

Das heikle Geschäft der Modernisierung

Ein Forschungsprojekt zu Chancen und Risiken von Veränderungsprozessen in der Polizei

Dr. Jochen Christe-Zeyse
Vizepräsident der Fachhochschule der Polizei
des Landes Brandenburg, Oranienburg



Einleitung

Wer eine beliebige Gruppe deutscher Polizeibeamter bittet, die wesentlichen Veränderungen zu nennen, mit denen Polizeiorganisationen in Deutschland während der vergangenen zehn Jahre zu tun hatten, sollte etwas Zeit mitbringen und mehrere Blatt Papier. Denn unabhängig davon, um welches Bundesland oder um welche Polizeiorganisation des Bundes es sich handelt, wird der Fragende nach kurzer Bedenkzeit einen Katalog an Veränderungen genannt bekommen, der kaum einen Aspekt der polizeilichen Organisation auslässt. Eine eigene, informelle und ganz und gar unsystematische Erhebung erbrachte eine Liste, auf der u. a. die folgenden Stichworte auftauchten: Digitalfunk, Budgetierung, Schengen, blaue Uniformen, Kennzahlensysteme, Kommunale Kriminalprävention, BKA-Gesetz, automatische Kennzeichenfahndung, INPOL-neu, Abbau von Hierarchieebenen, Auslandsmissionen, Prümer Vertrag, Terrorbekämpfung, DNA-Analyse, Integration von S und K, Leasingfahrzeuge, AFIS, neue Beurteilungsrichtlinien, Kosten- und Leistungsrechnung, Bachelorstudium, zweigeteilte Laufbahn, Internetfahndung, IMP, Kriminologische Regionalanalyse, neue Regelungen zur TKÜ, Zusammenlegung von Dienststellen, Videoüberwachung, Qualitätsmanagement, ComVor, flexibles Schichtdienstmanagement, bunte Leitstellen, Prozessmanagement, SpuDok, Teamentwicklung, EUROPOL – und so weiter, und so weiter.

Diese ungeordnete und nur stichwortartige

Auflistung von Begriffen ist selbstverständlich nicht annähernd abschließend. Sie soll lediglich einen Eindruck vermitteln von der Vielfalt an Themen, mit denen sich die Organisation Polizei beschäftigt – von Themen, die auf der Tagesordnung von Konferenzen und Besprechungen stehen, zu denen Projektgruppen eingesetzt und Konzepte geschrieben werden. Alle diese Vorhaben kosten Zeit und Geld und oft genug auch Nerven, sie binden Ressourcen, die woanders fehlen, und sie sollten eigentlich nur einem einzigen Zweck dienen: die Polizei in Deutschland in die Lage zu versetzen, ihren gesetzlichen Auftrag im Rahmen des rechtlich Zulässigen besser zu erfüllen als vorher.

Doch tun sie das? Wer sich auf den Wachen und Revieren umhört, kann ins Grübeln kommen. „Wir beschäftigen uns nur noch mit uns selbst“ hört man da. Oder: „Wenn jeder Zweite in einer Projektgruppe sitzt, wer macht dann eigentlich noch die Arbeit?“ Solche Kommentare sind sicher oft einseitig, manchmal polemisch überspitzt, und mitunter bekommt man auch den Eindruck, als hätte es der eine oder andere Beamte, mit dem man spricht, ohnehin am liebsten, wenn sich überhaupt nichts ändert und alles immer so bliebe, wie es einmal (in der „guten, alten Zeit“?) war.

Doch weisen solche Aussagen oft genug auch auf Phänomene hin, die durchaus ernst genommen werden sollten und die seit einigen Jahren auch verstärkt Gegenstand der organisationswissenschaftlichen Forschung geworden sind.

Das heikle Geschäft der Modernisie- rung

Kosten und Nebenwirkungen von Mo- dernisierungsprozessen

„Das einzig Konstante ist der Wandel“ ist ein in der Managementwelt oft gehörter Satz, und natürlich kann man diesem Satz auch nicht so leicht widersprechen. Keine Frage: Viele Dinge um uns herum sind in Bewegung, und Organisationen, die mitten in der Gesellschaft einen Auftrag zu erfüllen haben, können nicht so tun, als ginge sie der gesellschaftliche, wirtschaftliche, politische, demographische oder technologische Wandel nichts an. Doch der „Imperativ des ständigen Wandels“ wurde lange Zeit auch in der Unternehmenswelt als alternativlos dargestellt, und Manager sahen sich – unabhängig von der Branche – unter einem erheblichen Druck, ihre Firmen mit immer neuen Visionen, Strategien und Verbesserungsprozessen in Bewegung zu halten. Stillstand war Rückschritt, und Rückschritt war der Tod. So dachte man.

Bis in den achtziger Jahren immer mehr Organisationswissenschaftler skeptisch wurden und die – eigentlich recht naheliegende – Frage stellten, ob Organisationen, die sich dem Grundsatz des ständigen Wandels verschrieben haben, tatsächlich erfolgreicher sind als Organisationen, die sich weniger stark verändern. Das theoretische Fundament fanden einige dieser Forscher in einem Ansatz, der in den späten siebziger Jahren entwickelt wurde und der sich im Wesentlichen an Erkenntnissen aus der Bevölkerungsökologie (*population ecology*) orientierte. Die Bevölkerungsökologie ist eine Unterdisziplin der Biologie und beschäftigt sich mit der Frage, welche Faktoren zum Entstehen und Wachsen, aber auch zum Verschwinden von tierischen oder pflanzlichen Populationen in der Natur führen. Einen vergleichbaren Ansatz verfolgten einige Organisationswissenschaftler mit Bezug auf Organisationen, insbesondere Firmen unter den Bedingungen einer Konkurrenzwirtschaft: Firmen entstehen, einige wachsen und blühen, andere verschwinden recht schnell wieder, andere werden groß und geraten dann in eine Krise, manche schaffen den „turn around“ und arbeiten sich aus der Krise wieder heraus, andere

schaffen es nicht und verschwinden vom Markt.

Die Frage nach den Bestimmungsfaktoren, die für den Erfolg oder Misserfolg solcher Organisationsgeschichten verantwortlich sind, beschäftigt die Organisationswissenschaft seit inzwischen über 30 Jahren. Eine wichtige Rolle in der theoretischen Diskussion spielte dabei ein Artikel von Michael Hannan und John Freeman, der 1977 unter dem Titel „The Population Ecology of Organizations“ im *American Journal of Sociology* erschienen ist (Hannan / Freeman 1977). Seither hat sich auf der Basis dieser Überlegungen eine eigene theoretische Richtung etabliert, die vor allem in der angelsächsischen Welt die organisationswissenschaftliche Diskussion stark beeinflusst hat (Hannan / Pólos / Carroll 2007).

Um beantworten zu können, warum neue Branchen entstehen, woran sich Firmen orientieren müssen, um auf dem Markt erfolgreich zu sein, und welche Faktoren dafür verantwortlich sind, dass Firmen wieder vom Markt verschwinden, entwickelten die Bevölkerungsökologen einige zentrale Begrifflichkeiten, hinter denen jeweils recht komplexe theoretische Annahmen standen. Diese theoretischen Annahmen erlauben es, Wahrscheinlichkeiten für die Reaktion von Firmen, Märkten und vor allem auch von betroffenen „Stakeholdern“ (etwa Mitarbeitern, Führungskräften, Kunden, Lieferanten, Mitbewerbern, Aufsichtsbehörden, Medien etc.) modellhaft zu prognostizieren.

Das vielleicht wichtigste Konzept in diesem Zusammenhang ist die „Trägheit“ (*inertia*) einer Organisation, die von den Initiatoren eines Veränderungsprozesses gerne als Hauptproblem identifiziert wird, wenn es darum geht, Veränderungen gegen Widerstände durchzusetzen. Doch anders als die meisten Propheten des Wandels zu dieser Zeit sahen die Bevölkerungsökologen in einer gewissen Form von Trägheit einen wichtigen Schutzmechanismus gegen eine bestimmte Form von Veränderungsbemühungen – von Veränderungsbemühungen nämlich, die bei dem Versuch, die Schwä-

chen einer Organisation zu verringern, auch ihre Stärken in Frage stellen (Hannan / Pólos / Carroll 2004). Und zu diesen Stärken gehören häufig auch Faktoren, die gewissermaßen den „Kern“ oder die „Seele“ einer Organisation ausmachen und damit für die Mitglieder der Organisation, aber auch für weitere Stakeholder einen wesentlichen Grund darstellen, sich mit der Organisation zu identifizieren, ihr gegenüber loyal zu sein oder sie für leistungsfähig und notwendig zu halten. Doch Veränderungsprozesse, welche die Identifikation der Mitarbeiter mit ihrer Organisation beschädigen, Veränderungsprozesse, die keine Rücksicht auf die bisherigen Vorstellungen nehmen, was das „Wesen“ einer Organisation ausmacht, oder Veränderungsprozesse, die den grundlegenden Charakter der Organisation in Frage stellen, gehen das Risiko ein, dass die Mitarbeiter, aber auch andere Akteure (Kunden, Lieferanten etc.) nachhaltig verunsichert sind und die reformierte Organisation buchstäblich nicht mehr wiedererkennen. Solche Veränderungsprozesse können eine Organisation so nachhaltig belasten, dass unter den Bedingungen der Marktkonkurrenz ihr Bestand in Gefahr gerät.

So lief in einer Zeit, in der der „Mainstream“ der Managementliteratur und der Beraterbranche nicht müde wurde, das hohe Lied der ständigen Veränderung zu singen, ein von Managern, Beratern und Bestsellerautoren nur wenig beachteter, deutlich skeptischerer Diskussionsstrang in der organisationswissenschaftlichen Fachwelt, der sich zwar nicht pauschal gegen Veränderungsprozesse wandte, wohl aber auf die teilweise erheblichen Kosten und Risiken hinwies, die insbesondere dann zu erwarten sind, wenn man versucht, Veränderungen durchzusetzen, ohne verstanden zu haben, wo die Belastungsgrenzen einer Organisation liegen und welche Faktoren für das reibungslose Funktionieren der Organisation besser unverändert bleiben sollten.

Der deutsche Organisationswissenschaftler Arndt Sorge verfasste gemeinsam mit dem niederländischen Wirtschaftswissenschaftler Arjen van Witteloostuijn im Jahre

2004 einen Aufsatz, der die unreflektierte Veränderungsbegeisterung von Managern und Beratern einer harschen Kritik unterzog und damit die Debatte weiter intensiviert (Sorge / van Witteloostuijn 2004). Die fachwissenschaftliche Debatte, die sich im Laufe der vergangenen zehn Jahre zu diesem Punkt weiter entwickelte, konnte sich u. a. auch auf einige empirische Arbeiten stützen, die gezeigt hatten, dass ein erheblicher Teil der Veränderungsbemühungen keineswegs die erwarteten Erfolge zeitigte und recht häufig sogar die Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit der untersuchten Organisationen verschlechterte, anstatt sie zu verbessern (so etwa Collins 1998; Burke 2002; Elsass / Veiga 1994; Pólos / van Witteloostuijn 2004; Sturdy / Grey 2003).

Veränderungsprozesse in der Polizei

Es ist unmittelbar einsichtig, dass die Ergebnisse der Bevölkerungsökologie nicht eins zu eins auf die Polizei übertragen werden können, denn anders als ein Unternehmen unter den Bedingungen der Marktkonkurrenz kann die Polizei nicht von Konkurrenzunternehmen aus dem Markt gedrängt werden. Doch auch eine Polizei kann durch unzureichend durchdachte und unsensibel implementierte Veränderungsprozesse in eine kritische Lage gebracht werden – in eine Lage, in der die Leistungsfähigkeit der Organisation durch die Veränderung nicht besser wird, sondern schlechter. Schlechter vor allem dann, wenn die Mitarbeiter die Veränderung nicht akzeptieren, weil sie in wesentlichen Teilen ihrer Berufsidentität verunsichert sind und dabei das Gefühl haben, dass sich ihre Organisation von dem entfernt, was sie in den Augen der Mitarbeiter sein sollte. Aussagen von Mitarbeitern, die auf eine solche Entfremdung hindeuten, sind etwa: „Das ist nicht mehr meine Polizei“ oder „Die da oben wissen überhaupt nicht, wie es bei uns an der Basis aussieht“. Solche Aussagen müssen selbstverständlich immer in den jeweiligen Kontext eingeordnet werden, denn bis zu einem gewissen Grad ist die Kritik an „denen da oben“ auch immer taktisch und gehört somit in jeder Organisation zum Alltag. Doch kann die Kritikbereitschaft der Basis

Das heikle Geschäft der Modernisie- rung

nicht immer mit dem lapidaren Hinweis auf eine (in der Polizei? Im öffentlichen Dienst? In Deutschland?) angeblich vorherrschende „Jammerkultur“ abgetan werden, denn nur zu oft stehen auch sehr berechnete Anliegen der Beschäftigten dahinter. Bedürfnisse nach Berechenbarkeit etwa oder nach Fairness, nach Beteiligung und Sorgfalt, Sensibilität und einem guten Gespür für die Erfordernisse der praktischen Arbeit in den Dienststellen vor Ort.

Besonders kritisch sind solche Veränderungsprozesse dann, wenn sie zum Ziel haben, die Ausrichtung, die Mission, die grundsätzliche Strategie oder das organisationale Paradigma der Organisation zu verändern (Christe-Zeyse 2006c). Typisch ist das bei Anstrengungen, die Organisation zu „modernisieren“, denn damit ist sehr häufig nicht gemeint, die Organisation durch kleinere Verbesserungen Schritt für Schritt in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben besser zu erfüllen, sondern mit dem Ziel der Modernisierung soll in der Regel die grundsätzliche Art und Weise, wie in einer Organisation gearbeitet wird, verändert werden. Unter dieser Art von Modernisierungsdruck stehen die meisten Polizeien Europas. Am grundlegendsten davon betroffen sind zweifellos die Transformationsgesellschaften Ost- und Südosteuropas, deren Polizei sich von einem mit sehr weitreichenden Befugnissen ausgestatteten und demokratisch nicht kontrollierten, bewaffneten Organ der Staatsmacht in eine bürgernahe und demokratisch kontrollierte Polizei verwandeln soll, die obendrein auch noch den Grundsätzen von Professionalität und Integrität verpflichtet zu sein hat, wie sie etwa im Europäischen Kodex der Polizeiethik niedergelegt sind.

Doch auch Polizeiorganisationen Mittel- und Westeuropas sind von Paradigmenwechseln betroffen, die den Beamtinnen und Beamten einiges an Anpassungsleistung aufbürden. So wurden etwa die niederländische Polizei im Jahr 1993 und die belgische Polizei im Jahr 2001 drastisch umorganisiert, was sich auch auf die Rolle der Polizei in der Gesellschaft, auf Abläufe,

Unterstellungsverhältnisse, Kommunikationsstrukturen, die Art und Weise der Zusammenarbeit mit anderen staatlichen und kommunalen Stellen, auf Arbeitsschwerpunkte und Strategien auswirkte. Die Einführung von Managementmethoden aus der Privatwirtschaft (Jann 2003; KGSt 1993) in die Polizei hat in anderen Ländern – so auch in Deutschland – ebenfalls Irritationen ausgelöst und Anlass zu der Befürchtung gegeben, dass einige wesentliche Werte der Polizei bzw. des öffentlichen Dienstes auf dem Altar der Effektivität und Effizienz geopfert werden sollten (Christe-Zeyse 2007).

Ziele des Forschungsprojekts COMPOSITE

Nach mehreren Jahren intensiver Forschungstätigkeit in verschiedenen Polizeiorganisationen Deutschlands (Christe-Zeyse 2005, 2006b; Jacobs / Runde / Seeberg / Christe-Zeyse / Barthel 2004; Jacobs / Keegan / Christe-Zeyse / Seeberg / Runde 2006; Jacobs / Keegan / Christe-Zeyse 2007; Jacobs / Christe-Zeyse / Keegan / Pólos 2008) entwickelte ein Forscherteam aus Deutschland, den Niederlanden und Großbritannien vor rund drei Jahren ein Forschungskonzept, das mehrere Ziele verfolgte: Zum einen sollte es die Faktoren identifizieren, die Veränderungsprozesse in der Polizei zum Erfolg oder zum Misserfolg werden lassen. Zum anderen sollte es ein Modell erzeugen, mit dem die Schwierigkeiten, auf die man bei komplexeren Veränderungsprozessen fast zwangsläufig stößt, theoretisch befriedigend erklärt werden können. Drittens sollten die empirischen Arbeiten auch einen länderübergreifenden Vergleich erlauben. Und viertens sollte das Projekt konkrete Schlussfolgerungen produzieren, die es den politischen und administrativen Entscheidungsträgern, den Verantwortlichen auf den Führungsebenen, den Projektleitern und auch der mittleren Führungsebene erlauben, Veränderungsprozesse in Zukunft so zu konzipieren, zu organisieren und umzusetzen, dass die Chancen, den Veränderungsprozess erfolgreich zum Ab-

schluss zu bringen, deutlich höher sind als bisher.

Hieraus entwickelte sich ein Forschungsantrag im Rahmen des FP 7-Forschungsrahmenprogramms der Europäischen Union, der im Jahr 2009 eingereicht und im Frühsommer des Jahres 2010 von der EU bewilligt wurde. Der offizielle Name des Projekts lautet Comparative Police Studies in the EU (COMPOSITE). Konsortialführer des Projekts ist die Erasmus-Universität Rotterdam, vertreten durch das dortige Erasmus Research Institute of Management (ERIM). Neben der Erasmus-Universität Rotterdam sind an dem Forschungsprojekt noch 14 weitere Institutionen aus zehn europäischen Ländern beteiligt:

- Universität Antwerpen (B)
- Masaryk Universität, Brno (CZ)
- Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg, Oranienburg (D)
- Fraunhofer Institut für Angewandte Informationstechnik FIT, St. Augustin (D)
- Capgemini Telecom Media Defense, Paris (F)
- Centre de Recherches Sociologiques sur les Droits et Institutions Pénales, Paris (F)
- Fondazione per la Ricerca sulla Migrazione e sulla Integrazione delle Tecnologie FORMIT, Rom (I)
- Universität St. Kliment Ohridski, Skopje / Bitola (MK)
- Universität Utrecht (NL)
- Polizeiakademie, Apeldoorn (NL)
- Babeş-Bolyai Universität, Cluj (RO)
- ESADE Business School, Barcelona (SP)
- Universität Durham (UK)
- Universität Sheffield (UK)

Die Projektleitung wird von einem sechsköpfigen Projektmanagement-Team wahrgenommen, das sich aus der Projektkoordinatorin und einem FP 7-Spezialisten der Universität Rotterdam, aus zwei Vertretern der Universität Durham und jeweils einem Vertreter der Universität Antwerpen und der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg zusammensetzt.

Um die kontinuierliche Rückkoppelung mit der polizeilichen Praxis sicherzustellen, wurde ein sog. End User Board eingerichtet, in dem leitende Polizeibeamte aus den beteiligten Ländern vertreten sind. Dieses Gremium soll sich zwei Mal im Jahr treffen und gewissermaßen als die „Stimme der polizeilichen Praxis“ dienen. Die Mitglieder des End User Boards werden jeweils über die wesentlichen Schritte des Projekts, über die grundlegenden methodischen Entscheidungen und über Zwischenergebnisse zeitnah informiert und um ihre Kommentare und Verbesserungsvorschläge gebeten. Sie sollen damit verhindern helfen, dass sich die Forschungsmethodik, die Fragestellungen, die Hypothesenbildung oder die theoretischen Schlussfolgerungen zu weit von der polizeilichen Praxis entfernen.

Eine zentrale Rolle in der Projektorganisation spielt darüber hinaus das sog. Strategic Advisory Board. Diesem Gremium gehören Mitglieder der obersten Entscheidungsebenen aus den zehn europäischen Ländern an, in der Regel Abteilungsleiter aus den zuständigen Ministerien oder Behördenleiter. Dieses Gremium trifft sich einmal im Jahr und dient als hierarchisch sehr weit oben angesiedeltes Review-Organ, das dafür sorgt, dass die legitimen strategischen Interessen der nationalen Polizeiorganisationen gewahrt bleiben. Es soll zum anderen aber auch sicherstellen, dass die Forschungsergebnisse dort ankommen, wo sie nach dem Willen der Europäischen Union und der Projektverantwortlichen ankommen sollen: bei den Entscheidungsträgern, die an oberster Stelle (mit) verantwortlich sind für die optimale Ausrichtung der ihnen anvertrauten Organisationen. Und nicht zuletzt dient dieses Gremium dazu, die erhebliche strategische Bedeutung, die das Projekt COMPOSITE nach dem Willen der EU-Kommission hat, auch durch die repräsentative Besetzung dieses Organs im europäischen Kontext zu dokumentieren.

Inhaltlich gliedert sich das Forschungsprojekt in insgesamt elf Arbeitspakete (AP) oder „Work Packages“. Hiervon beschäftigen sich vier Arbeitspakete mit den folgenden Querschnittsaufgaben:

Das heikle Geschäft der Modernisie- rung

- Projektmanagement
- Wissenschaftlich-methodische Koordination
- Verbreitung der Forschungsergebnisse (Dissemination)
- Informationssammlung sowie der Entwicklung von Trainings- und Beratungskonzepten.

Ein wesentliches Ziel des Forschungsprojektes, dem auch von der Europäischen Kommission eine große Bedeutung beigegeben wird, ist die Vermittlung der Forschungsergebnisse auch in die polizeiliche Fachwelt und die politische und allgemeine Öffentlichkeit hinein. Da Forschungsergebnisse häufig nur in wissenschaftlichen Fachzeitschriften publiziert werden, besteht die Gefahr, dass sich der Kreis derjenigen, die von diesen Ergebnissen erfahren, auf die wenigen Wissenschaftler beschränkt, die solche Zeitschriften lesen. Und dies sind aller Erfahrung nach nicht diejenigen, die Verantwortung tragen für die untersuchten Organisationen oder für die Umsetzung von Veränderungsprozessen. Aus diesem Grund wurde die Verbreitung der Forschungsergebnisse als eigenes Arbeitspaket gestaltet und mit den entsprechenden Ressourcen versehen. Verbreitungskanäle sind in erster Linie die Internetseite des Projekts (composite-project.eu), Publikationen in wissenschaftlichen und polizeilichen Zeitschriften, aber auch in Zeitungen und Zeitschriften für ein sehr viel breiteres Publikum. Hinzu kommen Konferenzen und Symposien, Fachtagungen und Fortbildungsveranstaltungen, Referate und Vorträge in Behörden und Dienststellen, auf Seminaren der Europäischen Polizeiakademie CEPOL oder vergleichbaren nationalen oder supranationalen Institutionen. Doch die Verantwortungsträger in Politik und Polizei sollen die Forschungsergebnisse nicht nur erfahren, sondern sie sollen auch in die Lage versetzt werden, hieraus Schlussfolgerungen zu ziehen. Hierzu sollen Trainings- und Beratungskonzepte entwickelt werden, die sowohl im nationalen als auch im internationalen Rahmen (etwa über die Europäische Polizeiakademie CEPOL) angeboten werden sollen.

Neben den vier Arbeitspaketen, die Querschnittsaufgaben zum Inhalt haben, unterteilt sich das Forschungsprojekt in sieben weitere Arbeitspakete, in denen die empirischen Fragestellungen bearbeitet werden. Diese Arbeitspakete bilden den eigentlichen wissenschaftlichen Kern des Projekts und sollen deshalb im Folgenden etwas eingehender vorgestellt werden:

Die empirischen Arbeitspakete

- AP 1: Analyse der Veränderungsnotwendigkeiten für die Polizeien Europas

In Arbeitspaket 1 werden die für die Polizeiorganisationen Europas relevanten Herausforderungen und Veränderungsnotwendigkeiten, die auf politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und rechtliche Faktoren zurückgehen, einer eingehenden Analyse unterzogen. Ziel ist es dabei, die Gemeinsamkeiten, aber auch die Unterschiede in den Themen, die in den unterschiedlichen Ländern Europas auf der polizeipolitischen Agenda stehen, zu identifizieren und in einem weiteren Schritt auch Aussagen darüber zu machen, ob diese Herausforderungen auch gleich, ähnlich oder unterschiedlich definiert werden. Vorläufig ist – wie oben bereits angedeutet wurde – noch keineswegs klar, ob etwa hinter dem Erfordernis, eine Polizei zu „modernisieren“, ein gemeinsames Verständnis von moderner Polizeiarbeit steht.

Hinter diesem Arbeitspaket steht die Hypothese, dass Organisationen in einem Umfeld agieren, das bestimmte Anforderungen an sie stellt, auf die sie reagieren müssen. Organisationen befinden sich in einem ständigen Prozess des Abgleichens, ob die Art und Weise, wie sie auf Veränderungen der Umwelt reagieren, angemessen ist oder nicht, und Veränderungsprozesse sind in der Regel Versuche, die Organisation besser zu befähigen, auf diese Veränderungen zu reagieren. Formuliert etwa die Gesellschaft die Anforderung an die Polizei, sich bürgerfreundlicher und kundenorientierter zu verhalten, so wird die Polizei früher oder später anfangen, sich mit dieser Anforderung auseinander zu setzen. Dies kann sich

etwa in der Einrichtung von Revierdiensten oder Community Policing-Konzepten auswirken, aber auch in der Ausweitung von Fußstreifenfertigkeiten gegenüber der motorisierten Streife, in Modifikationen in der Aus- und Fortbildung oder in der Einrichtung von Ansprechpunkten an bestimmten Orten. Oft werden an die Polizei aber auch Anforderungen gestellt, die sich widersprechen, etwa wenn die Forderung nach besserer Präsenz mit der Anforderung kollidiert, Stellen zu sparen, um den Staatshaushalt zu entlasten. Oder wenn die Anforderung, die subjektive Sicherheit durch vermehrte Präsenz zu erhöhen, mit dem Anspruch kollidiert, als „anständiger“ und Steuern zahlender Bürger von allzu hartnäckigen Polizeikontrollen verschont zu bleiben.

Im Sprachgebrauch der Organisationswissenschaftler bezeichnet man die Anpasstheit einer Organisation an ihre Umwelt mit dem Begriff „Fit“, der sich ins Deutsche wohl am besten mit „Passung“ übersetzen lässt (Siggelkow 2001, 2002; Burton / Lauridsen / Obel 2002; Parker / van Wittelloostuijn 2010). Eine Organisation, die gut auf die Anforderungen ihrer Umwelt reagieren kann, eine Organisation, die das bringt, was die Umwelt von ihr erwartet, hat eine gute Passung. Unter Marktbedingungen gelten Unternehmen mit einem hohen Maß an Passung als konkurrenzfähig, „gut im Geschäft“ und profitabel. Außerhalb eines konkurrenzwirtschaftlich organisierten Marktes gelten Organisationen mit einem guten „Fit“ als leistungsfähig und kunden- bzw. bürgernah, als effektiv und effizient.

Kommt es zu einem „Misfit“, hat die Organisation Schwierigkeiten, den Anforderungen ihrer Umwelt gerecht zu werden. Bei Unternehmen äußert sich dies in mangelnder Akzeptanz ihrer Produkte, sinkenden Umsatzzahlen, schwindenden Marktanteilen, Zahlungsproblemen und Insolvenzrisiken. Bei Organisationen außerhalb der marktwirtschaftlichen Konkurrenz äußert sich ein „Misfit“ darin, dass Organisationen immer wieder grundsätzlich in die Kritik geraten, dass sich im öffentlichen Diskurs (in den Medien, in der Politik) Unmut über ihre

Leistungsfähigkeit laut macht, dass die Akzeptanz der Bevölkerung nachlässt, dass die Organisation als Arbeitsgeber unattraktiver wird und sich Leistungsträger weg bewerben. Solche Entwicklungen führen in der Regel auch zu einem merkbaren Rückgang von Effektivität und Effizienz – vor allem dann, wenn eine solche Organisation sowohl vom Engagement ihrer Mitarbeiter als auch von der Kooperationsbereitschaft ihrer Umwelt abhängt. Einige staatliche bzw. öffentliche Sektoren der europäischen Länder haben zumindest teilweise solche Phasen bereits durchgemacht; einige haben sie besser bewältigt, bei anderen ist die Leistungsfähigkeit bei ihren Kunden oder in Teilen der Bevölkerung nach wie vor umstritten.

■ AP 2: Analyse der Fähigkeit, auf Herausforderungen zu reagieren

Auf der Grundlage der im Arbeitspaket 1 identifizierten Herausforderungen analysiert Arbeitspaket 2 die Fähigkeiten von Polizeien, ihre „Passung“ mit der Umwelt zu verbessern. Hierbei stützen sich die Forscherteams auf ihre weitreichenden Erfahrungen bei der Analyse von Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken (SWOT), wie sie mit Bezug auf andere Organisationen bereits durchgeführt wurden (Barney 1991, 1995; Maijor / van Wittelloostuijn 1996, Armstrong / Shimizu 2007; Newbert 2007).

Die Literatur bietet hierzu eine Fülle von empirischen Studien und ein mittlerweile recht ausgearbeitetes Instrumentarium, um die Fähigkeiten einer Organisation zu bewerten, auf Veränderungen ihrer Umwelt dynamisch reagieren zu können. In der Fachwelt spricht man dabei von den *dynamic capabilities* einer Organisation (Eisenhardt / Martin 2007; Teece / Pisano / Shuen 1997; Pablo / Reay / Dewald / Casebeer 2007). Variablen, die hierbei eine Rolle spielen, sind etwa die Geschwindigkeit und Konsequenz, mit der eine Organisation auf veränderte Rahmenbedingungen reagiert und die entsprechenden Leitungsentscheidungen umsetzt. Relevant sind aber auch die Quantität und Qualität der personellen

Das heikle Geschäft der Modernisie- rung

Ressourcen, die eine Organisation in solche Veränderungsprozesse steckt, oder die Verfügbarkeit eines modernen Projektmanagements oder der erforderlichen technischen Mittel. Zu nennen wäre aber auch die Fähigkeit, externe Unterstützung zu mobilisieren oder Rahmenbedingungen (etwa gesetzliche Regelungen oder die Ausstattung mit Haushaltsmitteln) zu verändern. Teil des Arbeitspakets 2 ist auch die Identifizierung von „Best practices“ bei der Bewältigung von Herausforderungen an eine Polizeiorganisation.

- AP 3: Analyse der Kommunikationsstrukturen

Die „Passung“ einer Organisation mit ihrer Umwelt ist in der heutigen Zeit sehr viel stärker als früher eine Frage der Kommunikation. In Zeiten hochkomplexer Organisationen und hochkomplexer Aufgaben kommt der Fähigkeit, Informationen sinnvoll und effizient aufzunehmen, zu verarbeiten und an die richtigen Stellen zu leiten, eine zentrale Bedeutung zu. Dies trifft gerade auch auf die Polizei zu, in der die Informationssteuerung oft das zentrale organisatorische Problem ist. Und schaut man sich die Fälle an, in denen die Polizei in die Kritik geraten ist, sind das neben Fällen von Gewalt, Korruption oder Rechtsbruch häufig Fälle, in denen etwa in einem spektakulären Kriminalfall herauskam, dass die Polizei eine Information eigentlich bereits hatte, diese aber nicht verfügbar war, um den Fall zu lösen. „Wenn Siemens wüsste, was Siemens weiß“ ist ein mittlerweile häufig zitierter Spruch eines ehemaligen Vorstandsvorsitzenden dieses Konzerns, der jedoch auf große Polizeiorganisationen sicherlich genauso gut anzuwenden wäre.

Eine Organisation wie die Polizei empfängt von allen Seiten Informationen: von Bürgern, Kollegen, aus dem Ministerium oder der Fachaufsichtsbehörde, aus der Justiz, den Kommunen, von anderen staatlichen Stellen, aus dem Internet, aus dem Ausland, von Europol und Interpol usw. Und diese Informationen kommen nicht über eine zentrale Schleuse in die Organisation, sondern gewissermaßen durch alle „Poren“ in der Membran, welche die Grenze zur

Umwelt bildet. Organisationen müssen sich dieser Herausforderungen stellen und tun das auch. Regelungen werden erlassen und Informationswege definiert, Besprechungen werden abgehalten, Vorgänge wandern von Büro zu Büro, Mails werden verschickt und Telefonate geführt, Informationen werden in Intranets eingestellt, oder Laufwerke werden eingerichtet, auf die Einzelne, Gruppen oder alle Zugriff haben.

Diese technischen Möglichkeiten verändern die Organisation stärker, als man sich dessen oft bewusst ist. Mails ersetzen ja nicht nur den herkömmlichen Aktenvermerk oder das Telefonat, sie machen die Kommunikation über weite Strecken nicht nur konkurrenzlos schnell, billig und unabhängig von der direkten Verfügbarkeit des Gegenübers, sie schaffen auch ein Mittel, Information sehr einfach und auch noch nach langer Zeit nachvollziehbar zu machen. Auch dieser Umstand verändert die Zusammenarbeit, denn das Argument „das hat mir nie jemand erzählt“ ist leicht zu entkräften, wenn der Kollege die vor einiger Zeit versandte Mail hervorzieht.

Kommunikationsstrukturen lassen sich beobachten, analysieren und beschreiben, sie lassen sich bewerten und vergleichen. Die Forscher im Arbeitspaket Nr. 3 werden sich die Informations- und Kommunikationsstrukturen beschreiben lassen, werden an Besprechungen teilnehmen und Intranetseiten analysieren, sie werden Polizeibeamtinnen und -beamte fragen, wie oft sie an Besprechungen teilnehmen und wie viel sie telefonieren, wie viele Schriftstücke oder E-Mails sie täglich empfangen und versenden, sie werden versuchen, den Lauf einer Information oder einer Akte durch die Organisation nachzuzeichnen und vieles andere mehr. Auf dieser Grundlage wird eine Typologie von Kommunikationsstrukturen erstellt, die es erlaubt, Organisationen im Hinblick auf ihren Umgang mit Kommunikation und Information zu klassifizieren.

- AP 4: Analyse der technischen Herausforderungen und Trends, die sich auf die Polizeiarbeit auswirken

Technologische Neuerungen wirken inzwischen sehr stark auf die Polizeiarbeit. Ein erheblicher Teil bezieht sich auf die im vorigen Absatz geschilderte Kommunikationsstruktur einer Organisation, etwa mit Bezug auf die Rolle elektronischer Medien (Mails, Internet, Intranet, SMS, Mobiltelefone). Doch greift die Frage nach den technologischen Trends über den Kommunikationsaspekt hinaus. Die Möglichkeiten der Digitalisierung, der elektronischen Erfassung, Speicherung und Verarbeitung von Daten verändern zum einen die Polizeiarbeit, zum anderen aber auch das Verhältnis zwischen der Polizei und der Bevölkerung dramatisch. Was früher in Aktenmappen und Regalen lag, in Notizbüchern oder auf Karteikarten geschrieben war, ist heute in Datenbanken gespeichert und innerhalb kürzester Zeit zugänglich. Millionen von Datensätzen können in wenigen Sekunden durchsucht und mit anderen Datenbeständen abgeglichen werden. Einsatzleitrechner steuern die Einsätze von Streifenwagen, die wiederum zunehmend mit mobilen Computern, Navigationssystemen und Satellitenortung ausgerüstet werden. Moderne Analyseprogramme ermöglichen das Darstellen von Personenbezügen in kriminellen Organisationen; elektronische Unfalltypensteckkarten ersetzen die früher üblichen, großen Straßenkarten mit ihren unzähligen bunten Stecknadeln; die digitale erkennungsdienstliche Behandlung ermöglicht die Erfassung und Identifikation von Personenmerkmalen in Sekundenbruchteilen; die automatische Kennzeichenerkennung bietet die Möglichkeit, digital erfasste Kennzeichen mit den unterschiedlichsten Datenbeständen abzugleichen oder sogar Bewegungsbilder von Millionen von Kraftfahrzeugen zu erzeugen. Und nicht zuletzt verlässt sich die kriminalpolizeiliche Ermittlungsarbeit inzwischen sehr stark auf die Errungenschaften der modernen Kriminaltechnik, insbesondere auf deren Fähigkeit, Substanzen auch noch in mikroskopisch kleinen Mengen zu bestimmen und anderen Daten zuzuordnen.

Selbstverständlich variieren die technologischen Trends von Land zu Land. Das Aus-

maß, in dem etwa die englische Polizei von den Möglichkeiten der elektronischen Kennzeichenerfassung Gebrauch macht, ist in Deutschland (noch) undenkbar. Und von dem vielfach postulierten Ziel, jedem Polizeibeamten einen Zugang zu den polizeilichen Datenbeständen oder zur computergestützten Vorgangsbearbeitung zu verschaffen, sind einige Polizeien weiter entfernt als andere. Die Veränderungen zu untersuchen, die der Einsatz moderner Digitaltechnik in einer Organisation wie der Polizei bewirkt, trägt zweifellos zu einem deutlich besseren Verständnis von Veränderungsprozessen in dieser Organisation bei.

- AP 5: Untersuchung des Einflusses (organisations-)kultureller Faktoren auf die Veränderungsfähigkeit einer Polizeiorganisation

Dieser Teil des Forschungsprojektes ist aller Voraussicht nach der schwierigste. Es geht darum, den Einfluss kultureller und vor allem auch organisationskultureller Faktoren auf Veränderungsprozesse zu identifizieren und nach Möglichkeit auch zu messen. Zum Thema der spezifischen Organisationskultur der Polizei existiert inzwischen einiges an empirischen Studien, die es ermöglichen, einzelne Phänomene recht gut zu identifizieren und zu typisieren (Behr 2000, 2006; Chan 2003; Crank 2004; Lange / Schenck 2004; Manning 1997; Reichertz / Schroer 2003; Reuss-Ianni / Ianni 1983; Christe-Zeyse 2006b).

Eine zentrale Kategorie wird dabei das sein, was in einer Organisationskultur als selbstverständlich („taken for granted“) gilt, denn das ist gewissermaßen der „Kitt“, der die Organisationskultur – wie im Übrigen jede Kultur – zusammen hält. Soziale Gebilde, seien es Familien, Völker, Schulklassen, Kegelveereine oder Polizeiwachen funktionieren nur dadurch, dass es einen Bestand an Dingen gibt, die nicht hinterfragt werden müssen und die einfach funktionieren, ohne dass man sich etwas überlegen muss. Dazu gehören kulturelle Normen wie Tabus, moralische Werte, Höf-

Das heikle Geschäft der Modernisie- rung

lichkeitsregeln, ethische und religiöse Grundsätze, aber auch Vorstellungen über Qualität, Schönheit, Gerechtigkeit und vieles andere mehr. In einer Organisation wie der Polizei gibt es unzählige solcher „impliziter“ Normen, Grundsätze, Verhaltensformen, Anschauungen, Erfahrungswerte und Wahrnehmungsweisen, die den meisten Organisationsmitgliedern in der Regel nicht bewusst sind – eben gerade, weil sie selbstverständlich sind. Sie werden erst dann bewusst, wenn jemand dagegen verstößt oder wenn der Eindruck entsteht, dass etwas, das vorher nicht selbstverständlich war, mit der Zeit selbstverständlich wird. Solche Veränderungen kultureller Selbstverständlichkeiten passieren oft als Folge größerer gesellschaftlicher Veränderungsprozesse, denken wir etwa an die Rolle der Frau, an die Einstellungen zur Homosexualität, an gesellschaftliche Normen bezüglich des Zusammenlebens unverheirateter Paare oder an die zunehmende Randständigkeit des Zigarettenrauchens.

Doch mitunter kollidieren Veränderungsvorhaben, die eigentlich ein ganz anderes Ziel haben, mit organisationskulturellen Selbstverständlichkeiten und stoßen nur aus diesem Grund auf Schwierigkeiten. Oben wurden bereits die Akzeptanzprobleme angesprochen, auf die die Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente gestoßen ist. Diese Schwierigkeiten lassen sich in Teilen nur dann verstehen, wenn man die Einführung von Philosophien, Grundsätzen und Instrumenten aus der Unternehmenswelt in die Polizeikultur als Verletzung organisationskultureller Selbstverständlichkeiten der Polizei versteht. Solche unternehmerischen Grundsätze sind etwa eine strikte Ergebnis- und Erfolgsorientierung mit der Zuweisung entsprechender Verantwortlichkeiten, die Konzentration auf ein sinnvolles Verhältnis von Aufwand und Ergebnis oder die Entlohnung nach Leistung. Im Kontext der „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ und im Kontext der spezifischen Grundsätze, die in der Polizeiarbeit gelten, werden solche Elemente nicht nur als fremdartig empfunden, sondern als dysfunktional, unge-

recht und als eklatanter Bruch mit bisher bestehenden Selbstverständlichkeiten des Polizeiberufs (Christe-Zeyse 2006a, 2006c, 2007, Lange / Schenck 2004).

Nur wer die organisationskulturellen Selbstverständlichkeiten kennt, kann auch beurteilen, ob ein Veränderungsprozess vor allem deshalb auf Widerstand stößt, weil er – gewollt oder ungewollt – gegen solche organisationskulturellen Selbstverständlichkeiten verstößt. Und nur wer dies berücksichtigt, hat die Chance, Veränderungsprozesse so zu gestalten, dass sie ein höheres Maß an Akzeptanz erzielen. Doch ist es nach wie vor schwierig, die beobachteten Phänomene dieser typischen Polizei- oder Polizistenkultur auch zu operationalisieren und damit messbar zu machen. Das Forscherteam wird den Versuch unternehmen, Skalen zu bilden mit Ausprägungen von Merkmalen, die für Polizeiorganisationen typisch sind, und diese über Ländergrenzen hinweg zu vergleichen. Solche Merkmale wären etwa Stärke des Professionsbewusstseins, Distanz zu unternehmerischen Werten, hierarchische Ausrichtung, Gehorsamsbereitschaft, Bürgernähe, Gewaltbereitschaft, Loyalität, Teamgeist, Maskulinität usw. Die genannten Items sind lediglich Beispiele und müssen im Rahmen des Arbeitspaketes natürlich noch sorgfältig ausgewählt, beschrieben und vor allem operationalisiert werden.

Ein wesentlicher Bestandteil dieses Arbeitspaketes ist zudem die Untersuchung, welche Auswirkungen solche Veränderungsprozesse auf die Leistungsfähigkeit der Organisation haben. Wie reagieren die Organisationsmitglieder, wenn Veränderungsprozesse dem zuwiderlaufen, was in der Polizei organisationskulturell als selbstverständlich gilt? Steigt die Krankheitsrate im Zuge eines Veränderungsprozesses signifikant an? Bewerben sich Beamte aus Organisation weg, die von dem Veränderungsprozess betroffen sind? Werden die Ergebnisse schlechter? Sinken die Stimmung und die Arbeits- und Berufszufriedenheit? Lassen sich Phasen in dem Veränderungsprozess identifizieren, in denen die

Stimmung wieder besser wird? Und wenn ja: Kann man diese Phasen identifizieren und diese Beobachtungen verallgemeinern? Finden sich identifizierbare Wendepunkte, also Punkte, an denen die Stimmung „kippte“ oder sich später wieder erholte?

- AP 6: Beschreibung und Analyse der Faktoren, die die spezifische Identität von Polizeibeamten ausmachen

Ähnlich komplex wie das vorherige Arbeitspaket ist Arbeitspaket Nr. 6, auf das es allerdings aufbaut. Fragen der professionellen Identität sind sehr eng mit Fragen der Organisationskultur verbunden, und die Operationalisierungen aus AP 5 können zumindest teilweise auch für dieses Arbeitspaket genutzt werden. Und so kann auch dieses Arbeitspaket auf die bereits angeführten polizeiwissenschaftlichen Arbeiten zurückgreifen, die sich in den vergangenen drei Jahrzehnten bereits eingehend mit Fragen der spezifischen Identität von Polizeibeamten beschäftigt haben (Reuss-Ianni / Ianni 1983; Manning 1997; Behr 2000; Chan 2003; Crank 2004; Christe-Zeyse 2006b). Allerdings liegen bis heute noch kaum interkulturell vergleichenden Studien vor.

Der Kern des Arbeitspaketes besteht aus einer sorgfältigen Analyse derjenigen Faktoren, die eine spezifische polizeiliche Identität ausmachen, sowie der Zusammenhänge und gegenseitigen Abhängigkeiten dieser Faktoren untereinander. Auch hier spielt wieder die Frage der richtigen Balance eine entscheidende Rolle: Die meisten Veränderungsprozesse haben zum Ziel, die Arbeit der Polizei effektiver und effizienter zu machen. Doch wenn ein solcher Veränderungsprozess die Identität von Polizeibeamten beschädigt, sie sich mit anderen Worten nicht mehr sicher sind, was genau es bedeutet, ein Polizist zu sein und ob sie noch diesem Bild entsprechen, leidet auf der anderen Seite genau die Effektivität und Effizienz, die durch den Veränderungsprozess verbessert werden sollte. Ein besonders prägnantes – und unvermeidbares – Beispiel ist die Transformation von einer

sozialistischen Diktatur in einen freiheitlichen Rechtsstaat. Polizeibeamte, die in dem vorherigen System sozialisiert wurden, stehen mit einer solchen grundlegenden Veränderung nicht nur vor der Notwendigkeit, sich an neue Rechtsgrundlagen und Verfahren zu gewöhnen, sondern sie müssen ihre Rolle als Polizist neu definieren. Dies gelingt dem einen recht gut, doch der andere sieht sich der Organisation, der er angehört, entfremdet und wird vor diesem Hintergrund die neue Rolle aller Wahrscheinlichkeit nach auch nicht sehr gut ausfüllen können.

Doch auch deutlich weniger dramatische Veränderungen können zu einer spürbaren Irritation der eigenen professionellen Identität führen. So stieß die Einführung von Ansätzen des Community Policing bei vielen Beamten auf Widerstand, weil sich die dialogorientierte Gemeinwesenarbeit nur schwer mit dem nach wie vor stark von maskulinen Rollenvorstellungen geprägten Bild des „crime fighters“ vereinbaren lässt. Ironische Bemerkungen über die Aufgaben derjenigen, die nach Ansicht „richtiger Polizisten“ den ganzen Tag „nur Omis betütern“ und „aufpassen, dass auf Spielplätzen keine Schnapsflaschen rumliegen“ (Originalzitate) zeigen, dass viele Polizeibeamte ein sehr festgefügtes Bild davon haben, was einen „richtigen Polizisten“ ausmacht und womit sich die Polizei „eigentlich“ beschäftigen sollte.

Vergleichbare Beobachtungen kann man machen, wenn man die Befindlichkeiten erforscht, die mit den Aufgabenverlagerungen zwischen Organisationen oder Teilorganisationen einhergehen. So hat etwa die seit über zehn Jahren in weiten Teilen der deutschen Polizei vollzogene Verlagerung der Sachbearbeitung einfach gelagerter Fälle von der Kriminalpolizei auf die Schutzpolizei und die zunehmende Integration der beiden Sparten zu einer nachhaltigen Irritation vieler Kriminalbeamter geführt. Der Eindruck, dass etwas, für das man selbst eine lange und gründliche Ausbildung genossen hat, nun von Schutzpolizisten gemacht wird, die möglicherweise nur eine kurze Einweisung in die entsprechende Tä-

Das heikle Geschäft der Modernisie- rung

tigkeit genossen haben, wirkt als Entwertung der eigenen Kompetenz und bei einigen fast schon wie eine narzisstische Kränkung. „Das wäre so, als dürfte jetzt eine Krankenschwester operieren“, sagte ein erfahrener Ermittler auf die Frage, wie er die Verlagerung bestimmter kriminalpolizeilicher Tätigkeiten auf die Schutzpolizei empfindet.

Selbstverständlich soll in diesem Zusammenhang nicht untersucht werden, ob diese Befindlichkeiten berechtigt sind oder nicht. Sondern in diesem Arbeitspaket geht es zuerst einmal nur um die Beschreibung, Erklärung und Analyse typischer Identitätsphänomene in der Polizei bzw. in ihren unterschiedlichen Teilorganisationen.

- AP 7: Rolle und Ausprägung von Führung in Veränderungsprozessen

Um die in den vorangegangenen Absätzen angesprochenen Aspekte der Veränderungsbereitschaft, der Organisationskultur und der professionellen Identität im Veränderungsprozess zu berücksichtigen, bedarf es einer kompetenten, d. h. sensiblen, aber auch ergebnisorientierten Führung. Führungskräfte in Veränderungsprozessen müssen einen mitunter heiklen Balanceakt bewerkstelligen: Sie müssen zum einen das angestrebte Ziel als einen attraktiven und erreichbaren Zustand kommunizieren, sie müssen aber zum anderen auch ausreichend Stabilität und Kontinuität vermitteln, um die durch die Veränderungen induzierten Verunsicherungen in der Belegschaft aufzufangen. Doch hierzu müssen die Führungskräfte eine ausreichend präzise Vorstellung davon haben, was den „Identitätskern“ ihrer Mitarbeiter ausmacht und wo sich ihre Mitarbeiter in diesem Identitätskern bedroht fühlen (könnten). Versuchen sie, die Veränderung durchzusetzen, ohne diese Aspekte zu berücksichtigen, wird die Mitarbeiterschaft Mittel und Wege finden, die (gefühlten) Bedrohungen ihrer beruflichen Identität abzuwehren oder doch zumindest abzumildern, und die Ziele des Veränderungsprozesses sind gefährdet. Sind die Führungskräfte aber zu stark darum besorgt, Befürchtungen erst gar nicht

aufkommen zu lassen, laufen sie Gefahr, alles beim Alten zu lassen und die geplante Veränderung dem Wunsch nach Stabilität zu opfern.

Arbeitspaket Nr. 7 untersucht die je nach kulturellem bzw. organisationskulturellem Hintergrund unterschiedlichen Führungsphilosophien und -praktiken in den jeweiligen europäischen Ländern, vergleicht sie und versucht, die (organisations-)kulturell bedingten Einflussgrößen zu identifizieren, zu beschreiben und auch zu vergleichen. Dabei soll auch herausgearbeitet werden, welche Art der Personalführung in dem jeweiligen (organisations-)kulturellen Kontext als nachgewiesenermaßen gut angesehen werden kann und welche Fehler in dem jeweiligen Kontext tunlichst vermieden werden sollten. Ein solcher Befund dürfte nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der zunehmenden internationalen polizeilichen Zusammenarbeit von Interesse sein.

Ausblick

Das Forschungsprojekt COMPOSITE nimmt sich eines Gegenstandes an, der bisher noch überraschend wenig erforscht wurde. Dies ist vor allem deshalb erstaunlich, weil zum einen der Aufwand, den Veränderungsprozesse in der Polizei verursachen, außerordentlich hoch ist, und zum anderen aber auch die Risiken, die mit solchen Veränderungsprozessen verbunden sind, erheblich sein können. Polizeiorganisationen sind im Allgemeinen sehr belastbare Organisationen: Polizeibeamte sind an „Kälte, Nässe, Angst“ gewöhnt und an das fatalistische Erdulden von Entscheidungen, die sie selbst für unsinnig halten. Viele von ihnen haben berufsbedingt ein eher pessimistisches Menschenbild und wundern sich nach eigener Aussage „über nichts mehr“. Sie kompensieren ihre Frustrationen oft mit Frotzeleien und einem sarkastischen Humor, sind aber auch stolz auf ihre Fähigkeit und die ihrer Organisation, „die Dinge dann doch immer wieder irgendwie hinzubekommen“.

Doch so robust die Polizei als Organisation mitunter auch wirken mag, so birgt die-

se (vermeintliche) Robustheit auch immer die Gefahr, dass die Abnutzungserscheinungen zu spät bemerkt werden und ein sich selbst verstärkender Abwärtstrend in Gang kommt. Die Organisationswissenschaftler sprechen in diesem Zusammenhang von „kaskadierenden Veränderungsfolgen“ (Hannan / Pólos / Carroll 2003a; Jacobs / Christe-Zeyse / Keegan 2007; Balogun 2006; Jacobs / Keegan / Christe-Zeyse 2007): Hat sich in einer Organisation erst einmal die Ansicht festgesetzt, dass etwa bestimmte grundlegende Fairnessnormen nicht mehr gelten oder dass „die da oben“ ja doch alles falsch machen, dann verändert sich auch die Wahrnehmung: Alle Vorfälle, die diese einmal festgefügte Ansicht (vermeintlich) bestärken, werden als Bestätigung dieser Ansicht wahrgenommen, und alle Vorfälle, die diese Ansicht entkräften könnten, werden ausgeblendet. Solche sich selbst bestätigenden Wahrnehmungsfehler erkennt man leicht an typischen Formulierungen wie etwa einem „das ist ja wieder typisch!“. Eine Organisation, in der sich die Ansicht verbreitet, dass „alles schlecht“ ist, nichts so richtig funktioniert, und „die da oben“ ohnehin nicht wissen, was wirklich los ist, hat ein Problem. Denn irgendwann hat sich diese Einstellung so verfestigt, dass „die da oben“ tatsächlich machen können, was sie wollen: Es ist immer das Falsche.

Doch so weit muss es nicht kommen. Wer weiß, wie Organisationen auf Veränderungen reagieren, kann diese so planen, organisieren und umsetzen und seine Ziele so kommunizieren, dass sie den organisationskulturellen Gegebenheiten Rechnung tragen. Solche Veränderungsprozesse können tatsächlich die Polizeiarbeit besser machen und werden von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auch akzeptiert. Und es gibt sie – die Führungskräfte, die mit viel Gespür für die „Seele“ der Organisation ihre Pläne Schritt für Schritt umsetzen. Geduldig und sensibel, aber bestimmt und mit einem langfristigen Ziel im Auge. Diesem Typus von Führungskraft sauber erhobene und wissenschaftlich plausibel begründete Erkenntnisse an die Hand zu geben, ist das Ziel von COMPOSITE.

Literatur

- Armstrong, C. E. / Shimizu, K. (2007): A Review of Approaches to Empirical Research on the Resource-Based View of the Firm. *Journal of Management*, 33 (6), S. 959-986.
- Balogun, J. (2006): Managing Change: Steering a Course Between Intended Strategies and Unanticipated Outcomes. *Long Range Planning*, 39, S. 29-49.
- Barney, J. B. (1991): Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*, 17 (1), S. 99-120.
- Barney, J. B. (1995): Looking Inside for Competitive Advantage. *The Academy of Management Executive*, 9 (4), S. 49-61.
- Behr, R. (2000): Cop Culture – Der Alltag des Gewaltmonopols. Männlichkeit, Handlungsmuster und Kultur in der Polizei, Opladen.
- Behr, R. (2006): Polizeikultur. Routinen – Rituale – Reflexionen. Bausteine zu einer Theorie der Praxis der Polizei, Wiesbaden.
- Burke, W. (2002): *Organization Change: Theory and Practice*. London.
- Burton, R. M. / Lauridsen, J. / Obel, B. (2002): Return on Assets Loss from Situational and Contingency Misfits: *Management Science* Vol. 48 (11), S. 1461-1485
- Chan, J. B. L. (2003): *Fair Cop: Learning The Art of Policing*. Toronto u.a.
- 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/M., S. 381-427.
- Christe-Zeyse, J. (2006a): Die Macht der Profession. Beobachtungen zum Selbstverständnis einer starken Kultur. In: Christe-Zeyse, Jochen (Hrsg.): *Die Polizei zwischen Stabilität und Veränderung – Ansichten einer Organisation im Wandel*. Frankfurt/M., S. 71-104
- Christe-Zeyse, J. (2006b): Neue Steuerung in der Krise? Ein Forschungsbeitrag zur Evaluation erfolgskritischer Faktoren in Reformprojekten der Polizei. In: Hoffmann (2006), S. 33-54.

- Christe-Zeyse, J. (2006c): Polizei und Management – Beobachtungen zu einem konfliktträchtigen Verhältnis. In: Barthel / Christe-Zeyse / Heidemann: Professionelle Führung in der Polizei. Jenseits des Führungsmythos und technokratischer Managementansätze. Frankfurt/M., S. 195-278
- Christe-Zeyse, J. (2007): Von Profis, Bürokraten und Managern. Überlegungen zu einer Theorie innerorganisatorischen Widerstandsverhaltens in der Polizei. In: Ohlemacher et. al., S. 175-202.
- Collins, D. (1998): *Organizational Change*. London.
- Crank, J. P. (2004): *Understanding Police Culture*. 2nd ed., o.O.
- Doppler, K. / Lauterburg, C. (2008): *Change Management. Den Unternehmenswandel gestalten*. 12. Aufl., Frankfurt / M., New York.
- Eisenhardt, K. M. / Martin, J. A. (2000): Dynamic Capabilities: What are They? *Strategic Management Journal*, 21 (10-11), S. 1105-1121.
- Elsass, P. / Veiga, J. (1994): Acculturation in Acquired Organizations: A Force-Field Perspective. *Human Relations*, 47/ (4), S. 431-453.
- Europäischer Kodex der Polizeiethik: [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/police_and_internal_security/documents/CO-POL\(2002\)10_Code%20PoliceEthics_German.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/police_and_internal_security/documents/CO-POL(2002)10_Code%20PoliceEthics_German.asp) (rev. Nov. 16th, 2010).
- Hannan, M. T. / Freeman, J. (1977): The Population Ecology of Organizations. *American Journal of Sociology*, 82 (5), S. 929-964
- Hannan, M. T. / Pólos, L. / Carroll, G. R. (2003a): Cascading Organizational Change. *Organization Science*, 14 (5), S. 436-482.
- Hannan, M. T. / Pólos, L. / Carroll, G. R. (2003b): The Fog of Change. *Administrative Science Quarterly*, 4 (3), S. 399-432.
- Hannan, M. T. / Pólos, L. / Carroll, G. R. (2004): The Evolution of Inertia. *Industrial and Corporate Change*, 13 (1), S. 213-242.
- Hannan, M. T., Pólos, L. / Carroll, G. R. (2007): Logics of Organization Theory: Audiences, Codes, and Ecologies. Princeton.
- Hoffmann, R. (Hrsg.) (2006): *Empirische Polizeiforschung VII: Evaluation in der Polizei*. Frankfurt/M.
- Jacobs, G. / Christe-Zeyse, J. (2005): Wenn's nicht fair ist, klappt's auch nicht. Gerechtigkeitspsychologische Überlegungen zur Stimmungslage in der Polizei. *Die Polizei*, 4, S. 99-103.
- Jacobs, G. / Christe-Zeyse, J. / Keegan, A. (2007): Der Masterplan und sein Weg durch die Organisation – Wie Verwaltungsreformen auf dem Polizeirevier ankommen. *Gruppendynamik und Organisationsberatung* 3, S. 282-294.
- Jacobs, G. / Christe-Zeyse, J. / Keegan, A. / Pólos, L. (2008): Reactions to Organizational Identity Threats in Times of Change – Illustrations From The German Police. *Corporate Reputation Review* 11 (3), S. 245-261
- Jacobs, G. / Keegan, A. / Christe-Zeyse, J. (2007): Eine Organisation begegnet sich selbst – Über die ungeplanten Folgen geplanter Veränderungen. In: Ohlemacher et al., S. 203-222.
- 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) S. 173-191.
- 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? *Polizei und Wissenschaft*, 2, S. 34-54.
- Jann, W. (2001). Neues Steuerungsmodell, in: Blanke, B. / Bandemer, S. / Nullmeier, F. / Wewer, G. (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Opladen, S. 82-92.
- 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.
- Maijor, S. / van Witteloostuijn, A. (1996): An Empirical Test of the Resource-Based

- Theory: Strategic Regulation in the Dutch Audit Industry. *Strategic Management Journal*, 17(7), S. 549-569
- Manning, P. K. (1997): *Police Work. The Social Organization of Policing*. 2nd ed., Prospect Heights.
- Manning, P. K. / Van Maanen, J. (eds.) (1978): *Policing: A View From the Street*. Santa Monica, CA.
- Newbert, S. L. (2007): Empirical Research on the Resource-based View of the Firm: An Assessment and Suggestions for Future Research. *Strategic Management Journal*, 28 (2), S. 121-146.
- Pablo, A. L. / Reay, T. / Dewald, J. R. / Casebeer, A. L. (2007): Identifying, Enabling and Managing Dynamic Capabilities in the Public Sector. *Journal of Management Studies*, 5, S. 687-708.
- Parker, S. C. / van Witteloostuijn, A. (2010): A General Framework for Estimating Multidimensional Contingency Fit. *Organization Science*, 21 (2), S. 540–553.
- Piderit, S. (2000). Rethinking Resistance and Recognizing Ambivalence. *The Academy of Management Review*, 25 (4), S. 783-795.
- Pólos, L. / van Witteloostuijn, A. (2004). Who Should Dare to Change? The Theory of Organizational Inertia. *The Netherlands Journal of Social Sciences*, 40 (3), S. 247-269.
- Ohlemacher, T. / Werner, J.-T. / Mensching, A. (Hrsg.) (2007): *Empirische Polizeiforschung VIII: Polizei im Wandel? Organisationskultur(en) und Organisationsreform in der Polizei*. Frankfurt/M.
- Reichert, J. / Schröder, N. (Hrsg.) (2003): *Hermeneutische Polizeiforschung. Studien zur Inneren Sicherheit Bd. 5*. Opladen.
- Reuss-Ianni, E. / Ianni, F. A. (1983): *Street Cops and Management Cops: The Two Cultures of Policing*. In: Punch, Maurice (ed.): *Control in the Police Organization*. Cambridge, S. 251-274.
- Siggelkow, N. (2001): Change in the Presence of Fit: The Rise, the Fall, and the Renaissance of Liz Claiborne. *The Academy of Management Journal*, Vol. 44, No. 4, S. 838-857.
- Siggelkow, N. (2002): Evolution toward Fit. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 47, No. 1, S. 125-159.
- 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, S. 1205-1231.
- Sturdy, A. / Grey, C. (2003): Beneath and Beyond Organizational Change Management: Exploring Alternatives. *Organization*, 10 (4), S. 651-662.
- Teece, D. / Pisano, G. / Shuen, A. (1997): Dynamic Capabilities and Strategic Management. *Strategic Management Journal*, 18 (7), S. 509-533.