergleich zu anderen öffentlichen Aufgaben abgebildet werden.

Nur weil die Feststellung eines exakten Marktpreises für eine Leistung Schwierigkeiten bereitet, kann daraus aber nicht gefolgert werden, dass bei der Leistungserbringung keine wirtschaftlichen Überlegungen angestellt werden dürfen.

⁴⁸² Pausch, Polizeiarbeit im Spannungsfeld zwischen Wirtschaftlichkeit und Sicherheitsauftrag, 2008, 121 ff. Pausch untersucht in diesem Zusammenhang z.B. die Kosten-Nutzenanalyse von Videoüberwachungen und legt seinen Berechnungen den durch die Straftaten entstandenen volkswirtschaftlichen Schaden zugrunde.

⁴⁸³ Spengler, Ursachen und Kosten der Kriminalität in Deutschland, 2004, 160 ff. Dieser Durchschnittswert liegt gemäß der Untersuchung anhand der Lohnaufschläge für tödliche Arbeitsunfallrisiken- sogenannte kompensatorische Lohndifferenziale- bei 1,65 Mio. €.

⁴⁸⁴ Cohen, Measurement and Analysis of Crime and Justice 2000, 263, 265 ff.

⁴⁸⁵ Cohen, Measurement and Analysis of Crime and Justice 2000, 263, 165 ff.

⁴⁸⁶ Cohen, Measurement and Analysis of Crime and Justice 2000, 263, 270. Cohen argumentiert, dass eine Reduzierung von Verbrechen vielfältige Begleiterscheinungen mit sich bringt, die wiederum den Lebenswert der Gesellschaft verändern und verbessern würden. Beispielhaft führt er auf, dass Trampen in einer Gesellschaft ohne Räuber und Vergewaltiger möglicherweise eine beliebte Fortbewegungsmöglichkeit werden könnte und dass das System der organisierten Kriminalität ohne das Vorhandensein von Gewalt (-androhungen) nicht existieren könnte.

Mit Hahn ist vielmehr ein anderer Wirtschaftlichkeitsbegriff zugrunde zu legen: „Man muss sich von der Vorstellung frei machen, dass der Begriff *wirtschaften* zwangsläufig mit *kommerziell* verbunden ist. Wirtschaftlichkeit heißt schlicht und einfach: Disponieren über knappe Mittel.“⁴⁸⁷ Legt man dieses Verständnis zugrunde, so wird deutlich, dass wirtschaftliche Ansätze auch in öffentlichen Organisationen anwendbar sind. Ein wirtschaftliches Handeln in der Polizei verlangt entsprechend des Maximal- und Minimalprinzips, dass mit den eingesetzten Ressourcen ein optimales Ergebnis, bzw. mit den geringstmöglichen Ressourcen das gewünschte Ergebnis erzielt wird.

Wirtschaftlichkeit bezieht sich demnach gerade nicht nur auf die Zuordnung monetärer Größen.⁴⁸⁸ Auch ohne die Bezifferung mit einem finanziellen Wert kann festgestellt werden, welche der Handlungen schneller, besser oder günstiger zum Ziel führen. Bei der Bewertung, in welchen Bereichen notwendigerweise und sinnvollerweise zu intervenieren ist, sind aus wirtschaftlicher Sicht das Gebot des abnehmenden Grenznutzens und die Opportunitätskosten zu berücksichtigen.

Der Grundsatz des abnehmenden Grenznutzens und die Opportunitätskosten

Der Grundsatz des abnehmenden Grenznutzens besagt, dass ein erhöhter Ressourceneinsatz auf einem bestimmten Tätigkeitsfeld nur bis zu einer gewissen Grenze auch den Nutzen gleichermaßen steigert. Während die erste Investition in einem gewissen Bereich regelmäßig schnelle Anfangserfolge mit sich bringt, fordert ab einem bestimmten Niveau jede weitere Leistungssteigerung einen im Verhältnis zum Anfangserfolg wesentlich höheren Ressourceneinsatz.⁴⁸⁹ Übertragen auf die Aufklärung einer Straftat durch die Polizei bedeutet dies beispielsweise, dass der Einsatz einer Sonderkommission mit mehreren Beamten regelmäßig eine größere Aufklärungswahrscheinlichkeit mit sich bringt, als der Einsatz eines einzelnen Beamten. Jeder weitere Beamte erhöht durch seine Arbeitskraft die Aussicht auf die Aufklärung des Falles, ab einer gewissen Größe der Einheit vermindert sich jedoch der Mehrwert jedes einzelnen Beamten. Die Abstimmung und Koordinierung der Tätigkeiten, der ständige gegenseitige Informationsbedarf sowie interne Reibungsverluste können dazu führen, dass kein linearer Anstieg der Aufklärungswahrscheinlichkeit stattfindet und der Einsatz weiterer Beamter für diesen Fall in keinem sinnvollen Verhältnis zu den zusätzlichen Kosten steht. Die Berücksichtigung der Opportunitätskosten muss außerdem zu der Überlegung führen, ob die zusätzlichen Beamten nicht an anderer Stelle einen höheren Einsatzwert erzielen könnten. Der

⁴⁸⁷ Hahn, *Polizei und Betriebswirtschaftslehre* (1980), 18.

⁴⁸⁸ Peters, *Die öffentliche Verwaltung* 54 (2001), 749, 760 ff.

⁴⁸⁹ Stark vereinfacht wird hier auch von der „20:80- Regel“ gesprochen, die dem italienischen Ökonomen und Soziologen Vilfredo Pareto (1848-1923) zugeschrieben wird. Sie besagt, dass mit 20 % des Ressourceneinsatzes 80 % einer Aufgabe erfüllt werden können, jede weitere Verbesserung aber einen überproportionalen Ressourceneinsatz fordert und für die restlichen 20 % der Aufgabenerfüllung 80 % der Ressourcen erforderlich sind.

Grundsatz der Opportunitätskosten, der sowohl innerhalb der Polizei, als auch in einem gesamtstaatlichen Zusammenhang zu berücksichtigen ist, verlangt daher stets die Einbeziehung der implizierten Negativentscheidungen. Auch hierbei handelt es sich um zwei Wirtschaftlichkeitserwägungen, die in der Polizei zu berücksichtigen sind, ohne in exakten monetären Werten Ausdruck zu finden.

Solange durch diese Wirtschaftlichkeitsüberlegungen nicht das Ziel des polizeilichen Auftrags relativiert und herabgesetzt wird, findet lediglich die zulässige Anwendung des Maximal- bzw. Minimalprinzips statt. Entgegen aller Kritik kann daher festgestellt werden, dass Wirtschaftlichkeitsüberlegungen aufgrund der vorhandenen Ressourcenknappheit nicht nur möglich, sondern auch nötig sind. Dabei darf unter Wirtschaftlichkeit aber nicht bedingungsloses Sparen subsumiert werden, sondern die stetige Überprüfung und Optimierung des Mitteleinsatzes hinsichtlich der Notwendigkeit und des Nutzens, der anfallenden Opportunitätskosten und der erzielbaren Wirkungen.

4.2.2 Gesetzliche Verankerung der Wirtschaftlichkeit in den Polizei

Die Frage der Vereinbarkeit ökonomischer Erwägungen mit rechtlichen Vorgaben innerhalb der Polizei stellt sich nicht erst seit der Einführung der neuen Steuerungselemente. Gerade im Bereich der Ermessensausübung wurde die Berücksichtigung fiskalischer Erwägungen bereits vor der verstärkten Bezugnahme auf betriebswirtschaftliche Aspekte durch die neuen Steuerungselemente erörtert. Ökonomische Erwägungen sind außerdem in einer Reihe gesetzlicher Vorgaben des öffentlichen Rechts, aber auch des Privatrechts verankert.⁴⁹⁰ Für die Polizei sind insbesondere

⁴⁹⁰ Neben Gebührenvorschriften für gerichtliches Tätigwerden bestehen prozessuale und materielle Vorschriften, die den begrenzten personellen und sachlichen Ressourcen der öffentlichen Hand Rechnung tragen. Im zivilrechtlichen Bereich ist beispielsweise die Möglichkeit zum Beschreiten der Rechtsmittelinstanzen durch die Zulassungsvoraussetzungen für Berufung und Revision begrenzt. So ist eine Berufung –außer im Fall der Zulassung durch das erstinstanzliche Gericht – nach § 511 ZPO nur bei einem Beschwerdegegenstand über 600,- € möglich, eine Revision nach § 543 ZPO nur bei Zulassung durch das Berufungs- oder Revisionsgericht, bei Rechtssachen von grundsätzlicher Bedeutung oder soweit die Notwendigkeit der Sicherung der einheitlichen Rechtsprechung besteht. In beiden Fällen wird also die vollständige Ausschöpfung des Rechtswegs begrenzt. Während dies bei der Revision von der Bedeutung des Rechtsstreits und vom Bedürfnis einer einheitlichen gesicherten Rechtsprechung abhängig gemacht wird, ist die Rechtswegbeschränkung bei der Berufung eindeutig an eine Geldsumme gebunden, unterhalb der die Verweigerung eines weiteren Instanzenzugs als gerechtfertigt betrachtet wird. Es wird damit ein deutlicher Bezug hergestellt zwischen einer monetären Größe und den Rechten, die damit im Zusammenhang stehen. Es wird gesetzlich festgelegt, ab welcher Summe der Mehrwert einer weiteren Instanz für die Parteien hinter anderen Überlegungen -auch wirtschaftlicher und prozessökonomischer Art- zurückzustehen hat. Auch gesetzliche Regelungen zum zivilrechtlichen Mahnverfahren in §§ 688 ff. ZPO mit der in § 689 Abs. 3 ZPO statuierten Möglichkeit der Zentralisierung und Aufgabenbündelung auf ein zuständiges Amtsgericht, soweit dies der „schnelleren und rationaleren“ Erledigung dient, beinhalten Effizienz- und Effektivitätsüberlegungen. Auch Parteimaxime, Beweislastregelungen und gesetzliche Vermutungen stellen verfahrensbeschleunigende, pragmatische und damit

das öffentlich-rechtliche Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, vergabe-rechtliche Grundsätze sowie polizeiliche Sondernormen ausschlaggebend.

4.2.2.1 Haushaltsrechtliche Vorschriften

Die haushaltsrechtlichen Grundsätze beinhalten Vorgaben hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit allen Verwaltungshandelns, so dass die Notwendigkeit wirtschaftlicher Überlegungen in der Polizei auch auf gesetzlichen Grundlagen beruht. In geeigneten Fällen sind Aufgaben und Einrichtungen daraufhin zu untersuchen, ob und in welchem Umfang die Tätigkeiten durch nichtstaatliche Stellen, insbesondere durch private Dritte oder unter Heranziehung Dritter, ebenso gut oder besser erledigt werden können.⁴⁹¹ Auf die Notwendigkeit von Kosten- Nutzen- Untersuchungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wird dabei verwiesen.⁴⁹² Regelungen zu Kosten- Leistungsrechnungen sind teils als Sollvorschriften (z.B. in Bayern, Baden-Württemberg und Bremen), teils als zwingende Vorschriften (z.B. in Brandenburg) ausgestaltet. Der Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsprinzips⁴⁹³ wird auch auf verfassungsrechtlicher Ebene Rechnung getragen. So können der Bundesrechnungshof gemäß Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG und auch die Rechnungshöfe der Länder durch entsprechende Regelung in den Landesverfassungen⁴⁹⁴ eine Überprü-

auch ökonomische Normen dar und gewährleisten auch bei schwierigen Beweislagen eine gerichtliche Entscheidungsfindung ohne unverhältnismäßige und die richterliche Arbeit lähmende Beweisermittlungen. Der zivilrechtliche Grundsatz der Prozesswirtschaftlichkeit verpflichtet sowohl die Parteien als auch das Gericht, den Prozess möglichst zweckmäßig und billig zu gestalten. Im strafrechtlichen Bereich werden prozessökonomische Gedanken ebenso erkennbar: das beschleunigte Verfahren nach §§ 417 ff. StPO, das Strafbefehlsverfahren nach §§ 407 ff. StPO oder die Praxis strafrechtlicher Deals stellen vereinfachende und beschleunigende Verfahrenswege dar, die Personal- und Sachressourcenschonungen bewirken, von wirtschaftlichen Überlegungen geprägt sind und das Risiko einer unvollständigen Sachverhaltsaufklärung in Kauf nehmen. Auch die Möglichkeiten der Verfahrenseinstellung nach §§ 153 ff. StPO bringen neben der Verwirklichung ihrer kriminalpolitischen Intensionen auch wirtschaftliche Einspareffekte mit sich. Im allgemeinen verwaltungsrechtlichen Verfahren wird ökonomischen Prinzipien ebenso Rechnung getragen: Verwaltungsgebühren werden erhoben, Unbeachtlichkeits- (§§ 46, 75 Abs. 1 a Satz 1 VwVfG), Heilungs- (§§ 45 Abs. 2, 75 Abs. 1a Satz 2 VwVfG) und Präklusionsvorschriften (§§ 71 d Abs. 2, 73 Abs. 3 a, Abs. 4 VwVfG) fungieren unter anderem auch als Beschleunigungsvorschriften. Auch in speziellen Gesetzesentwürfen, wie beispielsweise dem Rechtspflegeentlastungsgesetz oder dem Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz ist ein Entlastungsgedanke verankert.

⁴⁹¹ Vgl. z.B. Art. 7 Abs. 1 Satz 2 BayHO.

⁴⁹² Vgl. z.B. § 7 Abs. 2 BHO.

⁴⁹³ Der Grundsatz der Sparsamkeit verlangt, die Ausgaben des Staates auf das notwendige Maß zu beschränken. Auch wenn er in den Haushaltsordnungen der Länder und des Bundes verankert ist, kann er als Synonym zum Wirtschaftlichkeitsprinzip verstanden werden. Darauf deutet auch der Wortlaut des Art. 114 Abs. 2 GG hin, in dem die Sparsamkeit nicht mehr explizit erwähnt wird.

⁴⁹⁴ Vgl. z.B. Art. 80 Abs. 1 S. 2 BayVerf, Art. 83 Abs. 2 LV BW, Art. 144 der HV, Art. 86 Abs. 2 Verf NRW.

fung der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit vornehmen.⁴⁹⁵ Aus der Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe kann über den Wortlaut der Norm hinaus im Wege der Teleologie auch die Verpflichtung der Verwaltung zu wirtschaftlichem Handeln mit Verfassungsrang abgeleitet werden, da ein Prüfungsmaßstab nur dort sinnvoll ist, wo auch Handlungsmaxime für die Verwaltung gelten.⁴⁹⁶

Als wirtschaftlichste Lösung gilt diejenige, welche die günstigste Relation zwischen dem angestrebten Zweck und den dafür eingesetzten Mitteln bietet.⁴⁹⁷ Ein typischer Fall ist etwa die Wahl zwischen Kauf und Leasing hinsichtlich des polizeilichen Fuhrparks. Verstöße gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit können im äußersten Fall strafrechtliche Konsequenzen, wie die Bestrafung wegen Haushaltsuntreue nach § 366 StGB nach sich ziehen.

Teilweise wird das Wirtschaftlichkeitsprinzip lediglich als haushaltsrechtlicher Rechtssatz interpretiert, der nur mit verwaltungsinterner Wirkung anzuwenden sei.⁴⁹⁸ Im Außenverhältnis könne er hingegen nicht greifen, so dass wirtschaftliche Überlegungen nicht in Beurteilungs- und Ermessensentscheidungen mit Außenwirkung einbezogen werden dürfen.⁴⁹⁹ Diese strikte Unterscheidung zwischen Innen- und Außenrecht entstammt der Überwindung der Impermeabilitätstheorie, die dem staatlichen Innenbereich ein gewisses Maß an Rechtsfreiheit beimaß. Dem ist jedoch nicht zu folgen. Gerade weil der öffentliche Haushalt aus Steuermitteln der Allgemeinheit bestritten wird, muss auch im Außenverhältnis eine effiziente Mittelverwendung gefordert sein. Wirtschaftliches Handeln des Staates muss in allen Bereichen gewährleistet sein, weil Steuermittel nicht zweckgebunden erhoben werden. Die Differenzierung zwischen Außen- und Innenverhältnis besagt lediglich, dass Innenrecht nur im staatlichen Innenraum verbindlich ist und keine Rechte und Pflichten im Außenbereich begründet, die von Bürgern gerichtlich einklagbar wären. Daraus ist aber nicht abzuleiten, dass Innenrecht nicht in Abwägungsentscheidungen mit Außenbezug einbezogen werden darf. Das Rechtsstaatsprinzip verlangt nur, dass die Belange, die in eine Abwägung einbezogen werden, eine Grundlage in der Rechtsordnung haben und keine abwägungsfremden Einflüsse gewertet werden. Ob es sich dabei um Rechtsnormen des Innen- oder des Außenrechts handelt, ist bei der Frage, ob ein Belang grundsätzlich eingestellt werden darf, nicht ausschlaggebend.⁵⁰⁰

⁴⁹⁵ Zumindest mittelbar kommt das Gebot der Wirtschaftlichkeit auch noch in anderen Vorschriften mit Verfassungsrang (z.B. Art. 104 a Abs. 5 GG, Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG, Art. 111 Abs. 1 GG, Art. 112 GG, Art. 113 Abs. 1 GG und Art. 115 Abs. 1 GG) zum Ausdruck, wobei es sich hier nur auf die Finanzverfassung bezieht.

⁴⁹⁶ So auch *Gröpl*, Verwaltungsarchiv 2002, 459, 474 mit weiteren Nachweisen.

⁴⁹⁷ *Heuer*, § 7, Rn. 7.

⁴⁹⁸ Als bedeutendstes Innenrecht wird der Haushaltsplan z.B. in BVerfGE 38, 121, 126 bezeichnet.

⁴⁹⁹ *Gröpl*, Verwaltungsarchiv 2002, 459, 478.

⁵⁰⁰ BVerwGE 107, 215.

4.2.2.2 Vergaberechtliche Grundsätze

Neben den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen ist die Polizei als öffentlicher Auftraggeber im Sinn des § 98 Nr. 1 GWB bei Auftragsvergaben auch an die Einhaltung vergaberechtlicher Vorschriften gebunden, denen neben dem Ziel der Einhaltung des europäischen und nationalen Wettbewerbsrechts ebenfalls die Intension eines möglichst wirtschaftlichen Beschaffungswesens zugrunde liegt. Die strengen Formvorschriften sollen den Wettbewerbs- und Transparenzgrundsätzen Rechnung tragen und der Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots dienen, wobei im Vergaberecht der wirtschaftlichste Bieter nicht zwingend mit dem billigsten Bieter gleichzusetzen ist. Vielmehr findet eine Wertung der Angebote anhand vorab definierter und kommunizierter Kriterien statt, wobei neben einer Qualitätssicherung die Erzielung eines möglichst günstigen Preises oft die vorrangige Intension der Auftraggeber darstellt.

4.2.2.3 Sondernormen in den Polizeigesetzen

Auch im Polizeirecht sind Wirtschaftlichkeitsüberlegungen an verschiedenen Stellen niedergelegt. Das Kostenrecht legt eine finanzielle Ausgleichspflicht für polizeiliches Handeln fest, welches bei Erfüllung der Polizeipflicht nicht erforderlich gewesen wäre.⁵⁰¹ Dieser Kompensationsgedanke für materielle oder sonstige Vorteile entspricht einer wirtschaftlichen Ausgleichsregelung. Neben dem Kostenrecht bestehen weitere Polizeirechtsnormen, die zwar nicht auf finanzielle Ausgleichsleistungen zwischen Bürgern und Polizei ausgerichtet sind, dennoch aber Raum für wirtschaftliche Entscheidungen im polizeilichen Einsatz eröffnen. So knüpfen etliche polizeirechtliche Vorschriften im Bereich der Informationserhebung, -verarbeitung und -speicherung an einen *unverhältnismäßig hohen Aufwand* an (vgl. § 19 Abs. 2 BWPoG, Art. 30 Abs. 2 Satz 2, Art. 45 Abs. 3 Nr. 4 BayPAG, § 29 Abs. 4 Satz 2 BbgPoG oder § 31 Abs. 2 Satz 2 ThürPAG) und ermöglichen der Polizei bei Vorliegen eines solchen Aufwands ein Abweichen von ansonsten verfahrensrechtlich vorgeschriebenen Vorgehensweisen. Auch an einem *vertretbaren Aufwand* (Art. 38 Abs. 5 BayPAG) können Maßnahmen im Bereich der Speicherung, Veränderung und Nutzung von Daten gemessen werden. Andere polizeiliche Vorschriften lassen als Maßstab wiederum gelten, dass die Verwirklichung der polizeilichen Aufgabenerfüllung nicht *erschwert* (§ 25 a Abs. 2 Satz 1 POG RP) oder *erheblich erschwert* (Art. 30 Abs. 3 Satz 2 BayPAG, § 25 Abs. 2 Satz 2 SPoG, § 15 Abs. 5 Satz 2 SOG LSA) wird.⁵⁰² In begründeten Einzelfällen eröffnet das Polizeirecht daher auch einen Raum für pragmatische und ökonomische Entscheidungskriterien.

⁵⁰¹ Zu den Kostentatbeständen der Polizeigesetze, siehe Kapitel I, Unterpunkt 1.4.

⁵⁰² Die Rechtmäßigkeit dieser Regelungen wird teils bezweifelt (vgl. *Petri* in: *Lisken/Denninger*, 4. Aufl. (2007), Handbuch des Polizeirechts, 876) und war bereits Gegenstand verfassungsgerichtlicher Entscheidungen, vgl. BayVerfGE 51, 97, 107 ff.

4.2.2.4 Freiwillige Polizeidienste und Sicherheitswachen

Die Gesetze über den Freiwilligen Polizeidienst und die Sicherheitswachen haben neben den Zielen der verstärkten Bürgerbeteiligung und der erhöhten Sicherheitsgewährleistung auch das Ziel einer effizienten Polizeiarbeit.⁵⁰³ Zwar wird der Staatshaushalt zunächst durch die Ausbildung und Ausstattung der Freiwilligen belastet, dauerhaft wird jedoch eine zusätzliche Sicherheitsgewährung ermöglicht. Durch eine gezielte Zusammenarbeit mit der Polizei besteht die Möglichkeit, die Polizeieinsätze auf die erforderlichen Fallkonstellationen zu beschränken und dadurch effizient zu gestalten. Für die Aufgabenbereiche, in denen die Bürger im Rahmen der freiwilligen Polizeidienste und Sicherheitswachen eingesetzt werden, also insbesondere für Kontrollgänge und Präsenzaufgaben, wird deren Kompetenz größtenteils als ausreichend bewertet. In den Bundesländern ohne freiwillige Polizeidienste unterbleiben diese Tätigkeiten entweder oder müssen von Polizisten wahrgenommen werden. Vergleicht man die Kosten der freiwilligen Helfer mit denen ausgebildeter Polizisten, so ist der finanzielle Aufwand für letztere weitaus höher. So erhalten die tätigen Bürger lediglich einen Aufwendersatz, der sich in Bayern z.B. auf 7,16 € pro Stunde⁵⁰⁴ oder in Sachsen auf 5,11 € pro Stunde⁵⁰⁵ beläuft und damit wesentlich kostengünstiger ist als die umgerechnete Stundenvergütung eines Polizeibeamten.⁵⁰⁶ Die Aufwendungen für Ausbildung und die Ruhestandsversorgung der Beamten verstärken diese Tendenz zusätzlich. Ohne näher auf die Gleichwertigkeit der Einsatzfähigkeit von Polizisten und freiwilligen Helfern einzugehen, kann zumindest festgehalten werden, dass ökonomische Kosten-Nutzen-Erwägungen ein Entscheidungskriterium bei der Einführung freiwilliger Polizeidienste darstellen können.

4.3 Wirtschaftlichkeit und polizeilicher Handlungsauftrag

Nicht nur die neuen Steuerungselemente, sondern auch gesetzliche Grundlagen verlangen die Berücksichtigung ökonomischer Aspekte in der Polizei. Die Einführung der neuen Steuerungselemente trug aber dazu bei, dass Wirtschaftlichkeitserwägungen zu eigenständigen Handlungsgrundsätzen wurden und eine selbständige Bedeutung gewonnen haben. Dieser Bedeutungszuwachs bedarf einer rechtlichen Überprüfung hinsichtlich seiner Auswirkungen auf die Polizeiarbeit und seiner Vereinbarkeit mit rechtlichen Rahmenbedingungen. Dabei gilt es, die von Cockcroft und Beattie zitierte Trennung zwischen einer *vision of the police driven by efficiency* und alterna-

⁵⁰³ Vgl. z.B. Bay. LT Drs 12/13076 v. 26.10.1993.

⁵⁰⁴ Bayerisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.), Sicherheitswacht, www.polizei.bayern.de/wir/sicherheitswacht/index.html/307 (Stand: 06.02.2011).

⁵⁰⁵ Sächsisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.), Sächsische Sicherheitswacht, www.polizei.sachsen.de/zentral/1086.htm (Stand: 06.02.2011).

⁵⁰⁶ Je nach beschäftigender Gebietskörperschaft, Qualifikation und erreichter Stufe variiert der monatliche Bruttolohn von Polizeibeamten etwa zwischen 1.800,- € für die Eingangsstufe im mittleren Dienst und 5.900,- € für die Endstufe im höheren Dienst.

tiv einer *vision of the police driven by integrity and justice* zu beseitigen, um beide Betrachtungsperspektiven in Einklang zu bringen.⁵⁰⁷ Insbesondere im repressiven Tätigkeitsbereich müssen besonders effiziente Maßnahmen sorgfältig auf ihre Vereinbarkeit mit dem Rechtsstaatsprinzip überprüft werden.⁵⁰⁸ Regelmäßig bergen nicht die Steuerungsinstrumente selbst die Gefahr eines Gesetzesverstößes in sich und einige der Steuerungsinstrumente, wie beispielsweise Kosten-Leistungsrechnungen, Privatisierungen und Auftragsvergaben sind sogar gesetzlich vorgeschrieben. Vielmehr manifestiert sich durch die Art der Umsetzung und Neuausrichtung eine Schwerpunktverlagerung und die allgemein feststellbare Tendenz der zunehmenden Bedeutung der Wirtschaftlichkeit. Dies führt zu Veränderungen der Handlungsmaxime und Entscheidungskriterien in der Polizeiarbeit, die im Folgenden untersucht werden.

Aufgrund der unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen ist zwischen präventivem und repressivem polizeilichen Handeln sowie zwischen gebundenen Entscheidungen und Entscheidungen mit Ermessens- oder Beurteilungsspielraum zu differenzieren.

4.3.1 Gebundene Entscheidungen und Ermessensentscheidungen

4.3.1.1 Gebundene Entscheidungen

Im Rahmen gebundener Entscheidungen ohne Ermessens- oder Beurteilungsspielräume verbieten sich grundsätzlich wirtschaftliche Entscheidungskriterien, da diese mit dem Gebot der Gesetzmäßigkeit staatlichen Handelns nach Art. 20 Abs. 3 GG kollidieren. Bei gebundenen Entscheidungen haben die betroffenen Bürger einen Anspruch auf bestimmte Handlungen, die nicht mit dem Verweis auf Wirtschaftlichkeitskriterien versagt werden dürfen.

4.3.1.2 Entscheidungen mit Ermessens- und Beurteilungsspielraum

Soweit durch die Befugnisnorm ein Ermessens- oder Beurteilungsspielraum eröffnet ist, hat die Polizei ihre Entscheidungen pflichtgemäß zu treffen.⁵⁰⁹ Hier wird die Frage relevant, inwieweit dabei Wirtschaftlichkeitserwägungen zulässig sind. Für

⁵⁰⁷ *Cockcroft/Beattie*, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 32 (2009), 526, 530.

⁵⁰⁸ Dies wird teils bereits für den Bereich der Gesetzgebung angenommen. So führte Ruth Metzler-Arnold, Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartments, auf der Konferenz der europäischen Innenminister am 22./23.Juni 2000 in Bukarest zum Spannungsverhältnis zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit aus, dass bei jeder Effizienzverbesserung in der Strafverfolgung auch deren rechtsstaatliche Sicherung neu überprüft werden müsse: gleichsam als Gegengewicht zu den neuen Ermittlungskompetenzen müsse eine Verbesserung der rechtsstaatlichen Garantien des Strafprozessrechts erfolgen.

⁵⁰⁹ § 3 BW PolG; Art 5 Abs. 1 BayPAG; § 12 Abs. 1 ASOG Bln; § 4 Abs. 1 BbgPolG; § 4 Abs. 1 BremPolG; § 3 Abs. 1 SOG Hamburg; § 5 Abs. 1 HSOG; § 14 Abs. 1 SOG M-V; § 5 Abs. 1 NdsSOG; § 3 Abs. 1 PolG NRW; § 3 Abs. 1 POG RP; § 3 Abs. 1 SPolG; § 3 Abs. 2 Sächs PolG; § 6 Abs. 1 SOG LSA; § 174 LVwG SH; § 5 Abs. 1 ThürPAG.

eine Zulässigkeit wirtschaftlicher Erwägungen spricht, dass gemäß § 6 HGrG nicht nur bei der Aufstellung, sondern auch bei der Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten sind. Daraus könnte geschlossen werden, dass wirtschaftliche Erwägungen sogar zwingend anzustellen sind, sobald ein Entscheidungsspielraum eröffnet ist.

Nach früher herrschender Auffassung in Literatur und Rechtsprechung galt die Rücksicht auf fiskalische Belange als allgemein und grundsätzlich sachfremd.⁵¹⁰ Aus der verfassungsrechtlichen Bindung aller staatlichen Behörden an Recht und Gesetz wurde demnach eine Fiskalfeindlichkeit der Verwaltung abgeleitet. Im Gegensatz zur heutigen Verwendung des Begriffs *Fiskal*, der sich vorrangig auf das privatrechtliche Tätig werden des Staates bezieht, umfasste der Begriff im damaligen Verständnis sämtliche finanziellen und haushaltswirtschaftlichen Interessen der öffentlichen Hand.⁵¹¹ Im Vordergrund stand die Erfüllung der staatlichen Aufgaben und Ziele, die dafür anfallenden Kosten wurden hingegen vernachlässigt. Auch im Rahmen der Ermessensausübung wurden fiskalische Belange als sachfremd und daher unzulässig erachtet.⁵¹²

Diese pauschale Abwendung von finanziellen und haushaltswirtschaftlichen Überlegungen kann in einer öffentlichen Verwaltung, die durch die Haushaltslage gezwungen ist, wirtschaftliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen, nicht mehr vertreten werden. Vielmehr ist eine Differenzierung erforderlich: zwar darf die Polizei nicht von Recht und Gesetz abweichen, um wirtschaftliche Ziele zu verwirklichen, dies lässt jedoch nicht den Umkehrschluss zu, dass wirtschaftliche Überlegungen gänzlich außer Betracht zu bleiben haben.

4.3.2 Wirtschaftlichkeit bei präventivem polizeilichen Handeln

Während die Polizei im Bereich repressiver Strafverfolgungsmaßnahmen an strikte Handlungsvorgaben gebunden ist, besteht für Maßnahmen im Bereich der Gefahrenabwehr und ein gewisser Entscheidungsspielraum, der sich auch auf den Ressourceneinsatz auswirkt.⁵¹³ Der haushaltsrechtliche Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit könnte daher zu der Annahme führen, dass bei bestehendem Entscheidungsspielraum im präventiven Bereich ökonomische Aspekte stets zu berücksichtigen sind. Diese Annahme verkennt jedoch die Rechtsnatur des Wirtschaftlichkeitsprinzips. Es stellt keine Rechtsregel dar, die entweder erfüllt sein kann oder nicht, sondern vielmehr ein Rechtsprinzip, das in unterschiedlichen Graden verwirklicht sein kann.⁵¹⁴ Rechtsprinzipien stellen Optimierungsgebote dar, die in einem

⁵¹⁰ *Krüger*, Deutsches Verwaltungsblatt 70 (1955), 518, 520 f.

⁵¹¹ *Gröpl*, Verwaltungsarchiv 2002, 459, 467.

⁵¹² BVerfG, Beschluss vom 04.02.1975.

⁵¹³ *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann*, (1998), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 47.

⁵¹⁴ *Peters*, Die öffentliche Verwaltung 54 (2001), 749, 752.

möglichst hohen Maß umgesetzt werden sollen, wobei die tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten stets zu berücksichtigen sind. Rechtsregeln sind hingegen Normen, die ohne weitere graduelle Abstufungen entweder erfüllt sind oder nicht.⁵¹⁵ Der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz als Rechtsprinzip erfüllt keinen Selbstzweck, sondern ist jeweils im Rahmen der eigentlichen Aufgabenbestimmungen in einem möglichst hohen Grad umzusetzen.⁵¹⁶ Vor dem Hintergrund des Gebots der Gesetzmäßigkeit staatlichen Handelns muss das Wirtschaftlichkeitsprinzip deshalb regelmäßig weichen, wenn es mit dem Rechtsstaatsprinzip kollidiert, das aufgrund von Art. 20 Abs. 3 GG stets vorrangig ist. Eine andere Annahme würde den deutschen Rechtsstaat in unzulässiger Weise durch einen Effizienzstaat ersetzen.⁵¹⁷

Soweit durch die neuen Steuerungsinstrumente eine Verabsolutierung des Wirtschaftlichkeitsprinzips begünstigt und die Aufgabenerfüllung dadurch beeinträchtigt wird, widerspricht dies dem rechtsstaatlichen Normverhältnis. Soweit das Wirtschaftlichkeitsprinzip als Rechtsprinzip durch die neuen Steuerungselemente gefördert wird und dennoch die korrekte polizeiliche Aufgabenerfüllung oberste Priorität bleibt, stehen die neuen Steuerungselemente mit den rechtlichen Vorgaben in Einklang.

4.3.3 Wirtschaftlichkeit bei repressivem polizeilichen Handeln

Bei repressivem Handeln sind der Einbeziehung wirtschaftlicher Kriterien neben Ermessensfragen noch weitere Maßstäbe zugrunde zu legen. Neben weiteren formellen Regelungen der StPO stellt insbesondere das Legalitätsprinzip konkrete Anforderungen an polizeiliches Handeln.⁵¹⁸ Als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips

⁵¹⁵ Alexy, 2. Aufl. (1994), Theorie der Grundrechte, 75 ff.

⁵¹⁶ Alexy, 2. Aufl. (1994), Theorie der Grundrechte, 75 ff.

⁵¹⁷ Gröpl, Verwaltungsarchiv 2002, 459, 477.

⁵¹⁸ In der Reichsstrafprozessordnung von 1877 wurde das Legalitätsprinzip vor allem als Entscheidung gegen den gemeinrechtlichen Inquisitionsprozess gesehen und sollte dafür Sorge tragen, dass die dem Monarchen untergeordnete Staatsanwaltschaft jede Straftat ohne Ansehen der Person zu verfolgen hat. Damit stellte das Legalitätsprinzip ein Korrelat zum staatsanwaltschaftlichen Anklagemonopol dar und verkörperte zugleich das damals vorherrschende Bild vom Sinn und Zweck staatlichen Strafens, nämlich die streng tatorientierte „repressive Vergeltungsstrafe“. Schon im 16. Jahrhundert fand mit Inkrafttreten der Constitutio Criminalis Carolina das Offizialprinzip Einzug, dem konsequenterweise auch das Legalitätsprinzip folgen muss, da das Anklagemonopol des Staates nur dann eine umfassende Strafverfolgung gewährleistet, wenn damit auch eine Anklagepflicht verbunden ist. Noch heute hat das Legalitätsprinzip – auch wenn general- und spezialpräventive Straftheorien die absolute Vergeltungstheorie abgelöst haben – den Zweck, die Verfolgung jeder Straftat sicherzustellen. Vor allem aufgrund des Offizialprinzips, das abgesehen von Antrags-, Ermächtigungs- oder Privatklagedelikten die Einleitung von Strafverfahren ausschließlich dem Staat zuteilt, ist das Legalitätsprinzip eine wichtige Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips der Verfassung und des Gleichheitssatzes. So hat das Bundesverfassungsgericht herausgestellt, dass das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit grundsätzlich auch erfordere, dass ein bestehender Strafanspruch durchgesetzt wird. Die Bindung des Staates an Recht und Gesetz verlange dies. Prozessual ist das strafrechtliche Legalitätsprinzip durch das Klageerzwingungsverfahren (§§ 172 ff. StPO), materiellrechtlich durch den Tatbestand der Strafvereitelung im Amt (§ 258 a StGB) abgesichert.

basiert das Legalitätsprinzip ausschließlich auf rechtlichen Erwägungen und nicht auf wirtschaftlichen Aspekten. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit es mit den wirtschaftlichen Ansätzen der neuen Steuerungselemente vereinbar ist.

4.3.3.1 Das Legalitätsprinzip als Maßstab für Strafverfolgungsmaßnahmen

Dem Wortlaut der §§ 152 Abs. 2, 170 Abs. 1 StPO zu Folge bezieht sich das Legalitätsprinzip zwar nur auf die Staatsanwaltschaften, da die Pflicht zur Erhebung der Anklage aufgrund des Anklagemonopols nur diese verpflichtet.⁵¹⁹ Dennoch erstreckt sich der Verfolgungszwang auch auf die Polizei, da er nach Sinn und Zweck für alle Personen gelten muss, denen durch strafverfahrensrechtliche Bestimmungen die Aufgabe der Verfolgung von Straftaten zugewiesen ist.⁵²⁰ Dies ist Grundvoraussetzung für eine konsequente und lückenlose Strafverfolgung, in der willkürliches Handeln, die selektive Nichtverfolgung von Straftaten und damit auch die Verletzung von grundrechtlich gesicherten Gleichbehandlungsrechten ausgeschlossen ist. Die Polizei ist im Zusammenhang mit Strafanzeigenerstattungen häufig die erste Kontaktstelle für Bürger. Rund 80 % aller Ermittlungsverfahren werden von der Polizei eingeleitet.⁵²¹ Vor allem wegen dieser Bündelungsfunktion trifft die Polizei eine besondere Verpflichtung. Auch die §§ 161, 163 StPO enthalten Ausgestaltungen des Legalitätsprinzips, welche die Polizei betreffen. § 161 StPO beinhaltet eine Ermittlungsgeneralklausel für die Staatsanwaltschaft, die sich in diesem Zusammenhang der Dienste der Polizei als Ermittlungspersonen mit Weisungsgebundenheit bedienen kann. Ihnen stehen in dringenden Fällen besondere Befugnisse zu, wie z.B. im Rahmen von Beschlagnahmen (§ 98 Abs. 1, 111 e Abs. 1 Satz 2 StPO) und deren Durchführung (§ 111 f Abs. 1 StPO) oder Durchsuchungen (§ 105 Abs. 1 StPO). § 163 StPO regelt Befugnisse und Verpflichtungen der Polizei im Rahmen des ersten Zugriffs ohne vorherige Einbindung der Staatsanwaltschaft und beinhaltet nicht lediglich eine Aufgabenzuweisung, sondern verleiht durch § 163 Abs. 1

⁵¹⁹ Das Legalitätsprinzip verpflichtet die Staatsanwaltschaft dazu, bei vorliegendem Anfangsverdacht Ermittlungen aufzunehmen (§ 152 Abs. 2 StPO) und bei hinreichendem Tatverdacht Anklage zu erheben (§ 170 Abs. 1 StPO). Ob diese Verdachtsmomente vorliegen, ist keine Ermessensentscheidung der Staatsanwaltschaft, sie sind jedoch an unbestimmte Rechtsbegriffe geknüpft, bei deren Beurteilung der Staatsanwaltschaft ein Beurteilungsspielraum eingeräumt ist. Nur ausnahmsweise steht die Verfolgung der Straftat, z.B. bei der Verfolgung von Auslandsstraftaten (§ 153 c I Satz 1 Nr. 1, 2 StPO) oder im Bereich des JGG bei Vorliegen von Einstellungsgründen wegen Geringfügigkeit (§ 45 Abs. 1 Satz 1 JGG i.V.m. § 153 StPO) im echten Ermessen.

⁵²⁰ Die Bindung der Polizei an das Legalitätsprinzip besteht nur, soweit sie als Funktionsträger repressiver Strafverfolgung und nicht im Bereich der präventiven polizeilichen Gefahrenabwehr tätig wird, die sich nach Polizeirecht richtet. Auch die Erforschung von Anfangsverdachtsmomenten ist eine Aufgabe der Polizei, die nicht der Strafprozessordnung unterfällt und für die damit das Legalitätsprinzip keine Wirkung entfaltet, vgl. Pfeiffer, § 152, Rn. 2.

⁵²¹ Bräutigam, Deutsche Richterzeitung 70 (1992), 214.

Satz 2 StPO auch beschränkte Eingriffsbefugnisse.⁵²² Obwohl es sich hierbei rechtlich nur um eine Durchgangskompetenz der Polizei handelt, ist das Ermittlungsverfahren in der Praxis weitgehend auf die Polizei übergegangen.⁵²³ Vor allem in Routineverfahren ermittelt die Polizei den Sachverhalt oft umfassend und legt ihn erst abschließend der Staatsanwaltschaft zur Entscheidung über die Einstellung oder Erhebung der Anklage vor.⁵²⁴

4.3.3.2 Gesetzliche Ausnahmen vom Legalitätsprinzip

Das Opportunitätsprinzip modifiziert das Legalitätsprinzip insoweit, als es eine Ausnahme vom absoluten Verfolgungszwang darstellt und trotz bestehender Verfolgungsvoraussetzungen die Nichtverfolgung einer Straftat von bestimmten Wertungs- und Beurteilungskriterien abhängig macht.⁵²⁵ Abweichungsmöglichkeiten vom Legalitätsprinzip beinhalten die §§ 153 ff. StPO, die einen Beurteilungsspielraum für Gerichte und Staatsanwaltschaften eröffnen, um insbesondere in Fällen von Geringfügigkeit, fehlendem Strafverfolgungsinteresse oder anderweitigen Wiedergutmachungsmöglichkeiten die kriminalpolitische Zweckmäßigkeit der Strafverfolgung zu gewährleisten. Auch in Fällen außerdienstlich erlangten Wissens kann das Legalitätsprinzip zum Schutz der Privatsphäre der Verpflichteten zumindest dann eingeschränkt werden, wenn es sich nicht um Straftaten handelt, die nach Art und Umfang das öffentliche Interesse in besonderem Maße berühren.⁵²⁶

Die Polizei unterliegt im Hinblick auf das Legalitätsprinzip grundsätzlich den gleichen Anforderungen wie die Staatsanwaltschaft. Die Möglichkeit, das Verfahren aus Gründen der Opportunität einzustellen oder überhaupt nicht tätig zu werden,

⁵²² Die Androhung oder Anwendung von Zwangsmaßnahmen bedürfen einer speziellen Gesetzesgrundlage, die der Polizei entweder kraft originärer Kompetenz (§§ 81 b, 127 Abs. 1, Abs. 2 i.V.m. §§ 163 b, 164 StPO), bei Gefahr im Verzug (§§ 110 b Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 127 Abs. 2 StPO) oder in der Eigenschaft als Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft (z.B. §§ 81 a Abs. 2, 81 c Abs. 5, 98 Abs. 1 S. 1 StPO) zusteht. Maßnahmen der Generalklausel ohne spezielle Gesetzesgrundlage, die früher vorrangig anhand der Schwellentheorie bewertet wurden, sind nur für den ersten Zugriff und in Abhängigkeit von der Schwere der Beeinträchtigung zulässig.

⁵²³ *Roxin*, 25. Aufl. (1998), Strafverfahrensrecht, 67.

⁵²⁴ Verschiedene Lösungsmodelle, dieser Diskrepanz zwischen gesetzlicher Intension und tatsächlicher Handhabung, wie beispielsweise die Anpassung der gesetzlichen Regelungen an die ausgeübte Praxis durch Gesetzesmodifizierung (so der Vorschlag der Gemeinsamen Kommission der Justiz- und Innenministerkonferenz in den Leitsätzen über die Neugestaltung des Verhältnisses Polizei- Staatsanwaltschaft) oder die Schaffung eines polizeilichen Unterbaus für die Staatsanwaltschaft, um ihr umfassendere eigene Ermittlungsmöglichkeiten zu verschaffen und die justizbehördliche Leitung der Ermittlungsverfahren sicherzustellen, wurden bereits angedacht und wieder verworfen. *Hellmann*, 2. Aufl. (2006), Strafprozessrecht, 49; *Bottke*, Juristische Schulung 30 (1990), 81, 82; *Roxin*, 25. Aufl. (1998), Strafverfahrensrecht, 68.

⁵²⁵ *Meyer-Goßner*, § 152, Rn. 7.

⁵²⁶ BGHSt 12, 277, 280 f., BGHSt 5, 255, 229, vgl. auch *Beulke*, 11. Aufl. (2010), Strafprozessrecht, 60.

steht der Polizei jedoch nicht offen.⁵²⁷ Aus Praktikabilitätsabwägungen kann sie jedoch ihre Ermittlungen zunächst auf die Aufnahme von Anzeigen beschränken, um diese dann der Staatsanwaltschaft vorzulegen und die Notwendigkeit weiterer Ermittlungen in Zweifelsfällen zu erfragen.⁵²⁸ Soweit vertreten wird, dass die Polizei nur zu Ermittlungen verpflichtet ist, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Staatsanwaltschaft ein öffentliches Interesse bejahen könnte, wird der Polizei ein zu großer Entscheidungsspielraum zugestanden und die justizbehördliche Leitung der Ermittlungen unterlaufen.⁵²⁹ Dass die Polizei zunächst eigenständige umfangreiche Ermittlungen anstellt, erscheint gerade in Routinefällen praktikabel und rechtlich vertretbar, solange der Staatsanwaltschaft die letztendliche Entscheidung über Einstellung oder Klageerhebung vorbehalten bleibt.⁵³⁰ Ein eigenmächtiges Einstellen der Ermittlungen durch die Polizei ist mit dem Legalitätsprinzip und mit der justizbehördlichen Verfahrenshoheit nicht vereinbar, auch wenn es in der Praxis aus arbeitsökonomischen Gründen vorkommt.⁵³¹ Zwar steht es der Polizei frei, „die Verdachtsgüte kriminalistisch zu schätzen und die vorhandenen polizeilichen Mittel willkürfrei in einer der Deliktsschwere, der Sozialschädlichkeit und den Aufklärungschancen gerecht werdenden Weise zu disponieren“⁵³², dies kann sich jedoch nur auf tat- und täterbezogene Erwägungen beziehen.

4.3.3.3 Legalitätseinschränkungen durch wirtschaftliche Kriterien

Die strikte Einhaltung des Legalitätsprinzips entspricht nicht immer einem ökonomischen Verhalten im Sinne der neuen Steuerungselemente. Während das Legalitätsprinzip beim Vorliegen zureichender tatsächlicher Anhaltspunkte Ermittlungsmaßnahmen „um jeden Preis“ verlangt, spielen aus wirtschaftlicher Sicht oft andere Abwägungskriterien, insbesondere das Verhältnis zwischen erforderlichem Aufwand und zu erwartendem Nutzen, eine Rolle. Im Sinne einer effizienten und effektiven Polizeiarbeit könnten daher unter anderem folgende Kriterien ausschlaggebend sein:

⁵²⁷ Pfeiffer, § 152, Rn. 4. Andere Kompetenzen standen der Polizei beispielsweise in der ehemaligen DDR durch §§ 140 ff. StPO/DDR zu, aufgrund derer die Polizei Ermittlungsverfahren selbständig einstellen konnte, wenn nach ihrer Beurteilung der Sachverhalt keinen Straftatbestand erfüllte, der Täter nicht ermittelt werden konnte oder der Beschuldigte unbekanntes Aufenthalts war, vgl. Bräutigam, Deutsche Richterzeitung 70 (1992), 214, 215.

⁵²⁸ Geppert, Juristische Ausbildung 4 (1982), 139, 143.

⁵²⁹ So z.B. Meyer-Göbner, § 163, Rn. 2.

⁵³⁰ Diese Zuständigkeitsregelung ist auch den Rechtsvorschriften zu entnehmen. So hat über das Vorliegen des öffentlichen Interesses bei Privatklagedelikten auch die Staatsanwaltschaft zu entscheiden, besteht aus Sicht der Polizei kein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung, so hat sie die Anzeige – allerdings ohne weitere Ermittlung – dennoch der Staatsanwaltschaft vorzulegen, vgl. Nr. 87 Abs. 1 der RiStBV.

⁵³¹ Bottke, Juristische Schulung 30 (1990), 81, 82.

⁵³² Bottke, Juristische Schulung 30 (1990), 81, 83.

- Ermittlungskosten
- Personal- und Sachressourcen und deren Opportunitätskosten
- Verhältnis der Ermittlungskosten zum Schaden, zum Sanktionsbedürfnis, zur Schwere der Schuld oder zu general- oder spezialpräventiven Erwägungen
- Aufklärungswahrscheinlichkeit
- Auslagerung bestimmter Ermittlungen
- weiterer Verfahrensverlauf vor Gericht, insbesondere die Frage nach der Verurteilungswahrscheinlichkeit
- Vollstreckbarkeit der erwarteten Geldstrafe

Ob und unter welchen Voraussetzungen diese und ähnliche Erwägungen bei der polizeilichen Strafverfolgung in Betracht gezogen werden dürfen, ist differenziert zu bewerten.

4.3.3.3.1 Keine absolute Strafpflicht des Staates

Gemäß der Lehre der materiellrechtlichen Strafpflicht des Staates, die aus den materiellen Strafgesetzen nicht nur die Festlegung sanktionierbaren Verhaltens folgert, sondern auch die Pflicht des Staates zur Bestrafung, wurde in früheren Literaturbeiträgen aus der absoluten Strafpflicht des Staates auch ein unbegrenzter Verfolgungszwang abgeleitet.⁵³³ Diese in engem Zusammenhang mit den absoluten Straftheorien stehende Lehre kann so jedoch keine alleinige Gültigkeit mehr entfalten. Gegen die absoluten Straftheorien kann insbesondere vorgebracht werden, dass das Strafrecht keinen allumfassenden Gerechtigkeitsanspruch umsetzen kann, sondern nur soweit strafen kann und soll, wie dies zur Aufrechterhaltung der Friedensordnung erforderlich ist.⁵³⁴ Bereits die Strafprozessordnung selbst sieht daher in den §§ 153 ff. StPO Ausnahmen von der absoluten Verfolgungspflicht vor.⁵³⁵

4.3.3.3.2 Absehen von der Strafverfolgung bei Ressourcenüberschuss

Ein Absehen von Strafverfolgungsmaßnahmen darf nicht erfolgen, wenn die Polizei aufgrund ausreichend vorhandener Ressourcen tatsächlich in der Lage wäre, bestimmte Maßnahmen durchzuführen. Maßnahmen nicht oder anders durchzuführen, weil der Aufwand sonst unverhältnismäßig wäre, ist zwar für präventive Handlungen in einigen Polizeigesetzen normiert⁵³⁶, ist im Bereich der repressiven Tätigkei-

⁵³³ *Birkmeyer*, Deutsches Strafprozessrecht, 1898, 63 ff; *Gerland*, Der deutsche Strafprozess, 1927, 158 ff., kritisch dagegen bereits *Kamps*, Das Legalitäts- und Opportunitätsprinzip im Strafprozessrecht unter besonderer Berücksichtigung der Nachkriegsbestimmungen, 1930, 72 ff.

⁵³⁴ *Gropp*, 3. Aufl. (2005), Strafrecht Allgemeiner Teil, 42.

⁵³⁵ *Dölling*, Polizeiliche Ermittlungstätigkeit und Legalitätsprinzip, 1987, 287.

⁵³⁶ Vgl. Kapitel III, Unterpunkt 4.2.2.3.

ten aufgrund des Grundsatzes der gleichmäßigen Strafverfolgung und der Strafverfolgungspflicht aber nicht zulässig.

Das allgemeine Verhältnismäßigkeitsprinzip kann ebenso nicht zum Absehen von der Strafverfolgung aufgrund eines zu hohen Aufwands führen, da es Private vor zu weitgehenden Eingriffen des Staates bewahren soll, nicht hingegen umgekehrt den Staat vor unwirtschaftlichen Maßnahmen.⁵³⁷

Auch das Wirtschaftlichkeitsprinzip und der Grundsatz der effektiven Strafverfolgung rechtfertigen kein Absehen von der Strafverfolgung bei ausreichend vorhandenen Ressourcen. Der wirtschaftliche Einsatz von Ressourcen und eine effektive Strafverfolgung ist daher auch bei Ermittlungstätigkeiten mit geringen Erfolgswahrscheinlichkeiten anzunehmen, soweit diese Ressourcen ansonsten brach lägen.

4.3.3.3 Absehen von der Strafverfolgung bei Ressourcenmangel

Anders stellt sich die Sachlage dar, wenn die vorhandenen polizeilichen Ressourcen für allumfassende Ermittlungen nicht ausreichen und daher notwendigerweise die Entscheidung getroffen werden muss, für welche Ermittlungstätigkeiten die Ressourcen vorrangig eingesetzt werden sollen. Der Polizei muss dann zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit ein gewisser Spielraum gewährt werden. Ein gleichmäßiger Ressourceneinsatz nach dem Gießkannenprinzip auf alle vorhandenen Fälle ohne Berücksichtigung des Ermittlungsaufwands und des erwarteten Erfolgs und ohne die Möglichkeit zumindest zeitweise Prioritäten zu setzen, würde nicht zu einer erfolgreichen Polizeiarbeit beitragen. Maßgeblich sind jedoch die Kriterien, anhand derer die Entscheidungen für den Ressourceneinsatz getroffen werden.

Vor allem im angloamerikanischen Raum dienten zahlreiche Veröffentlichungen zur Aufklärungswahrscheinlichkeit bestimmter Deliktsarten bereits frühzeitig der Steuerung des polizeilichen Ermittlungsaufwands.⁵³⁸ Greenberg u.a. befassten sich in diesem Zusammenhang mit kategorisierbaren Fallmerkmalen bestimmter Delikte, denen sie Gewichtungsfaktoren bezüglich der Aufklärungswahrscheinlichkeit zu teilten und so für jeden Einzelfall dieses Delikts die potenzielle Aufklärungswahrscheinlichkeit vorab bestimmen konnten.⁵³⁹ Das Managing-Criminal-Investigations-Programm sah zur Verbesserung der Ermittlungstätigkeiten dann eine Konzentration der Ermittlungen auf Fälle mit hoher Aufklärungswahrscheinlichkeit vor.⁵⁴⁰ Eine Steuerung der Ermittlungstätigkeiten allein aufgrund der potenziellen Aufklärungswahrscheinlichkeit würde zwar die polizeiliche Tätigkeit insoweit effektiver und effizienter gestalten, als die Zahl erfolgloser Ermittlungen dadurch reduziert werden

⁵³⁷ *Holzlöhner*, Die Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit als Prinzipien des Strafverfahrens, 1968, 134 ff.

⁵³⁸ *Greenberg/Yu/Lang*, Enhancement of the Investigative Funktion, 1972; *Cox/Kolender/Bender u.a.*, The Police Chief 44 (1977), 40 ff.

⁵³⁹ *Greenberg/Yu/Lang*, Enhancement of the Investigative Funktion, 1972.

⁵⁴⁰ *Dölling*, Polizeiliche Ermittlungstätigkeit und Legalitätsprinzip, 1987, 74.

könnte, dass in Fällen mit geringer Aufklärungswahrscheinlichkeit keine Ermittlungen durchgeführt werden. Mit dem Anspruch an eine gerechte Strafverfolgung ließe sich dieses Vorgehen jedoch nicht vereinbaren. Delikte, die – soweit sie überhaupt in das Hellfeld gelangen – generell eine geringere Aufklärungswahrscheinlichkeit aufweisen, wie etwa Wohnungseinbruchsdiebstähle (2009: 16,9 % AQ laut PKS⁵⁴¹) oder Fahrraddiebstähle (2009: 23,9 % AQ laut PKS) würde grundsätzlich weniger Beachtung zukommen, als Straftaten mit regelmäßig hohen Aufklärungsquoten, wie zum Beispiel Mord (2009: 94,6 % AQ laut PKS) oder Vermögens- oder Fälschungsdelikte (2009: 79,8 % AQ laut PKS). Täter bestimmter Delikte würden – unabhängig von der Schwere der Tat – begünstigt, da ihre Taten nicht nur tatsächlich schwerer aufzuklären wären, sondern die Aufklärung aufgrund der geringeren Aufklärungswahrscheinlichkeit gar nicht erst begonnen würde. Die Aufklärungswahrscheinlichkeit kann daher kein singuläres ausschlaggebendes Kriterium für die Aufnahme von Ermittlungstätigkeiten sein.

Objektiver Anhaltspunkt für eine Gewichtung bei der Strafverfolgung können dagegen die Normen des materiellen Strafrechts und der Strafprozessordnung sein.⁵⁴² So differenziert das Strafgesetzbuch zwischen Vergehen und Verbrechen, zwischen versuchten und vollendeten Taten und schreibt den unterschiedlichen materiellen Tatbeständen je nach Unrechtsgehalt verschiedene Strafraumen zu. Dadurch wird eine Gewichtung impliziert, die auch für die Verfolgungsdringlichkeit als Maßstab dienen kann. Auch die Strafprozessordnung impliziert verschiedene Bedeutungen der strafrechtlichen Normverstöße, indem sie bei besonders schwerwiegenden Delikten einschneidendere Ermittlungsmaßnahmen für zulässig erklärt als bei anderen Straftaten.⁵⁴³

Die Einbeziehung wirtschaftlicher oder arbeitsökonomischer Erwägungen in Strafverfolgungsmaßnahmen, die nicht in erster Linie tat- oder täterbezogen sind, widerspricht hingegen dem Legalitätsprinzip, wird aber dennoch praktiziert. So erging beispielsweise ein mittlerweile wieder zurückgezogener Erlass des hessischen Justizministeriums an den hessischen Generalstaatsanwalt und alle Leitenden Oberstaatsanwälte, in dem ausgeführt wurde, dass die angespannte Haushaltslage es notwendig mache, alle Maßnahmen zu ergreifen, um die Belastung der Justiz und der Staatsanwaltschaften zu reduzieren.⁵⁴⁴ Insbesondere sollte sichergestellt werden, dass die Dezernenten die Möglichkeiten des Opportunitätsprinzips sowie des Strafbefehlsverfahrens extensiv nutzen und Rechtsmittel nur noch in Ausnahmefällen einlegen. Einerseits stellt die Verknüpfung dieser strafprozessualen Instrumente mit

⁵⁴¹ Zu diesem und den folgenden PKS-Werten: *Bundeskriminalamt (Hrsg.), Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland, Berichtsjahr 2009, 2010.*

⁵⁴² *Dölling, Polizeiliche Ermittlungstätigkeit und Legalitätsprinzip, 1987, 291.*

⁵⁴³ So ermöglicht § 98 a StPO z.B. in den dort aufgelisteten Fällen die sogenannte Rasterfahndung, § 100 a StPO regelt die Zulässigkeit der Überwachung der Telekommunikation in „besonders schweren Fällen“.

⁵⁴⁴ FAZ, 17.04.1999.

der Haushaltslage und dem Ziel der Kostenreduzierung keine sachlichen Strafverfolgungserwägungen dar. Die Ermessensspielräume der Strafprozessordnung haben vielmehr den Zweck, unter Berücksichtigung des Tatvorwurfs, der Tatumstände und der Person des Täters den Besonderheiten des Einzelfalls gerecht zu werden.⁵⁴⁵ Andererseits ist die angespannte Haushaltslage eine Tatsache, der sich auch die Strafverfolgungsbehörden nicht entziehen können. Gerade in Anbetracht der gesamtstaatlichen Opportunitätskosten müssen auch in Strafverfahren vertretbare Lösungen zwischen einer umfassenden und gerechten Strafverfolgung und dem Prinzip der prozessualen Vernunft gefunden werden. Aus rein fiskalischen Erwägungen jedoch darf das Legalitätsprinzip nicht beeinträchtigt werden.⁵⁴⁶ Insbesondere kann die Heranziehung des Verfahrensaufwands als Anhaltspunkt für Einstellungsentscheidungen unter Gerechtigkeits- und Gleichbehandlungsgesichtspunkten nur dann ein legitimes Abwägungskriterium sein, wenn aufgrund der Ermittlungsschwere und der erwarteten Verfahrensdauer ein – im Verhältnis zum Tatvorwurf – unverhältnismäßiger Eingriff in die Grundrechte des Beschuldigten zu erwarten ist. Alleine typischerweise lange Bearbeitungszeiten, wie dies bei komplexen Wirtschaftsprozessen oftmals der Fall ist, können Einstellungen nicht aufgrund des hohen Arbeitsaufwandes rechtfertigen, da dies zu einer Ungleichbehandlung verschiedener Tätergruppen führen würde.

4.3.4 Wirtschaftliche Überlegungen auf der Einnahmeseite

Andere Maßstäbe sind auf der Einnahmeseite polizeilicher Handlungen, etwa bei der Kostenerhebung für Zwangsmaßnahmen nach dem Polizeikostengesetz anzulegen.⁵⁴⁷ Die gezielte Mehrung gebührenpflichtiger Handlungen, wie die unmittelbare Ausführung von Maßnahmen, Sicherstellungen oder Ersatzvornahmen zum Zweck der Einnahmesteigerung ist nicht rechtmäßig. Bei der Aufstellung von Verkehrsgeschwindigkeitsmessgeräten, die im Rahmen von § 53 StPO regelmäßig von der Polizei als Ermittlungsorgan der Verfolgungsbehörde wahrgenommen wird, können wirtschaftliche Aspekte zwar zu einer Verringerung der Kontrolldichte führen, wenn nicht genügend sachliche oder personelle Ressourcen für eine umfassendere Kontrolle vorhanden sind, umgekehrt ist das Aufstellen zusätzlicher Messgeräte jedoch nur aus Gründen zulässig, die dem Zweck der Vorschrift dienen. Eine verstärkte Geschwindigkeitskontrolle darf demnach nur zur Aufrechterhaltung und Verbesserung der Verkehrsdisziplin erfolgen und nicht zur Erschließung zusätzlicher Einnahmequellen. Aus der gesetzlichen Ermessensbindung folgt, dass die unteren Verwaltungsbehörden die Wahl und Zahl der Standorte von Geschwindigkeitsmessenanlagen nicht an fiskalischen Interessen, sondern am Ziel des Gesetzes auszurichten haben.

⁵⁴⁵ Hannich, § 152, Rn. 14; Hamm, Neue Juristische Wochenschrift 49 (1996), 236, 237.

⁵⁴⁶ Hannich, § 152, Rn. 14.

⁵⁴⁷ Peters, Die öffentliche Verwaltung 54 (2001), 749, 751.

In den wenigsten Fällen polizeilicher Kostenerhebungen ist die Steigerung der Einnahmen jedoch die gesetzliche Intension.⁵⁴⁸ Dem polizeilichen Kostenrecht, das die grundsätzliche Gebührenfreiheit polizeilichen Handelns unterbricht, liegt vielmehr ein Vorteilsausgleichsgedanke zugrunde. Wer eine polizeiliche Maßnahme durch zurechenbares Verhalten verursacht oder wirtschaftlich von einer Polizeimaßnahme profitiert, hat diesen Vorteil auszugleichen.⁵⁴⁹ Neben dem Vorteilsausgleichsgedanken liegen dem polizeilichen Kostenrecht auch ein Sanktionsgedanke und ein Missbrauchsabwehrgedanke zugrunde. Damit soll gewährleistet werden, dass auf polizeiliche Maßnahmen nur in Not- und Eilfällen zurückgegriffen wird und sie nicht zu preiswerten Alternativen eigenverantwortlicher Handlungen der Verpflichteten werden. Zu erzielende Einnahmen dürfen außerhalb des Kommerzialisierungsgedankens bei der Durchführung kostenpflichtiger polizeilicher Maßnahmen also nicht ausschlaggebend sein. Dass der Anschein eines gegenteiligen Verhaltens politische und öffentlichkeitswirksame Folgen haben kann, zeigen die Vorkommnisse in der Hamburger Polizei Ende des Jahres 2006. Ein Sprecher der Hamburger Polizei offenbarte, dass die Zahl der durch den Streifendienst und die Angestellten der Hamburger Polizei ausgestellten Strafzettel gemäß eines internen Controlling-Berichts für Falschparker von 786.924 Fällen im Jahr 2004 auf 664.552 Fälle im Jahr 2005 gesunken sei. Dadurch seien erhebliche Einnahmeausfälle für die Stadt entstanden, denen durch ein um 25 % gesteigertes „Aufschreibverhalten im ergiebigen Weihnachtsgeschäft“ abgeholfen werden sollte.⁵⁵⁰ Im Hamburger Abendblatt berichtete der örtliche Vertreter der Deutschen Polizeigewerkschaft zudem von einer quantitativen Meldepflicht der ausgehändigten Strafzettel.⁵⁵¹ In der sich anschließenden politischen Debatte zwischen Innensenator, Bürgermeister und politischen Kontrahenten wurden die rein fiskalischen Interessen dementiert und „Sonderaktionen“ im Bereich der Parküberwachung in der Vorweihnachtszeit abgelehnt.⁵⁵² Soweit die Steigerung der Einnahmen der Beweggrund für eine gesteigerte Kontrolldichte ist und nicht verkehrsrelevante Gesichtspunkte, wie etwa die erhöhte Unfallgefahr durch Parken in zweiter Reihe oder das Zuparken von Ein- und Ausfahrten im Vordergrund stehen, liegt eine unzulässige Handhabung polizeilichen Ermessens vor.

4.4 Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Einbeziehung wirtschaftlicher Kriterien in die Polizeiarbeit abhängig von repressivem oder präventivem Handeln, sowie vom zugestandenen Ermessens- und Beurteilungsumfang differen-

⁵⁴⁸ Ein Kommerzialisierungsgedanke liegt aber z.B. § 3 Abs. 2 BPolG zugrunde, der einen Kostenausgleich für die Vorteile vorsieht, welche die Bahn durch den Einsatz der Bundespolizei als Bahnpolizei im Rahmen des § 3 Abs. 1 BPolG erlangt.

⁵⁴⁹ *Pieroth/Schlink/Kniesel*, 5. Aufl. (2008), Polizei- und Ordnungsrecht, 433.

⁵⁵⁰ *Prätorius*, in: *Barthel/Schneidewind* (Hrsg.), *Verwaltungsmanagement im Wandel der Zeit*, 2007, 11, 16 ff.

⁵⁵¹ *Hamburger Abendblatt*, 14.11.2006.

⁵⁵² *Hamburger Abendblatt*, 14.11.2006.

ziert zu bewerten ist. Im Rahmen von Ermessensentscheidungen kann das Wirtschaftlichkeitsprinzip Beachtung finden, jedoch nur nachrangig nach der Erfüllung der Primärziele. Im Repressiven Tätigkeitsbereich sind zusätzlich die bindenden Strafverfolgungsvorschriften, insbesondere das Legalitätsprinzip zu wahren. Auf der Einnahmeseite polizeilichen Handelns sind wirtschaftliche Erwägungen nur im Rahmen des Kommerzialisierungsgedankens zulässig.

5 Wettbewerbsorientierung als Folge der neuen Steuerungselemente

5.1 Wettbewerbsorientierung im Rahmen der neuen Steuerungselemente

Ein weiteres Mittel zur Steigerung der Effizienz und Effektivität polizeilichen Handelns ist die zunehmende Orientierung der Polizei an ihrem Umfeld. Neben der Übernahme von Instrumenten wie Outsourcing oder Privatisierungen und der Kooperation mit anderen Akteuren ist auch die Einführung bzw. die Verstärkung des Wettbewerbsgedankens ein Teil dieser Entwicklung. Dies dient einer kritischen und vergleichenden Leistungshinterfragung, die aufgrund der weitgehenden Monopolstellung der Polizei ohne entsprechende Wettbewerbsorientierung nicht selbstverständlich wäre. Trotzdem stellt die Orientierung am Umfeld im Rahmen der neuen Steuerungselemente kein Novum dar, vielmehr ist die Ausrichtung an Vorbildern und Kollegen sowie der Vergleich mit anderen internen und externen Akteuren eine bewährte Verbesserungs- und Lernoption. Insbesondere in der Polizei wird häufig betont, dass sich junge Polizisten die erforderlichen beruflichen Fähigkeiten nicht ausschließlich im Rahmen der Ausbildung, sondern in hohem Maße auch durch das Lernen am Vorbild älterer Kollegen aneignen.⁵⁵³ Durch die Einführung der neuen Steuerungselemente hat die Orientierung am Umfeld weiter zugenommen, was im Folgenden exemplarisch anhand des Steuerungskonzepts *Benchmarking*, das in den allgemeinen Verwaltungsreformen des Bundes und der Länder und auch in der Polizei zunehmend an Bedeutung gewinnt, dargestellt werden.

5.1.1 Benchmarking: Begriff und Entstehung

Der englische Begriff *benchmark* kann sinngemäß mit *Vergleichspunkt* oder *Bezugspunkt* übersetzt werden. Benchmarking bezeichnet damit das systematische Vergleichen eigener Leistungen mit der Leistung anderer Organisationseinheiten auf verschiedenen betrieblichen Feldern wie beispielsweise Beschaffung, Buchhaltung, Leistungserstellung, Ablaufprozesse oder Qualitätssicherung.⁵⁵⁴ Ziel des Benchmarkingprozesses ist es, jegliches Optimierungspotenzial der eigenen Organisation auszuschöpfen und dabei von anderen Organisationen zu lernen. Das Ziel des Benchmarking besteht nicht darin, Ranglisten der Besten zu kreieren, sondern vor-

⁵⁵³ Behr, 2. Aufl. (2008), Cop Culture - Der Alltag des Gewaltmonopols, 237.

⁵⁵⁴ Buchholz, (2009), Strategisches Controlling, 191 ff.; Christe-Zeyse, Controlling in der Polizei, 2004b, 155.

handene Verbesserungspotenziale ausfindig zu machen.⁵⁵⁵ Als *internes Benchmarking* werden systematische Vergleiche zwischen verschiedenen Einheiten einer Landespolizei oder der Bundespolizei bezeichnet, *externes Benchmarking* bezieht sich hingegen auf Vergleiche zwischen verschiedenen Polizeien oder der Polizei und externen Einrichtungen.

Die Ursprünge des Benchmarking lagen in der Privatwirtschaft, als Anfang der 80er Jahre erstmals der Hersteller von Kopiergeräten Xerox und der Sportartikelversand L.L.Bean systematisch ihre Logistik- und Distributionsprozesse miteinander verglichen, um dabei Schwachstellen in den eigenen Abläufen zu identifizieren und neue Verbesserungsideen zu generieren.⁵⁵⁶ Der Vorteil des Vergleichs zwischen diesen beiden Marktteilnehmern war ihre unterschiedliche Produktpalette, wodurch sie nicht in direkter Konkurrenz zueinander standen. Dies ermöglichte ihnen die Offenlegung von Daten, ohne Wettbewerbsnachteile für den eigenen Betrieb befürchten zu müssen.

5.1.2 Einführung von Benchmarking und Vergleichsringen in der Polizei

Eine Vielzahl von Benchmarkingprojekten, sowohl interner, als auch externer Natur hat sich in den Polizeien etabliert. Die Polizeien der Städte Berlin, Hamburg, Hannover und Bremen beteiligen sich am bundesweiten *Vergleichsring deutscher Großstädte*, Berlin partizipiert als Hauptstadt außerdem an einem Netzwerk europäischer Hauptstädte (*European Capitals Police Network, ECPN*) und führt auch innerhalb der Berliner Polizei Vergleiche zwischen den sechs örtlichen Polizeidirektionen durch.⁵⁵⁷

Die Länder Sachsen-Anhalt, Thüringen, Sachsen und Brandenburg errichteten 2005 eine länderübergreifende Arbeitsgruppe (LAG) Controlling, die sich zunächst im Bereich der Verkehrskennzahlen mit einem länderübergreifenden Austausch und Strategieabgleich befasste, aufgrund fehlender steuerungsrelevanter Vergleichsergebnisse mittlerweile jedoch andere Schwerpunkte verfolgt.⁵⁵⁸ In Brandenburg finden jedoch nach wie vor interne Vergleichsringe auf Ebene der nachgeordneten Dienststellen (Schutzbereiche und Polizeiwachen) statt.⁵⁵⁹

An einem externen Leistungsvergleich haben sich zwischen Mai 1998 und September 2001 im Rahmen des Projekts *Kompetent und Bürgernah-Qualitätsver-*

⁵⁵⁵ v. Bandemer, in: Blanke/von Bandemer/Nullmeier u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, 444, 447; Thom/Ritz, 3. Aufl. (2006), Public Management, 156.

⁵⁵⁶ Christe-Zeyse, Die Polizei 95 (2004a), 125, 127.

⁵⁵⁷ Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte in der Polizei des Landes Berlin (internes Dokument), 2009, 7.

⁵⁵⁸ Ministerium des Innern Sachsen-Anhalt, Neue Steuerung in der Landespolizei Sachsen-Anhalts (internes Dokument), 2009, 20.

⁵⁵⁹ Ministerium des Innern Brandenburg, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte in der Polizei des Landes Brandenburg (internes Dokument), 2009, 10.

besserung der Polizeiarbeit außerdem die damalige Polizeidirektion Nord aus Schleswig-Holstein und die Polizeidirektion Ost aus dem Saarland beteiligt, um die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags, der Bürger- und Kundenzufriedenheit, der Mitarbeiterzufriedenheit und des wirtschaftlichen Einsatzes von Personal zu überprüfen.⁵⁶⁰

5.1.3 Besonderheiten des Benchmarking in der Polizei

In der Polizei unterliegt Benchmarking besonderen Rahmenbedingungen. Beim internen Benchmarking arbeiten die Polizeieinheiten oft mit ähnlichen Problemstellungen, Rahmenbedingungen und Organisationsstrukturen, so dass nicht nur abstrakte Konzepte, sondern auch konkrete Lösungsvorschläge von anderen Einheiten übernommen werden können. Die große Anzahl örtlicher Behörden erleichtert es dabei, geeignete Vergleichspartner zu finden. Die Vergleiche müssen dabei nicht zwingend auf Dienstbezirke mit identischer Sozialstruktur, Größenordnung oder gleichen Problemschwerpunkten beschränkt sein, da nicht quantitative, sondern qualitative Dimensionen im Vordergrund stehen.⁵⁶¹

Andererseits führt diese enge inhaltliche und strukturelle Verbundenheit der einzelnen Einheiten innerhalb einer Polizei auch zu Nachteilen bei internen Vergleichsprozessen. Während unabhängige Privatunternehmen wie Xerox und L.L.Bean keine Berührungspunkte am Markt haben, besteht für eine Polizeieinheit, die im direkten Vergleich schlechter abschneidet als ihr interner Vergleichspartner die Gefahr, sich vor einer gemeinsamen Aufsichtsbehörde, der Politik oder der Öffentlichkeit für ihr Abschneiden rechtfertigen zu müssen.⁵⁶² Mögliche Konsequenzen daraus können sein, dass Behörden den Vergleich scheuen, Erklärungsmodelle zur Rechtfertigung ihrer Ergebnisse entwickeln oder die ermittelten Kennzahlen gar beschönigen, um im Vergleich nicht zu unterliegen. Über eine Veränderung der Kontrolldichte lässt sich die Zahl der aufgenommenen Delikte beispielsweise leicht reduzieren. Soweit die Abweichung der Kontrolldichte nicht mit in den Vergleich einbezogen wird, könnte der Rückgang der Fallzahlen fälschlicherweise auch eine erfolgreiche Präventionsarbeit vermuten lassen. Das gesteigerte Interesse, bei internen Benchmarkingprozessen gut abzuschneiden, wird durch die häufig praktizierte Personalpolitik zusätzlich vorangetrieben. Zwei Dienststellenleiter, die im Rahmen von Beförderungsmaßnahmen miteinander konkurrieren, haben regelmäßig ein größeres Interesse daran, gute Vergleichswerte zu erzielen und so durch Erfolgsnachweise ihr persönliches Fortkommen zu sichern, als andere Dienststellen von ihren Erfolgsstrategien profitieren zu lassen.

⁵⁶⁰ *Ministerium für Inneres und Europaangelegenheiten Saarland*, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte in der Polizei des Saarlandes (internes Dokument), 2009, 8.

⁵⁶¹ *Christe-Zeyse*, Die Polizei 95 (2004a), 125, 130.

⁵⁶² *Christe-Zeyse*, Controlling in der Polizei, 2004b, 122.

Auch das in New York praktizierte COMPSTAT Modell entspricht der Idee des Benchmarking. Geleitet von der *Tipping Point Theorie* und der *Broken Window Theorie* wurden verschiedene Leitbilder konzipiert, die mit Hilfe des umfassenden Informationssystems COMPSTAT koordiniert und überwacht werden.⁵⁶³ Mittels wöchentlich aktualisierter Statistiken werden langfristige Vergleiche zwischen den verschiedenen Stadtbezirken, den *Boroughs* durchgeführt, die sich hauptsächlich an den Fall- und Verhaftungszahlen orientieren.⁵⁶⁴ In den 1994 eingeführten wöchentlichen *Crime Control Strategy Meetings* haben ausgewählte Reviere (*Precincts*) Rechenschaft für die Zahlen der vergangenen Woche abzugeben. Mit der Dezentralisierung und der Übertragung von Verantwortung gingen somit auch strikte Kontroll- und Überprüfungsmechanismen einher, die den Druck auf die verantwortlichen Polizisten erhöhen. Karriere und Gehalt sind von den Leistungen hinsichtlich des vorrangig an der Kriminalitätsreduzierung und kaum an umfassenden gesellschaftlichen Problemlösungsstrategien orientierten *policing for results*-Systems abhängig und nach dem *hire-and-fire*-Prinzip fanden massive Entlassungen von Polizisten, aber auch zahlreiche Eigenkündigungen aufgrund erhöhter Unzufriedenheit statt.⁵⁶⁵

Beim externen Benchmarking stellt sich die Konkurrenzsituation insoweit anders dar, als keine direkte Konkurrenz von Vergleichsteilnehmern um Dienstposten besteht, wobei auch beim Vergleich zwischen zwei Landespolizeien von einem Interesse der Teilnehmer, möglichst gut abzuschneiden auszugehen ist. Externes Benchmarking birgt darüber hinaus die Schwierigkeit, dass Konzepte aufgrund abweichender Gesetze oder Aufgabenstrukturen nur bedingt und nur in modifizierter Form ausgetauscht werden können.

5.2 Vereinbarkeit von Benchmarking und rechtlichen Rahmenbedingungen

Bei allen positiven Effekten des Benchmarking stellt sich aus rechtlicher Sicht die Frage, inwieweit die systematischen Vergleiche geeignet sind, polizeiliche Handlungsmuster zu verändern und sich auf gesetzliche Vorgaben auszuwirken. Cockcroft und Beattie stellen in ihrer Studie über ein *performance measurement* Model in England etwa fest, dass umfassende Vergleichssysteme zwischen einzelnen Polizisten, aber auch zwischen verschiedenen Dienstschichten zu starker Kon-

⁵⁶³ Umfassend dazu: *Dreher*, Magazin für die Polizei 1997, 4, 7 f.; *Walsh*, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 24 (2001), 347, 352 ff.

⁵⁶⁴ *Dreher*, Magazin für die Polizei 1997, 4, 8.

⁵⁶⁵ *Dreher*, Magazin für die Polizei 1998, 31, 39; *Moore/Braga*, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 26 (2003), 439, 446 f.; *Dreher/Feltes*, Kriminalistik 52 (1998), 635, 644, umfassend zum Modell New York und zur Frage der Übertragbarkeit auf die Deutsche Polizeiarbeit, vgl.: *Feltes*, in: *Fehérváry/Stangl* (Hrsg.), Polizei zwischen Europa und den Regionen - Analysen disparenter Entwicklungen, 2001, 1 ff.; *Hess*, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 116 (2004), 66 ff.

kurrenz führen können, die massive Auswirkungen auf die zu erfüllenden Aufgaben haben kann.⁵⁶⁶

Solange über Erfolge und Misserfolge, die anhand der Vergleichsergebnisse erkennbar werden, Rechenschaft abzulegen und Verantwortung zu übernehmen ist, liegt in der Regel der Wille jeder Behörde vor, im Vergleich gute Ergebnisse zu erzielen.⁵⁶⁷ Dies ist vor allem dann anzunehmen, wenn mit den Vergleichsergebnissen direkte Konsequenzen, wie Mittelzuweisungen oder individuelle Beförderungschancen für verantwortliche Führungskräfte verbunden sind. Auch wenn die Vergleichssysteme innerhalb der deutschen Polizeien nicht in so extensivem Maße eingeführt wurden wie beispielsweise in den USA, so kann dennoch nicht ausgeschlossen werden, dass Energien darauf verwendet werden, entsprechende Vergleichszahlen zu erlangen, etwa durch die Nutzung von Entkriminalisierungsmöglichkeiten, um so im direkten Vergleich bessere Ergebnisse zu erzielen.⁵⁶⁸

Rechtmäßigkeitsprüfung am Beispiel der Anzeigenaufnahme

Denkbar ist etwa ein geringeres Engagement in Fällen mit höherem Aufklärungsaufwand und geringer Aufklärungswahrscheinlichkeit um so die Aufklärungsquote zu erhöhen. Durch eine Verringerung der Kontrolldichte oder das Abwimmeln von Anzeigeerstattem ließe sich außerdem die Zahl der aufgenommenen Delikte reduzieren.

⁵⁶⁶ Es wurden Aussagen aus qualitativen Interviews ausgewertet, aus denen hervorgeht, wie groß der Ehrgeiz einzelner Polizisten oder Schichten sein kann, in dem eingeführten Punktesystem eine gute Bilanz zu erzielen: „...there are people that want to be top of the league. It’s going to change the way they work. It’s going to make them go out and get arrests, for whatever reason, even if they have to create a reason.“, „...People were being arrested for higher offences just for points“. Ebenso wurde vermutet, dass der Informationsfluss zwischen verschiedenen Schichten dadurch beeinträchtigt wird, dass Wissen nicht an die nächste Schicht weitergegeben wird, um dieser keinen Erfolg zu verschaffen, obwohl die Weitergabe inhaltlich erforderlich wäre. Weiterhin wird angenommen, dass Tätigkeiten, mit denen Punkte erzielt werden können, wie das Überführen eines Täters, selbst vorgenommen werden, während Tätigkeiten, die keine Punkte bringen, wie etwa die Versorgung eines Opfers, möglichst einer anderen Schicht überlassen werden. *Cockcroft/Beattie*, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 32 (2009), 526, 532. Ebenso Miller: „...some interviewees suggested that a culture focused on performance within the police service could encourage officers to cut corners in order to achieve apparently successful outcomes.“ *Miller*, Police Corruption in England and Wales: An assessment of current evidence, <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/rdsolr1103.pdf> (Stand: 06.02.2011).

⁵⁶⁷ In Großbritannien werden in sogenannten *Police Performance Assessments* seit 2005 jährlich *performance indicators* veröffentlicht, die den Druck auf die Dienststellen, die nicht die entsprechenden Leistungen erbringen, erhöhen und sie zu einer Leistungsverbesserung durch Mithilfe von Spezialisten des Home Office’s police and partnership standards unit (PPSU) verpflichten, vgl. *Cockcroft/Beattie*, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 32 (2009), 526, 527.

⁵⁶⁸ Mit der Frage, wie das COMPSTAT-Modell die Handlungen Amerikanischer Polizisten hinsichtlich selektiver Strafverfolgung anhand von Wahrscheinlichkeitsprognosen beeinflussen kann, befasst sich Hess in: *Hess*, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 116 (2004), 66, 90 ff.

Auch wenn in einigen Fallkonstellationen das Abraten von einer Anzeigerstattung durch die Polizei legitim sein kann, wie etwa bei Verbotsirrtümern, fehlendem Strafantrag bei echten Strafantragsdelikten oder offensichtlichem Querulantenentum, darf bei Vorliegen eines tatsächlichen Anfangsverdachts ein Abwimmeln von Anzeigerstattem nicht erfolgen. Wenn bei der Beurteilung dieses Anfangsverdachts jedoch sachfremde Kriterien einbezogen werden, ist von einer Verletzung des Legalitätsprinzips auszugehen.

Die Tendenz, bestimmte Anzeigen nicht aufzunehmen, ist sicherlich nicht ausschließlich auf Vergleichssysteme der neuen Steuerungselemente zurückzuführen. Bereits in Literaturberichten aus dem Jahr 1978, also vor der umfassenden Einführung der neuen Steuerungselemente in die deutschen Polizeien, wurde festgestellt, dass gerade bei Bagatelldelikten mit 70 % ein Großteil der Anzeigen durch die Polizei bei der Anzeigerstattung abgelehnt wurde.⁵⁶⁹ Nachweislich spielte in diesen Fällen der materielle Schaden eine Rolle bei der Frage, ob Sachverhalte zur Anzeige aufgenommen wurden oder nicht: so seien schadensfreie Sachverhalte nur in 39 % der Fälle, Fälle mit über 100,- DM Schaden hingegen in 97 % der Fälle protokolliert worden.⁵⁷⁰ Vergleichsringe und Benchmarking können daher sicherlich nicht alleinverantwortlich für die Nichtaufnahme bestimmter Anzeigen gemacht werden. Durch die Offenlegung von Kennzahlen und den direkten Vergleich zwischen den Behörden erhöht sich jedoch der Druck auf die einzelnen Einrichtungen, gute Arbeit zu leisten, was möglicherweise zu Manipulationen führen kann, die mit dem Legalitätsprinzip nicht vereinbar sind.

Bei einer richtig verstandenen Anwendung des Benchmarking relativiert sich dieser Druck jedoch: so sollte es bei den Vergleichen nicht darauf ankommen, welche Behörde das bessere Ergebnis erzielt hat. Vielmehr sollte der Austausch erfolgreicher Methoden und Praktiken im Vordergrund stehen, so dass ein Mehrwert erzielt werden kann. Nicht die Behörden, die im Vergleich schlechter abschneiden sollten zu einer Rechtfertigung veranlasst werden, sondern diejenigen, die besonders gut abschneiden sollten über ihre Strategien und Prozesse berichten. Dass Aufsichtsbehörden lediglich Informationen sammeln, verarbeiten und ohne inhaltliche Wertung an andere Dienststellen weitergeben, erscheint jedoch nicht realistisch. Ein gewisses Maß an Kontrolle und vergleichender Wertung ist internen Benchmarkingprozessen deshalb stets immanent.

5.3 Fazit

Benchmarking und Vergleichsringe als neue Steuerungsinstrumente erhöhen den Vergleichsdruck für teilnehmende Behörden und bergen daher möglicherweise die Gefahr, dass Kennzahlen unter Verletzung des Legalitätsprinzips beschönigt werden. Das mit Verfassungsrang ausgestattete Legalitätsprinzip aufgrund Erwägungen

⁵⁶⁹ *Kaiser*, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 28 (1978), 877, 883.

⁵⁷⁰ *Kaiser*, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 28 (1978), 877, 883.

der neuen Steuerungselemente zu unterlaufen, verstößt jedoch gegen grundlegende Rechtsstaatsprinzipien. Solange im Vordergrund aber die Übernahme erfolgreicher Strategien aus anderen Behörden und nicht der Wettkampf um den Status der besten Behörde steht, ist diese Gefahr im Vergleich zu den Vorteilen, die durch den Ideenaustausch entstehen zu vernachlässigen. Gegenläufige Entwicklungen, die zu einer Verletzung des Legalitätsprinzips führen, müssen jedoch frühzeitig unterbunden werden.

6 Qualitätsorientierung als Folge der neuen Steuerungselemente

6.1 Qualitätsorientierung im Rahmen der neuen Steuerungselemente

Nahezu alle Reformen in den deutschen Polizeien verfolgten im weitesten Sinne das Ziel, die Polizeiarbeit zu verbessern. Ein ganzheitliches Qualitätsmanagement im Sinn eines umfassenden und gestalterischen Managementansatzes stand bei der Einführung der neuen Steuerungselemente zunächst jedoch nicht im Vordergrund.⁵⁷¹ Erst als sich die Schwachstellen der frühen Reformphasen zeigten, rückte ein umfassender Qualitätsmanagementgedanke in der zweiten Phase, etwa ab dem Jahr 2002, in den Fokus. Die pilotartige Einführung von Qualitätsmanagementsystemen in einigen Ländern und die Teilnahme sowie der Erfolg von Polizeidienststellen bei Qualitätswettbewerben belegen diese Entwicklung.⁵⁷²

Teilweise wird Qualitätsmanagement nicht als Bestandteil des neuen Steuerungsmodells der KGSt, sondern als dessen Weiterentwicklung oder gerade als Gegenreaktion dazu beschrieben.⁵⁷³ Da die anfängliche Orientierung an Wirtschaftlichkeits- und Effizienzkriterien unter Vernachlässigung qualitativer Aspekte sowie der Arbeits- und Alltagsorganisation innerhalb der Polizeien zum Scheitern zahlreicher Reformmaßnahmen führte, wurden spätere Reformphasen auf Qualitätsverbesserungen durch Einzelmaßnahmen oder ganzheitliche Qualitätsmanagementsysteme ausgeweitet.⁵⁷⁴ Letztere sind den neuen Steuerungselementen zuzurechnen, da sie mit dem Ziel der Verbesserung der Polizeiarbeit unterschiedliche Verfahren der Optimierung, Dokumentation und Steuerung von Arbeitsprozessen und Ergebnissen

⁵⁷¹ *Barthel*, in: *Barthel* (Hrsg.), Qualitätsmanagement bei der Polizei, 2004a, 3.

⁵⁷² So gewann das Polizeipräsidium Münster z.B. im Jahr 2002 beim 6. Qualitätswettbewerb der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer einen Preis in der Sparte „Strategisches Management“.

⁵⁷³ *Lenk*, Die neue Polizei 52 (2003), 10; *Barthel* bezeichnet es als „stillen Gegenentwurf zu den vieldiskutierten Produkten und Leistungen, die auch in der Polizei als Steuerungsformate entwickelt wurden“; *Barthel*, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2007c, 4; *Barthel* bezeichnet es als „stillen Gegenentwurf zu den vieldiskutierten Produkten und Leistungen, die auch in der Polizei als Steuerungsformate entwickelt wurden“.

⁵⁷⁴ *Lenk*, Die neue Polizei 52 (2003), 10; *Barthel*, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2007b, 6, 8; *Röder*, in: *Barthel* (Hrsg.), Qualitätsmanagement bei der Polizei, 2004, 91, 92.

umfassen.⁵⁷⁵ Punktuelle Verbesserungsansätze einzelner Schwachstellen von Prozessen und Abläufen im Arbeitsalltag, die von den Führungskräften und den Mitarbeitern nicht bewusst unter den Begriff Qualitätsmanagement subsumiert wurden, sondern schlicht zur Verbesserung verschiedener Arbeitsbereiche vorgenommen wurden, wurden dadurch systematisiert und professionalisiert.⁵⁷⁶ Auch in der Aus- und Fortbildung wuchs der Stellenwert von Qualitätsmanagement zunehmend.⁵⁷⁷ Die Auseinandersetzung mit der Qualität der eigenen Arbeit und die Einübung einer Verbesserungsmentalität und -bereitschaft werden in einigen Bereichen der öffentlichen Verwaltung sogar durch Gesetz oder Verordnung vorgeschrieben.⁵⁷⁸

6.2 Qualität und ihre Messbarkeit in der Polizei

6.2.1 Qualität der Polizeiarbeit

Als Qualität⁵⁷⁹ wird allgemein der „Grad, in dem ein Satz inhärenter Merkmale Anforderungen erfüllt“,⁵⁸⁰ oder die „Beschaffenheit einer Einheit bezüglich ihrer Eignung zur Erfüllung gegebener Erfordernisse“⁵⁸¹ bezeichnet. Der Begriff beinhaltet somit Informationen darüber, inwieweit ein bestimmtes Produkt, eine Leistung oder ein Prozess vorab definierten Anforderungen entspricht. Neben dieser objektiven Perspektive wird Qualität aus subjektiver Sicht außerdem als Übereinstimmung der tatsächlichen Eigenschaften eines Produkts, einer Leistung oder eines Prozesses mit den vom Kunden geforderten Eigenschaften bezeichnet.⁵⁸² Der Qualitätsbegriff ist daher auch mit einem wertenden Vergleich zwischen der erwarteten und der tatsächlich eingetretenen Leistung oder Beschaffenheit verbunden.⁵⁸³ Nicht nur die objektive, technische Fehlerfreiheit, sondern auch situative und kulturelle Beson-

⁵⁷⁵ Barthel, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2007b, 6, 9.

⁵⁷⁶ Barthel, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2007a, 182; Röder, in: Barthel (Hrsg.), *Qualitätsmanagement bei der Polizei*, 2004, 91, 133.

⁵⁷⁷ Barthel, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2007b, 6, 8.

⁵⁷⁸ So z.B. die Verpflichtung zur Qualitätssicherung für Krankenhäuser und Arztpraxen in §§ 135a ff SGB V; ebenso die Verpflichtung der EU Mitgliedsstaaten zur Aufstellung von nationalen Qualitätskontrollprogrammen für die Sicherheit der Zivilluftfahrt durch die Verordnung (EG) 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2002 (Amtsblatt EG L 335, S.1 vom 30.12.2002) in der durch die Verordnung (EG) 849/ 2004 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 29.04.2004 (Amtsblatt EG L 158, S.1 vom 30.04.2004) geänderten Fassung.

⁵⁷⁹ Qualitas (lat.): Beschaffenheit, Eigenschaft, Zustand.

⁵⁸⁰ DIN EN ISO 9000:2005.

⁵⁸¹ Lenk, *Die neue Polizei* 52 (2003), 10.

⁵⁸² Barthel, in: Barthel (Hrsg.), *Qualitätsmanagement bei der Polizei*, 2004b, 13, 24.

⁵⁸³ Heller, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2007, 82, 83.

derheiten und subjektive Kundenwünsche prägen somit den Qualitätsbegriff.⁵⁸⁴ Für die Polizei bedeutet dies, dass durch die vielfältigen Beziehungen zu verschiedenen Personengruppen und Organisationen unterschiedliche Vorstellungen über die Qualität von Polizeiarbeit bestehen.⁵⁸⁵ Darüber hinaus erfuhr der Qualitätsbegriff in den letzten Jahren einen Wandel von einer reinen Produkt- und Fehlerorientierung mit dem Ziel niedriger Produktionskosten hin zu einer ganzheitlichen Ausrichtung an der gesamten Organisation, einer Orientierung am Kunden und einer prozess- und systembezogenen Selbstüberwachung als Bestandteil jeder Tätigkeit.⁵⁸⁶

In diesem Zusammenhang stellen sich vor allem die Fragen, ob es Qualitätsunterschiede in der Polizeiarbeit gibt, was „gute“ und was „schlechte“ Polizeiarbeit ist, wie dies gemessen werden kann und wem die Beurteilung obliegt. Von qualitativen Unterschieden in der Polizeiarbeit ist auszugehen, da es sich um eine mit Ermessens- und Entscheidungsspielraum ausgestattete Tätigkeit handelt, bei der auch die subjektive Leistungsfähigkeit und Tagesverfassung der Akteure, ihre Ausbildung, Fortbildung und berufliche Erfahrung sowie die Zusammenarbeit mit Kollegen und anderen Akteuren eine Rolle spielen. Die Bandbreite der Ergebnisse dienstlicher Beurteilungen ist nur ein Beispiel dafür, dass die individuellen Leistungen, die Beschäftigte in die Polizeiorganisationen einbringen, qualitativen Schwankungen unterliegen.

Beurteiler für die Qualität von Polizeiarbeit finden sich viele: Kollegen untereinander, Vorgesetzte in der Dienststelle, übergeordnete Aufsichtsbehörden, Medienberichterstatter, Polizeiwissenschaftler, Politiker und mittelbar oder unmittelbar betroffene Bürger.⁵⁸⁷ Beurteilungsmaßstäbe sind neben dem Erfüllungsgrad gesetzlicher Aufgaben auch individuelle Erwartungen von Einzelnen oder Interessengruppen, die vom gesellschaftlichen Selbst- und Werteverständnis geprägt werden.

Der Maßstab für Qualität in der Polizeiarbeit wird in der Studie *Kompetent und bürgernah – Qualitätsverbesserung der Polizeiarbeit* mit folgenden vier Hauptzielen beschrieben:⁵⁸⁸

- die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags der Polizei
- die Zufriedenheit des jeweiligen Kunden mit der polizeilichen Leistung
- die Zufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
- die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung

⁵⁸⁴ Stockmann, Evaluation und Qualitätsentwicklung, 2006, 23 f.

⁵⁸⁵ Vgl. die Studie von Sung bezogen auf die USA: *Sung, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 29 (2006), 347 f.

⁵⁸⁶ *Hopp/Göbel*, 3. Aufl. (2008), Management in der öffentlichen Verwaltung, 49 f. Heller geht daher davon aus, dass eine allgemein anerkannte Definition von Qualität nicht existiert: *Heller*, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2007, 82.

⁵⁸⁷ *Ahlf*, Ethik im Polizeimanagement, 1997, 219.

⁵⁸⁸ *Brackmann*, Deutsches Polizeiblatt 18 (2000), 6.

Qualitätsanforderungen werden aus verschiedenen Blickwinkeln gestellt, die sich großteils mit den Bewertungsbereichen der Balanced Scorecard decken. Die Idee der Balance zwischen verschiedenen Perspektiven ist auch einem umfassenden Qualitätsmanagement immanent, denn Qualitätsverschiebungen in einzelnen Bereichen wirken sich häufig auch auf andere Handlungsfelder aus. Verlängerter Parteiverkehr innerhalb Polizeibehörden mit dem Ziel der Qualitätsverbesserung für Kunden kann beispielsweise einen höheren Personalaufwand verursachen und damit entweder negative Auswirkungen auf dem finanziellen Sektor oder bezüglich der Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter hervorrufen.

6.2.2 Messbarkeit der Qualität

„Management wird nicht dafür bezahlt, dass es etwas tut, sondern dafür, dass es etwas erreicht.“⁵⁸⁹ Auch das Ziel polizeilichen Handelns besteht nicht lediglich darin tätig zu werden, sondern Wirkungen zu erzielen. Die Notwendigkeit qualitativer Messungen der Polizeiarbeit beruht auf dem zunehmenden Rechtfertigungsdruck der Polizei gegenüber der Bevölkerung, der Verantwortlichkeit im Umgang mit öffentlichen Mitteln, einer moralischen Verpflichtung zur Erbringung guter Leistungen und einer ständigen diesbezüglichen Selbstkontrolle.⁵⁹⁰

Die Qualitätsbeurteilung kann sich daher nicht nur auf den Output beschränken, sondern muss auch die Wirkung polizeilichen Handelns umfassen, wodurch hohe Anforderungen an Messmethoden gestellt werden.⁵⁹¹ Gesichtspunkte des Input und des Output können zahlenmäßig unproblematisch erfasst werden, Messungen des Outcome und Feststellungen von Ursache- Wirkungsbeziehungen sind hingegen problematischer. Dies ist auf den Einfluss externer Kausalfaktoren, auf Verdrängungseffekte oder auf die nur bedingt zahlenmäßig feststellbare und mit zeitlicher Verzögerung eintretende Wirkung von Präventionsmaßnahmen zurückzuführen. Von der Abbildung konkreter Ursache- Wirkungsbeziehungen sehen Studien in diesen Bereichen daher oftmals ab.⁵⁹²

Die Frage nach „guter“ oder „schlechter“ Polizeiarbeit wird häufig anhand von Zahlenwerten wie der PKS, Fallbearbeitungszeiten oder sonstigen Kennzahlen erörtert. Zahlenwerte wie die Kriminalitätsbelastung oder die Aufklärungsquote sind als alleinige Indikatoren für die Qualitätsmessung jedoch nicht geeignet, da sie von einer Vielzahl weiterer Faktoren sozialer oder wirtschaftlicher Art abhängen, die nicht

⁵⁸⁹ *Lehmann*, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2007, 126, 127.

⁵⁹⁰ *Moore/Braga*, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 26 (2003), 439, 440.

⁵⁹¹ *Lange/Schenck*, *Polizei im kooperativen Staat*, 2004, 109 ff.; *Moore/Braga*, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 26 (2003), 439 f.

⁵⁹² *Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz*, *Neue Steuerungsmodelle der Polizeien der Länder und des Bundes*, 1989.

dem direkten Einflussbereich der Polizei unterliegen.⁵⁹³ Alleine aus den allgemeinen Angaben der PKS ohne Berücksichtigung der zugrundeliegenden polizeilichen und sonstigen Präventivmaßnahmen, der Kontrolltätigkeiten oder verbindlicher Landesziele kann zwar eine allgemeine Tendenz abgebildet, nicht aber eine unmittelbare und umfassende Bewertung der Qualität polizeilicher Maßnahmen vorgenommen werden. Um Rückschlüsse auf die Qualität der Polizeiarbeit zu ermöglichen, muss die PKS daher inhaltlich, strukturell und regional modifiziert werden.⁵⁹⁴ Auch die Einführung des Community Policing trug dazu bei, dass sich die Messkriterien für Bewertungen der Polizeiarbeit zunehmend weg von der Tayloristischen Ausrichtung an Zahlen und Fakten hin zu umfassenden qualitativen Aspekten entwickelten.⁵⁹⁵

Zunehmend werden daher auch Mitarbeiterbefragungen, welche polizeiinterne Umstände subjektiv abbilden oder Bürgerbefragungen, die als Abbild des Ansehens der Polizei in der Gesellschaft von hoher Bedeutung sind, eingesetzt.⁵⁹⁶ Mitarbeiterbefragungen fanden beispielsweise in den Polizeien des Saarlands, Schleswig-Holsteins, Brandenburgs, Nordrhein-Westfalens, Bayerns und Baden-Württembergs statt.⁵⁹⁷ Landesweite Bürgerbefragungen erfolgten zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen oder Brandenburg.⁵⁹⁸ Auch wenn im Rahmen von Bürgerbefragungen nicht auszuschließen ist, dass von der lokalen Polizeiarbeit unabhängige Eindrücke des subjektiven Sicherheitsgefühls der Befragten Niederschlag finden, erscheint es zu weitgehend, mit Lange daraus zu schließen, dass die lokale Polizeiarbeit kaum Einfluss darauf hat, ob sich Bürger in ihrer Stadt sicher fühlen.⁵⁹⁹ Durch entsprechende Frageformulierungen kann der Fokus auf konkrete eigene Erfahrungen mit der Polizei im lokalen Bereich begrenzt werden und darüber hinaus Begründungen für die Einschätzungen der Qualität der Polizeiarbeit abgefragt und auf ihre tatsächliche lokale Relevanz hin überprüft werden. Auch die zunehmend kritische Haltung der Bevölkerung gegenüber Medienberichten trägt dazu bei, dass das subjektive Sicherheitsgefühl nicht ausschließlich durch medial spektakulär aufbereitete Einzelfälle generiert wird.

⁵⁹³ *Sung*, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 29 (2006), 347, 350, mit weiteren Nachweisen.

⁵⁹⁴ *Feltes*, Kriminalistik 2000, 661.

⁵⁹⁵ *Jones*, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 32 (2009), 338, 343.

⁵⁹⁶ *Barthel*, in: *Barthel* (Hrsg.), Qualitätsmanagement bei der Polizei, 2004b, 13, 24.

⁵⁹⁷ *Pauly/Goers Andreas*, Polizei & Wissenschaft 2003, 31 ff.

⁵⁹⁸ *Ministerium des Innern Brandenburg*, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte in der Polizei des Landes Brandenburg (internes Dokument), 2009, 10; *Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen*, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte in der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen (internes Dokument), 2009, 10.

⁵⁹⁹ *Lange/Schenck*, Polizei im kooperativen Staat, 2004, 110.

6.3 Qualitätsmanagement in der Polizei

Aufgrund der Tendenz zur Professionalisierung, Standardisierung, Normierung und Zertifizierung in der Polizei sowie des gesamtgesellschaftlichen Bedürfnisses zur laufenden Qualitätsverbesserung erreichte das Qualitätsmanagement in den Polizeien eine hohe Bedeutung und wird teils als Evergreen bezeichnet.⁶⁰⁰ Auch strukturelle und reformpraktische Gründe trugen zu dieser Entwicklung bei und erfordern eine stetige Neuausrichtung, um den Qualitätsanforderungen zu genügen. Als strukturelle Veränderungen sind insbesondere der fortschreitende Stellenabbau, Standortreformen, Änderungen in der Beschäftigtenstruktur aufgrund wechselnder Ausbildungs- und Einstellungsverhältnisse und neue Formen der individuellen Arbeitszeitgestaltung wie Teilzeit- oder Elternzeitmodelle zu nennen, reformpraktische Gründe beziehen sich hingegen auf die verschiedenen Reformphasen und die Organisationsentwicklung.

Die Umsetzung des Qualitätsmanagements erfolgt in den deutschen Polizeien mittels unterschiedlicher Konzepte, die von einer punktuellen Qualitätssicherung ohne standardisierte Prozesse über Zertifizierungen abgeschlossener Bereich bis zu umfassenden Qualitätsmanagementmodellen reichen. So wird in der Bayerischen Polizei zwar die Qualitätssicherung als wichtiges Instrument bezeichnet, formalisierte Qualitätsmanagementkonzepte wurden jedoch nicht etabliert. Vielmehr soll die Qualitätssicherung anhand von Vorgangsbearbeitungssystemen einer PKS-Prüfgruppe oder Zertifizierungen im Bereich des Kriminaltechnischen Instituts, der ED-Behandlungen und DNS-Analysen erfolgen.⁶⁰¹ In Baden-Württemberg ist Qualitätsmanagement für die Dienststellen und Einrichtungen ebenfalls keine Verpflichtung, verschiedene Qualitätsmanagementelemente wurden in einzelnen Dienststellen dennoch bereits umgesetzt.⁶⁰² Durch entsprechende Führungskräftebildungen, durch die Beteiligung an Qualitätswettbewerben und durch Zertifizierungen erfährt das Thema in der Baden-Württembergischen Polizei eine zunehmende Bedeutung: die Polizeidirektionen Offenburg, Lörrach, Biberach und Konstanz haben eine Graduierung nach dem Qualitätsmanagementsystem der *European Foundation of Quality Management* erhalten, das Landeskriminalamt Baden-Württemberg erhielt im Jahr 2009 die Auszeichnung „*Recognised for Excellence 5 Sterne*“ der Deutschen Gesellschaft für Qualität.

Auch klassische Qualitätsmanagementmodelle kommen in den Polizeien teilweise zur Anwendung. Umfassende Qualitätsmanagementsysteme können die Erfüllung der Qualitätsanforderungen innerhalb der Organisation sicherstellen, müssen dafür

⁶⁰⁰ Barthele, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2007c, 4; Barthele, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2007b, 6.

⁶⁰¹ *Bayerisches Staatsministerium des Innern*, Steuerung und Management in den Polizeien der Länder und des Bundes – Betrag Bayerns (internes Dokument), 2009, 10.

⁶⁰² *Innenministerium Baden-Württemberg*, Steuerungs- und Managementkonzept der Polizei Baden-Württemberg (internes Dokument), 2009, 13.

aber speziell auf Ziele, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sowie auf die Organisationskultur abgestimmt sein.⁶⁰³ Exemplarisch sollen einige Anwendungen von Referenzmodellen skizziert werden:

Orientierung an DIN-Normen

Im Rahmen eines Pilotprojekts wurde der Lehrbereich 2⁶⁰⁴ der Grenzschutzschule Lübeck⁶⁰⁵ im Jahr 2001 nach dem System der DIN EN ISO 9001:2000 ausgerichtet und zertifiziert.⁶⁰⁶ Die allgemein gültigen Standards der DIN-Normen können auch auf Verwaltungsbehörden angewandt werden, um die Transparenz und Verbindlichkeit des Qualitätsmanagements zu erhöhen und durch die Dokumentation der Prozessschritte ein gezieltes Wissensmanagement und eine gesteigerte Fehlersensibilität zu erreichen.⁶⁰⁷ Neben zeitaufwendigen Einführungs- und Fortschreibungsprozessen kann die Umsetzung der stark standardisierenden Norm jedoch dort an ihre Grenzen stoßen, wo Teilbereiche nicht in Routineprozesse zu fassen sind.⁶⁰⁸

Auch Audits⁶⁰⁹ als Element der DIN EN ISO 9000 ff. tragen dazu bei, Verbesserungspotenziale systematisch und unabhängig zu ermitteln, zu dokumentieren und objektiv auszuwerten.⁶¹⁰ Im Wesentlichen lassen sich Audits in die drei Teilaspekte Auditkriterien, Auditnachweise und Auditfeststellungen unterteilen.⁶¹¹

Auditkriterien dienen der Herausarbeitung derjenigen Anforderungen, Normen, Kriterien, Gesetze oder vertraglichen Bindungen, die das Tätigkeitsfeld der Organisation betreffen und denen sich die Organisation im Rahmen ihrer Qualitätsverbesserungsbemühungen stellen will.

Auditnachweise dienen der Erfassung und Aufzeichnung der während des Audits getroffenen Feststellungen hinsichtlich der für die Erfüllung der Auditkriterien relevanten Gegebenheiten in der Organisation.

Auditfeststellungen dienen der Ergebnisauswertung und der Feststellung, inwieweit die Auditnachweise den Auditkriterien entsprechen.

⁶⁰³ *Stockmann*, Evaluation und Qualitätsentwicklung, 2006, 25.

⁶⁰⁴ Als einer von drei Schulungs- und Beratungsbereichen zuständig für Gesellschaftswissenschaften, Führungs-, Organisations-, und Betriebswirtschaftslehre.

⁶⁰⁵ Jetzt Bundespolizeiakademie.

⁶⁰⁶ Eine umfassende Beschreibung und Bewertung des Projekts findet sich bei *Buhmann*, in: *Barthel* (Hrsg.), Qualitätsmanagement bei der Polizei, 2004, 182.

⁶⁰⁷ *Barthel*, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2007a, 182, 188 f.; *Stockmann*, Evaluation und Qualitätsentwicklung, 2006, 27.

⁶⁰⁸ *Barthel*, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2007a, 182, 190; *Lenk*, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2007, 32.

⁶⁰⁹ Audire (lat.): (an-)hören.

⁶¹⁰ DIN EN ISO 19011.

⁶¹¹ *Ritsert/Müller*, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2007, 96, 101, Abb. 2.

Beispiele für die Beteiligung von Polizeibehörden an der Durchführung deutschlandweit stattfindender Auditierungsprozesse ist die Zertifizierung der Polizeien in Rheinland-Pfalz oder Niedersachsen durch [auditfamilieundberuf®](http://www.auditfamilieundberuf.de), mit dem Ziel einer familienfreundlichen Personalpolitik.⁶¹²

Nutzung von Modellen der European Foundation for Quality Management (EFQM)

Auch mit Hilfe des EFQM-Modells für Excellence kann ein wirkungsvolles Qualitätsmanagement betrieben werden, wie dies in der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen durch das Selbstbewertungssystem QuickScreen^{EFQM} durchgeführt wurde, welches auf Basis der Kriterien des EFQM-Modells für Excellence aufgebaut ist.⁶¹³ Im Rahmen der Fragebogenerhebung konnten die Teilnehmer die neun EFQM-Kriterien⁶¹⁴ jeweils nach Bedeutung und Erfüllungsgrad bewerten, wodurch Prioritäten herausgearbeitet, zukünftige Maßnahmenkonzepte vereinbart, Verantwortungsbereiche definiert, Ziele festgelegt und deren Einhaltung im Rahmen eines Sicherungssystems überprüft werden konnten. Trotz möglicher subjektiver Einflüsse der Teilnehmer fördert diese Selbstbewertung die Qualitätssteigerung innerhalb der Polizeibehörden, da eine ernsthafte Auseinandersetzung der Führungskräfte mit dem Thema Qualitätsmanagement, eine Diskussion auf breiter Ebene sowie die Entwicklung eines gemeinsamen Qualitätsbewusstseins erreicht werden können und selbsterarbeitete Verbesserungskonzepte regelmäßig eine höhere Akzeptanz finden als externe Empfehlungen.⁶¹⁵

Total Quality Management (TQM)

Die Idee des TQM lässt sich bereits aus einer Übersetzung der Wortbestandteile ableiten. Es geht um ein alle Organisationsbereiche umfassendes Konzept, um mangelfreie Leistungen, die den Erwartungen der Kunden und Mitarbeiter gerecht werden und um die Art und Weise, in der diese Ziele umgesetzt werden können. Alle Handlungen der Organisation sollen nach exakt definierten Qualitätsstandards er-

⁶¹² *Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz* (Hrsg.), *Audit Beruf und Familie*, www.polizei.rlp.de/internet/nav/944/944204c1-06ea-3811-199f-314f1654d234&sel_uCon=d87204c1-06ea-3811-199f-314f1654d234.htm (Stand: 06.02.2011); *Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport*, *Die Polizei Niedersachsen wird familienfreundlicher*, www.polizei.niedersachsen.de/thema/berufundfamilie (Stand: 06.02.2011).

⁶¹³ Heller, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), *Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei*, 2007, 82, 84.

⁶¹⁴ Eingeteilt in die durch Prozesse verbundenen Kategorien *Befähiger* (Führung, Mitarbeiterorientierung, Strategie und Planung, Partnerschaften und Ressourcen) und *Ergebnisse* (bürger- und kundenbezogene Ergebnisse, mitarbeiterbezogene Ergebnisse, gesellschaftsbezogene Ergebnisse, Schlüsselergebnisse).

⁶¹⁵ Heller, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), *Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei*, 2007, 82, 89, umfassend dazu: Heller, in: *Barthel* (Hrsg.), *Qualitätsmanagement bei der Polizei*, 2004, 151 ff.

folgen.⁶¹⁶ Deming, der oft als Vater des TQM bezeichnet wird⁶¹⁷, hat in diesem Zusammenhang bereits 1982 vierzehn Prinzipien aufgestellt, die er als Grundlage jedes privatwirtschaftlichen Managements bezeichnet und sowohl im produzierenden Gewerbe als auch in Dienstleistungsunternehmen für anwendbar erklärt.⁶¹⁸ Auf eine allgemeinere Ebene reduziert sind die Grundinhalte der Aussagen auch auf die Polizeien übertragbar. Auf folgende Grundaussagen könnten die Statements von Deming reduziert werden:

- Schaffe den festen Willen zur Verbesserung und Fortbildung und ein Bewusstsein für Qualität.
- Kontrolliere Qualität fortlaufend und verbessere das System erforderlichenfalls ständig.
- Schaffe moderne Ausbildungsmethoden und Sorge für richtiges Führungsverhalten.
- Beseitige Angst und Barrieren, so dass jeder effektiv für die Organisation arbeiten kann.
- Setze positive Ziele statt negativer Kritik und ermuntere zu Stolz auf gute Arbeit.
- Betone die Qualität der Leistungen, nicht nur die Quantität.
- Unterstütze die Transformation durch sichtbare und anregende Rahmenbedingungen.

Ein umfassendes TQM-System wurde beispielsweise 1999 in der Polizei Brandenburgs eingeführt, das jedoch mittlerweile aufgrund der Strukturreform 2002 angepasst wurde und nicht mehr in der ursprünglichen Form verfolgt wird.⁶¹⁹

⁶¹⁶ Hopp/Göbel, 3. Aufl. (2008), Management in der öffentlichen Verwaltung, 49.

⁶¹⁷ Ahlf, Ethik im Polizeimanagement, 1997, 219.

⁶¹⁸ Deming, Quality, Productivity, and Competitive Position, 1982, 16: Sinngemäß fordert Deming in seinen *14 points for management*: **1.** Verbessere ständig die Produkte und den Service, um konkurrenzfähig zu bleiben und auf dem Markt zu bestehen. **2.** Verinnerliche ein neues Qualitätsbewusstsein. Verspätungen, Fehler, mangelhafte Materialien und Arbeitsausführungen sind im neuen Wirtschaftszeitalter nicht akzeptabel. **3.** Ersetze Masseninspektionen durch frühzeitige Qualitätsnachweise der gelieferten Produkte. **4.** Nutze qualitativ hochwertige und nicht vorrangig die preisgünstigsten Angebote. **5.** Finde Probleme. Es ist die Aufgabe eines Managers, ständig das System zu verbessern. **6.** Richte eine moderne betriebliche Ausbildung ein. **7.** Richte moderne Beaufsichtigungsmethoden durch Vorarbeiter ein und Sorge dafür, dass sie nicht nur die Quantität, sondern auch die Qualität der Arbeit kontrollieren. Reagiere umgehend auf ihre Verbesserungsvorschläge. **8.** Beseitige die Angst, so dass jeder effektiv für das Unternehmen arbeiten kann. **9.** Beseitige die Barrieren zwischen einzelnen Abteilungen. Die Leute in der Forschung, Planung, im Verkauf und in der Produktion müssen als ein Team zusammenarbeiten, so dass Produktionsproblemen bereits in der Planung entgegengewirkt werden kann. **10.** Setze keine höheren Ziele, ohne Methoden dafür anzubieten. **11.** Entferne zahlenmäßige Kontingentvorgaben. **12.** Ermögliche Arbeitern den Stolz auf gute Arbeit. **13.** Richte ein gutes Qualifikations- und Weiterbildungsangebot ein. **14.** Richte ein Management ein, das jeden Tag diese dreizehn Punkte vorantreibt.

⁶¹⁹ Lange/Schenck, Polizei im kooperativen Staat, 2004, 163; *Ministerium des Innern Brandenburg*, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte in der Polizei des Landes Bran-

Häufig wird das Tätigkeits- und Interaktionsfeld der Polizeien dabei in die drei Perspektiven Bürger- bzw. Kundenorientierung, Prozessorientierung und Mitarbeiterorientierung unterteilt, die sich auch für ein konzeptionelles Qualitätsmanagement innerhalb der Polizei eignen und im Folgenden dargestellt werden.⁶²⁰

6.3.1 Kundenorientierung

Kundenorientierung bedeutet, dass die Erfüllung der Kundenerwartungen in den Mittelpunkt aller Aktivitäten der Organisation gestellt wird.⁶²¹ Während dies für private Unternehmen und Dienstleistungsbetriebe eine klare Handlungsvorgabe darstellt, ergeben sich in der Polizei daraus mehrere Fragestellungen. Einerseits ist festzulegen, wer als Kunde der Polizei zu bezeichnen ist, andererseits muss überprüft werden, inwieweit die Polizei sich als Teil der gesetzlich gebundenen eingreifenden Verwaltung überhaupt umfassend an den individuellen Wünschen ihrer inhomogenen Kundengruppe orientieren darf.

6.3.1.1 Kunden der Polizei

Die DIN EN ISO 8402 bezeichnet als Kunden den jeweiligen Empfänger eines vom Lieferanten bereitgestellten Produkts. Dem Verwaltungsrecht war der Kundenbegriff zunächst fremd, im Mittelpunkt stand die Beziehung zwischen Staat und Bürger. Im Bereich der Leistungsverwaltung oder im Bereich gemeindlicher Einrichtungen kann diese einer privatrechtlichen Lieferanten- Kundenbeziehung sehr ähnlich sein, nämlich dann, wenn der Bürger entgeltliche oder unentgeltliche Leistungen der Verwaltung in Anspruch nimmt. Der Kundenbegriff hat in diesem Zusammenhang auch zunehmend Einzug in den Sprachgebrauch der Verwaltung gefunden.

In der Eingriffsverwaltung hingegen beruht die Beziehung zwischen Verwaltung und Bürger meist nicht auf dem Wunsch des Bürgers, so dass der Vergleich mit einem Kunden mangels Freiwilligkeit der Interaktion befremdlich erscheinen kann. Der Begriff der Bürgerorientierung wäre diesbezüglich passender, jedoch umfasst er nicht alle Akteure, die mit der Polizei in einer Beziehung stehen. Neben der zahlenmäßig dominierenden Gruppe der Bürger steht die Polizei weiteren Akteuren, wie den Medien, Wirtschaftslobbyisten und der Politik, anderen Behörden wie beispielsweise der Staatsanwaltschaft oder Ordnungs-, Sozial- und Jugendämtern, aber auch polizeiinternen Gruppierungen (innere Kundenorientierung⁶²²) gegenüber.⁶²³

denburg (internes Dokument), 2009, 7; *Ministerium des Innern Brandenburg*, Schreiben vom 25.01.2011, Gesch.Z.: IV/4.1-408-20 (internes Dokument).

⁶²⁰ *Barthel*, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2007b, 6, 10 ff.

⁶²¹ *Barthel*, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2007b, 6, 10.

⁶²² *Barthel*, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2007b, 6, 12.

Eine Hauptzielgruppe, wie sie in den meisten Unternehmen der Privatwirtschaft existiert, ist bei der Polizei kaum auszumachen.⁶²⁴

6.3.1.2 Bürger als Kunden

Die zahlenmäßig größte Gruppierung, mit der die Polizei in Kontakt steht, sind die Bürger. Deren Zufriedenheit mit „ihrer“ Polizei ist insbesondere deshalb entscheidend, weil wechselseitige Beziehungen bestehen. Die Polizei ist bei ihrer Arbeit auf eine gute Zusammenarbeit mit der Bevölkerung angewiesen, die wiederum vom Meinungsbild der Bürger über die Polizei abhängt. Je besser die Polizeiarbeit subjektiv von der Bevölkerung empfunden wird, desto eher sind die Bürger bereit, selbst mit der Polizei zu kooperieren. Ziel des Qualitätsmanagements innerhalb der Polizei ist es daher auch, „die formellen Interaktionsmuster mit den Bürgern zu ändern und die Beamten dahingehend zu sensibilisieren, dass sie die Bürger als eigenständige Subjekte mit Wünschen und Bedürfnissen wahrnehmen sollen.“⁶²⁵

Die Bürger bilden jedoch keine homogene Gruppe, sondern stellen unterschiedliche Ansprüche an die Polizei, die jedoch nicht immer gleich behandelt werden. So besteht die Tendenz, die Gruppe der Bürger auf die unbescholtenen, redlichen Personen zu beschränken. Störer und Straftäter werden hingegen teilweise aus dem Kundenbegriff ausgeschlossen und eher als Kontrahenten wahrgenommen. So beziehen sich Kundenbefragungen oft nur auf einen ausgewählten Bürgerkreis, Beschuldigte werden teilweise explizit von den Befragungen ausgeschlossen.⁶²⁶

6.3.1.3 Verringerung der Abschottungsgefahr durch Kundenorientierung

Die Kundenorientierung verhindert außerdem eine Abschottung der Polizei gegenüber der Öffentlichkeit.⁶²⁷ Die mögliche Abschottungsgefahr ist darauf zurückzuführen, dass die Polizei als strukturell offene und damit verletzbare Einrichtung unter fortlaufender Beobachtung durch Presse, Politik und Bevölkerung steht und ihre Tätigkeit für viele auf den ersten Blick sehr transparent erscheint. Dies führt leicht zu vorschneller Kritik, die als mögliche Reaktion – entgegen der Idee der Kundenorientierung – eine verstärkte Entwicklung professionstypischer Intransparenz-

⁶²³ Ahlf, Ethik im Polizeimanagement, 1997, 234; Barthel, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2007b, 6, 11.

⁶²⁴ Barthel, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2007b, 6, 12.

⁶²⁵ Lange/Schenck, *Polizei im kooperativen Staat*, 2004, 333.

⁶²⁶ Wernthaler, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2007, 162, 171: hier war es Voraussetzung für die Zustimmung des Personalrats, dass Beschuldigte nicht in die Befragung aufgenommen werden.

⁶²⁷ Barthel, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2007b, 6, 13.

zonen zur Folge haben kann.⁶²⁸ Durch eine bewusste Kundenorientierung kann diesem distanzschaffenden Abschottungsmechanismus entgegengewirkt werden.

6.3.1.4 Grenzen der Kundenorientierung

Auch wenn die Kundenorientierung eine wichtige Bezugsgröße innerhalb des Qualitätsmanagements ist, muss sich die Ausrichtung daran in der Polizei in einem sinnvollen Rahmen bewegen. Einerseits muss die Kundenorientierung wie in jeder anderen Organisation auch in einem angemessenen Verhältnis zur Finanz- und Mitarbeiterperspektive stehen. Andererseits ist es durch den inhomogenen Kundenkreis der Polizei nicht möglich, alle Kunden gleichermaßen zu befriedigen und auch der gesetzliche Aufgabenzuschnitt und der rechtliche Handlungsrahmen beschränken eine unbegrenzte Ausrichtung am Kundenwunsch. So dient der Polizeieinsatz im Rahmen einer Demonstration und eventueller zeitgleicher Gegendemonstrationen der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und der Ausübung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit. Ob die jeweiligen Demonstrationsteilnehmer aber stets mit allen Polizeimaßnahmen subjektiv „zufrieden“ sind, ist sehr fraglich. Auch im Rahmen repressiver Strafverfolgungsmaßnahmen wird auf der Beschuldigten-seite trotz vorbildlichem Polizeieinsatz wohl kein zufriedener Kunde zu finden sein.

Zudem erfordert auch der Selbstschutz der Polizisten, dass eine gewisse Distanz zum jeweiligen Gegenüber eingehalten wird. Prozessuale Formvorschriften und eingeübte, möglicherweise distanzierte Handlungsmuster können Beamte hier vor zu starker persönlicher Involvierung schützen und psychische Belastungen reduzieren.⁶²⁹ Eine zu große Empathie mit Opfern könnte von diesen zwar als Kundennähe empfunden werden, die Beamten möglicherweise aber psychisch stark belasten.⁶³⁰ Die Interaktion zwischen Polizei und Bürger ist daher vorrangig durch sachliche und nicht durch emotionale Handlungen geprägt und folgt formalen Regeln, um eine rechtsstaatlich korrekte Hoheitsausübung zu gewährleisten.⁶³¹

6.3.1.5 Fazit

Kundenorientierung kann für die Polizei daher nicht bedeuten, es jedem „recht machen“ zu müssen. Vielmehr verlangt Kundenorientierung von der Polizei einen veränderten Umgang mit Bürgern und anderen Akteuren. Eine direkte und kontinuierliche Interaktion auf Augenhöhe, Hilfestellung auch in Problembereichen, die nicht sofort unter die klassische Polizeiarbeit subsumiert werden, aber auch die Förderung und Forderung von Eigenverantwortung und Zusammenarbeit mit der Polizei müssen Bestandteile der Kundenorientierung sein. Legt man dieses Verständnis zugrun-

⁶²⁸ Barthele, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2007b, 6, 13.

⁶²⁹ Lange/Schenck, *Polizei im kooperativen Staat*, 2004, 333.

⁶³⁰ Lange, (25.10.2005), *Vor- und Nachteile neuer Steuerungsmodelle in der Polizei*, 18.

⁶³¹ Lange, (25.10.2005), *Vor- und Nachteile neuer Steuerungsmodelle in der Polizei*, 17.

de, so stellt die Kundenorientierung ähnliche Anforderungen an die Polizei, wie der Community Policing Gedanke. Auch dieser fordert einen lokalen Ansatz und die kooperative Erarbeitung kreativer Problemlösungsstrategien, die sich nicht nur auf die Kriminalitätsbekämpfung beschränken, sondern gesamtgesellschaftliche Aspekte mit einbeziehen.⁶³²

6.3.2 Prozessorientierung

Als Prozessorientierung wird die Schaffung und dauerhafte Stabilisierung beherrschter Prozesse verstanden, die teils als eigentlicher Kern des Qualitätsmanagements bezeichnet wird und in vielen Qualitätsmanagementsystemen Anwendung findet.⁶³³ Kennzeichnend ist die Orientierung an laufenden Prozessen anstelle von einzelnen Aufgabenabschnitten, sowie die ständige Überprüfung und stetige Verbesserung dieser Prozesse. Standardisierbare Produktionsprozesse mit vollautomatischen Geschäftsprozessen sind dafür besonders geeignet, da die Übernahme komplexer, an industrielle Fertigungsprozesse angelehnter Qualitätsmanagementsysteme möglich ist.

Im polizeilichen Arbeitsalltag stehen jedoch eher hochkomplexe, situativ-dynamische Entscheidungs-, Dienstleistungs- und Kooperationsprozesse im Vordergrund, die methodische Kenntnisse, Erfahrungswissen sowie eine hohe Sozialkompetenz der Bearbeiter erfordern und einer umfänglichen Standardisierung nur begrenzt zugänglich sind.⁶³⁴

Dennoch ist eine Prozessorientierung auch dem polizeilichen Qualitätsmanagement dienlich. Im Gegensatz zum klassischen Verwaltungsorganisationsverständnis, bei dem die Organisation vertikal in verschiedene Hierarchieebenen mit ausgeprägter Arbeitsteilung zergliedert wird, die Gesamtaufgabe in mehrere Einzelaufgaben gespalten wird und aufbauorganisatorische Aspekte dominieren, bedingt eine prozessorientierte Organisation flache Hierarchien, funktionsübergreifende Arbeitsprozesse, eine gesteigerte Eigenverantwortung der Prozessbeteiligten und ein dezentrales Selbstcontrolling.⁶³⁵ Prozesse werden erfasst, analysiert und beständig verbessert, um Fehlerquellen, Zeiteinbußen und Datenverluste an Schnittstellen zu reduzieren.⁶³⁶ Dieser kontinuierliche Verbesserungsprozess kann anhand des sogenannten Deming-Kreises⁶³⁷ dargestellt werden.

⁶³² Feltes, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 25 (2002), 48, 54; Dreher/Feltes, Kriminalistik 52 (1998), 635, 639 ff.

⁶³³ Barthel, in: Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2007b, 6, 16.

⁶³⁴ Barthel, in: Barthel (Hrsg.), Qualitätsmanagement bei der Polizei, 2004b, 13, 24 ff.

⁶³⁵ Ritsert, in: Barthel (Hrsg.), Qualitätsmanagement bei der Polizei, 2004, 78, 79.

⁶³⁶ Ritsert, in: Barthel (Hrsg.), Qualitätsmanagement bei der Polizei, 2004, 78, 86.

⁶³⁷ Benannt nach dem amerikanischen Physiker und Mathematiker William Edwards Deming (1900–1993). Entsprechend der vier vorzunehmenden Schritte wird er auch PDCA-Zyklus

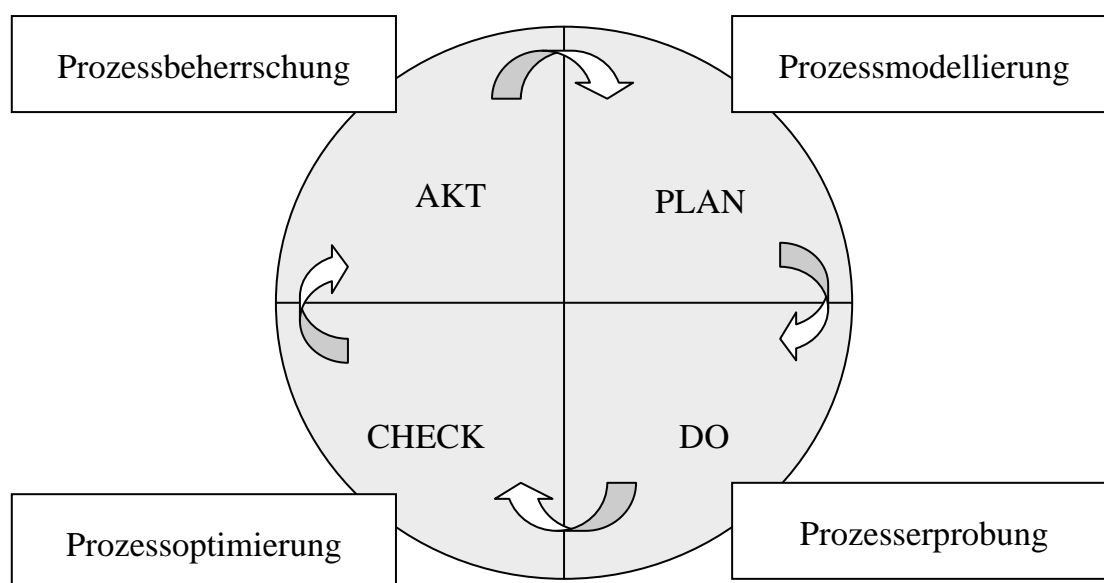


Abb. 11: Deming-Kreis. Quelle: Mit Modifizierungen nach Zollondz, (2001), Lexikon Qualitätsmanagement, 149 ff.

Prozessmodellierung:

Im Rahmen der Prozessmodellierung werden Verbesserungspotenziale, Schwächen und Stärken des derzeitigen Ablaufs ermittelt und neue Konzepte für eine Verbesserung erarbeitet.⁶³⁸

Prozesserprobung:

Die anschließende Prozesserprobung dient der Einführung der Neuerungen auf begrenzter Ebene, etwa im Rahmen eines Pilotprojekts.

Prozessoptimierung:

Daran schließt sich mit der Prozessoptimierung eine Kontrollphase und die praktische Optimierung der Neuerungen, die Überprüfung der Resultate und die Verbesserung eventueller Mängel an.

Prozessbeherrschung:

In der Prozessbeherrschung kann das Konzept, soweit es sich bewährt hat, schließlich auf breiter Ebene eingeführt werden. Da sich auch dieser neue Prozess einer ständigen Überprüfung und Optimierung zu unterziehen hat, stellt der Deming-Kreis einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess dar.⁶³⁹

Die Prozessorientierung erscheint vor allem in polizeilichen Tätigkeitsbereichen mit hohem Standardisierungsgrad und geringer Komplexität sinnvoll.⁶⁴⁰ Insbesondere

(plan-do-controll-act) oder in der deutschen Übersetzung PTCA-Zyklus (planen-testen-checken-ausführen) genannt.

⁶³⁸ Z.B. Durchlauf-, Liege- und Bearbeitungszeiten oder Reklamationen.

⁶³⁹ Zollondz, (2001), Lexikon Qualitätsmanagement, 148.

⁶⁴⁰ Ritsert, in: Barthel (Hrsg.), Qualitätsmanagement bei der Polizei, 2004, 78, 81.

Sekundär- und Stützprozesse wie Formularbearbeitungen, Tätigkeiten in der Poststelle oder unterstützende Hilfsarbeiten zu komplexeren Prozessen kommen hierfür in Frage. Aber auch eigenständige Prozesse wie die Verkehrsunfallaufnahme oder die Bearbeitung von Wohnungseinbrüchen können zu einem gewissen Grad standardisiert werden. Mit Hilfe einer Prozessanalyse hat die Polizei Bremens beispielsweise die Sachbearbeitung im Bereich des Kreditkartenbetrugs verbessert.⁶⁴¹ Mittels einer wirkungsorientierten Kriminalitätsstrategie unter Einbeziehung der Kaufhäuser, in denen mit gestohlenen Kreditkarten Zahlungsversuche unternommen wurden und unter Verzicht auf die Umsetzung der BKA-Richtlinie konnten die Ergebnisse bei der Sachbearbeitung von Kreditkartenbetrug verbessert, sowie Liegezeiten und Doppelbearbeitungen vermieden werden.⁶⁴² Auch in den Bereichen Verkehrsunfallaufnahme (z.B. im Polizeipräsidium Hamburg), Optimierung der Bekämpfung von Verkehrsunfällen unter Beteiligung von Kindern und jungen Erwachsenen (z.B. im Polizeipräsidium Dortmund) oder bei der Bearbeitung von Wohnungseinbruchdiebstählen (z.B. im Polizeipräsidium Wuppertal) konnten mittels einer Prozessorientierung Verbesserungen erzielt werden.⁶⁴³

Je mehr den Handlungen ein Interaktionsprozess und eine situationspezifische Entscheidungsnotwendigkeit zugrunde liegt, desto weniger kann die Prozessorientierung eine konkrete Handlungsanleitung sein und umso mehr kommt ihr der Charakter einer groben Handlungsorientierung zu.⁶⁴⁴ Erfolgsentscheidend ist es daher, sinnvolle Standardisierungsmöglichkeiten zu erkennen und auszuschöpfen, andererseits aber auch von Standardprozessen abzuweichen, soweit Individuallösungen erforderlich sind.

6.3.3 Mitarbeiterorientierung

Unter Mitarbeitern nimmt Qualitätsmanagement in der Rangfolge der unbeliebten neuen Reforminstrumente einen Spitzenplatz ein.⁶⁴⁵ Als Grund dafür wird oft die Divergenz zwischen Qualitätsvorgaben oder Leitbildern und den täglich zu bewältigenden Aufgaben genannt. Gerade in Organisationen mit wenig maschinellen Arbeitsprozessen, bei denen der entscheidende Erfolgsfaktor die individuelle und kollektive Leistungserbringung der Beschäftigten darstellt, muss im Rahmen des Qualitätsmanagements auf die Mitarbeiterorientierung jedoch ein besonderes Augenmerk gelegt werden. Die Mitarbeiter haben das Wissen über die Organisation, das zu einer

⁶⁴¹ Vgl. dazu umfassend *Lehmann*, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2007, 126, 133 ff.

⁶⁴² *Lehmann*, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2007, 126, 134 f.

⁶⁴³ *Ritsert*, in: *Barthel* (Hrsg.), *Qualitätsmanagement bei der Polizei*, 2004, 78, 87. Zu dem Qualitätsmanagementprojekt „Verbesserung polizeilicher Prozesse – am Beispiel des Prozesses Tageswohnungseinbruch (TWE)“ vergleiche umfassend: *Faber*, in: *Barthel* (Hrsg.), *Qualitätsmanagement bei der Polizei*, 2004, 161 ff.

⁶⁴⁴ *Barthel*, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2007b, 6, 21.

⁶⁴⁵ *Lange*, (25.10.2005), Vor- und Nachteile neuer Steuerungsmodelle in der Polizei, 18.

ständigen Qualitätssteigerung benötigt wird, so dass ihre Mithilfe im Prozess der Qualitätsverbesserung unerlässlich ist.⁶⁴⁶ Die Mitarbeiterorientierung umfasst zum Beispiel Aspekte der Führung, der Aus- und Fortbildung, der gesundheitlichen Fürsorge, der Förderung sozialer Veranstaltungen und der Kollegialität oder der Verbesserung der äußeren Arbeitsbedingungen. Eine verbesserte Mitarbeiterorientierung trägt zu einer erhöhten Zufriedenheit und Leistungsbereitschaft der Beschäftigten bei. Gerade weil der Wille der Beschäftigten, ihr Wissen und ihre Kraft für die Organisation einzubringen, in der Polizei erfolgsentscheidend ist und gleichzeitig bekannt ist, dass das vorhandene Wissen nicht immer in gutgemeinten Qualitätszirkeln bereitwillig zur Verfügung gestellt wird, da „Wissen“ oft „Macht“ bedeutet und auch eigennützig in einem polizeiinternen Positionskampf um Anerkennung eingesetzt werden kann, ist die Mitarbeiterzufriedenheit elementar für die Gesamtqualität der Polizeiarbeit. In den Polizeien sind verschiedene Elemente der Mitarbeiterorientierung auch außerhalb umfassender Qualitätsmanagementsysteme eingeführt. So wird ein behördliches Gesundheitsmanagement mit verschiedenen Elementen wie Sport, Ernährung und Stressbewältigung vielen Polizeien angeboten.

6.4 Fazit

Qualitätsmanagement muss in den Dienstalltag integriert sein und auf die Bedürfnisse und Probleme der Dienststelle eingehen. Weder eine flächendeckende Überforderung, die mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Ablehnung nach sich zieht, noch ein zu punktueller Ansatz in vereinzelt Bereichen, der zu keiner relevanten Verbesserung führt, bringt den gewünschten Erfolg.⁶⁴⁷ Außerdem muss es von den Beschäftigten akzeptiert und gelebt werden, denn der Wille zur Verbesserung und zum Überdenken von Prozessen ist Grundvoraussetzung für ein funktionierendes Qualitätsmanagement. Der Unterschied zwischen technischen und bürokratisch-administrativen Vorgängen⁶⁴⁸ auf der einen Seite und nicht standardisierbaren Vorgängen⁶⁴⁹ auf der anderen Seite muss erkannt und berücksichtigt werden.⁶⁵⁰ Der Wille, aus Fehlern zu lernen und ein langfristiges Interesse an einer guten Arbeit sind Voraussetzungen für ein wirksames Qualitätsmanagement.⁶⁵¹

⁶⁴⁶ Lehmann, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2007, 126, 132.

⁶⁴⁷ Barthel, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, 2007a, 182, 192; Röder, in: *Barthel* (Hrsg.), Qualitätsmanagement bei der Polizei, 2004, 91, 118.

⁶⁴⁸ Sich wiederholende Vorgänge, mit geringem Entscheidungsbedarf, die sich gut für standardisierbare Organisationen und Lösungen eignen.

⁶⁴⁹ Einmalige komplexe Vorgänge, die nur durch Fachwissen in einem dynamischen Prozess mit anderen Beteiligten zu lösen sind.

⁶⁵⁰ Barthel, in: *Barthel* (Hrsg.), Qualitätsmanagement bei der Polizei, 2004b, 13 ff.

⁶⁵¹ Röder, in: *Barthel* (Hrsg.), Qualitätsmanagement bei der Polizei, 2004, 91, 127 ff.

Kapitel IV: Schlussbetrachtung

Gegenstand und Ablauf der Untersuchung

Die Polizeien des Bundes und der Länder sind fortwährend den verschiedensten Verwaltungs- und Organisationsreformen ausgesetzt. Das sich wandelnde Staatsverständnis, Gesetzesreformen, gesellschaftliche Entwicklungen und die wirtschaftliche Notlage der öffentlichen Haushalte sind nur einige Faktoren, die eine ständige Weiterentwicklung und Anpassung erforderlich machen. Vor diesem Hintergrund fanden im Rahmen der internationalen New Public Management Bewegung seit Anfang der neunziger Jahre auch in den deutschen Polizeien umfassende Reformen mit dem Ziel der Steigerung von Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Qualität der Polizeiarbeit statt. Die Reformansätze bezogen sich dabei sowohl auf die ordnungspolitische Makroebene, als auch auf die binnenstrukturelle Mikroebene der Polizeien.

Im Rahmen dieser Dissertation wurde die Einführung und Ausgestaltung der neuen Steuerungselemente in den Polizeien von Bund und Ländern untersucht, wobei der Fokus auf dem Verhältnis zwischen ausgewählten neuen Steuerungselementen und den rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen innerhalb der Polizeien lag. Ziel der Arbeit war es festzustellen, wie sich die großteils aus der Privatwirtschaft übernommenen neuen Steuerungsinstrumente auf die Polizeiorganisationen und die Polizeiarbeit auswirken und inwiefern diese Auswirkungen mit den bindenden rechtlichen Grundlagen der Polizeien aus juristischer Sicht vereinbar sind.

Einleitend wurden dafür zunächst die rechtsstaatlichen Grundlagen der Polizei aufgezeigt und mit den Prinzipien privatrechtlicher Unternehmen verglichen, um Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den polizeilichen und den betriebswirtschaftlichen Rahmenbedingungen festzustellen. Im Anschluss daran wurden die theoretischen Grundlagen der neuen Steuerungselemente erörtert, die ausschlaggebenden Reformfaktoren untersucht sowie die heterogene Entwicklung der neuen Steuerungselemente in den verschiedenen Polizeien dargestellt.

Der Hauptteil der Arbeit befasste sich mit den Auswirkungen ausgewählter neuer Steuerungselemente auf die Polizeiorganisationen und die dort geleistete Polizeiarbeit. Die Untersuchung stellte hierbei nicht auf die Vereinbarkeit einzelner neuer Steuerungsinstrumente mit geltendem Recht ab, da sich hier regelmäßig keine unmittelbaren Rechtsverstöße abzeichnen. Als Analysegegenstand wurde vielmehr die Auswirkung der neuen Steuerungselemente in ihrer Gesamtheit auf die Polizei gewählt, um so festzustellen, ob diese zu neuen Organisationsstrukturen, veränderten Aufgabenwahrnehmungen und zu einer Verschiebung polizeilicher Handlungsrealitäten führen, die sich auf die rechtlichen Rahmenbedingungen auswirken. Als Untersuchungsschwerpunkte wurden dafür die Bereiche ausgewählt, die durch die neuen Steuerungselemente eine zunehmende Bedeutung in den Polizeien erfahren haben: Privatisierung, Dezentralisierung, Ökonomisierung, Wettbewerbsorientierung und Qualitätsorientierung.

Es bestehen grundlegende Unterschiede zwischen betriebswirtschaftlichen Prinzipien und den rechtsstaatlichen Grundlagen der Polizei.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass grundlegende Unterschiede zwischen betriebswirtschaftlichen Prinzipien einerseits und den rechtsstaatlichen Grundlagen sowie dem speziellen Aufgabenzuschnitt der Polizei andererseits bestehen. Während privatwirtschaftliche Unternehmen ihr Handeln an Angebot und Nachfrage orientieren und eine Gewinn- und Nutzenmaximierung im Mittelpunkt steht, wird polizeiliches Handeln durch das Rechtsstaatsprinzip bestimmt und hat sich am Gesetzesauftrag und am politischen Willensbildungsprozess zu orientieren. Auch die vorrangige Allgemeinwohlbezogenheit und die überwiegende Sachziel-dominanz unterscheiden die Polizei maßgeblich von formalzieldominierten und auf einen produktorientierten Adressatenkreis beschränkten Privatunternehmen.

Die Übertragung betriebswirtschaftlicher Prinzipien auf die Polizei ist grundsätzlich möglich, erforderlich ist jedoch eine Anpassung an die konkreten Rahmenbedingungen.

Trotz dieser grundlegenden Unterschiede kann festgehalten werden, dass durch die Einführung der neuen Steuerungselemente betriebswirtschaftliche Aspekte in die Polizei Einzug fanden. Bedingt durch die föderale Struktur und die gesetzlichen Zuständigkeitsregelungen führten rechtliche Rahmenbedingungen, politische Entscheidungen und die lokalen Besonderheiten in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen zu sehr heterogenen Ausgestaltungen der neuen Steuerungselemente in den Polizeien des Bundes und der Länder.

Die entscheidenden Faktoren für die Einführung und Entwicklung der neuen Steuerungselemente sind mannigfaltig und entziehen sich einer monokausalen Erklärung. Als ausschlaggebend wurde der Einfluss der allgemeinen Staatsentwicklung auf die Polizei bewertet, also sowohl die Beziehung der Polizei zu anderen Akteuren im Bereich der inneren Sicherheit, als auch der Einfluss allgemeiner Verwaltungsreformen auf Bundes- und Landesebene auf die Reformbewegungen innerhalb der Polizei. Auch die veränderten äußeren und internen Anforderungen an die Polizei, zunehmende Zentralisierungs- und Europäisierungstendenzen, gesellschaftliche Veränderungen wie die demographische Entwicklung und die zunehmende Ausweitung des Dienstleistungsgedankens auf den öffentlichen Sektor tragen zu dieser Entwicklung bei. Die angespannte wirtschaftliche Situation der öffentlichen Haushalte und der zunehmende internationale Reformdruck führen zusätzlich zu einem erhöhten Handlungsbedarf.

Die eingangs beschriebenen rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen innerhalb der Polizei führen allerdings dazu, dass nur ausgewählte betriebswirtschaftliche Elemente übernommen werden können. Entscheidend für eine erfolgreiche Implementierung und einen dauerhaften Mehrwert sind darüber hinaus sowohl die Anpassung der Instrumente an die Anforderungen der jeweiligen Organisation, als auch der aufrichtige Wille der Beteiligten zu deren Umsetzung. Gerade die man-

gelnde Überzeugung von den neuen Steuerungselementen führt häufig zu verschiedenen Formen der Kritik, die von einer unreflektierten und grundsätzlichen Ablehnung jeder Art von Veränderung, über Kritik aus politischen oder persönlichen Gründen bis zu sachlicher und konstruktiver Kritik an den Instrumenten oder deren Umsetzung reicht.⁶⁵² Auch wenn eine differenzierte Haltung vor dem Hintergrund der Probleme im Rahmen der Implementierungsprozesse nachvollziehbar ist, ist eine pauschale Kritik an den neuen Steuerungselementen nicht berechtigt. Die Auffassung, dass sich „Gefahrenabwehr und Strafverfolgung komplett betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten entziehen“ oder „die Betriebsökonomie den entscheidenden Faktor der polizeilichen Arbeit – den Menschen – sowie die Zahl der fremdbestimmten Vorgänge in der Polizei ignoriert“⁶⁵³, verkennt die zwischenzeitlich vollzogene organisationsspezifische Anpassung der Steuerungsinstrumente an die polizeilichen Arbeitsbedingungen. Beispiele dafür sind die Reduzierung der Produkte im Rahmen der Kosten-Leistungsrechnung, die veränderte Zusammenarbeit mit privaten Sicherheitsunternehmen im Rahmen der Privatisierungsüberlegungen oder die zunehmende Ausrichtung an qualitativen Aspekten anstelle einer reinen Zahlenorientierung.

Die Einführung der neuen Steuerungselemente bewirkt eine subtile Paradigmenverschiebung der polizeilichen Handlungsrealität, die in einem Spannungsverhältnis zu den rechtlichen Grundlagen der Polizei steht.

Den Hauptteil der Untersuchung bildete die Betrachtung der neuen Steuerungselemente innerhalb der Polizei aus juristischer Sicht. Dabei bestätigte sich die Annahme, dass die durch die neuen Steuerungselemente veranlassten Veränderungen sich auch auf die rechtlichen Rahmenbedingungen innerhalb der Polizei auswirken. Betrachtet man die Einführungsprozesse der neuen Steuerungselemente in ihrer Gesamtheit, so wird erkennbar, dass dadurch eine subtile Paradigmenverschiebung der polizeilichen Handlungsrealität bewirkt wurde. Neue Arbeitsbedingungen und Entscheidungskompetenzen wurden geschaffen, neue Handlungsmotivationen begründet und neue Handlungsziele vorgegeben. Die Rahmenbedingungen der Polizeiarbeit haben sich durch die neuen Steuerungselemente systematisch und dauerhaft verändert.

Die neuen Steuerungselemente sind hinsichtlich ihrer direkten und indirekten Auswirkungen auf die rechtlichen Rahmenbedingungen der Polizei zu überprüfen und erforderlichenfalls anzupassen.

⁶⁵² *Christe-Zeyse*, Strategieentwicklung und Controlling - Erfolgsmodell oder Fremdkörper?, 21-23. September 2005, 3; *Jacobs/Runde/Seeberg u.a.*, Polizei & Wissenschaft 2004, 34 ff.; *Christe-Zeyse*, in: *Hoffmann* (Hrsg.), Empirische Polizeiforschung VII: Evaluation und Polizei, 2006b, 33, 37 f.

⁶⁵³ *Gewerkschaft der Polizei*, Stellungnahme der GdP zum Diskussionspapier des Innenministeriums Brandenburg, 22.03.2005.

Die wenigsten Steuerungsinstrumente stehen mit den einschlägigen Gesetzen in unmittelbarem Konflikt. Ein solcher läge lediglich bei umfassenden Privatisierungen von Kernaufgaben oder bei der Durchführung von Verantwortungsdezentralisierungen entgegen anderslautender rechtlicher Zuständigkeitsregelungen vor. In der Regel entstehen mögliche Rechtsverstöße jedoch erst bewusst oder unbewusst, direkt oder indirekt durch die konkrete Umsetzung und Anwendung der neuen Steuerungselemente. Für die Untersuchung wurden die neuen Steuerungselemente zunächst auf der Grundlage ihrer Auswirkungen auf die Polizei kategorisiert. Folgende drei Themenkomplexe wurden dafür gebildet:

1. Eine zunehmende **Verlagerung von Kompetenzen, Aufgaben und Zuständigkeiten** auf externer und interner Ebene. Im Rahmen von Kooperations- und Auslagerungsüberlegungen führten die neuen Steuerungselemente sowohl zu der Prüfung verschiedener Privatisierungsalternativen, als auch durch eine zunehmende Dezentralisierung von Aufgaben und Zuständigkeiten zu Kompetenz- und Zuständigkeitsverlagerungen innerhalb der Polizei.
2. Eine wachsende **Ökonomisierung und Wettbewerbsorientierung** mit dem Ziel der Verbesserung von Effektivität und Effizienz polizeilichen Handelns.
3. Eine verstärkte Systematisierung und zunehmende Bedeutung der **Qualitätsorientierung** polizeilichen Handelns.

Die neuen Steuerungselemente führten in allen drei Bereichen sowohl zu Veränderungen der Polizei im institutionellen Sinn als auch zu Veränderungen der Polizeiarbeit innerhalb dieses Organisationsgefüges. Im Folgenden werden die Kriterien zusammengefasst, die bei der Einführung neuer Steuerungselemente zu beachten sind, um den rechtlichen Rahmenbedingungen der Polizei zu entsprechen.

Zum Themenkomplex 1: Verlagerung von Kompetenzen, Aufgaben und Zuständigkeiten

Privatisierung

Auch wenn Privatisierungsüberlegungen innerhalb der deutschen Polizeien aufgrund des allgemeinen Staatsverständnisses weniger Bedeutung zukommt als dies in anderen Staaten, wie etwa in Großbritannien unter Margaret Thatcher oder in Australien unter David Lange der Fall war, stellen Privatisierungsüberlegungen einen Bestandteil der neuen Steuerungselemente dar. Zur Bewertung der rechtlichen Zulässigkeit ist zwischen verschiedenen Privatisierungsformen zu differenzieren.

Eine **Privatisierung der Verantwortung** im polizeilichen Aufgabenbereich ist nicht möglich, da aus staatslegitimierenden Zwecken zumindest eine Auffang- oder Reserveverantwortung für die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit beim Staat verbleiben muss. Der **Privatisierung der Organisationsform** kommt im polizeilichen Aufgabenbereich ebenfalls keine Relevanz zu, da damit der Verlust staatlicher Hoheitsrechte und Eingriffsbefugnisse verbunden wäre, ohne welche jedoch keine

wirkungsvolle Polizeiarbeit stattfinden kann. Aus diesem Grund beschränkt sich auch die **Privatisierung der Handlungsform** innerhalb der Polizei auf den Bereich der Bedarfsdeckung und -verwaltung, wobei auch hier strikte haushalts- und vergaberechtliche Vorschriften die öffentliche Hand binden.

Als polizeirelevant kann hingegen die **Privatisierung der ausführenden Hand** bezeichnet werden, in deren Rahmen der Staat weiterhin Aufgabenträger bleibt, sich zur Aufgabenerfüllung jedoch privater Rechtssubjekte bedient. Während dies in nichthoheitlichen Tätigkeitsbereichen ohne Einschränkungen möglich ist, ergeben sich in hoheitlichen Eingriffsbereichen rechtliche Grenzen:

- Das staatliche Gewaltmonopol verbietet die generelle Übertragung gefahrgeneigter Sicherheitsaufgaben auf Private, da ansonsten das Regel-Ausnahmeverhältnis zwischen staatlichem Gewaltmonopol und privaten Jedermannsbefugnissen unterlaufen würde. Voraussetzung für die Übertragung von Befugnissen ist daher stets eine rechtliche Grundlage, die beispielsweise im Rahmen von Beleihungen gegeben sein kann.
- Die staatliche Pflicht zum Schutz der Grundrechte stellt keine absolute Privatisierungsschranke dar, da dem Staat grundsätzlich ein weiter Gestaltungsraum zur Erfüllung dieser Pflicht zugestanden wird und er sich dazu auch der Hilfe Dritter bedienen kann. Da private Dritte jedoch selbst nicht oder nur mittelbar einer Grundrechtsbindung unterliegen, trifft den Staat zumindest bei deren Auswahl und Überwachung eine erhöhte Sorgfaltspflicht.
- Da das Demokratieprinzip eine demokratische Legitimation allen staatlichen Handelns in personeller und sachlicher Hinsicht fordert, ist im Rahmen von Privatisierungen zu beachten, dass jeder Aufgabenübertragung eine lückenlose Legitimationskette zugrunde liegt.
- Das Sozialstaatsprinzip verlangt vom Staat einen sozialen Ausgleich und verbietet es daher, dass Sicherheitslücken geschaffen werden, die zu einer Kommerzialisierung der Sicherheit in den Bereichen führen, die für alle Bürger unabhängig von ihren finanziellen Verhältnissen aus staatslegitimierenden Gründen gleichermaßen zu gewährleisten sind.
- Zuletzt ist festzustellen, dass die Regelungen des Berufsbeamtentums zwar festlegen, dass aufgrund der besonderen Treuepflicht und Loyalität staatliche Aufgaben in der Regel durch Staatsbeamte vorzunehmen sind, daran jedoch kein striktes Privatisierungsverbot geknüpft ist, da keine Aussage über einen zwingend gleichbleibenden staatlichen Aufgabenbestand getroffen wird. Dennoch verdeutlichen auch die Regelungen des Berufsbeamtentums die Sensibilität, die im Zusammenhang mit der Verlagerung staatlicher Aufgaben auf Private erforderlich ist.

Dezentralisierung

Durch die neuen Steuerungselemente fand mit dem Ziel flacher Führungs- und Organisationsstrukturen und der Stärkung dezentraler Verantwortlichkeiten eine zunehmende Dezentralisierung sowohl bezüglich der Ressourcenverwaltung als auch der Sachverantwortung nachgeordneter Dienststellen statt.

Die Neuerungen der Budgetverwaltung sind grundsätzlich geeignet, die Polizeiarbeit zu verbessern. Erfolgskritische Faktoren sind ein angemessener finanzieller Entscheidungsspielraum für die budgetierten Behörden, die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Titel sowie eine Übertragbarkeit der Mittel auf das folgende Haushaltsjahr. So kann ein bedarfsorientierter Mitteleinsatz gewährleistet werden, der durch die Verknüpfung von Budgetierung und Zielvorgaben fortlaufend optimiert werden kann.

Die Rechtmäßigkeit der zunehmenden Dezentralisierung der Sachverantwortung wurde exemplarisch anhand der Einführung von Zielvereinbarungen untersucht. Interne oder externe Zielvorgaben bzw. Zielvereinbarungen legen grundlegende strategische Ziele fest, überlassen die Umsetzung jedoch den nachgeordneten Behörden und führen damit einerseits zu einer Selektion polizeilicher Aufgabenschwerpunkte, andererseits zu einer Zuständigkeitsverlagerung hinsichtlich der Zieldefinitionen. Entscheidend für die Rechtmäßigkeit der Zielvereinbarungen ist, dass sie nicht zu einer Einschränkung des übergeordneten Legalitätsprinzips führen, sondern in dessen Rahmen Prioritäten für längerfristige Strategien festlegen und damit einer Objektivierung der Schwerpunktsetzung polizeilichen Handelns dienen. Die Tatsache, dass trotz identischer Ziele unterschiedliche Lösungsstrategien in den Behörden gewählt werden, verstößt nicht gegen den grundrechtlichen Gleichheitsgrundsatz, solange im konkreten Einzelfall eine korrekte Ermessensausübung erfolgt. Als Gegenpol erfordert die zunehmende Dezentralisierung jedoch die Einführung eines Controlling systems, um den übergeordneten Behörden relevante Daten für die strategische Ausrichtung der Gesamtorganisation, die Koordination der einzelnen Organisationseinheiten sowie übergreifende Führungsentscheidungen zukommen zu lassen. Als geeignetes Controllinginstrument kann z.B. die Balanced Scorecard genannt werden, welche die Perspektiven Prozesse, Kunden, Mitarbeiter und Finanzen umfasst und durch die Verknüpfung einzelner Kennzahlen ein nützliches Instrument zur Leistungsmessung und Organisationsführung innerhalb der Polizei darstellt.

Zum Themenkomplex 2: Ökonomisierung und Wettbewerbsorientierung

Ökonomisierung

Nicht nur die tatsächliche Mittelknappheit, sondern auch rechtliche Vorgaben, wie das haushaltsrechtliche Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, vergaberechtliche Grundsätze, der Kompensationsgrundsatz im Polizeikostenrecht und wei-

tere polizeiliche Einzelnormen, die Maßnahmen vom erforderlichen Aufwand abhängig machen, führen dazu, dass ökonomische Kriterien in der Polizeiarbeit allgegenwärtig sind. Die neuen Steuerungselemente trugen jedoch zusätzlich dazu bei, dass Wirtschaftlichkeitserwägungen einen Bedeutungszuwachs erhielten und zu eigenständigen Handlungsmotivationen wurden.

Hinsichtlich der Rechtmäßigkeit dieser Entwicklung kann festgehalten werden, dass gebundene Entscheidungen sich Wirtschaftlichkeitserwägungen entziehen, während Entscheidungen mit Ermessens- oder Beurteilungsspielraum grundsätzlich wirtschaftlichen Überlegungen zugänglich sind, wobei zwischen präventivem und repressivem Handeln zu differenzieren ist. Präventive polizeiliche Maßnahmen sind Wirtschaftlichkeitsüberlegungen zugänglich, wobei weiterhin die korrekte polizeiliche Aufgabenerfüllung oberste Priorität zu bleiben hat und das Wirtschaftlichkeitsprinzip als Rechtsprinzip durch die neuen Steuerungselemente keine Verabsolutierung erfahren darf.

In repressiven Tätigkeitsbereichen ist vorrangig das Legalitätsprinzip zu beachten. Wirtschaftliche Kriterien wie Ermittlungskosten oder Kosten-Nutzenkalkulationen hinsichtlich der Aufklärungswahrscheinlichkeit sind, auch wenn nicht von einer absoluten Strafpflicht des Staates auszugehen ist, bei ausreichend vorhandenen staatlichen Ressourcen rechtswidrig. Bei Ressourcenknappheit muss es der Polizei hingegen zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit gestattet werden, Schwerpunkte zu bilden und Mittel nicht gleichmäßig nach dem Gießkannenprinzip einsetzen zu müssen. Hohe Anforderungen sind dann aber an die Auswahlkriterien zu stellen. Der bloße Ermittlungsaufwand oder die Aufklärungswahrscheinlichkeit als Entscheidungsbasis würden zu ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen verschiedener Tätergruppen führen. Als Entscheidungsgrundlagen sind daher vorrangig die von den Strafgesetzen bereits implizierten Kriterien wie die Schwere der Tat oder die Einteilung in vollendete und versuchte Tathandlungen, Vergehen oder Verbrechen heranzuziehen.

Auf der Einnahmeseite polizeilichen Handelns sind Wirtschaftlichkeitsüberlegungen hingegen nur im Rahmen des Kommerzialisierungsgedankens zulässig.

Wettbewerbsorientierung

Die neuen Steuerungselemente führten weiterhin zu einer zunehmenden Wettbewerbsorientierung und zu vermehrten Vergleichen innerhalb der Polizei oder zwischen der Polizei und externen Vergleichspartnern. Am Beispiel des Benchmarking wurde dargestellt, welche Vorteile sich daraus für die Polizei ergeben können und welche Gefahren damit verbunden sind. Die Vorteile eines internen Benchmarking liegen darin, dass durch die Vielzahl potenzieller Vergleichsbehörden eine hohe Vergleichbarkeit gegeben ist und aufgrund der ähnlichen Aufgabenzuschnitte nicht nur abstrakte Konzepte, sondern konkrete Lösungsstrategien übernommen werden können. Rechtlich problematisch ist jedoch die durch die zunehmende Wettbewerbsorientierung entstehende Konkurrenzsituation zwischen verschiedenen nach-

geordneten Dienststellen oder einzelnen Polizisten. Gerade wenn mit guten Vergleichsergebnissen positive Konsequenzen verbunden sind, kann die Konkurrenzsituation zu verschiedenen Maßnahmen motivieren, um im Vergleich gut abzuschneiden. Sofern dies mit rechtlichen Pflichten kollidiert, wie etwa das Abwimmeln von Anzeigen, um einen Rückgang der Straftaten zu suggerieren oder die Durchführung von ED-Behandlungen ohne Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen, liegen Rechtsverstöße vor. Diesen ist durch eine genaue Analyse der Vergleichskennzahlen und durch eine kritische Reflexion der aus den Vergleichen gezogenen Rückschlüsse entgegenzuwirken.

Zum Themenkomplex 3: Qualitätsorientierung

Nachdem bei der Einführung der neuen Steuerungselemente die anfängliche Betonung des Wirtschaftlichkeitsgedankens zu viel Kritik geführt hatte, rückte im späteren Reformverlauf in vielen Polizeien zunehmend eine Qualitätsorientierung in den Vordergrund. Als geeignete Kriterien für Qualitätsmessungen können die drei Perspektiven Kunden, Mitarbeiter und Prozesse gewählt werden. Als problematisch stellt sich in der Polizei jedoch der Kundenbegriff dar, da ein sehr heterogener Kreis potenzieller Kunden besteht. Außerdem kann das Zufriedenheitsgefühl der Betroffenen im Rahmen der Polizeiarbeit kein umfassend entscheidendes Kriterium darstellen, da es der Eingriffsverwaltung gerade immanent ist, dass sie nicht stets zur umfassenden Zufriedenheit aller Betroffenen führt. Die Kundenorientierung erfährt daher Grenzen, wo die Rechtmäßigkeit der Handlungen vorrangig zu gewährleisten ist oder der Selbstschutz der betroffenen Beamten eine emotionale und tatsächliche Distanz erfordert.

Literaturverzeichnis

- Ahlf, Ernst-Heinrich*, Einführung in die Thematik, in: *Weiß, Rüdiger/Plate, Monika* (Hrsg.), *Privatisierung von polizeilichen Aufgaben*, Wiesbaden 1996, S. 9–21.
- Ahlf, Ernst-Heinrich*, *Ethik im Polizeimanagement, Polizeiethik mit Bezügen zu Total Quality Management (TQM)*, Wiesbaden 1997.
- Alexy, Robert*, *Theorie der Grundrechte*, 2. Aufl., Baden-Baden 1994.
- Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz*, *Neue Steuerungsmodelle der Polizeien der Länder und des Bundes, Ergebnisbericht der Projektgruppe des Unterausschusses Führung, Einsatz und Kriminalitätsbekämpfung des Arbeitskreises II der Innenministerkonferenz* 1989.
- Bals, Hansjürgen*, *Neue Haushaltssteuerung*, in: *Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank u.a.* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 3. Aufl. 2005, S. 329–341.
- Bandemer, Stephan von*, *Benchmarking*, in: *Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank u. a.* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 3. Aufl. 2005, S. 444–451.
- Barthel, Christian*, *Einleitung*, in: *Barthel, Christian* (Hrsg.), *Qualitätsmanagement bei der Polizei, Entwicklungsstand und Perspektiven*, Frankfurt 2004a, S. 3–12.
- Barthel, Christian*, *Qualitätsmanagement in der Polizei – der Spagat zwischen Routineaufgaben und professionellem Handeln*, in: *Barthel, Christian* (Hrsg.), *Qualitätsmanagement bei der Polizei, Entwicklungsstand und Perspektiven*, Frankfurt 2004b, S. 13–45.
- Barthel, Christian*, *Die Einführung eines Qualitätsmanagements – drei Varianten*, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), *Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, Qualitätsmanagement in der Polizei – Praxis, Konzepte, methodische Weiterentwicklung*, Dresden 2007a, S. 182–205.
- Barthel, Christian*, *Basisbegriffe des Qualitätsmanagements – gegen den Strich gelesen*, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), *Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, Qualitätsmanagement in der Polizei – Praxis, Konzepte, methodische Weiterentwicklung*, Dresden 2007b, S. 6–30.
- Barthel, Christian*, *Einleitung*, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), *Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, Qualitätsmanagement in der Polizei – Praxis, Konzepte, methodische Weiterentwicklung*, Dresden 2007c, S. 4–5.

- Bayerisches Staatsministerium des Innern*, Steuerung und Management in den Polizeien der Länder und des Bundes – Beitrag Bayerns (internes Dokument), 2009.
- Bayerisches Staatsministerium des Innern* (Hrsg.), Sicherheitswacht, www.polizei.bayern.de/wir/sicherheitswacht/index.html/307 (Stand: 06.02.2011).
- Behr, Rafael*, Cop Culture – Der Alltag des Gewaltmonopols, Männlichkeit, Handlungsmuster und Kultur in der Polizei, 2. Aufl., Wiesbaden 2008.
- Beste, Hubert*, Kontrollpolitik zwischen Privatisierung und staatlicher Herrschaftssicherung, in: *Bussmann, Kai-Detlef/Kreissl, Reinhard* (Hrsg.), Kritische Kriminologie in der Diskussion, Opladen 1996, S. 311–332.
- Beste, Hubert/Voß, Michael*, Privatisierung staatlicher Kontrolle durch kommerzielle Sicherheitsunternehmen? Analyse und Kritik, in: *Sack, Fritz/Voß, Michael/Frehsee, Detlef u. a.* (Hrsg.), Privatisierung staatlicher Kontrolle: Befunde, Konzepte, Tendenzen, Baden-Baden 1995, S. 219–233.
- Beukelmann, Stephan*, Outsourcing bei Polizei und Strafjustiz, Neue Juristische Wochenschrift-Spezial 61 (2008), 280.
- Beulke, Werner*, Strafprozessrecht, 11. Aufl., Heidelberg 2010.
- Beyer, Lothar*, Kameralistik oder Doppik, in: *Blanke, Bernhard/Brandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank u. a.* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998, S. 303–314.
- Birk, Dieter*, Steuerrecht, 10. Aufl., Heidelberg 2007.
- Birkmeyer, Karl*, Deutsches Strafprozessrecht, Berlin 1898.
- Blankart, Charles B.*, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 7. Aufl., München 2008.
- Bogumil, Jörg*, Modernisierung des Staates durch Public Management. Stand der aktuellen Diskussion, in: *Grande, Edgar/Prätorius, Rainer* (Hrsg.), Modernisierung des Staates?, Baden-Baden 1997, S. 21–44.
- Bogumil, Jörg/Kißler, Leo*, Der Staat in Augenhöhe? Durch „Kundenorientierung“ zu einem neuen Verhältnis zwischen Staat und Bürger, Alternative Kommunalpolitik (1997), 55.
- Bottke, Wilfried*, Grundlagen des polizeilichen Legalitätsprinzips, Juristische Schulung 30 (1990), 81.
- Bracher, Christian-Dietrich*, Gefahrenabwehr durch Private, Eine verfassungsrechtliche Untersuchung zu den Grenzen der Übertragbarkeit von Aufgaben der Gefahrenabwehr auf Private und der staatlichen Zulassung privater Gefahrenabwehr, Berlin 1987.
- Brackmann, Jochen*, Geschädigte als Kunden, Deutsches Polizeiblatt 18 (2000), 6.

- Braun, Sören*, „Polizei und privates Sicherheitsgewerbe – gemeinsam für die Sicherheit der Bürger“, Arbeitstagung in Dresden, Der Sicherheitsdienst (2002), 3.
- Bräutigam, Margarete*, Probleme der Sachleitungsbefugnisse des Staatsanwalts, Deutsche Richterzeitung 70 (1992), 214.
- Brunetto, Yvonne/Farr-Wharton, Rod*, The role of management post-NPM in the implementation of new policies affecting police officers´ practices, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 28 (2005), 221.
- Buchholz, Liane*, Strategisches Controlling, Grundlagen – Instrumente – Konzepte, Wiesbaden 2009.
- Budäus, Dietrich* (Hrsg.), Leistungserfassung und Leistungsmessung in der öffentlichen Verwaltung, 2. Norddeutsche Fachtagung zum New Public Management, Wiesbaden 2000.
- Budäus, Dietrich/Behm, Christiane/Adam, Berit*, Reformen des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland, Stand, Konzepte, Entwicklungsperspektiven, Verwaltung und Management 10 (2004), 228.
- Büggemeier, Martin*, Controlling in der öffentlichen Verwaltung, Ansätze, Probleme und Entwicklungstendenzen eines betriebswirtschaftlichen Steuerungskonzeptes, 3. Aufl., München 1998.
- Buhmann, Matthias*, ISO-Zertifizierung des LB 2 bei der Grenzschule Lübeck, in: *Barthel, Christian* (Hrsg.), Qualitätsmanagement bei der Polizei, Entwicklungsstand und Perspektiven, Frankfurt 2004, S. 182–206.
- Bülow, Wolfgang/Hohnen, Hans-Jürgen*, Zusammenwirken zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten, Die Polizei 91 (2000), 65.
- Bund der Steuerzahler Deutschland e.V.* (Hrsg.), Staatsausgaben, www.steuerzahler.de/Verschuldung/1233b477/index.html (Stand: 06.02.2011).
- Bundeskriminalamt* (Hrsg.), Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland, Berichtsjahr 2009, 57. Ausgabe, Wiesbaden 2010
- Bundeskriminalamt*, Darstellung BKA (internes Dokument) 2009.
- Bundesministerium des Innern* (Hrsg.), Pressemitteilung GTAZ, www.bmi.bund.de/SharedDocs/Glossareintraege/DE/G/gatz_de.html?nn=109632 (Stand: 06.02.2011).
- Bundesministerium des Innern*, Beitrag der Bundespolizei zur Studie „Steuerung und Management der Polizeien der Länder und des Bundes“ (internes Dokument), 2009.
- Bundesverband Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen e. V.* (Hrsg.), Der BDWS, www.bdws.de/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=510&Itemid=32 (Stand: 06.02.2011).

- Burgi, Martin*, Verwaltungsorganisationsrecht, in: *Erichsen, Hans-Uwe/Ehlers, Dirk* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl., Berlin 2006, S. 213–284.
- Christe-Zeyse, Jochen*, Neue Steuerungsinstrumente – Modell für die Zukunft oder Modeerscheinung?, *Polizei heute* (2000), 91.
- Christe-Zeyse, Jochen*, Zu Ende reformiert?, *Verwaltungsreform und die Motivation an der Basis*, *Polizei & Wissenschaft* (2003), 39.
- Christe-Zeyse, Jochen*, Mal sehen, wie’s die anderen machen, *Die Polizei* 95 (2004a), 125.
- Christe-Zeyse, Jochen*, Controlling in der Polizei, Leitfaden für ein wirkungsorientiertes Management, Stuttgart 2004b.
- Christe-Zeyse, Jochen*, Strategieentwicklung und Controlling – Erfolgsmodell oder Fremdkörper?, Forschungsbericht über die Akzeptanz moderner Managementinstrumente in der Polizei, *Polizei-Führungsakademie Münster* 21-23. September 2005.
- Christe-Zeyse, Jochen*, Die Macht der Profession, Beobachtungen zum Selbstverständnis einer starken Kultur, in: *Christe-Zeyse, Jochen* (Hrsg.), *Die Polizei zwischen Stabilität und Veränderung, Ansichten einer Organisation*, Frankfurt 2006a, S. 71–104.
- Christe-Zeyse, Jochen* (Hrsg.), *Die Polizei zwischen Stabilität und Veränderung, Ansichten einer Organisation*, Frankfurt 2006.
- Christe-Zeyse, Jochen*, Neue Steuerung in der Krise?, Ein Forschungsbeitrag zur Evaluation erfolgskritischer Faktoren in Reformprojekten der Polizei, in: *Hoffmann, Rainer* (Hrsg.), *Empirische Polizeiforschung VII: Evaluation und Polizei, Konzeptionelle, methodische und empirische Einblicke in ein Forschungsfeld*, Frankfurt 2006b, S. 33–54.
- Cockcroft, Tom/Beattie, Iain*, Shifting Cultures: managerialism and the rise of „performance“, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 32 (2009), 526.
- Cohen, Mark A.*, *Measuring the Costs and Benefits of Crime and Justice, Measurement and Analysis of Crime and Justice* (2000), 263.
- Cornelius, Peter/Dincher, Roland/Müller-Godeffroy, Heinrich*, *Einführung in die Betriebswirtschaftslehre für die Verwaltung*, 2. Aufl., Neuhofen 2007.
- Cox, L. A./Kolender, W./Bender, C./McQueeney, J. A.*, Crime Analysis and Manpower allocation through Computer Pattern Recognition, *The Police Chief* 44 (1977), 40.
- Degnegaard, Rex*, *Change Management in public reforms – lessons from the danish police reform*, Copenhagen 2000.
- Deming, William Edwards*, *Quality, Productivity, and Competitive Position* 1982.

- Detterbeck, Steffen*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 7. Aufl., München 2009.
- Dittrich, Norbert*, § 7, 8.3, in: *Bundeshaushaltsordnung*, Heidelberg 1971.
- Dohm, Peter/Graßmann, Markus*, Controlling – was bedeutet es für die Polizei?, *Die Polizei* 86 (1995), 302.
- Dölling, Dieter*, Polizeiliche Ermittlungstätigkeit und Legalitätsprinzip, Eine empirische und juristische Analyse des Ermittlungsverfahrens unter besonderer Berücksichtigung der Aufklärungs- und Verurteilungswahrscheinlichkeit, Wiesbaden 1987.
- Domschke, Wolfgang/Scholl Armin*, Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Eine Einführung aus entscheidungsorientierter Sicht, 3. Aufl., Berlin 2005.
- Dreher, Gunther*, Das Modell New York in der Kriminalitätsbekämpfung – Sollen wir von New York lernen?, Teil 1, *Magazin für die Polizei* (1997), 4.
- Dreher, Gunther*, Das Modell New York in der Kriminalitätsbekämpfung – Sollen wir von New York lernen?, Teil 2, *Magazin für die Polizei* (1998), 31.
- Dreher, Gunther/Feltes, Thomas*, Braucht Kriminalistik eine innere Führung, Betrachtungen zu Polizeimanagement, Mitarbeiterführung und Motivation, *Kriminalistik* 52 (1998), 635.
- Dreier, Horst* (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Aufl. Bd. 2, Tübingen 2006 (zitiert: *Dreier*).
- Ehlers, Dirk*, Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat, in: *Ericksen, Hans-Uwe/Ehlers, Dirk* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl., Berlin 2006, S. 4–212.
- Ehlers, Ulrich*, Kosten- und Leistungsrechnung für die Polizei, Stuttgart 2009.
- Eisenmenger, Matthias*, 11. Koordinierte Bevölkerungsvorausrechnung, www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pk/2006/Bevoelkerungsentwicklung/Annahmen__und__Ergebnisse,property=file.pdf (Stand: 06.02.2011).
- Faber, Konrad*, Verbesserung polizeilicher Prozesse – am Beispiel des Prozesses Tageswohnungseinbruch (TWE), in: *Barthel, Christian* (Hrsg.), Qualitätsmanagement bei der Polizei, Entwicklungsstand und Perspektiven, Frankfurt 2004, S. 161–180.
- Feltes, Thomas*, Polizeiliche Konzepte zur Kriminalitätsbekämpfung. Oder: Wie man Polizeiarbeit „messen“ kann, *Kriminalistik* (2000), 661.
- Feltes, Thomas*, „Community Policing“ – ein polizeipolitisches Modell für Europa?, in: *Fehérváry, János/Stangl, Wolfgang* (Hrsg.), Polizei zwischen Europa und den Regionen – Analysen disparenter Entwicklungen, Wien 2001, S. 119–132.

- Feltes, Thomas*, Community-oriented policing in Germany – Training and education, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 25 (2002), 48.
- Flickenscher, Guido*, Polizeilicher Streifendienst mit Hoheitsbefugnissen, Rechtsfragen der freiwilligen Polizeidienste und Sicherheitswachen in Deutschland, Baden-Baden 2005.
- Fuchs, Hendrik*, Untersuchung der Entstehungsbedingungen für Widerstandsverhalten von Organisationsangehörigen bei strukturellen Veränderungen am Beispiel der Polizei des Landes Sachsen-Anhalt, Frankfurt 2001.
- Freistaat Thüringen Innenministerium, Referat 43 – Grundsatzangelegenheiten, Organisation*, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte (internes Dokument), 2009.
- Geppert, Klaus*, Das Legalitätsprinzip, *Juristische Ausbildung* 4 (1982), 139.
- Gerhardt, Birgit*, Strategische Planung mit der Balanced Scorecard-Grundlage der Modernisierung bei der Versorgungsverwaltung NRW, *Zeitschrift für Verwaltung, Organisation und Personal* (2001), 28.
- Gerland, Heinrich*, Der deutsche Strafprozess, Eine systematische Darstellung, Mannheim 1927.
- Gewerkschaft der Polizei, Brandenburg*, Stellungnahme der GdP zum Diskussionspapier des Innenministeriums Brandenburg, Brandenburg 22.03.2005.
- Görgen, Friedrich*, Strafverfolgungs- und Sicherheitsauftrag der Polizei, Das organisationsrechtliche Verhältnis von Staatsanwaltschaft und Polizei, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 9 (1976), 59.
- Götz, Volkmar*, Innere Sicherheit, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts, Das Handeln des Staates*, Heidelberg 1988, S. 1007–1035.
- Götz, Volkmar*, Statement aus der Sicht des öffentlichen Rechts, in: *Weiß, Rüdiger/Plate, Monika* (Hrsg.), *Privatisierung von polizeilichen Aufgaben*, Wiesbaden 1996, S. 39–43.
- Götz, Volkmar*, *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht*, 14. Aufl., München 2008.
- Gramckow, Heike P.*, The Influence of History and the Rule of Law on the Development of Community Policing in Germany, *Police Studies* 18 (1995), 17.
- Gramm, Christof*, *Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben*, Berlin 2001.
- Greenberg, B./Yu, O. S./Lang, K. I.*, *Enhancement of the Investigative Function, Volume 1: Analysis and Conclusion*, California 1972.
- Greifeld, Andreas*, Öffentliche Sachherrschaft und Polizeimonopol, *Die öffentliche Verwaltung* 34 (1981), 906.

- Gröpl, Christoph*, Ökonomisierung von Verwaltung und Verwaltungsrecht, Verwaltungsarchiv (2002), 459.
- Gropp, Walter*, Strafrecht Allgemeiner Teil, 3. Aufl., Berlin 2005.
- Groß, Hermann/Frevel, Bernhard/Dams, Carsten*, Handbuch der Polizeien Deutschlands, Wiesbaden 2008.
- Grzeszick, Bernd*, 20, in: *Kommentar zum Grundgesetz*, Bd. 3, München (Stand 2010).
- Gusy, Christoph*, Privatisierung und parlamentarische Kontrolle, Zeitschrift für Rechtspolitik 31 (1998), 265.
- Gusy, Christoph*, Polizeirecht, 7. Aufl., Tübingen 2009.
- Hahn, Oswald*, Polizei und Betriebswirtschaftslehre, Heft 9/1980, Veröffentlichung des Lehrstuhls für Bankbetriebswirtschaftslehre Erlangen-Nürnberg.
- Hamm, Rainer*, Strafverfolgung recht und billig, Neue Juristische Wochenschrift 49 (1996), 236.
- Hannich, Rolf* (Hrsg.), Karlsruher Kommentar Strafprozessordnung, München 2008 (zitiert: *Hannich*).
- Haug, Volker*, Funktionsvorbehalt und Beamtentum als Privatisierungsschranken, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 18 (1999), 816.
- Hecker, Jan*, Die Europäisierung der inneren Sicherheit, Die öffentliche Verwaltung 59 (2006), 273.
- Heimburg, Sybille von*, Verwaltungsaufgaben und Private, Berlin 1982.
- Heller, Bernd*, QuickScreenEFQM – Systematische Selbstbewertung und strategische Maßnahmenplanung im Qualitätsmanagement der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen, in: *Barthel, Christian* (Hrsg.), Qualitätsmanagement bei der Polizei, Entwicklungsstand und Perspektiven, Frankfurt 2004, S. 151–160.
- Heller, Bernd*, QuickScreen EFQM – Selbstbewertungen im Zuge strategischer Gesamtüberlegungen und Maßnahmenplanung, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, Qualitätsmanagement in der Polizei Praxis, Konzepte, methodische Weiterentwicklung, Dresden 2007, S. 82–94.
- Hellmann, Uwe*, Strafprozessrecht, 2. Aufl., Heidelberg 2006.
- Hess, Henner*, Broken Windows, Zur Diskussion um die Strategie des New York Police Department, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 116 (2004), 66.
- Hessisches Ministerium des Innern und für Sport*, Beitrag zur Studie zur Implementierung und Nutzung neuer Steuerungsinstrumente in der hessischen Polizei (internes Dokument), 2009.

- Heuer, Ernst* (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht Bd. 1, Neuwied 1993
(zitiert: *Heuer*).
- Hildebrand, Britta/Frerichs, Peter*, Das Controlling bündelt verschiedene Informationen, Hessische Polizeiverwaltung auf dem Weg zur Neuen Steuerung, VOP (2001), 32.
- Hochschule der Polizei Hamburg* (Hrsg.), Mit Sicherheit Karriere machen, <http://hdp.hamburg.de/studium> (Stand: 06.02.2011).
- Hoffjan, Andreas*, Controlling in der Polizei – Zehn Handlungsfelder, Die Polizei 91 (2000), 146.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang*, Übergang der Polizeigewalt auf Private?, Überlegungen zur Entwicklung gewerblicher Sicherheitskräfte, Zeitschrift für Rechtspolitik 10 (1977), 277.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard*, Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, Baden-Baden 1998.
- Holz, Melanie*, Leistungs- und Erwerbsfähigkeit älterer Mitarbeiter, in: *Holz, Melanie/Da-Cruz, Patrick* (Hrsg.), Demographischer Wandel in Unternehmen, Herausforderung für die strategische Personalplanung, Wiesbaden 2007, S. 37–51.
- Holzlöhner, Helmut*, Die Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit als Prinzipien des Strafverfahrens, Kiel 1968.
- Hood, Christopher*, A Public Management for all Seasons?, Public Administration (1991), 3.
- Hood, Christopher/Jackson, Michael*, Administrative Argument, Aldershot 1991.
- Hopp, Helmut/Göbel, Astrid*, Management in der öffentlichen Verwaltung, Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen, 3. Aufl., Stuttgart 2008.
- Hoque, Zahirul/Arends, Sharee/Alexander, Rebecca*, Policing the Police Service – A case study of the rise of „new public management“ within the Australian police service, Accounting, Auditing & Accountability Journal 17 (2004), 59.
- Hornmann, Gerhard*, Die Novellierung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Jahr 2009, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (2010), 292.
- Horváth, Péter*, Controlling, 10. Aufl., München 2006.
- Huber, Peter*, Der Schutz des Bieters im öffentlichen Auftragswesen unterhalb der sog. Schwellenwerte, Juristenzeitung 55 (2000), 877.
- Innenministerium Baden-Württemberg*, Steuerungs- und Managementkonzept der Polizei Baden-Württemberg (internes Dokument), 2009.

- Innenministerium Baden-Württemberg* (Hrsg.), Leitbild der Polizei Baden-Württemberg, www.polizei-bw.de/ueberuns/Leitbild/Seiten/Buergernaeh.aspx (Stand: 06.02.2011).
- Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein*, „Steuerung und Management in den Polizeien der Länder und des Bundes“ – Schleswig-Holstein (internes Dokument), 2009.
- Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern*, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte in der Polizei des Landes Mecklenburg-Vorpommern (internes Dokument), 2009.
- Internationaler Controller Verein e.V.* (Hrsg.), Was ist Controlling? www.controllerverein.com/Was_ist_Controlling.50.html (Stand: 06.02.2011).
- Ipsen, Jörn*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Köln, München 2007.
- Isensee, Josef*, Staat und Verfassung, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Das Handeln des Staates, Heidelberg 1988a, S. 591–661.
- Isensee, Josef*, Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Das Handeln des Staates, Heidelberg 1988b, S. 3–82.
- Isensee, Josef*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Allgemeine Grundrechtslehren, Heidelberg 1992, S. 143–240.
- Jacobs, Gabriele/Runde, Bernd/Seeberg, Ilka/Christe-Zeyse, Jochen/Barthel Christian*, Ziel erreicht ist nicht gut genug, Worin unterscheiden sich erfolgreiche von weniger erfolgreichen Projekten? – Ein Forschungsbericht, *Polizei & Wissenschaft* (2004), 34.
- Jann, Werner*, Neues Steuerungsmodell, in: *Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank u. a.* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl. 2005a, S. 74–84.
- Jann, Werner*, Hierarchieabbau und Dezentralisierung, in: *Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank u. a.* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl. 2005b, S. 154–162.
- Jann, Werner/Wewer, Götrik*, Helmut Kohl und der „schlanke Staat“: Eine veraltungspolitische Bilanz, in: *Wewer, Götrik* (Hrsg.), Bilanz der Ära Kohl, Opladen 1998, S. 229–267.
- Jarass, Hans/Pieroth, Bodo* (Hrsg.), Grundgesetz, 10. Aufl., München 2009 (zitiert: *Jarass/Pieroth*).
- Jaspersen, Thomas*, Controlling, Betriebswirtschaftliche und technische Verfahren zur Unternehmensführung, 3. Aufl., München, Wien 1999.

- Jellinek, Walter*, Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bad Homburg v.d. Höhe, Berlin/Zürich 1966.
- Jones, Matthew*, Governance, integrity and the police organization, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 32 (2009), 338.
- Jost, Peter-J.*, Organisation und Koordination, Eine ökonomische Einführung, 2. Aufl., Wiesbaden 2009.
- Jungk, Fabian*, Police Private Partnership, Eine Untersuchung anhand verschiedener Modelle, Köln, Berlin, Bonn, München 2002.
- Jungk, Fabian*, Police Private Partnership, in: *Stober, Rolf/Olschok, Harald* (Hrsg.), Handbuch des Sicherheitsgewerberechts, München 2004, S. 571–584.
- Kaiser, Günther*, Möglichkeiten der Bekämpfung von Bagatelldelinquenz in der Bundesrepublik Deutschland, *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 28 (1978), 877.
- Kamps, Hanns*, Das Legalitäts- und Opportunitätsprinzip im Strafprozessrecht unter besonderer Berücksichtigung der Nachkriegsbestimmungen, Köln 1930.
- Kaplan, Robert/Norton, David*, The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance, *Harvard Business Review* (1992), 71.
- Kaplan, Robert S./Norton, David P.*, Die strategiefokussierte Organisation, Führen mit der Balanced Scorecard, Stuttgart 2001.
- Keilmann, Ulrich*, Die Personalausgabenbudgetierung in Rheinland-Pfalz, Eine abschließende Betrachtung und Bewertung der Modellphase unter besonderer Berücksichtigung der Prüfergebnisse des Landesrechnungshofs Rheinland-Pfalz, *Die öffentliche Verwaltung* (2000), 8.
- Kirchhof, Gregor*, Rechtsfolgen der Privatisierung, Jede Privatisierung lockert, löst öffentlich-rechtliche Bindungen, *Archiv des öffentlichen Rechts* 132 (2007), 214.
- Klein, Hans*, Die grundrechtliche Schutzpflicht, *Deutsches Verwaltungsblatt* 109 (1994), 489.
- Knemeyer, Franz-Ludwig*, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl., München 2007.
- Kokoska, Wolfgang/Vera, Antonio*, Demographische Entwicklung – Wie es dennoch geht, Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Personalentwicklung der Polizei, *Deutsche Polizei* (2009), 8.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KStG)*, Das Neue Steuerungsmodell, Begründung Konturen Umsetzung, Köln 1993.
- König, Michael*, Die Privatisierung im Landesorganisationsrecht, *Die öffentliche Verwaltung* 52 (1999), 322.

- Krebs, Walter*, Verwaltungsorganisation, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Das Handeln des Staates, Heidelberg 1988, S. 567–622.
- Krölls, Albert*, Privatisierung der öffentlichen Sicherheit in der Fußgängerzone?, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 18 (1999), 233.
- Krüger, Herbert*, Die Auflage als Instrument der Wirtschaftsverwaltung, Fortsetzung und Schluss aus Heft 14, *Deutsches Verwaltungsblatt* 70 (1955), 518.
- Lafferty, George/Fleming, Jenny*, New Management techniques and restructuring for accountability in Australian police organisations, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 23 (2000), 154.
- Lange, Hans-Jürgen*, Vor- und Nachteile neuer Steuerungsmodelle in der Polizei, *Polizeiführungsakademie Münster-Hiltrup*, Münster 25.10.2005.
- Lange, Hans-Jürgen*, Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, Wiesbaden 2006.
- Lange, Hans-Jürgen/Schenck, Jean-Claude*, Neue Steuerungsmodelle in der Polizei, in: *Lange, Hans-Jürgen* (Hrsg.), *Die Polizei der Gesellschaft, Zur Soziologie der Inneren Sicherheit*, Opladen 2003, S. 247–263.
- Lange, Hans-Jürgen/Schenck, Jean-Claude*, *Polizei im kooperativen Staat*, Wiesbaden 2004.
- Lehmann, Andree*, Prozessmanagement als zentraler Ansatz der Strategieumsetzung in der Polizei Bremens, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), *Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, Qualitätsmanagement in der Polizei Praxis, Konzepte, methodische Weiterentwicklung*, Dresden 2007, S. 126–150.
- Lenk, Klaus*, New Public Management in der eingreifenden Verwaltung, in: *Lenk, Klaus/Prätorius, Rainer* (Hrsg.), *Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit, Beiträge zur Rückbesinnung auf die hoheitliche Verwaltung*, Baden-Baden 1998, S. 159–181.
- Lenk, Klaus*, Qualitätsmanagement bei der Polizei: wie lassen sich die Chancen nutzen?, *Die neue Polizei* 52 (2003), 10.
- Lenk, Klaus*, Prozessoptimierung in der Verwaltung jenseits klassischer Standardisierungsansätze?, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), *Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, Qualitätsmanagement in der Polizei Praxis, Konzepte, methodische Weiterentwicklung*, Dresden 2007, S. 32–48.
- Lisken, Hans/Denninger, Erhard*, *Handbuch des Polizeirechts, Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Rechtsschutz*, 4. Aufl., München 2007.
- Mathis, Klaus*, *Effizienz statt Gerechtigkeit?, Auf der Suche nach den philosophischen Grundlagen der Ökonomischen Analyse des Rechts*, Berlin 2009.

- Maurer, Hartmut*, Staatsrecht, Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen, 5. Aufl., München 2007.
- Maurer, Hartmut*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl., München 2009.
- Meyer-Göfner, Lutz* (Hrsg.), Strafprozessordnung, 49. Aufl., München 2006 (zitiert: *Meyer-Göfner*).
- Miller, Joel*, Police Corruption in England and Wales: An assessment of current evidence, <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/rdsolr1103.pdf> (Stand: 06.02.2011).
- Ministerium für Inneres und Europaangelegenheiten Saarland*, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte in der Polizei des Saarlandes (internes Dokument), 2009.
- Ministerium des Innern Brandenburg*, Schreiben vom 25.01.2011, Gesch.Z.: IV/4.1-408-20 (internes Dokument).
- Ministerium des Innern Brandenburg*, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte in der Polizei des Landes Brandenburg (internes Dokument), 2009.
- Ministerium des Innern Sachsen-Anhalt*, Neue Steuerung in der Landespolizei Sachsen-Anhalts (internes Dokument), 2009.
- Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz*, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte in der Polizei des Landes Rheinland-Pfalz (internes Dokument), 2009.
- Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz* (Hrsg.), Unser Leitbild, www.polizei.rlp.de/internet/nav/d3c/d3c409c6-071a-9001-be59-2680a525fe06&_ic_uCon=91550423-21ac-c001-44b9-4615af5711f8&conPage=1&conPageSize=50.htm (Stand: 06.02.2011).
- Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz* (Hrsg.), Audit Beruf und Familie, www.polizei.rlp.de/internet/nav/944/944204c1-06ea-3811-199f-314f1654d234&sel_uCon=d87204c1-06ea-3811-199f-314f1654d234.htm (Stand: 06.02.2011).
- Moore, Mark H./Braga, Anthony A.*, Measuring and improving police performance: the lessons of Compstat and its progeny, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 26 (2003), 439.
- Möstl, Markus*, Probleme der verfassungsprozessualen Geltendmachung gesetzgeberischer Schutzpflichten, *Die öffentliche Verwaltung* 51 (1998), 1029.
- Möstl, Markus*, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, Sicherheitsgewährleistung im Verfassungsstaat, im Bundesstaat und in der Europäischen Union, Tübingen 2002.

- Mroß, Michael*, Zur Bedeutung starker Organisationskulturen im Polizeibereich, *Polizei & Wissenschaft* (2007), 109.
- Münch, Ingo von/Kunig, Philip* (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, 5. Aufl. Bd. 3, München 2003 (zitiert: *von Münch/Kunig*).
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg*, Modernisierung des Staates, New Public Management und Verwaltungsreformen, Opladen 1998.
- Neisser, Heinrich/Hammerschmid, Gerhard* (Hrsg.), Die innovative Verwaltung, Perspektiven des New Public Management in Österreich Bd. 18, Wien 1998.
- Neisser, Heinrich/Meyer, Renate/Hammerschmid, Gerhard*, Kontexte und Konzepte des New Public Management, in: *Neisser, Heinrich/Hammerschmid, Gerhard* (Hrsg.), Die innovative Verwaltung, Perspektiven des New Public Management in Österreich, Wien 1998, S. 19–55.
- Nicodemus, Sigrid*, Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts 2008, www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Querschnittsveroeffentlichungen/WirtschaftStatistik/FinanzenSteuern/SchuldenGesamthaushalt2008,property=file.pdf (Stand: 06.02.2011).
- Niedersächsisches Finanzministerium* (Hrsg.), Kosten-Leistungsrechnung, www.mf.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=1009&article_id=1334&_psmand=5 (Stand: 06.02.2011).
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport*, Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte in der Polizei des Landes Niedersachsen (internes Dokument), 2009.
- Nogala, Detlef*, Was ist eigentlich so privat an der Privatisierung sozialer Kontrolle?, in: *Sack, Fritz/Voß, Michael/Frehsee, Detlef u. a.* (Hrsg.), Privatisierung staatlicher Kontrolle: Befunde, Konzepte, Tendenzen, Baden-Baden 1995, S. 234–260.
- Obergfell-Fuchs, Joachim*, Privatisierung von Aufgabenfeldern der Polizei, Wiesbaden 2000.
- Oschmann, Frank*, Die Finanzierung der inneren Sicherheit, am Beispiel von Polizei und Sicherheitsgewerbe, Köln, Berlin, München 2005.
- Paul, Joachim*, 10 Jahre Balanced Scorecard: Was haben wir gelernt?, Die Fallen bei der Implementierung der Scorecard – und wie sie zu umgehen sind, *Controller Magazin* (2002), 51.
- Pauly, Rudi/Goers, Andreas*, MitarbeiterInnen-Befragung im Saarland und in Schleswig-Holstein, *Polizei & Wissenschaft* (2003), 31.
- Pausch, Wolfgang*, Polizeiarbeit im Spannungsfeld zwischen Wirtschaftlichkeit und Sicherheitsauftrag, Darmstadt 2008.

- Peine, Franz-Josef*, Grenzen der Privatisierung – verwaltungsrechtliche Aspekte, Die öffentliche Verwaltung 50 (1997), 353.
- Peters, Anne*, Die Ausfüllung von Spielräumen der Verwaltung durch Wirtschaftlichkeitserwägungen, Die öffentliche Verwaltung 54 (2001), 749.
- Pfeiffer, Gerd* (Hrsg.), Strafprozessordnung, 4. Aufl., München 2002 (zitiert: *Pfeiffer*).
- Picot, Arnold/Dietl, Helmut/Franck, Egon*, Organisationen, Eine ökonomische Perspektive, 5. Aufl., Stuttgart 2008.
- Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard*, Grundrechte Staatsrecht II, 25. Aufl., Heidelberg 2009.
- Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard/Kniesel, Michael*, Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl., München 2008.
- Pischtas, Rainer*, Gefahrenabwehr durch private Sicherheitsdienste, Zur gesetzlichen Neuregelung der Beziehungen zwischen Polizei und Sicherheitsgewerbe, Die öffentliche Verwaltung 50 (1997), 393.
- Pischtas, Rainer*, Auf dem Weg zu einem „neuen“ Polizeirecht, Kriminalistik (1999), 153.
- Pischtas, Rainer*, Polizei und Sicherheitsgewerbe, Wiesbaden 2000.
- Pischtas, Rainer*, Neues Verwaltungsrecht im partnerschaftlichen Rechtsstaat?, Die öffentliche Verwaltung (2004), 231.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert*, Public Management Reform – A comparative Analysis, 2. Aufl. 2004.
- Prätorius, Rainer*, Polizeimanagement in Grenzen: Eine Skizze in – nicht nur – polemischer Absicht, in: *Barthel, Thomas/Schneidewind, Thomas* (Hrsg.), Verwaltungsmanagement im Wandel der Zeit, Dank an Prof. Dr. Jürgen Gornas zum 65. Geburtstag, Hamburg 2007, S. 11–27.
- Promberger, Kurt/Koler, Daniel/Koschar, Dagmar Heidemarie*, Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung in der Polizei, Grundlagen und internationale Fallstudien, Wien 2005.
- Remmert, Barbara*, Warum muss es Beamte geben?, Juristenzeitung 60 (2005), 53.
- Ritsert, Rolf*, Prozessorientierung als zentrales Element des Qualitätsmanagements zur Notwendigkeit und zu Anwendungen in der Polizei, in: *Barthel, Christian* (Hrsg.), Qualitätsmanagement bei der Polizei, Entwicklungsstand und Perspektiven, Frankfurt 2004, S. 78–90.
- Ritsert, Rolf*, Zum Beitrag der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre in der Polizei-Entwicklungslinien und Perspektiven, Polizei & Wissenschaft (2005), 40.

- Ritsert, Rolf/Müller, Rüdiger*, Qualitätsverbesserung durch Audits, Überwachung, Kontrolle, Lernen?, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, Qualitätsmanagement in der Polizei Praxis, Konzepte, methodische Weiterentwicklung, Dresden 2007, S. 96–112.
- Ritsert, Rolf/Pekar, Mirjam*, New Public Management Reforms in German Police Services, *German Policy Studies* 5 (2009), 17.
- Röber, Manfred*, Aufgabenkritik im Gewährleistungsstaat, in: *Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank u. a.* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl. 2005, S. 84–94.
- Röder, Ingo*, Warum QM?, in: *Barthel, Christian* (Hrsg.), Qualitätsmanagement bei der Polizei, Entwicklungsstand und Perspektiven, Frankfurt 2004, S. 91–120.
- Roßnagel, Alexander*, Zum Schutz kerntechnischer Anlagen vor Angriffen von Außen, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 16 (1883), 59.
- Roxin, Claus*, Strafverfahrensrecht, 25. Aufl., München 1998.
- Rück, Hans*, Dienstleistungen in der ökonomischen Theorie, Wiesbaden 2000.
- Sachs, Michael* (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 5. Aufl., München 2009 (zitiert: *Sachs*).
- Sächsisches Staatsministerium des Innern* (Hrsg.), Sächsische Sicherheitswacht, www.polizei.sachsen.de/zentral/1086.htm (Stand: 06.02.2011).
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella*, New Public Management, 3. Aufl., Bern, Stuttgart, Wien 2006.
- Schenke, Wolf-Rüdiger*, Polizei- und Ordnungsrecht, Heidelberg 2005.
- Schenke, Wolf-Rüdiger*, Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl., Heidelberg 2007.
- Schneck, Ottmar*, Lexikon der Betriebswirtschaftslehre, 5. Aufl., München 2003.
- Schneider, Hans*, Polizeirecht, Vorschriftensammlung mit Einführung, 12. Aufl., München, Berlin 1954.
- Schoch, Friedrich*, Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, *Deutsches Verwaltungsblatt* 109 (1994), 962.
- Schoch, Friedrich*, Die staatliche Einbeziehung Privater in die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben, *Juridica International* (2009), 14.
- Schröter, Eckard/Wollmann, Hellmut*, Reform- und Managementkonzepte, in: *Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank u. a.* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl. 2005, S. 61–74.
- Schulte, Martin*, Gefahrenabwehr durch private Sicherheitskräfte im Lichte des staatlichen Gewaltmonopols, *Deutsches Verwaltungsblatt* 110 (1995), 130.

- Schulze-Fielitz, Helmuth*, Grundmodi der Aufgabenwahrnehmung, in: *Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas* (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, München 2006, S. 761–838.
- Schulz-Steikow, Renate*, Öffentliche Ausgaben für Äußere und Innere Sicherheit 2004, www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Querschnittsveroeffentlichungen/WirtschaftStatistik/FinanzenSteuern/Aeu_C3_9FereInnerSicherheit,property=file.pdf (Stand: 06.02.2011).
- Schwind, Hans-Dieter*, *Kriminologie, Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen*, 20. Aufl., Heidelberg 2010.
- Seibold, Manfred*, *Kosten- und Leistungsrechnung im Industriebetrieb* 2003.
- Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin*, *Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte in der Polizei des Landes Berlin* (internes Dokument), 2009.
- Speier-Werner, Petra*, *Public Change Management, Erfolgreiche Implementierung neuer Steuerungselemente im öffentlichen Sektor*, Wiesbaden 2006.
- Spengler, Hannes*, *Ursachen und Kosten der Kriminalität in Deutschland* 2004.
- Staatsministerium des Innern Sachsen*, *Darstellung der Steuerungs- und Managementkonzepte in der sächsischen Polizei* (internes Dokument), 2009.
- Statistisches Bundesamt*, *Erzeugerpreisindizes für Dienstleistungen, Informationen zum Teilindex Wach- und Sicherheitsdienste (WZ 74.60)*, Wiesbaden 2009. www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Preise/ErzeugerpreiseGrosshandelspreise/ErzeugerpreiseDienstleistungen/BrancheninfoWachSicherheitsdienste,property=file.pdf (Stand: 06.02.2011)
- Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael* (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 7. Aufl., München 2008 (zitiert: *Stelkens/Bonk/Sachs*).
- Stern, Klaus*, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl., München 1984.
- Stöbe, Sybille*, Output-Steuerung des Verwaltungshandelns, in: *Blanke, Bernhard/Brandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank u. a.* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Opladen 1998, S. 323–332.
- Stober, Rolf*, Staatliches Gewaltmonopol und privates Sicherheitsgewerbe, *Neue Juristische Wochenschrift* 50 (1997), 889.
- Stober, Rolf*, Private Sicherheitsdienste als Dienstleister für die öffentlicher Sicherheit, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 34 (2001), 260.
- Stockmann, Reinhard*, *Evaluation und Qualitätsentwicklung, Eine Grundlage für wirkungsorientiertes Qualitätsmanagement*, Münster 2006.
- Strauß, Thomas*, *Funktionsvorbehalt und Berufsbeamtentum*, Berlin 1999.

- Stümper, Alfred*, Normatives TAKE OFF: ein neuer Begriff für eine neue Entwicklung, *Die Polizei* 86 (1995), 125.
- Sung, Hung-En*, Police effectiveness and democracy: shape and direction of the relationship, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 29 (2006), 347.
- Talaga, James*, Pricing police services: theory and practice, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 31 (2008), 380.
- Thom, Norbert/Ritz, Adrian*, *Public Management, Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*, 3. Aufl., Wiesbaden 2006.
- Thoma, Richard*, Verweigerung einer Ausnahmegewilligung, *Verwaltungsarchiv* 32 (1927), 247 ff.
- van Reenen, Peter*, The „unpayable“ police, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 22 (1999), 133.
- van Sluis, Arie/Cachet, Lex/Ringeling, Arthur*, Results-based agreements for the police in The Netherlands in *Policing*, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 31 (2008), 415.
- Vereinbarung zwischen dem Polizeipräsidenten in Berlin und dem BDWS, www.trend.infopartisan.net/trd0406/polpraes.pdf (Stand: 06.02.2011).
- Vickers, Margaret/Kouzmin, Alexander*, New Managerialism and Australian police organisations, *The international journal of Public Sector Management* 14 (2001), 7.
- Voßkuhle, Andreas*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: *Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas* (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, München 2006, S. 1–61.
- Waechter, Kay*, Das „Gebührenmodell“ zur Finanzierung der inneren Sicherheit unter besonderer Berücksichtigung kommerzieller Aktivitäten, in: *Jachmann, Monika/Stober, Rolf* (Hrsg.), *Finanzierung der inneren Sicherheit unter Berücksichtigung des Sicherheitsgewerbes*, Köln 2003, S. 65–99.
- Wahl, Rainer*, Die Einschaltung privatrechtlich organisierter Vereinigungen in den Straßenbau, *Deutsches Verwaltungsblatt* 108 (1993), 517.
- Walsh, William F.*, Compstat: an analysis of an emerging police managerial paradigm, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 24 (2001), 347.
- Weber, Jürgen/Schäffer, Utz*, *Einführung in das Controlling*, 11. Aufl., Stuttgart 2006.
- Wehe, Dieter*, Lernen vom Besten: Benchmarking in Polizeibehörden und -einrichtungen, *Die Polizei* 89 (1998), 13.

- Wehe, Dieter*, „Wann können wir endlich wieder unsere eigentliche Polizeiarbeit machen?“, *Die neue Polizei* 53 (2003), 3.
- Weiner, Bernhard*, Privatisierung von staatlichen Sicherheitsaufgaben, Eine Untersuchung mit verfassungsrechtlichem Schwerpunkt, Frankfurt 2001.
- Weiß, Rüdiger/Plate, Monika* (Hrsg.), Privatisierung von polizeilichen Aufgaben Bd. 41, Wiesbaden 1996.
- Wernthaler, Michael*, Qualitätsmanagement in der Polizei, in: *Kuratorium der Deutschen Hochschule der Polizei* (Hrsg.), Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, Qualitätsmanagement in der Polizei Praxis, Konzepte, methodische Weiterentwicklung, Dresden 2007, S. 162–181.
- Willard, Oliver/Bartgis, Elaine*, Community policing: a conceptual framework, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 21 (1998), 490.
- Würtenberger, Thomas*, Erstattung von Polizeikosten, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (1983), 192.
- Ziegenbein, Klaus*, Controlling, 5. Aufl., Ludwigshafen 1995.
- Zippelius, Reinhold*, Allgemeine Staatslehre, 15. Aufl., München 2007.
- Zollondz, Hans-Dieter*, Lexikon Qualitätsmanagement, München, Wien 2001.