

.SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis



Gruschinske, Mario et al. (2012): **Europas Polizeien im Wandel. Vergleichende Polizeistudien in der Europäischen Union**

SIAC-Journal – Zeitschrift für
Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis
(2), 46-58.

doi: 10.7396/2012_2_E

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

Gruschinske, Mario et al. (2012). Europas Polizeien im Wandel. Vergleichende Polizeistudien in der Europäischen Union, SIAC-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (2), 46-58, Online: http://dx.doi.org/10.7396/2012_2_E.

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2012

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

Online publiziert: 3/2013

Europas Polizeien im Wandel

Vergleichende Polizeistudien in der Europäischen Union



MARIO GRUSCHINSKE,
Diplom-Psychologe und wissenschaftlicher Mitarbeiter im COMPOSITE-Projekt.

Im folgenden Artikel wird das Projekt COMPOSITE (COMparative Police Studies In The EU) näher vorgestellt. In einem Überblick werden die Projektstruktur, Projektpartner und Projektziele sowie erste Ergebnisse präsentiert. Das von der EU-Kommission im 7. Forschungsrahmenprogramm geförderte COMPOSITE-Projekt möchte Veränderungsprozesse in Europas Polizeien untersuchen, um herauszufinden, welche Faktoren zum Gelingen oder Scheitern derartiger Veränderungsprozesse beitragen. Über die Dauer von vier Jahren werden dabei Polizeien in zehn europäischen Ländern genauer untersucht. Die Forschungsergebnisse sollen nicht nur für die Fachwelt aufbereitet werden, sondern durch das Implementieren von Trainingsmaterialien und diagnostischen Instrumenten auch praktische Anwendung finden.



NATHALIE HIRSCHMANN,
Soziologin und Kriminologin sowie wissenschaftliche Mitarbeiterin im COMPOSITE-Projekt.

EINLEITUNG

„Nichts ist so beständig wie der Wandel“ heißt ein oft gehörter Satz, vor allem wenn es um Diskussionen über Veränderungen in öffentlichen und privaten Organisationen und deren Management geht. Veränderungsprozesse in großen Organisationen sind in der Regel außerordentlich komplex und die damit verbundenen Projekte verlaufen oftmals nicht so, wie von den Initiatoren erhofft. Auch Polizeiorganisationen, sei es nun in Deutschland oder anderen europäischen Ländern, sind einem ständigen Wandel unterzogen. Dabei ist nicht außer Acht zu lassen, dass „die Polizei eine Organisation ganz eigener Art“ ist (Christe-Zeyse 2006, 5). Wenn auch mit anderen großen Organisationen durchaus vergleichbar, so hat die Polizei eine ganz eigene einzigartige Kultur und unterliegt im Gegensatz zu anderen Organisationen und Unternehmen nicht dem Wettbewerb

am Markt. Allgemeine organisationswissenschaftliche Konzepte und Forschungsergebnisse sind daher auch nicht ohne weiteres übertragbar. Polizeien sind ständig mit wechselnden Bedingungen und vielfältigen Veränderungen sozialer, gesellschaftlicher, politischer, technischer, rechtlicher und wirtschaftlicher Natur konfrontiert. In Europas Polizeien fand in den letzten 20 Jahren, mal mehr und mal weniger erfolgreich, tatsächlich eine Vielzahl tiefgehender und vielschichtiger Veränderungsprozesse statt, so auch in Deutschland, angefangen bei neuen Uniformen und Technologien bis zu Änderungen in der Aufbauorganisation der Polizei, um nur einige zu nennen.

COMPOSITE

Das seit August 2010 laufende und auf vier Jahre angelegte Forschungsprojekt COMPOSITE hat es sich zur Aufgabe ge-



SUSANNE STEIN-MÜLLER,
Diplom-Psychologin und wissenschaftliche Mitarbeiterin im COMPOSITE-Projekt.

macht, Veränderungsprozesse in Polizeien aus zehn europäischen Ländern zu erforschen. Zu diesen Ländern gehören Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Mazedonien, die Niederlande, Rumänien, Spanien und die Tschechische Republik. Das Konsortialteam setzt sich aus (Organisations-)Wissenschaftlern¹ renommierter Universitäten, Hochschulen sowie Forschungseinrichtungen, der Beratungsbranche und der Polizei zusammen. Das Projekt entwickelte sich aus einer seit mehreren Jahren andauernden intensiven Zusammenarbeit von Forschern aus Deutschland, den Niederlanden und Großbritannien. Es wurde ein Konzept entwickelt, mit dem der Frage nachgegangen werden soll, welche Faktoren zum Erfolg oder gegebenenfalls auch Misserfolg von Veränderungsprozessen in der Polizei beitragen bzw. ob sich die akzeptanzfähigen von den widerstandsfälligen Faktoren unterscheiden lassen. Das Identifizieren solcher Faktoren stellt das Hauptziel von COMPOSITE dar. Dank seiner internationalen Ausrichtung erlaubt das Projekt zudem länderübergreifende Vergleiche anzustellen. Dies ist vor allem im Kontext der Europäisierung, in Zeiten von Schengen, offener Grenzen, wachsender Vernetzung und moderner Technologien von zunehmender Wichtigkeit, insbesondere um verstehen zu können, warum Veränderungsprozesse in den verschiedenen Ländern der EU so unterschiedlich umgesetzt und wahrgenommen werden.

Dass die deutsche Polizei eine ganz eigene Organisationskultur und berufliche Identität hat, ist hinreichend bekannt (vgl. Behr 2000; Behr 2006; Ohlemacher et al. 2002; Christe-Zeyse 2006). Betrachtet man diese Faktoren auf internationaler Ebene, so stellt sich die Frage, welche Rolle hier jeweils Polizeikultur und Identität spielen und ob die akzeptanzfähigen bzw. widerstandsfälligen Faktoren allerorts die

gleichen sind. Internationale Vergleiche erlauben auch das Ermitteln und Nutzbarmachen von Best Practices außerhalb der eigenen Ländergrenzen. Gerade im Hinblick auf Veränderungsprozesse und deren Gelingen sind Organisationskultur und berufliche Identität entscheidende Faktoren, die es im europäischen Vergleich zu untersuchen gilt (vgl. Christe-Zeyse 2006).

Ziel von COMPOSITE ist nicht nur das Generieren relevanter Forschungsergebnisse, sondern auch deren Weiterreichung an ein möglichst breites Publikum. Des Weiteren sollen konkrete Schlussfolgerungen abgeleitet werden, die es den politischen und administrativen Verantwortlichen und Entscheidungsträgern erlauben, Veränderungsprozesse zukünftig so zu konzipieren und umzusetzen, dass sich die Erfolgchancen bei der Umsetzung deutlich erhöhen. Letztlich sollen die gewonnenen Erkenntnisse über die Dauer der Projektzeit hinaus praktischen Nutzen haben, so dass basierend auf den Forschungsergebnissen diagnostische Instrumente und Trainings entwickelt werden.

PROJEKTKONSORTIUM

Das COMPOSITE-Konsortium besteht aus den folgenden 15 Institutionen (Länderteams), die wie aus Abbildung 1 (siehe Seite 48) ersichtlich in den zehn teilnehmenden Ländern wie folgt verteilt sind: Erasmus Universität Rotterdam, vertreten durch das Erasmus Research Institute of Management (NL, Konsortialführer), Universität Antwerpen (BE), Masaryk Universität, Brno (CZ), Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg, Oranienburg (DE), Fraunhofer Institut für Angewandte Informationstechnik FIT, St. Augustin (DE), Capgemini Telecom Media Defense, Paris (FR), Centre de Recherches Sociologiques sur le Droits et Institutions Pénales, Paris (FR), Fondazione per la Ricerca sulla Migrazione e Inte-

grazione delle Tecnologie, Rom (IT), Universität St. Kliment Ohridski, Skopje/Bitola (MK), Universität Utrecht (NL), Polizeiakademie, Apeldoorn (NL), Babeş-Bolyai Universität, Cluj (RO), ESADE Business School, Barcelona (ES), Universität Durham (UK), Universität Sheffield (UK).

Quelle: COMPOSITE

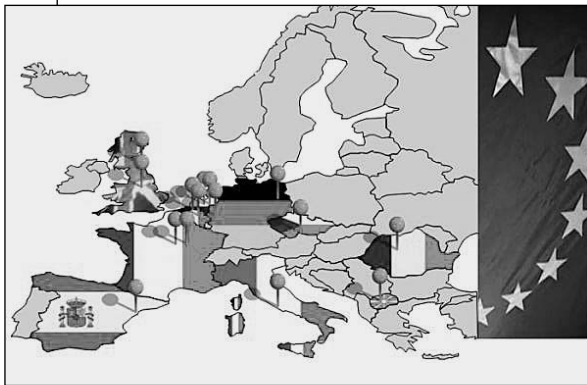


Abbildung 1: Verteilung der Konsortialpartner in Europa

PROJEKTSTRUKTUR UND PROJEKTSTAND

Neben den 15 Länderteams, die von einem institutionenübergreifenden Projektmanagementteam an den Universitäten Rotterdam, Durham, Antwerpen und der Fachhochschule der Polizei Brandenburg koordiniert werden, zählen ein länderüber-

greifendes End User sowie ein Strategic Advisory Board zum Gesamtprojekt. Das End User Board ist ein „Endanwendergremium“ aus leitenden Polizeibeamten und dient zur Rückkopplung der in COMPOSITE erworbenen wissenschaftlichen Erkenntnisse mit der polizeilichen Praxis. Um sicherzustellen, dass die als legitim geltenden strategischen Interessen der beteiligten Polizeiorganisationen gewahrt bleiben und die praktischen Erkenntnisse entsprechend Anwendung finden, fungiert das Strategic Advisory Board als Beratungs- und Prüfungsgremium und besteht aus Mitgliedern der obersten behördlichen und ministerialen Entscheidungsebene. Flankiert wird COMPOSITE durch ein auf zwei Jahre angelegtes Fotoprojekt, welches Einblicke in den polizeilichen Alltag europäischer Polizeibeamter gewähren soll (siehe Abbildung 3, Seite 50).

Inhaltlich gliedert sich COMPOSITE in sieben empirisch ausgerichtete und zum Teil aufeinander aufbauende sowie vier praktisch orientierte Arbeitspakete (AP). Wie aus Abbildung 2 ersichtlich, sind die AP in drei Zeitstränge, so genannte Action Lines, unterteilt.

Quelle: COMPOSITE; modifiziert durch Hirschmann

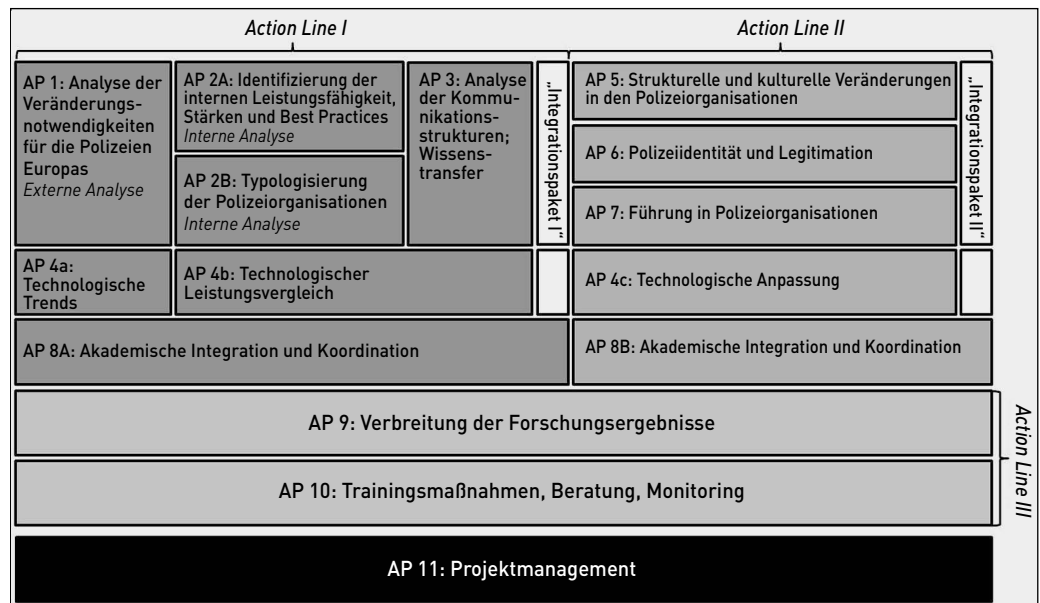


Abbildung 2: Zeitlicher Ablauf des Gesamtprojekts

Das bereits abgeschlossene AP 1 befasste sich mit der Analyse notwendiger Veränderungsprozesse in den Polizeien (siehe Born/Witteloostuijn 2011) und wurde von den Projektpartnern an der Universität Utrecht koordiniert. Um zu erfahren, ob ein gemeinsames Verständnis moderner Polizeiarbeit in den beteiligten Polizeiorganisationen vorliegt und wie Veränderungen wahrgenommen werden, fand daher eine Analyse der polizeipolitisch diskutierten Themen hinsichtlich politischer (P), ökonomischer (E), sozialer (S), technologischer (T) und rechtlicher (L) Trends statt (PESTL-Analyse). Aufbauend auf den Erkenntnissen dieser ersten Arbeitseinheit wurde in AP 2, koordiniert durch die Projektpartner der Universität Durham, die Fähigkeit von Polizeiorganisationen untersucht, auf die sie betreffenden gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen zu reagieren und dabei diejenigen Polizeipraktiken zu identifizieren, die als Bewältigungs- bzw. Anpassungsstrategien dienen. Die Ergebnisse des zweiten AP liegen ebenfalls vor. In AP 3, welches von den Projektmitgliedern der Universität Sheffield koordiniert wird, liegt der Fokus auf der Analyse, Beschreibung und vergleichenden Bewertung polizeilicher Kommunikationsstrukturen, indem der Zugang zu, der Austausch sowie die Bündelung und Verarbeitung von Informationen und die zur Informationsweitergabe eingesetzten technischen Hilfsmittel zu erfassen sind. Die auf diesem Wege zu erstellende Typologie von Kommunikationsstrukturen soll helfen, Organisationen hinsichtlich ihres Informationsumgangs genauer klassifizieren zu können. Die Ergebnisse dieses dritten AP werden für Mitte 2012 erwartet. Koordiniert seitens der Projektpartner am FIT, befasst sich AP 4 mit den durch technische Herausforderungen und technologische Trends ausgelösten Veränderungsprozessen auf

moderne Polizeiarbeit. Dabei gilt es zu ermitteln, wie Informations- und Kommunikationstechnologien in den Polizeien eingesetzt werden, welche Rolle elektronische Medien wie (Mobil-)Telefone, Internet und Intranet, digitalisierte Kommunikationsformen wie E-Mails, internetbasierte Medienportale, wie Facebook oder Twitter sowie andere Formen der Digitalisierung, der elektronischen Erfassung sowie der Speicherung und Verarbeitung von Daten (automatische Kennzeichenerkennung etc.) für den Polizeialltag spielen und inwiefern diese Einfluss auf die Polizei-Umwelt-Beziehung nehmen. Teilergebnisse des vierten AP liegen bereits vor (siehe Deneff 2011). AP 5, welches von den Projektpartnern an der Universität Durham organisiert wird, will den Einfluss (organisations-)kultureller Faktoren auf die Veränderungsfähigkeit von Polizeiorganisationen identifizieren sowie den Versuch unternehmen, die organisationseigenen Normen zu messen. Neben der Frage, wie mit Verstößen gegen bestehende organisationskulturelle Selbstverständlichkeiten umgegangen wird, sollen auch die Auswirkungen auf die polizeiliche Leistungsfähigkeit als Reaktion auf gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Veränderungsprozesse berücksichtigt werden. Um die polizeiliche Organisationskultur ganzheitlich zu erfassen, ist zudem die Beschreibung und Analyse identitätsstiftender Faktoren erforderlich. Koordiniert durch die Konsortialführer in Rotterdam sind daher in AP 6 typische Identitätsphänomene innerhalb der Polizeien zu beschreiben und zu erklären sowie diejenigen Faktoren zu identifizieren und vergleichend gegenüberzustellen, die polizeiliche Identität ausmachen. Interessant wird dabei zu erfahren sein, inwieweit die Rolle von Polizisten durch umweltbedingte Veränderungen beeinflusst wird und eine Neudefinition des polizeilichen Rollenverständnisses erforderlich macht.

Damit zusammenhängend wird in AP 7 der Frage nachgegangen, welche Einflussgröße dem Aspekt der Polizeiführung zukommt, indem die Führungsphilosophien und -praktiken in den beteiligten Polizeien beschrieben und miteinander verglichen werden. Verantwortlich für die Durchführung des siebenten AP ist abermals die Konsortialführung an der Erasmus Universität Rotterdam. Die wissenschaftlich-methodische Koordinierung wird in AP 8 seitens der Universität Antwerpen gesteuert. Gegenstand von AP 9 und Kernaufgabe der Projektmitarbeiter an der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg ist die Verbreitung der Forschungsergebnisse. Als Medien dienen zum einen die projekteigene Internetseite, zum anderen werden Forschungsberichte sowie Publikationen in (wissenschaftlichen und polizeilichen) Zeitschriften und Zeitungen verfasst, Konferenzen, Symposien und Fachtagungen ausgerichtet oder besucht sowie Vorträge in Behörden oder Dienst-

stellen gehalten, um die in COMPOSITE gewonnenen Erkenntnisse nicht nur den Polizeiorganisationen selbst, sondern einem großen (Fach-)Publikum zugänglich zu machen. In AP 10 steht die Entwicklung von Trainings- und Beratungskonzepten durch die Unternehmensberatungsfirma Capgemini für den nationalen und internationalen Gebrauch im Vordergrund. Die Projektgesamtleitung, AP 11, liegt bei der Universität Rotterdam (siehe Abbildung 3).

VERÄNDERUNGSNOTWENDIGKEITEN

Wandel ist ein Phänomen, mit dem sich Europas Polizeien aktiv auseinanderzusetzen haben, um zeitgemäße Polizeiarbeit leisten zu können. Basierend auf den Daten aus 382 Interviews mit Polizeibeamten aller Hierarchieebenen der zehn an COMPOSITE beteiligten Länder (siehe Tabelle 1, Seite 51) wurde eine PESTL-Analyse durchgeführt. Diese zeigt die aktuellen politi-

Quelle: COMPOSITE; modifiziert durch Hirschmann

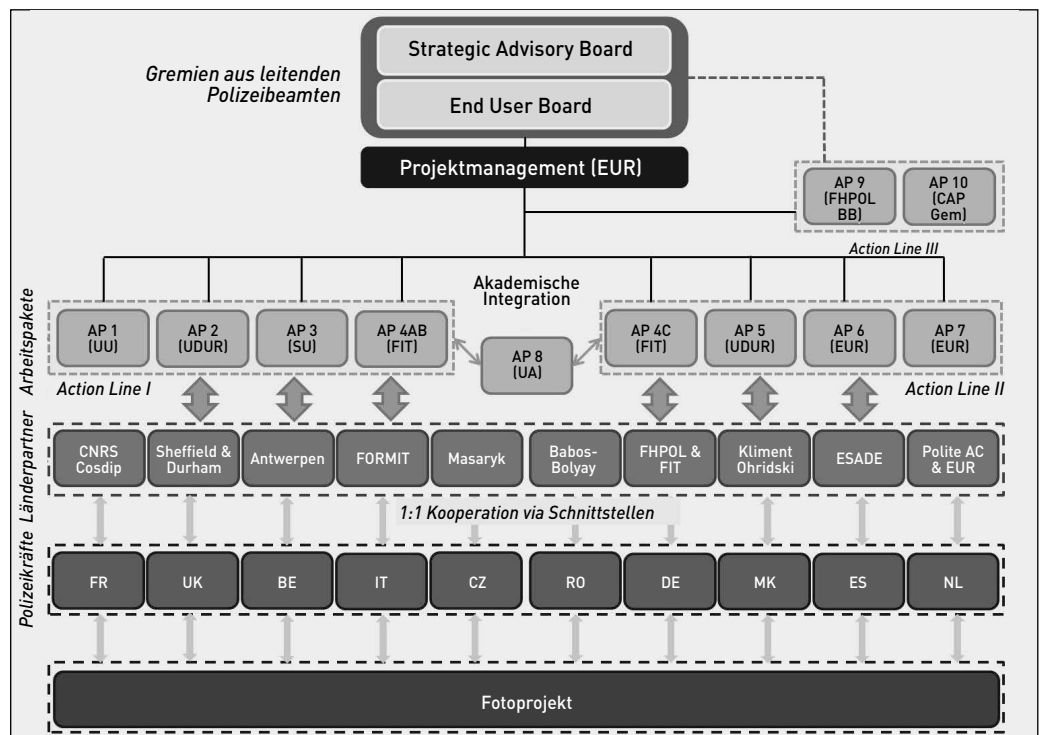


Abbildung 3: Projektaufbau und Teilnehmerfunktion

schen, ökonomischen, sozialen, technologischen und legalen Umweltherausforderungen und -risiken, mit denen sich Europas Polizeien konfrontiert sehen. Im Folgenden werden die größten Veränderungstrends vorgestellt und deren Einfluss auf polizeiliche Aufgaben erläutert. Dabei liegt der Fokus auf Deutschland und wird an verschiedenen Stellen mit den Ergebnissen anderer Länder verglichen.

Quelle: Gruschinske

Hierarchieebene der Interviewpartner	Anzahl Interviews	Relative Häufigkeit (%)
Management-Ebene	129	34
Mittlere Führungsebene	67	18
Operative Ebene	146	38
Keine Ebenenzuordnung ²	40	10
Gesamt	382	100

Tabelle 1: Sample der COMPOSITE-PESTL-Analyse

Abbildung 4 zeigt alle in der deutschen Stichprobe erhobenen Umweltherausforderungen hinsichtlich der Größe (Werte 1 bis 7, 1=unbedeutend, 7=sehr bedeutend) und Richtung (-1=negativ, 0=neutral, 1=positiv) ihres Einflusses auf polizeiliches Handeln. Relativierend muss erwähnt werden, dass die Ergebnisse zum einen auf Grund der kleinen Stichprobe keine Repräsentativität beanspruchen, zum anderen ausschließlich die allgemeine Wahrnehmung von Polizeibeamten widerspiegeln und sich bei Betrachtung der einzelnen Hierarchieebenen anders darstellen können. Dennoch sind die Ergebnisse als verlässliche Trends zur Wahrnehmung der sich ändernden Umwelt zu interpretieren.

SOZIALE BEDROHUNGEN

Schwindende Autorität der Polizei in der Gesellschaft, demografischer Wandel, eine zunehmende soziale Ungleichheit sowie ein gesellschaftlicher Wertewandel üben einen starken negativen Einfluss auf Europas Polizeien aus (vgl. Born/Witteloostuijn

Quelle: Gruschinske

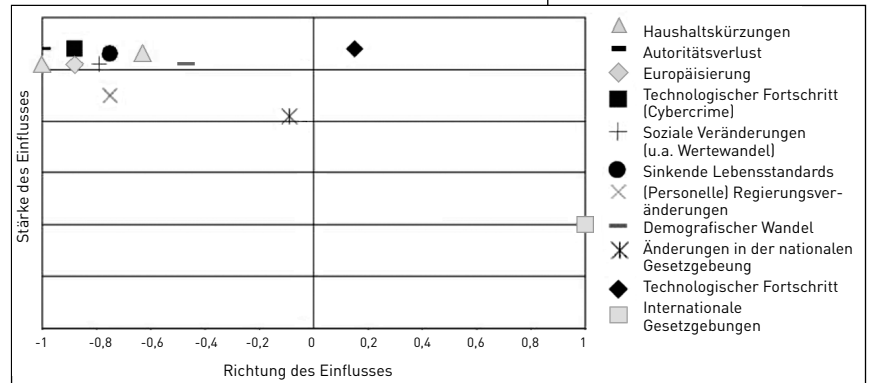


Abbildung 4: Einflusstärke und -richtung der Umweltrends in Deutschland

2011). So bewerten die im Rahmen von COMPOSITE befragten brandenburgischen und Berliner Polizeibeamten die schwindende Autorität von Polizisten in der Gesellschaft als besonders negativ und einflussreich für die tägliche Polizeiarbeit. Ähnlich negativ und einflussreich scheint auch der gesellschaftliche Wertewandel zu sein, der als Werteverfall wahrgenommen wird. Vergleicht man die Ergebnisse aller zehn an COMPOSITE beteiligten Länder miteinander, so zeigt sich, dass der Einfluss der sinkenden Anerkennung polizeilicher Autorität in der Gesellschaft durchschnittlich als hoch und besonders negativ für das polizeiliche Alltagshandeln bewertet wird, wobei der Wertewandel zwar negativ aber als mittelmäßig einflussreich zu betrachten ist. Diese Erkenntnis lässt darauf schließen, dass der beobachtete Wertewandel besonders dann für die Polizei problematisch zu sein scheint, wenn er in Respektlosigkeit und Gewaltbereitschaft gegenüber Polizeibeamten mündet. Eine länderspezifische Auswertung der Ergebnisse macht deutlich, dass – mit Ausnahme von Italien, wo aus Sicht der Befragten die Sensibilität und Kooperationsbereitschaft der Bevölkerung gegenüber der Arma dei Carabinieri und des Corpo Forestale eher zunimmt – ein europäischer Ost-West-Unterschied in den wahrgenommenen sozialen Trends besteht. In Rumänien und

Mazedonien werden der gesellschaftliche Wertewandel und die abnehmende Autorität der Polizei in der Gesellschaft als positiv bzw. neutral bewertet, wohingegen in den westlichen EU-Ländern eine durchgehend negative Bewertung festzustellen ist. Neben deutschen nehmen auch französische und niederländische Polizeibeamte eine zunehmende Gewaltbereitschaft und Respektlosigkeit sowie eine jünger werdende Tätergruppe wahr. Eine mögliche Erklärung für den beobachteten Ost-West-Unterschied bieten die jungen Demokratisierungsprozesse Rumäniens und Mazedoniens, in deren Rahmen sich die Autorität der Polizei auf ein „Normalmaß“ absenkt, was in den beiden jungen Demokratien als positiv wahrgenommen wird. Besonders deutlich zeigt die durchgeführte PESTL-Analyse, dass der demografische Wandel in Deutschland am stärksten wahrgenommen wird. Die niedrige Geburtenrate und eine alternde Gesellschaft stellen insbesondere die deutsche Polizei vor neue Herausforderungen. Da die Hälfte der befragten deutschen Beamten der brandenburgischen Polizei entstammt, muss der Einfluss des demografischen Wandels relativiert werden, da nicht alle deutschen Bundesländer in dem Maße von Alterung und sinkender Geburtenrate betroffen sind wie Brandenburg. Dennoch sind die zunehmende Alterung und Reduktion der Gesellschaft auch in Gesamtdeutschland spürbar.

FOLGEN DER WIRTSCHAFTS-KRISE

Die vergangene(n) Wirtschaftskrise(n) ist/sind auch an Europas Polizeien nicht spurlos vorbeigegangen. Das sinkende bzw. nur schwach anwachsende Wirtschaftswachstum in den Jahren 2009 und 2010 (vgl. Eurostat, CIA World Factbook) führte zu Budgetkürzungen bei staatlichen Sicherheitseinrichtungen. So mag es nicht ver-

wundern, dass die in COMPOSITE befragten Polizeibeamten den Einfluss der Wirtschaftskrise(n) auf die tägliche Polizeiarbeit als hoch und negativ bewerten. Dabei lassen sich neben den direkten, in Form von Budgetkürzungen, auch indirekte Auswirkungen der Wirtschaftskrise(n), in Gestalt steigender Kriminalitätsraten, beobachten. So beklagen tschechische Beamte veraltetes Equipment, das auf Grund knapper Mittel nicht erneuert werden kann. In den Niederlanden wird bereits über die Auslagerung bestimmter Sicherheitsaufgaben aus der Polizei wie bspw. Veranstaltungssicherung nachgedacht. In Großbritannien, Spanien und Rumänien führte(n) die Wirtschaftskrise(n) zu Gehaltskürzungen und Entlassungen in einer Größenordnung von fünf bis 25 Prozent.

TECHNOLOGISCHER FORTSCHRITT: CHANCE ODER GEFAHR?

Der zunehmende Fortschritt von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) wird bis auf Italien als besonders einflussreich für die Polizeiarbeit eingestuft. Zudem betrachten die befragten Polizeibeamten, mit Ausnahme der deutschen Studienteilnehmer, die fortschreitende IKT als durchweg positiv für polizeiliches Handeln. Für Deutschland zeigt sich, dass neben den Vorteilen insbesondere eine fortschreitende Nutzbarmachung des IKT-Fortschritts für kriminelle Zwecke wahrgenommen wird. Hinzu kommt das Gefühl einer gewissen Ohnmacht, gegen das komplexe Feld der Cyberkriminalität nicht ankämpfen zu können, unter anderem auf Grund des eingeschränkten Zugriffs auf moderne Ermittlungstechnologien. Der IKT-Fortschritt hat, wenn man seine Nutzung für kriminelle Zwecke außer Acht lässt, auch in Deutschland einen positiven Einfluss auf das polizeiliche Alltagsgeschäft (siehe Abbildung 4, Seite 51).

Quelle: Gruschinske

Erfolgsdimensionen	Absolute Häufigkeit (f)	Relative Häufigkeit (%)	Rangmittel (\bar{r})	Ranking-Range
Fördernde Personaleigenschaften	36	17,73	3,75	1:7
Fördernde Arbeitsbedingungen	31	15,27	2,90	1:8
Transparenz	27	13,30	2,70	1:6
Aktive Personalbeteiligung	25	12,32	2,68	1:9
Eigenschaften von Veränderungsprozessen/ Erfolgreiches Veränderungsmanagement	19	9,36	3,79	1:7
Positive Führung	18	8,87	3,11	1:7
Kommunikation	15	7,39	1,93	1:4
Personalausstattung	11	5,42	1,55	1:3
Weitere Dimensionen (jeweils f<10)	21	10,34	-	-

Tabelle 2: Erfolgsdimensionen von Veränderungsprozessen

ERFOLGS- UND MISSERFOLGS-DIMENSIONEN VON VERÄNDERUNGSPROZESSEN

Wovon hängen der Erfolg und Misserfolg von Veränderungen in einer Polizeiorganisation ab? Diese ist mit einer der Hauptforschungsfragen im COMPOSITE-Projekt. Erste Antworten liefern die Ergebnisse des zweiten AP. In Deutschland wurden hierzu 54 Beamte der Länderpolizeien Berlins und Brandenburgs zu den Erfolgen und Misserfolgen von Veränderungsprozessen befragt. Aus Sicht der Befragten wurden 139 hemmende und 154 fördernde Faktoren genannt und anschließend mit Rangplätzen versehen. Die Faktoren ließen sich unter Anwendung des Interrater-Prinzips in 23 aussagekräftige Kategorien überführen. Die Tabellen 2 und 3 (siehe Seite 54) zeigen die aus den Nennungen entstandenen Kategorien erfolgsfördernder und -hemmender Faktoren (im Folgenden Dimensionen genannt). Dimensionen mit einer Nennung kleiner zehn werden auf Grund ihres geringen Aussagewerts nicht einzeln aufgeführt. Trotz der Datenkomprimierung auf wenige aussagekräftige Kategorien wird schnell deutlich, dass die über Erfolg und Misserfolg von Veränderungsprozessen entscheidenden Faktoren vielfältig und höchst komplex sind: „people give multiple and diverse meaning to how they perceive, translate, react and feel about change initiatives“ (Alvesson 2008, 34).

ERFOLGSDIMENSIONEN VON VERÄNDERUNGSPROZESSEN

Insgesamt konnten acht fördernde Dimensionen ausgemacht werden (siehe Tabelle 2). Trotz der geringen Fallzahl lässt sich durch wiederholte Nennungen gleicher Dimensionen ein zuverlässiger Trend bezüglich des Gelingens von Veränderungsprozessen in den Polizeiorganisationen aufzeigen.

Personaleigenschaften

Aus Sicht der befragten Berliner und Brandenburger Polizeibeamten spielen Personaleigenschaften eine große Rolle für das Gelingen von Veränderungen in der Polizei, wenngleich auch andere Dimensionen als bedeutender betrachtet wurden (siehe Tabelle 2).

Allgemeine Offenheit gegenüber Neuerungen innerhalb der eigenen Organisation ist für das Gelingen von Veränderungen essentiell. Zu dieser Offenheit zählt aus Sicht der befragten Beamten auch die Bereitschaft, die Notwendigkeit von Veränderungsprozessen zu erkennen, sich mit den Zielen und Gründen des angestrebten Veränderungsprozesses sowie mit der eigenen Berufsrolle im Kontext dieser Veränderung auseinanderzusetzen. Ferner wird eine Balance von Improvisations- und Organisationsfähigkeiten im Berufsalltag als Erfolgsfaktor von Veränderungsprozessen betrachtet. Beide Fähigkeiten helfen unter

Quelle: Gruschinske

Misserfolgsdimensionen	Absolute Häufigkeit (f)	Relative Häufigkeit (%)	Rangmittel (\bar{r})	Ranking-Range
Veränderungsmismanagement	37	22,42	2,49	1:6
Hemmende Personaleigenschaften	29	17,58	2,52	1:6
Hemmende Arbeitsbedingungen	28	16,97	2,46	1:5
Politische und ökonomische Rahmenbedingungen	18	10,91	2,83	1:7
Negative Führung	18	10,91	2,39	1:4
Mangelnde Personalbeteiligung	10	6,06	2,1	1:3
Weitere Dimensionen (jeweils f<10)	25	15,15	-	-

Tabelle 3: Misserfolgsdimensionen von Veränderungsprozessen

anderem beim Gestalten von Unsicherheitszonen (Crozier/Friedberg 1979), worauf es vor allen Dingen in der Übergangsphase vom Alten zum Neuen im Zuge von Reformprozessen ankommt. Auch das (gelebte) kollektive Gemeinschaftsgefühl in der Polizei, das vor allem in Dienstgruppen, also eher auf operativer Ebene, besonders stark auftritt, wird als förderlich betrachtet. Folgt man den Ausführungen Behrs (Behr 2009, 33), ist die polizeitypische Gefahrengemeinschaft auf „Loyalitäts- und Verlässlichkeitsbeweise“ angewiesen. Es ist wahrscheinlich unter anderem jene kollegiale Loyalität und Verlässlichkeit, die hilft, Veränderungsprozesse und die mit ihnen verbundenen Gefahren positiv zu antizipieren. Der Weg in das Neue und Ungewisse wird zusammen und nicht alleine beschritten. Des Weiteren wurden Flexibilität, Kreativität, professionelle und soziale Kompetenz sowie ein hohes Maß an Berufsmotivation als fördernde Personaleigenschaften bezeichnet. Fasst man die hier genannten Eigenschaften zusammen, sollte der „ideale Polizeibeamte“, um Veränderungen in der Polizei erfolgreich umsetzen zu können, motiviert, offen für Neues, flexibel und kreativ sein, ein hohes Maß an professioneller und sozialer Kompetenz sowie Organisations- und Improvisationstalent besitzen und gegenüber seinen Kollegen loyal und verlässlich sein. Doch zeigt die in Tabelle 2 (siehe Seite 53) veranschau-

lichte Vielfalt von Erfolgsdimensionen, dass das Vorhandensein eines „idealen Polizeibeamten“ für das Gelingen von Veränderungen alleine nicht ausreicht.

Arbeitsbedingungen

Den jeweiligen Arbeitsbedingungen wird aus Sicht der befragten Polizeibeamten mit einem mittleren Rangplatz von 2,90 eine größere Bedeutung beigemessen als den Personaleigenschaften (siehe Tabelle 2). Da die Arbeitsbedingungen auf Grund der unterschiedlichen Aufgabenfelder in den verschiedenen Dienstseinheiten der Polizei variieren, können hier vorerst nur allgemeine und keine arbeitsplatzspezifischen Aussagen zu veränderungsfördernden Arbeitsbedingungen getroffen werden. Zu diesen gehören mit Blick auf die gewonnenen Daten unter anderem bessere personelle Entwicklungsmöglichkeiten im Sinne eines konstanten und vorhersagbaren Beförderungsmodells und Qualifikationen durch den Arbeitgeber, eine freizeit- und familienorientierte Arbeitsstruktur in Form einer ausgewogenen Life Domain Balance (vgl. Ulich/Wiese 2011), aber auch die zeitnahe Implementierung von Veränderungsvorhaben in der Arbeitsstruktur. Letzteres macht deutlich, dass gewollte und beschlossene Veränderungen oft erst dann als erfolgreich wahrgenommen werden, wenn sie spürbar Einzug in die alltägliche Arbeitswelt halten.

Transparenz, Personalbeteiligung und Kommunikation

Die für Veränderungsprozesse fördernden Dimensionen Transparenz, Personalbeteiligung und Kommunikation sollen an dieser Stelle auf Grund ihrer gemeinsamen Schnittmenge trotz der unterschiedlichen Rankings durch die Befragten (siehe Tabelle 2, Seite 53) zusammenhängend erörtert werden. Obwohl Kommunikation als eigenständige Erfolgsdimension für das Gelingen von Veränderungen betrachtet werden kann, ist sie gleichzeitig auch das verbindende Element zu den anderen beiden Dimensionen. Die Befragten machen deutlich, dass für sie eine transparente Kommunikation zwischen den Hierarchieebenen, insbesondere zwischen der operativen Ebene, den „street cops“ (Reuss 1983), und der Führungsebene, den „management cops“ (Kamsteeg et al. 2010), entscheidend zum Gelingen von Veränderungen beiträgt. Gleichzeitig wollen Polizeibeamte in die offene Kommunikation von Veränderungsnotwendigkeiten und -zielen aktiv eingebunden und daran beteiligt werden, indem sie Fragen stellen, Kritik üben und auf Entscheidungsfindungsprozesse Einfluss nehmen dürfen. Die Dimension Kommunikation mit dem höchsten Rangmittel ($\bar{r} = 1,93$) nach Personalausstattung ($\bar{r} = 1,55$) gibt einen ersten Einblick in die Kommunikationsformen, die zum Gelingen von Veränderungen beitragen. Neben dem allgemeinen Kriterium eines Mehr an Kommunikation werden vor allem der Austausch von Argumenten in Bezug auf anstehende Veränderungen zwischen den Hierarchieebenen sowie das Definieren von hierarchieübergreifend geteilten Argumenten als fördernde Faktoren angesehen. Unsere Erhebungen legen nahe, dass Kommunikation, Transparenz und Personalbeteiligung in einer starken Wechselbeziehung zueinander stehen. So nimmt bei

einem niedrigen Ausmaß an Personalbeteiligung und Transparenz wahrscheinlich auch das Kommunikationsausmaß signifikant ab.

Eigenschaften von Veränderungsprozessen/erfolgreiches Veränderungsmanagement

Als erfolgsfördernd betrachten die befragten Polizeibeamten auch die Eigenschaften von Veränderungsprozessen an sich, also eine angemessene Anzahl von Veränderungen, eine ausgewogene Kosten-Nutzen-Balance, verbesserte Arbeitsbedingungen als Folge von Veränderungsprozessen, Prozessmonitoring und Evaluation der Ergebnisse, schnelle Umsetzung von Veränderungen mit sichtbaren Erfolgen oder die Orientierung an erfolgreichen Modellen. Mit einem Rangmittel von 3,79 (siehe Tabelle 2) ist diese Dimension jedoch nicht so bedeutend wie die übrigen angezeigten Dimensionen.

Führung

Mit einem Rangmittel von 3,11 (siehe Tabelle 2) wird der Dimension Führung vergleichsweise geringe Bedeutung beigegeben, wenngleich sie aus Sicht der befragten Polizeibeamten für das Gelingen von Veränderungsprozessen relevant ist. In der Dimension Führung sind insbesondere die Erwartungen der operativen Ebene und der mittleren Führungsebene der Polizei an die Management-Ebene enthalten, deren Erfüllung zu einer erfolgreichen Umsetzung von Veränderungsprozessen führen kann. Diese sind: Wertschätzung der Mitarbeiter und ihrer täglichen Arbeit, Ehrlichkeit gegenüber den untergeordneten Hierarchieebenen im Hinblick auf Veränderungsprozesse, Respekt und Sensibilität für die Bedürfnisse der Mitarbeiter und ihre Erfahrungen mit Veränderungsprozessen sowie Konstanz in der personellen Besetzung von Führungspositionen.

Personalausstattung

Die letzte Dimension wurde zwar nur von elf der insgesamt 54 Befragten genannt, setzt sich aber mit einem Rangmittel von 1,55 (siehe Tabelle 2, Seite 53) deutlich von den übrigen Dimensionen ab und ist gleichzeitig die inhaltlich eindeutigste: Eine ausreichend gute personelle Stärke sowie die Zufriedenheit des Personals werden hier von den Befragten als Erfolgsfaktoren für Veränderungsprozesse gesehen. Im Rahmen der durchgeführten Erhebung ließ sich allerdings nicht abschließend klären, wann die personelle Stärke als ausreichend gut bezeichnet werden kann. Aus den geführten Interviews wurde dennoch deutlich, dass die Einschätzungen zwischen der operativen und der Management-Ebene stark variieren.

MISSERFOLGSDIMENSIONEN VON VERÄNDERUNGSPROZESSEN

Die in Tabelle 3 (siehe Seite 54) dargestellten Misserfolgsdimensionen können bis auf die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen alle als Gegenstück zu den erläuterten Erfolgsdimensionen betrachtet werden:

Erfolgsloses vs. erfolgreiches Veränderungsmanagement

Als Veränderungsmissmanagement verstehen die befragten Polizeibeamten vor allem eine mangelnde Kommunikation der Veränderungsgründe, -schritte und -folgen sowie damit einhergehend einen an sich intransparenten Veränderungsprozess. Darüber hinaus fällt auf, dass Veränderungsprozesse oftmals als zu langatmig betrachtet werden und die Umsetzung konkreter Veränderungsbeschlüsse zu lange auf sich warten lässt.

Hemmende vs. fördernde Personaleigenschaften

Neben einer geringen Arbeitsmotivation,

der fehlenden Bereitschaft zu Veränderungen sowie einem Mangel an Fachwissen sehen die befragten Beamten das hohe Dienst- und Lebensalter vieler Polizeibeamter und einen hohen Krankenstand als hinderlich für das Gelingen von Veränderungen an.

Hemmende vs. fördernde Arbeitsbedingungen

Der Erfolg angestrebter Veränderungen wird aus Sicht der Befragten insbesondere durch den großen, oft langsamen und höchst komplexen Verwaltungsapparat der Polizei gehemmt. Hinzu kommen eine sehr hohe Arbeitsbelastung der einzelnen Beamten, das Fehlen klarer Kompetenzverteilungen und die mangelnden personellen Entwicklungsmöglichkeiten.

Negative vs. positive Führung

Ein veränderungshemmender Führungsstil ist aus Sicht der Befragten insbesondere durch die fehlenden praktischen Erfahrungen von Entscheidungsträgern sowie durch die Ignoranz der Bedürfnisse der operativen Ebene durch Top-Down-Entscheidungsfindungsprozesse gekennzeichnet. Auch hier wird die bereits weiter oben erwähnte Disparität zwischen Polizisten- und Polizeikultur (Behr 2000) deutlich.

Mangelnde vs. aktive Personalbeteiligung

Eine mangelnde Personalbeteiligung bei Veränderungsprozessen wird von den befragten Polizeibeamten als der erfolgshemmende Faktor betrachtet. Bemängelt wird vor allem, dass Entscheidungen von Einzelnen getroffen werden und die vorgekommene Mitarbeiterbeteiligung oftmals als „Pseudobeteiligung“ wahrgenommen wird.

ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Die Erkenntnisse der ersten beiden AP zeigen, dass Europas Polizeien derzeit und künftig vor der Herausforderung stehen, mit weniger Personal auf große gesellschaftliche, rechtliche und technologische Veränderungen zu reagieren. Dies kann nur mit einem auf die jeweiligen Polizeiorganisationen zugeschnittenen Change Management gelingen und wird sich unter anderem dadurch auszeichnen, dass Fakto-

ren, die den Veränderungserfolg fördern, von Beginn an konsequent genutzt sowie erfolgshemmende Faktoren erkannt und vermieden werden. Die künftigen Arbeitseinheiten des COMPOSITE-Projekts³ werden, aufbauend auf den bisherigen Erkenntnissen, sicherstellen, dass die Bedeutung der speziellen und einzigartigen Organisationskulturen und Identitäten in Europas Polizeien in Form konkreter Tools Eingang in künftige Veränderungsprojekte findet.

¹ Im Interesse der Lesbarkeit wird auf eine zusätzliche Aufführung weiblicher Personenbezeichnungen verzichtet. Die im Textverlauf gewählte Form der männlichen Personenbezeichnung bezieht Frauen mit ein.

² Die französischen Interviewdaten wurden nicht nach Hierarchieebenen klassifiziert.

³ Weitere Informationen zum COMPOSITE-Projekt können der Webseite www.composite-project.eu entnommen werden.

Quellenangaben

Alvesson, M./Sveningsson, S. (2008). *Changing Organizational Culture. Cultural change work in progress*, London.

Behr, R. (2009). *Warum Polizisten schweigen, wenn sie reden sollten*, in: Feltes, T. (Hg.) *Neue Wege, neue Ziele. Polizieren und Polizeiwissenschaft im Diskurs*, Frankfurt a.M., 25–44.

Behr, R. (2006). *Polizeikultur. Routinen – Rituale – Reflexionen. Bausteine zu einer Theorie der Praxis der Polizei*, Wiesbaden.

- Behr, R. (2000). *Cop Culture – Der Alltag des Gewaltmonopols. Männlichkeit, Handlungsmuster und Kultur in der Polizei*, Opladen.
- Born, A. van den/Witteloostuijn, A. van (2011). *Policing Opportunities and Threats*. Forschungsbericht. www.composite-project.eu.
- Christe-Zeyse, J. (2006). *Die Polizei zwischen Stabilität und Veränderung. Ansichten einer Organisation*, Frankfurt a.M.
- CIA (2011). *The World Factbook 2011*, Washington DC. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>.
- Crozier, M./Friedberg, E. (1979). *Macht und Organisation: Die Zwänge kollektiven Handelns*, Königstein/Ts.
- Denef, S. (2011). *ICT Trends in European Policing*. Forschungsbericht. <http://www.composite-project.eu>.
- Kamsteeg, F./Meerholz, K./Ybema, S. (2010). *Ethnographying police identity formation. Tales from street and management cops*, Konferenzbeitrag. http://www.liv.ac.uk/managementschool/ethnography_conference/papers2010/papers_2010.htm.
- Ohlemacher, T./Bosold, C. et al. (2002). *Polizei im Wandel – Abschlussbericht der standardisier-*
- ten Befragung der Vollzugsbeamtinnen und -beamten der niedersächsischen Polizei 2001 sowie erste Ergebnisse der Gruppendiskussionen 2002*. KFN-Forschungsbericht, Nr. 87.
- Reuss-Ianni, E. (1983). *Street Cops and Management Cops. The two cultures of policing*, Newbury Park.
- Ulich, E./Wiese, B. (2011). *Life Domain Balance: Konzepte zur Verbesserung der Lebensqualität*, Wiesbaden.

Weiterführende Literatur und Links

- Burke, W. (2002). *Organizational Change: Theory and Practice*, London.
- Christe-Zeyse, J. (2005). *Modernes Management in der deutschen Polizei. Erfahrungsberichte aus der Praxis*, Frankfurt a.M.
- Ellrich, K./Baier, D./Pfeiffer, C. (2010). *Gewalt gegen Polizeibeamte. Ausgewählte Befunde zu den Tätern der Gewalt*, Forschungsbericht. Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V., Hannover, Zwischenbericht Nr. 2.
- Ohlemacher, T./Werner, J.-T./Mensching, A. (2007). *Empirische Polizeiforschung VIII: Polizei im Wandel? Organisationskultur(en) und Organisationsreform in der Polizei*, Frankfurt a.M.