

.SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis



Christe-Zeyse, Jochen (2007):

Modernisierung der Polizei. Wenn Selbstverständlichkeiten nicht mehr gelten

SIAK-Journal – Zeitschrift für
Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis
(3), 4-13.

doi: 10.7396/2007_3_A

Um auf diesen Artikel als Quelle zu verweisen, verwenden Sie bitte folgende Angaben:

Christe-Zeyse, Jochen (2007). Modernisierung der Polizei. Wenn Selbstverständlichkeiten nicht mehr gelten, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (3), 4-13, Online: http://dx.doi.org/10.7396/2007_3_A.

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2007

Hinweis: Die gedruckte Ausgabe des Artikels ist in der Print-Version des SIAK-Journals im Verlag NWV (<http://nwv.at>) erschienen.

Online publiziert: 3/2013

Modernisierung der Polizei

WENN SELBSTVERSTÄNDLICHKEITEN NICHT MEHR GELTEN



JOCHEN CHRISTE-ZEYSE, DR.,
Dozent für Führung, Organisations-
und Wirtschaftswissenschaften
an der Deutschen Hochschule
der Polizei in Münster.

Dass die Polizei in den meisten europäischen Ländern inzwischen unter einem erheblichen Modernisierungsdruck steht, bedarf kaum mehr einer eingehenden Begründung (Promberger et al. 2006a, 3–13). Doch der grundsätzliche Konsens darüber, dass die in den meisten Ländern bislang praktizierte Form der bürokratischen Steuerung offenkundig an ihre Grenzen stößt, vermag nicht darüber hinweg zu täuschen, dass sich die Modernisierung eben dieser bürokratischen Steuerung in der Polizei sehr viel schwieriger gestaltet als von den Modernisierungsprotagonisten ursprünglich gedacht. Die Gründe hierfür in einer generellen Veränderungsfeindlichkeit der Beamtenschaft zu vermuten, befriedigt nicht. Der vorliegende Beitrag setzt sich mit der Frage auseinander, warum sich viele Mitglieder der Organisation Polizei – in unserem Fall der deutschen Polizei – so schwer damit tun, Managementmethoden zu akzeptieren, die eingeführt werden, um die Arbeit der Polizei effektiver und effizienter zu machen. Dabei soll die bisher vorherrschende, überwiegend auf Managementaspekte ausgerichtete Perspektive ergänzt werden durch die Berücksichtigung neuerer organisationswissenschaftlicher Forschungen, die seit einigen Jahren in sehr viel stärkerem Maße als früher der Frage nachgehen, wie Organisationen auf grundlegende Veränderungen reagieren und warum so viele Veränderungsprojekte (Fachleute sprechen von rund 70 Prozent) ihre Ziele nicht erreichen. Die zentrale Variable in diesen Prozessen scheint dabei die Art und Weise zu sein, wie Organisationsmitglieder dem, was sie erleben, einen Sinn zuschreiben, wie sie es interpretieren und bewerten. In Organisationen, in denen die Leistungsqualität wesentlich davon abhängt, dass die Organisationsmitglieder motiviert und professionell ihre Aufgaben wahrnehmen, kommt der Akzeptanz der Veränderungsziele und ihrer Implementierung eine erfolgsentscheidende Bedeutung zu.

GEMISCHTE BILANZ DER REFORMBEMÜHUNGEN

Die Modernisierung der deutschen Polizei nach dem Vorbild des „Neuen Steuermodells“ (KGSt 1993; Schmidt 1998, 83–89; Jann 2001, 82–92; Christe-Zeyse 2005, 381–427; Promberger et al. 2006a, 3–13;

2006b, 34–49) kann inzwischen – zumindest in Teilen – auf eine über zehnjährige Geschichte zurückschauen. Doch blickt man heute auf die Ergebnisse dieses Reformprozesses, so ist der Gesamteindruck eher zwiespältig. Veränderungsprojekte, von denen sich guten Gewissens behaupten

ten ließe, dass sie die in sie gesetzten Erwartungen in vollem Umfang erfüllen, sind selten; genauso selten sind glücklicherweise aber auch Projekte, die man als in vollem Umfang gescheitert bezeichnen müsste. Die meisten Modernisierungsbemühungen befinden sich eher in einer merkwürdigen Grauzone zwischen Erfolg und Scheitern, und die Einschätzung, ob es sich bei dem betreffenden Projekt um einen Erfolg oder um einen Misserfolg handelt, hängt meist davon ab, mit wem man spricht. Nur zu oft hört man jedoch Erzählungen von halbherzig betriebenen und oft genug mangelhaft organisierten Projekten, die auf der Vorderbühne als Erfolg verkauft, auf der Hinterbühne jedoch deutlich skeptischer beurteilt und oftmals sogar als erhebliche Verschwendung von Zeit und Ressourcen kritisiert werden (Jacobs et al. 2004, 34–54; Christe-Zeyse 2005, 381–427; 2006b, 33–54; Wehe 2006, 53–61; Lange/Schenck 2004). Doch selbst gut konzipierte und professionell umgesetzte Projekte leiden häufig unter einem entscheidenden Mangel: Sie sind in der großen Mehrheit der Fälle an Personen gebunden, und zwar an ambitionierte und kompetente Führungskräfte, die es geschafft haben, in ihrem Zuständigkeitsbereich mit ihren Mitarbeitern gemeinsam neue Wege zu beschreiten, überkommene Beamtenroutinen zu überwinden, Strategien zu entwickeln und damit auch wirklich Fortschritte zu erzielen.

Doch zeigt ein Blick in die Praxis immer wieder das gleiche Bild: Wenn diese Führungskräfte gehen, bleibt oft wenig übrig.

Und wenn ihre Nachfolger eine ganz andere (oder auch gar keine) Agenda verfolgen, sterben solche Projekte oft einen stillen Tod.

Herauszufinden, warum das so ist, ist das Ziel eines Forschungsprojektes, das seit drei Jahren an der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol, der früheren Polizei-Führungsakademie) in Münster-Hiltrup durchgeführt wird (Jacobs et al. 2004, 34–54; 2006, 173–191; 2007, 203–222; Christe-Zeyse 2006a, 71–104; 2006b, 33–54; 2007, 175–202).

Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf den Mechanismen, nach denen die Organisationsmitglieder einer Neuerung einen Sinn zuschreiben und diese schließlich akzeptieren oder ablehnen.

Hierzu werden nacheinander die folgenden Fragen behandelt:

- Um welche Art von Veränderung handelt es sich?
- Welche Paradigmen gelten in einer Organisation, und welche Auswirkung hat der Veränderungsprozess auf die geltenden Paradigmen?
- Wie reagieren die Organisationsmitglieder auf die Neuerung?
- Welche Faktoren beeinflussen die Kommunikation innerhalb der Organisation?
- Was bedeutet das für das Gestalten von Veränderungsprozessen?

VERÄNDERUNGEN ERSTER UND ZWEITER ORDNUNG

Veränderungsprozesse sind nicht alle gleich: Einige greifen nur wenig in die internen Abläufe einer Organisation ein, andere sehr viel stärker, einige erfordern nur geringe Anpassungsprozesse von den Organisationsmitgliedern, bei anderen ist es vielleicht sogar das erklärte Ziel der Veränderung, auch das Denken und Handeln der Organisationsmitglieder zu verändern.

In der Literatur hat sich seit einiger Zeit die Unterscheidung zwischen Veränderungen erster und zweiter Ordnung etabliert, wobei es sich bei Veränderungen erster Ordnung („first order change“) um schrittweise Veränderungen handelt, die sich in erster Linie in quantitativen Kategorien ausdrücken lassen (Levy/Merry 1986, 269–283; Bartunek/Moch 1987, 483–500). Dagegen beinhalten Veränderungen zweiter Ordnung einen sehr grundsätzlichen qualitativen Sprung, etwa im Sinne eines Paradigmenwechsels in der Art und Weise, wie die Arbeit organisiert, nach welchen Kriterien die Arbeit bewertet oder wie Mitarbeiter geführt werden.

Zweifellos ist die Grenze zwischen diesen beiden Dimensionen in der Praxis nicht immer eindeutig zu bestimmen, doch bietet es sich an, als wesentliches Unterscheidungsmerkmal die Auswirkungen auf die organisationskulturell geprägten, impliziten Wahrnehmungs-, Denk- und Handlungsmuster der Organisationsmitglieder (in der englischsprachigen Literatur oft mit den Begriffen „schemata“ oder „scripts“ bezeichnet) heranzuziehen. Somit sprechen wir dann von einer Veränderung erster Ordnung, wenn sich die Veränderung noch im Rahmen dessen vollzieht, was in der Organisation als „normal“ angesehen wird, wenn also die Veränderung den Grundkonsens darüber, was die Organisation ist und wie sie sein sollte, nicht berührt.

Das bedeutet nicht zwangsläufig, dass wir es dabei mit kleinen, unbedeutenden Veränderungen zu tun haben, die von den Organisationsmitgliedern leicht zu verkraften wären.

So handelt es sich beispielsweise bei den einschneidenden Maßnahmen, die im Zuge der deutschen Wiedervereinigung beim da-

maligen Bundesgrenzschutz (der heutigen Bundespolizei) erforderlich waren, um Veränderungen erster Ordnung, auch wenn die Auswirkungen auf die Bediensteten etwa durch die Auflösung der Standorte an der ehemaligen deutsch-deutschen Grenze oder durch die Übernahme neuer Aufgaben erheblich waren.

Um eine Veränderung zweiter Ordnung handelt es sich demgegenüber, wenn – wie im Fall der Verwaltungsmodernisierung – eine neue Steuerungslogik eingeführt und damit auch die vorherrschende Organisationskultur verändert werden soll. Dabei sind die Belastungen durch diese Art der Veränderung auf der operativen Ebene meist noch nicht einmal sehr groß, etwa wenn den Beamten „zugemutet“ wird, sich an eine neue Terminologie („Produkt“, „Kunde“, „Controlling“ usw.) zu gewöhnen, an Qualitätszirkeln teilzunehmen, bei der Formulierung von Zielvereinbarungen mitzuwirken oder am Ende des Arbeitstages ihre Tätigkeiten auf Kostenträger zu buchen. Doch zeigen unsere Forschungen, dass die Akzeptanz einer Veränderung deutlich stärker von der Kompatibilität einer Veränderung mit den vorhandenen Wahrnehmungs-, Denk- und Handlungsmustern abhängt als von den messbaren bzw. intersubjektiv nachvollziehbaren Belastungen. Anders ausgedrückt: Wenn den Organisationsmitgliedern eine Veränderung nachvollziehbar und plausibel erscheint, sind sie bereit und in der Lage, sich auch mit einschneidenden und anstrengenden Veränderungen zu arrangieren. Erscheint ihnen die Veränderung aber als überflüssig, unplausibel oder als für die Polizei unpassend, wehren sie sich auch gegen Dinge, die einem Außenstehenden möglicherweise unbedeutend vorkommen. So hat sich beispielsweise ein erheblicher Prozentsatz der Polizeibeamten in Deutschland auch zehn Jahre nach Einführung der Neuen Steuerung noch nicht mit Begriffen

wie „Produkt“ oder „Kunde“ im Kontext der Polizeiarbeit abgefunden, und fragt man in den Dienstgruppen oder Kommissariaten, was dort über Zielvereinbarungen oder Qualitätszirkel gedacht wird, bekommt man in vielen Behörden nach wie vor überwiegend skeptische bis negative Antworten.

Der Schlüssel für das Verständnis der Aversion gegen solche Konzepte ist die Kompatibilität des neuen Paradigmas mit den vorherrschenden, tradierten Paradigmen.

DIE EINFÜHRUNG EINES NEUEN PARADIGMAS

Die Polizei ist eine Organisation, der die Denkweisen des Managements, wie sie in der Privatwirtschaft üblich sind, bislang fremd waren, doch stehen diese Denkweisen mehr oder weniger explizit hinter den Steuerungsinstrumenten, die mit dem Neuen Steuerungsmodell verbunden sind. Wesentlicher Bestandteil dieses „managerialen Paradigmas“ ist vor allem die Effizienzverantwortung der mittleren Führungsebene, die nach diesem Paradigma darauf zu achten hat, dass Aufwand und Ergebnis in einem akzeptablen Verhältnis zueinander stehen. Voraussetzung für das Funktionieren dieses Paradigmas ist ein systematisches Controlling, mit dessen Hilfe überprüft werden kann, welche Ergebnisse die Organisation oder die einzelne Organisationseinheit erzielt und ob der hierfür betriebene Aufwand akzeptabel ist.

Demgegenüber war und ist die Polizei nach wie vor stark geprägt durch die wohlgeordneten Abläufe einer bürokratischen Steuerung auf der einen und durch die pragmatische, auf Erfahrung und organisationskulturellen Normen basierende Aufgabenerledigung im täglichen Dienst auf der anderen Seite (Christe-Zeyse 2006b, 33–54; 2006c, 195–278; 2007, 175–202). Wesentliche Bestandteile des

bürokratischen Paradigmas sind die alles andere überlagernde Bedeutung von Rechtsstaatlichkeit, Regelmäßigkeit, Verfahrensförmigkeit und Berechenbarkeit. Die Einhaltung von Vorschriften ist das zentrale Funktionskriterium einer bürokratischen Organisation, und im Zweifelsfall muss das Erzielen eines Ergebnisses immer hinter der Rechts- und Verfahrensförmigkeit zurückstehen. Dieser Grundsatz ist – das sei an dieser Stelle ausdrücklich betont – eine wesentliche Voraussetzung für die Stabilität eines freiheitlichen Rechtsstaates (Christe-Zeyse 2003, 15–19).

Ergänzt wird das bürokratische Paradigma durch das polizeilich-professionelle Paradigma, das die konkrete Art der Aufgabenerledigung bestimmt.

Dieses Paradigma wird in der Ausbildung gelernt und in der beruflichen Sozialisation verfestigt, es bestimmt, wie Aufgaben erledigt werden, was unter guter Polizeiarbeit zu verstehen ist, welche Wege zur Lösung eines bestimmten Problems als wirksam und sinnvoll anerkannt sind und welche nicht. Die Regeln des polizeilich-professionellen Paradigmas sind – anders als die Regeln des bürokratischen Paradigmas – oft nicht kodifiziert und explizit, sondern als Teil der Organisationskultur häufig mündlich tradiert und implizit. Sie umfassen das, was man in der konkreten Aufgabenerledigung von jedem „gelernten Polizisten“ selbstverständlich verlangen kann und was jeder Polizist, der den Beruf schon seit einiger Zeit ausübt, so weit verinnerlicht hat, dass er sich daran orientiert, ob er sich dessen bewusst ist oder nicht. Zieht man die in der empirischen Polizeiforschung inzwischen etablierte Unterscheidung zwischen einer offiziellen „Polizeikultur“ auf der einen und einer

eher informellen „Polizistenkultur“ bzw. „Cop Culture“ heran, dann korrespondiert das bürokratische Paradigma weitgehend mit der Polizeikultur, während das polizeilich-professionelle Paradigma überwiegend der Cop Culture entspricht (Behr 2000; Christe-Zeyse 2006a, 71–104; Reuss-Ianni/Ianni 1983, 251–274; Crank 2004).

Bei der Einführung einer neuen Art der Steuerung, die sich – anders als die bisher gültigen Paradigmen – auf die Verbesserung von Effektivität und Effizienz konzentriert und sich dabei Managementmethoden bedient, die im Wesentlichen aus der Privatwirtschaft stammen, wird nicht nur das Bestehende etwas modifiziert, ausgeweitet oder verstärkt, sondern es wird der Versuch unternommen, eine über Generationen gewachsene Organisationskultur zu verändern mit der Folge, dass Bestandteile der bisherigen Kultur in Frage gestellt werden. Dies ist in jeder Art von Organisation grundsätzlich immer ein erheblicher Eingriff, der von den Organisationsmitgliedern nirgendwo spontan akzeptiert würde.

DER IMPLIZITE VERTRAG

Eine wesentliche Rolle spielt dabei der implizite oder psychologische Vertrag zwischen der Organisation und ihren Mitgliedern. Darin ist u.a. festgelegt, was die Organisation von ihren Mitgliedern verlangen kann und was diese im Gegenzug von der Organisation verlangen können. Damit ist auch geregelt, wofür ein Organisationsmitglied zur Verantwortung gezogen werden kann und wofür nicht. Solche impliziten Regeln bilden die Grundlage dessen, was im Kontext einer Organisation für fair und gerecht gehalten wird, und fungieren somit auch als Schlüssel für die Faktoren, welche die Akzeptanz eines Paradigmas bei den Organisationsmitgliedern bestimmen.

Bezogen auf die Einführung des managerialen Paradigmas ist das Problem eindeutig: Die Einführung von Zielvereinbarungen, Controlling und Benchmarking ergibt nur dann einen Sinn, wenn die Organisation auch die Möglichkeit hat, Organisationseinheiten bzw. die verantwortlichen Führungskräfte sowohl für die Ergebnisse als auch für den wirtschaftlichen Einsatz der ihnen zur Verfügung gestellten Ressourcen verantwortlich zu machen.

Im Gegensatz dazu sind Polizeibeamte nach dem bürokratischen und dem polizeilich-professionellen Paradigma lediglich für die Einhaltung der Verfahrenförmigkeit und der polizeilich-professionellen Standards verantwortlich und nicht für das Erzielen konkreter Ergebnisse oder den wirtschaftlichen Einsatz von Ressourcen. Andersherum ausgedrückt: Ein Mitarbeiter oder eine Führungskraft der unteren oder mittleren Ebene können so lange nicht für unzureichende Ergebnisse verantwortlich gemacht werden, wie sie nachweisen können, sich an die vorgegebenen Verfahren und die in der Polizei geltenden Standards für sorgfältiges und sachgerechtes Arbeiten gehalten zu haben.

Implizite, psychologische Verträge zwischen Organisation und Organisationsmitglied gehören zu den Selbstverständlichkeiten einer Organisationskultur.

Das Infragestellen einer solchen Selbstverständlichkeit rührt somit an die Grundfesten der organisationalen und professionellen Identität und wird von den Organisationsmitgliedern als tiefgreifender Eingriff in grundsätzliche Kategorien von Gerechtigkeit und Fairness empfunden (Jacobs/Christe-Zeyse 2005, 99–103).

DIE INTENSIVIERUNG DER LATERALEN KOMMUNIKATION

Ein wesentliches Phänomen bei Veränderungen zweiter Ordnung ist die deutlich wahrnehmbare Intensivierung der Kommunikation unter den Organisationsmitgliedern. In Zeiten, in denen sich wenig ändert, finden viele Prozesse und Kommunikationen auf der Basis von (meist organisationskulturell fest verankerten) Selbstverständlichkeiten und damit oft auch implizit statt, denn in Zeiten der Stabilität ist der Konsens darüber sehr groß, was die Organisation ausmacht, was getan werden muss und wie, welches Verhalten akzeptabel ist und welches nicht, welches Verhalten Führungskräfte von ihren Mitarbeitern und im Gegenzug auch die Mitarbeiter von ihren Führungskräften erwarten können, wie bestimmte Verhaltensweisen zu interpretieren sind und welche Reaktion darauf angemessen ist. Werden in stabilen Zeiten die Organisationsmitglieder etwa mit einer Entscheidung der Leitung konfrontiert, ist es für sie vergleichsweise einfach, diese Entscheidung zu verstehen, sie – auch wenn sie sie nicht billigen – mit einem Sinn zu versehen und in den vorhandenen Erfahrungsrahmen einzuordnen (Weick 1995).

Machen die Organisationsmitglieder aber in Zeiten der Veränderung die Erfahrung, dass die Selbstverständlichkeiten von gestern offenbar nicht mehr uneingeschränkt gelten, läuft der Prozess der Sinnzuschreibung nicht mehr ganz so automatisch ab (Balogun 2006, 29–49; Balogun/Johnson 2004, 523–549; 2005, 1573–1601; Sorge/van Witteloostuijn 2004, 1205–1231). Die Folge kennt jeder, der sich schon einmal als Betroffener eines Veränderungsprozesses erleben konnte: Die Kolleginnen und Kollegen versuchen, das, womit sie konfrontiert sind, zu verstehen, mit einem Sinn zu versehen und es auf der Basis ihrer bisherigen Erfahrungen so einzuord-

nen, dass sie darin eine innere Logik erkennen können. Hierzu kommunizieren die Organisationsmitglieder miteinander, die Vorgaben der Leitung werden kommentiert und interpretiert, der eine Kollege interpretiert sie in die eine Richtung, der andere Kollege in die andere, der eine begrüßt, der andere kritisiert sie, die eine Organisationseinheit setzt sie sofort um und versucht damit zu arbeiten, die andere Organisationseinheit wartet erst einmal ab. Und so entsteht bei dem individuellen Organisationsmitglied auf der Basis dieser vielen Beobachtungen, Interpretationen und Kommunikationsakte mit der Zeit eine Position zu dem Veränderungsprozess und seinen Zielen, wobei dieser Vorgang der Positionsbildung aufgrund der vielen unkontrollierbaren Kommunikationsakte kaum prognostiziert werden kann.

Eine besondere Dynamik bekommt dieser Prozess dadurch, dass es nicht nur die von der Leitung geplanten und initiierten Veränderungen sind, die einer solchen Interpretation und Beurteilung unterzogen werden, sondern Zug um Zug auch Entscheidungen und Handlungen, die nicht unbedingt etwas mit dem Veränderungsprozess zu tun haben müssen. Denn mit dem Infragestellen organisationskultureller Selbstverständlichkeiten wird gewissermaßen die Büchse der Pandora geöffnet: Befindet sich eine Organisation erst einmal in dem Zustand, dass die Entscheidungen und Handlungen der Leitung oder einer übergeordneten Ebene mit den organisationskulturellen Selbstverständlichkeiten der Organisationsmitglieder abgeglichen werden, dann machen die Interpretationen, Sinnzuschreibungen und die Kritik auch vor allem anderen nicht mehr halt. Der implizite Vertrag gilt nur noch eingeschränkt oder überhaupt nicht mehr, und es beginnt ein völlig neues Spiel.

DIE BESONDERE ROLLE DER MITTLEREN FÜHRUNGSEBENE

Eine wesentliche Rolle nimmt dabei die mittlere Führungsebene ein, denn ihr kommt die Aufgabe zu, die Vorgaben „von oben“ so in konkrete Abläufe und Anweisungen zu übersetzen, dass der Teil der Organisation, der für das operative Geschäft verantwortlich ist, damit umgehen kann (Balogun 2006, 29–49). Damit die Führungskräfte der mittleren Ebene das aber leisten können, müssen sie die Vorgaben der Leitung zuerst verstehen, das heißt mit einem nachvollziehbaren Sinn versehen.

Sie interpretieren die Vorstellungen und Vorgaben der Leitung, übersetzen sie gewissermaßen in ihr eigenes Denksystem und weisen ihnen damit einen Sinn zu.

Der springende Punkt ist dabei der, dass es ihre eigenen Kategorien sind, die sie dabei anwenden; es sind ihre eigenen Erfahrungen, die sie dabei zugrunde legen, und es sind ihre eigenen Kriterien, nach denen sie beurteilen, ob sie das, was sie hören, sehen oder erleben, für sinnvoll halten oder nicht – es sind nur zu einem unbedeutenden Teil die Kategorien, Erfahrungen, Absichten oder Kriterien derjenigen, die den Prozess initiiert haben.

Entsprechende Untersuchungen zeigen auch, dass es weniger die Kommunikation zwischen der Leitung und den Führungskräften der mittleren Ebene ist, die diesen Sinnzuschreibungsprozess beeinflusst, sondern vor allem die laterale Kommunikation, also die Kommunikation zwischen den Kolleginnen und Kollegen auf der gleichen oder auf einer ähnlichen hierarchischen Stufe. Dabei nimmt diese Art der Kommunikation die unterschiedlichsten Formen an: von der formalen Besprechung über das Kantinengespräch oder das infor-

melle Geplauder im Pausenraum, über Klatsch und Tratsch, über „Flurfunk“, Geschichten, Legenden und Gerüchte (Balogun 2006, 40, 43; Balogun/Johnson 2005, 1576). Diese Art der Kommunikation ist auch nicht auf die verbale Kommunikation beschränkt, sondern beinhaltet auch die nonverbale: etwa die Körpersprache des Kollegen in einer Diskussion, das viel-sagende Schweigen in der Führungsbesprechung, das spöttische Lächeln bei der Nennung bestimmter Namen oder Begriffe oder die skeptisch hochgezogene Augenbraue beim Anblick eines Aushangs am Schwarzen Brett (Jacobs et al. 2006, 183–191). All dies wird von den Kolleginnen und Kollegen wahrgenommen, in einen eigenen Sinnzusammenhang eingeordnet und trägt damit zur Bildung einer Position bezüglich des jeweiligen Veränderungsprozesses bei.

CHANCEN EINES KULTUR-KOMPATIBLEN VERÄNDERUNGS-MANAGEMENTS

Wer eine Organisation wie die Polizei verändern will, ist gut beraten, sich mit der Frage zu beschäftigen, welche Bestandteile der Organisationskultur elementarer Bestandteil der professionellen Identität sind und welche nicht. Wenn ein neues Paradigma (wie in unserem Fall das Paradigma des betriebswirtschaftlich orientierten Managements) Einzug in eine Organisation hält, werden notwendigerweise Einstellungen, Anreize, Vorstellungen von unerwünschten Zuständen und von Gerechtigkeit modifiziert. Das neue Paradigma muss sich erst etablieren, d.h. seinen Platz finden zwischen den bereits etablierten Paradigmen. Das führt fast zwangsläufig dazu, dass Vorstellungen von gut und schlecht, richtig und falsch usw. nicht mehr eindeutig sind, sich vielleicht sogar widersprechen: Was etwa im Kontext der einen Logik notwendig und sinnvoll ist,

muss dies im Kontext der anderen Logik nicht zwangsläufig auch sein.

Das heißt nicht, dass vor dem Hintergrund einer derartigen Stabilität organisationskultureller Aspekte jeglicher Versuch, die Defizite bürokratischer Steuerung durch die Einführung moderner Managementmethoden zu beheben, von vornherein zum Scheitern verurteilt wäre.

***Doch derartige Versuche
müssen sich im Rahmen
dessen bewegen, was für die
Mehrheit der Polizeibeamten
organisationskulturell noch
akzeptabel ist.***

Das organisationskulturell Akzeptable ist sicherlich kein in Stein gemeißeltes Fixum, sondern unterliegt genauso den Modifikationen kollektiver Wahrnehmungs- und Denkprozesse wie wir dies etwa bei der Beschäftigung weiblicher Beamter in der Schutzpolizei oder bei dem schrittweisen Übergang von einer sich obrigkeitstaatlich verstehenden und autoritär geführten Polizei zu einer bürger-nahen und kooperativ geführten Polizei beobachten konnten.

Solche Prozesse aber brauchen Zeit, und die einzelnen Schritte werden von den Organisationsmitgliedern sehr genau beobachtet. Die Kriterien, nach denen das Beobachtete bewertet wird, sind ebenfalls organisationskulturell geprägt und sehr pragmatisch: Wenn es der Wirksamkeit der polizeilichen Aufgabenerledigung dient, wird es akzeptiert – wenn nicht, dann nicht. Das heißt andersherum ausgedrückt: Die vom managerialen Paradigma angestrebten Verbesserungen der Effektivität und Effizienz polizeilicher Aufgabenerledigung wären im Kontext des Professionsparadigmas durchaus akzeptanzfähig – vorausgesetzt, sie haben das Ziel, die Ergebnisse der Polizeiarbeit zu verbessern.

Damit muss sich aber auch die Rolle bzw. die Rollenwahrnehmung der Führungskräfte ändern – insbesondere der Veränderungsakteure auf der Ebene der Behördenleitungen und der Aufsichtsbehörden sowie der Verantwortlichen in den jeweiligen Umsetzungsprojekten.

Von ihnen wird verlangt, dass sie sich zum einen verabschieden von der Illusion, dass ein Veränderungsprozess nur schlüssig konzipiert und sorgfältig durchgeplant werden muss, um seine Ziele zu erreichen (Barthel 2005, 337–381). Und sie müssen sich zum anderen mit dem Gedanken vertraut machen, dass sich das Gestalten und Begleiten eines Veränderungsprozesses nicht darin erschöpfen kann, die entsprechenden Vorgaben zu machen und sich dann darauf zu verlassen, dass diese auch im Sinne der Leitung umgesetzt werden. Erforderlich ist vielmehr ein sehr sensibles und vor allem kontinuierliches und geduldiges Hinhorchen, Kommunizieren und vor allem auch „Dranbleiben“. Veränderungsakteure müssen verstehen, dass die geschilderten Kommunikationsprozesse in ihrer Dienststelle eine Eigendynamik entfalten, die man, um sie beeinflussen zu können, zuerst einmal wahrnehmen und verstehen muss.

Gefordert wird also nichts weniger als eine grundlegende Abkehr von der bisher praktizierten Form der Verwaltungsmodernisierung in der Polizei, die neue Managementmethoden bevorzugt im Kontext des bürokratischen Paradigmas, das heißt mit bürokratischen Mitteln, in bürokratischer Sprache und mit bürokratischen Kontrollmethoden eingeführt und dabei die spezifische Rationalität des professionellen Paradigmas ignoriert hat. Doch nur wer sich der organisationskulturell verankerten Wahrnehmungs-, Denk- und Handlungsmuster bewusst ist und seine Veränderungsbemühungen daran ausrichtet, kann Modernisierungsprozesse so initiieren und

durchhalten, dass sie von Dauer sind. Alles andere bleibt Stückwerk, Strohfeuer – gut gemeint vielleicht, doch an Personen gebunden und flüchtig. Denn dauerhaft bleibt nur, was einen Anker findet in der Denk- und Erfahrungswelt der Organisationsmitglieder und damit zum Bestandteil der Organisationskultur oder – anders ausgedrückt – zur Selbstverständlichkeit wird.

Quellenangaben

- Balogun, J./Johnson, G. (2004). *Organizational Restructuring and Middle Manager Sensemaking*, *Academy of Management Journal* 47 (4).
- Balogun, J./Johnson, G. (2005). *From Intended Strategies to Unintended Outcomes: The Impact of Change Recipient Sensemaking*, *Organization Studies* 26 (11).
- Balogun, J. (2006). *Managing Change: Steering a Course between Intended Strategies and Unanticipated Outcomes*, *Long Range Planning* (39).
- Barthel, C. (2005). *Wenn's doch so einfach wäre! Oder: Warum die Lehrbuchfolklore bei der wirklichen Projektrealisierung nicht weiterhilft*, in: Christe-Zeyse, J. (Hg.) *Modernes Management in der deutschen Polizei. Erfahrungsberichte aus der Praxis*, Frankfurt/Main.
- Bartunek, J. M./Moch, M. K. (1987). *First-Order, Second-Order, and Third-Order Change and Organization Development Interventions: A Cognitive Approach*, *The Journal of Applied Behavioral Science*, 23 (4).
- Behr, R. (2000). *Cop Culture – Der Alltag des Gewaltmonopols. Männlichkeit, Handlungsmuster und Kultur in der Polizei*, Opladen.
- Christe-Zeyse, J. (2003). *Controlling in bürokratischen Organisationen – ein „unmögliches Projekt“?*, *die neue polizei* (1).
- Christe-Zeyse, J. (2005). *Aus Erfahrungen lernen – Eine kritische Zwischenbilanz des Modernisierungsprozesses in der Polizei*, in: Christe-Zeyse, J. (Hg.) *Modernes Management in der deutschen Polizei. Erfahrungsberichte aus der Praxis*, Frankfurt/Main.
- Christe-Zeyse, J. (2006a). *Die Macht der Profession – Beobachtungen zum Selbstverständnis einer starken Kultur*, in: Christe-Zeyse, J. (Hg.) *Die Polizei zwischen Stabilität und Veränderung – Ansichten einer Organisation im Wandel*, Frankfurt/Main.
- Christe-Zeyse, J. (2006b). *Neue Steuerung in der Krise? Ein Forschungsbeitrag zur Evaluation erfolgskritischer Faktoren in Reformprojekten der Polizei*, in: Hoffmann, R. (Hg.) *Empirische Polizeiforschung VII. „Evaluation in der Polizei“*, Frankfurt/Main.
- Christe-Zeyse, J. (2006c). *Polizei und Management – Beobachtungen zu einem konflikträchtigen Verhältnis*, in: Barthel, C./Christe-Zeyse, J./Heidemann, D. *Professionelle Führung in der Polizei. Jenseits des Führungsmythos und technokratischer Managementansätze*, Frankfurt/Main.
- Christe-Zeyse, J. (2007). *Von Profis, Bürokraten und Managern. Überlegungen zu einer Theorie innerorganisatorischen Widerstandsverhaltens in der Polizei*, in: Ohlemacher, T./Mensching, A./Werner, J.-T. (Hg.) *Empirische Polizeiforschung VIII. Polizei im Wandel? Organisationskultur(en) und -reform in der Polizei*, Frankfurt/Main.
- Crank, J. P. (2004). *Understanding Police Culture*. 2nd ed., o.O.
- Jacobs, G./Runde, B./Seeberg, I./Christe-Zeyse, J./Barthel, C. (2004). *Ziel erreichen ist nicht gut genug – Worin unterscheiden sich erfolgreiche von weniger erfolgreichen Projekten? Ein Forschungsbericht*, *Polizei & Wissenschaft* (2).
- Jacobs, G./Christe-Zeyse, J. (2005). *Wenn's nicht fair ist, klappt's auch nicht – Ge-*

- rechtheitspsychologische Überlegungen zur Stimmungslage in der deutschen Polizei, *Die Polizei* (4).
- Jacobs, G./Keegan, A./Christe-Zeyse, J./Seeberg, I./Runde, B. (2006). *The Fatal Smirk. Insider Accounts of Organizational Change Processes in a Police Organization*, *Journal of Organizational Change Management* (19, 2).
- Jacobs, G./Keegan, A./Christe-Zeyse, J. (2007). *Eine Organisation begegnet sich selbst – Über die ungeplanten Folgen geplanter Veränderungen*, in: Ohlemacher, T./Mensching, A./Werner, J.-T. (Hg.) *Empirische Polizeiforschung VIII: Polizei im Wandel? Organisationskultur(en) und -reform in der Polizei*, Frankfurt/Main.
- Jann, W. (2001). *Neues Steuerungsmodell*, in: Blanke, B./Bandemer, S./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hg.) *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Opladen.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)* (1993). *Das Neue Steuerungsmodell. Begründung – Konturen – Umsetzung*, KGSt-Bericht (5).
- Lange, H.-J./Schenck, J.-C. (2004). *Polizei im kooperativen Staat. Verwaltungsreform und Neue Steuerung in der Sicherheitsverwaltung*, Wiesbaden.
- Levy, A./Merry, U. (1986). *Models for Understanding Second Order Change*, in: Levy, A./Merry, U. *Organizational Transformation*, New York.
- Promberger, K./Koschar, D. H./Koler, D. (2006a). *Betriebswirtschaftliche Steuerungskonzepte für die Polizei – Die Polizei als Manager von Sicherheit und Ordnung? (Teil 1)*, *SIAK-Journal* (1).
- Promberger, K./Koschar, D. H./Hernus, R. (2006b). *Qualitätsmanagement in der Polizeidirektion Offenburg – Die Polizei als Manager von Sicherheit und Ordnung? (Teil 2)*, *SIAK-Journal* (2).
- Reuss-Ianni, E./Ianni, F. A. (1983). *Street Cops and Management Cops: The Two Cultures of Policing*, in: Punch, M. (Hg.) *Control in The Police Organization*, Cambridge.
- Schmidt, D. (1998). *Kernelemente des neuen Steuerungsmodells am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen*, in: *Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie* (3).
- Sorge, A./van Witteloostuijn, A. (2004). *The (Non) sense of Organizational Change: An Essay about Universal Management Hypes, Sick Consultant Metaphors and Healthy Organization Theories*, *Organization Studies* (25).
- Wehe, D. (2006). *Führung und Steuerung. Aktuelle Entwicklungen in der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen*, *Polizei & Wissenschaft* (3).
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in Organizations*, London.

Weiterführende Literatur und Links

- Promberger, K./Koschar, D. H./Rauskala, I. (2006c). *Strategische Steuerung in der Polizei von Großbritannien und Nordirland – Die Polizei als Manager von Sicherheit und Ordnung? (Teil 3)*, *SIAK-Journal* (3), 39–51.
- Promberger, K./Koschar, D. H./Zimmermann, C. (2006d). *Die Evaluation von Verwaltungsreformen in der Polizei – Die Polizei als Manager von Sicherheit und Ordnung? (Teil 4)*, *SIAK-Journal* (4).
- Promberger, K./Hernus, R./Koschar, D. H. (2006e). *Qualitätsmanagement in der Polizei. Internationale Fallstudien zur Umsetzung von EFQM, CAF und ISO 9001:2000*. Working Paper 27, Innsbruck.
- Promberger, K./Hernus, R./Koschar, D. H. (2006f). *Qualitätsmanagement in der Polizei. Internationale Fallstudien zur Umsetzung von EFQM und BSC*. Working Paper 28, Innsbruck.