



## Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Innenministerium NRW, 40190 Düsseldorf

An den Vorsitzenden  
des Innenausschusses  
Herrn Winfried Schittges MdL  
Platz des Landtags

40221 Düsseldorf

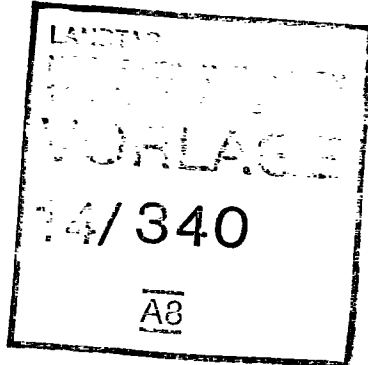
Haroldstraße 5, 40213 Düsseldorf

Bearbeitung: **MR'in Löchner**

Durchwahl (0211) 871 3304  
Fax (0211) 871 16-3304

Aktenzeichen  
43-58.08.01

3. April 2006



Neuordnung der Polizei;  
Wissenschaftlicher Evaluationsbericht zum Modellversuch „Andere  
Führungsstrukturen“ bei den Polizeipräsidiën Aachen und Köln durch Herrn  
Universitätsprofessor Dr. Jürgen Weibler, FernUniversität in Hagen

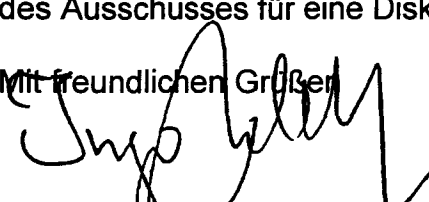
120 -fach

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

die Polizeipräsidiën Aachen und Köln arbeiteten, wie ich bereits berichtete, in der Zeit von April 2004 bis Dezember 2005 im Rahmen des von mir genehmigten Modellversuchs „Andere Führungsstrukturen“ in anderen Binnenorganisationsstrukturen als die übrigen Polizeipräsidiën. Der Modellversuch wurde wissenschaftlich evaluiert. Der von mir beauftragte Gutachter hat am 3. April 2006 seinen Evaluationsbericht vorgelegt, den ich in der Anlage mit der Bitte um freundliche Überlassung an die Mitglieder des Innenausschusses übersende. Der Bericht ist auch als download – Dokument zu beziehen über [www.polizei.nrw.de](http://www.polizei.nrw.de) (Rubrik „Aktuelles“).

Nach Abstimmung mit Herrn Prof. Dr. Weibler ist dieser gern bereit, den Mitgliedern des Ausschusses für eine Diskussion zur Verfügung zu stehen.

Mit freundlichen Grüßen

  
(Dr. Ingo Wolf MdL)



# **Andere Führungsstrukturen in Polizeipräsidiien**

von

Universitätsprofessor  
Dr. Jürgen Weibler

März 2006





Wissenschaftliches Evaluationsgutachten zum Modellversuch  
der Polizeipräsidien Aachen und Köln

- Einordnung, Befunde, Handlungsempfehlungen -



## Autor



Das vorliegende wissenschaftliche Evaluationsgutachten wurde von Univ.-Prof. Dr. Jürgen Weibler verfasst. Der Autor leitet seit 1998 den Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre, insb. Personalführung und Organisation an der FernUniversität in Hagen. In 2006 wurde er als einer von fünf Professoren zum Gründungssenator der Deutschen Hochschule der Polizei berufen.

Nach den beiden Diplom-Studiengängen der Volkswirtschaftslehre sozialwissenschaftlicher Richtung sowie der Psychologie an der Universität zu Köln erfolgte dort die Promotion zum Dr. rer. pol. Es folgten: Zweijährige Tätigkeit in einer internationalen Unternehmensberatung (Senior Consultant); Habilitation an der Universität St. Gallen (HSG) in Betriebswirtschaftslehre und mehrjähriger Forschungsleiter des Instituts für Führung und Personalmanagement (IFPM) an derselben Universität; Übernahme der Professur für Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung/Managementlehre an der Universität Konstanz; Gastprofessor an der Macquarie Graduate School of Management (MGSM), Sydney, 2004/2005.

Der Verfasser ist Autor zahlreicher theorie- und anwendungsorientierter Publikationen, u.a. in renommierten nationalen wie internationalen Fachzeitschriften, zu den verschiedensten Themen der Betriebswirtschafts- und Managementlehre ([www.fernuni-hagen.de/BWLPFO/](http://www.fernuni-hagen.de/BWLPFO/)).

## Vorwort

Die vom Innenministerium erbetene wissenschaftliche Evaluation des Modellversuchs „Andere Führungsstrukturen“ der Kreispolizeibehörden Aachen und Köln liegt hiermit vor. Sie erhebt den Anspruch, eine zutreffende und inhaltsreiche Aussage zum Modellversuch und seinen Auswirkungen abzugeben sowie hieraus erwachsende Schlussfolgerungen würdigend zu ziehen.

Das wissenschaftliche Gutachten ist so aufgebaut und formuliert, dass auch diejenigen davon profitieren können, denen die Entwicklung der im Fokus stehenden Polizeipräsidien nicht unmittelbar vertraut ist. Dies schließt die Diskussion sehr spezifischer Sachverhalte, wo es geboten war, nicht aus. Auf die extensive Hinzuziehung wissenschaftlicher Literatur habe ich zu Gunsten der Übersichtlichkeit und Verständlichkeit konsequent verzichtet. Dies ist natürlich nicht mit einem Verzicht auf eine theoretisch fundierte Herangehensweise und ein robustes methodisches Vorgehen zu verwechseln. Das Resultat ist eine ungewöhnlich facettenreiche Widerspiegelung des organisationalen Geschehens beider Polizeipräsidien.

Während des gesamten Evaluationsprozesses habe ich soviel problemspezifischen Sachverstand wie möglich authentisch einbezogen – unabhängig von Behördenart, Hierarchieebene oder Interessenslage. In den Polizeipräsidien wurde ich bei meiner Arbeit vorbehaltlos unterstützt. Die allseitige Aufgeschlossenheit war beispielhaft. Dafür danke ich der jeweiligen Behördenleitung, aber auch und vor allem meinen dortigen Ansprechpartnern. Einschließen in den Dank möchte ich die vielen Gesprächspartner, die mir ihre Zeit zur Verfügung stellten, genau wie die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der elektronischen und schriftlichen Befragung; es waren Tausende. All diese Personen sind es ja, die die Organisation beleben und letztendlich ihrer Bestimmung zuführen.

Ich selbst konnte meine wissenschaftliche Arbeit frei von jeglichen Vorgaben verrichten. Alles wurde im Sinne der Sache möglich gemacht. Für diese Erfahrung bedanke ich mich bei den hier nicht besonders hervorgehobenen Personen ganz herzlich.

Hemer, im März 2006

Univ.-Prof. Dr. Jürgen Weibler

## Inhaltsverzeichnis

<b>Autor</b>	<b>1</b>
<b>Vorwort</b>	<b>2</b>
<b>Abbildungs- und Tabellenverzeichnis</b>	<b>4</b>
<b>1. Zusammenfassung</b>	<b>5</b>
<b>2. Ausgangslage und Auftrag</b>	<b>12</b>
<b>3. Führungsstrukturen in den Polizeipräsidiën Aachen und Köln</b>	<b>13</b>
3.1 Hintergrund	13
3.2 Altorganisation	15
3.3 Neuorganisation (Modell)	17
3.4 Zwischenfazit	21
<b>4. Fundamente der wissenschaftlichen Evaluation</b>	<b>23</b>
4.1 Theoretische Grundlagen	24
4.2 Methodische Grundlagen	27
4.2.1 Evaluationsphilosophie und Evaluationsbesonderheiten	27
4.2.2 Evaluationsdesign	29
4.2.3 Evaluationsmethoden	30
4.3 Zwischenfazit	32
<b>5. Einordnung des empirischen Zugangs</b>	<b>33</b>
5.1 Leitgedanke	33
5.2 Dokumentenanalysen	33
5.3 Interviews	33
5.4 Teilnehmende Beobachtung	34
5.5 Prozesse und Kenngrößen	34
5.6 Online-Befragung (Web-Survey)	35
5.6.1 Entwicklung des Fragebogens	35
5.6.2 Fragebogeninhalt	38
5.6.3 Fragebogengüte	41
5.7 Schriftliche Befragung	43
5.8 Zwischenfazit	44
<b>6. Ergebnisse veränderter Führungsstrukturen</b>	<b>45</b>
6.1 Einleitende Bemerkungen	45
6.2 Erfolg des Modellversuches I: Analyse der Befragungsergebnisse	46
6.2.1 Prozedere und Interpretationshilfe	46
6.2.2 Analyseebene Gesamtbehörde	50
6.2.3 Analyseebene Führungskräfte/Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	53
6.2.4 Analyseebene Direktionen	59
6.2.5 Zwischenfazit	67
6.3 Erfolg des Modellversuches II: Analyse der Prozesse und Kenngrößen	71
6.3.1 Ausgangslage und Zielsetzung	71
6.3.2 Ergebnisse und Bewertung	72
6.3.3 Zwischenfazit	84
6.4 Erfolg des Modellversuches III: Polizeiinspektion Köln-Mitte	85
6.4.1 Ausgangslage und Zielsetzung	85
6.4.2 Ergebnisse und Bewertung	90
6.4.3 Zwischenfazit	101

6.5	Erfolg des Modellversuches IV: RegioManager (Flächenabdeckung)	102
6.5.1	Ausgangslage und Zielsetzung	102
6.5.2	Ergebnisse und Bewertung	105
6.5.3	Zwischenfazit	110
6.6	Erfolg des Modellversuches V: Staatsanwaltschaft	111
6.6.1	Ausgangslage und Zielsetzung	111
6.6.2	Ergebnisse und Bewertung	113
6.6.3	Zwischenfazit	119
6.7	Abschließende Würdigung	120
<b>7.</b>	<b>Handlungsempfehlungen</b>	<b>123</b>
7.1	Grundstruktur Direktionsmodell	123
7.2	Direktion Verkehrsunfallbekämpfung	126
7.3	Direktion Kriminalitätsbekämpfung	127
7.4	Direktion Zentrale Aufgaben	127
7.5	Direktion Wach- und Bezirksdienst (Polizeiinspektionen)	132
7.6	Leitungskonferenz	134
7.7	Strategie- und Kommunikations-Center des Polizeipräsidenten	135
7.8	Spitzenpositionen im Direktionsmodell	139
7.9	Polizeibehörden und Staatsanwaltschaft	141
7.10	Ordnungspartnerschaften	142
7.11	Personalentwicklung	142
7.12	Personalführung	143
7.13	Übertragbarkeit des Direktionsmodells	143
7.14	Steuerung von Transformationsprozessen (Wandel und Lernen)	146
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>148</b>
	<b>Anhang 1</b> – Organigramm der Polizeipräsiden Aachen und Köln (2005)	152
	<b>Anhang 2</b> – Organigramm der Polizeipräsiden Aachen und Köln (2003)	154
	<b>Anhang 3</b> – Organigramm der Polizeiinspektion Köln-Mitte (2004)	156
	<b>Anhang 4</b> – Elektronische und schriftliche Befragung (Beispiel-Items)	157
	<b>Anhang 5</b> – Herkunft des verwendeten Datenmaterials	160
	<b>Abbildungs- und Tabellenverzeichnis</b>	
	Abb. 1: Das Organisationsmodell der Polizeipräsiden Aachen und Köln	19
	Abb. 2: Organisationsmodell mit Organisationsdimensionen	25
	Abb. 3: Wirkungsziel und bedingende Einflussfaktoren	26
	Tab. 1: Top 3-Differenzen zwischen Modell- und Referenzbehörden (Einzelfragen)	56
	Tab. 2: Top 3-Differenzen zwischen Modellbehörden (Einzelfragen)	57
	Tab. 3: Top 3-Differenzen zwischen Modell- und Referenzbehörden (Einzelfragen-FK)	58
	Abb. 4: Das neue Organisationsmodell der Polizeiinspektion Köln-Mitte	86
	Tab. 4: Zusammenhang von Informationsgrad und Erfolgseinschätzung des Modellversuches bei den Staatsanwaltschaften Aachen und Köln	118
	Abb. 5: Modifiziertes Direktionsmodell (AC ohne SE)	132

## 1. Zusammenfassung

Die Polizeipräsidien Aachen und Köln haben im Zeitraum von April 2004 bis Dezember 2005 einen Modellversuch mit veränderten *Führungsstrukturen* durchgeführt. Bis Ende 2006 wurde ihnen die Fortführung ihrer Arbeit in den genehmigten Strukturen gestattet. Der einheitliche Modellversuch war einer ergebnisoffenen wissenschaftlichen Evaluation zu unterziehen. Diese Aufgabe wurde mir übertragen. Ich selbst war an der Initiierung, Planung und Umsetzung des Modellversuches in *keiner* Form beteiligt. Konkret wurde ich gebeten, gutachterlich mit wissenschaftlichen Methoden festzustellen, ob nach der Veränderung von Führungsstrukturen in den Polizeipräsidien Aachen und Köln nachweisliche Effekte auf das Organisationsgeschehen vorliegen. Diese möglichen Effekte sollten hinsichtlich ihres Zusammenhanges mit der Änderung von Führungsstrukturen überprüft und unter Einschluss von Handlungsempfehlungen gewürdigt werden. Der Verantwortliche sollte damit in den Stand versetzt werden, theoretisch wie empirisch begründete Folgerungen für seine Zwecke *eigenständig* ziehen zu können. Das Ergebnis dieses komplexen wissenschaftlichen Prüf- und Bewertungsprozesses liegt nun vor. Danach hat sich der Modellversuch in beiden Polizeipräsidien bewährt. Eine Übertragung des Direktionsmodells auf andere Polizeibehörden wird nachdrücklich empfohlen.

Vergegenwärtigen wir uns noch einmal den bisher gegangenen Weg. Die Polizeibehörden Aachen und Köln hatten in ihrer Alltagsarbeit substanzielle Beeinträchtigungen für eine effektive Bewältigung ihrer polizeilichen Aufgaben wahrgenommen. In einem aufwändigen und breit angelegten Verfahren identifizierten sie dann hierfür ursächliche Schwachstellen. Der im Kern alles verbindende Ausgangspunkt der diagnostizierten Probleme wurde in der damaligen Zweiabteilungsstruktur gesehen. Als besonders gravierend erwies sich die defizitäre Führungs- und Steuerungsmöglichkeit der Behördenleitung. Sie erschwerte eine strategische Schwerpunktsetzung und eine behördenweite, verbindliche Umsetzung einmal getroffener Entscheidungen. Des Weiteren wurden aus verschiedenen Gründen die nach unterschiedlichen Kriterien gebildeten Unterabteilungen problematisiert. Beispielsweise bereiteten uneinheitliche Verantwortlichkeiten für Verkehrs- und Kriminalitätsfragen, insbesondere bewirkt durch eine Aufgabenzersplitterung, große Sorge. Am auffälligsten mag dies dadurch zum Ausdruck kommen, dass die Verkehrsunfallbekämpfung, einer der drei Säulen des heutigen polizeilichen Kerngeschäftes, weder organisatorisch prägnant ausgewiesen war, noch eine Einheit von umfassender fachlicher Bearbeitung, Kompetenz und Verantwortung darstellte. Aber auch die Art und Weise der Ausübung der für die Bevölkerung unmittelbar erlebbaren Bezirksdienstleistung galt als gleichermaßen begrenzt effektiv wie begrenzt effizient.

Insgesamt wurden Verbindungen zwischen der grundsätzlichen Binnenstruktur einer Polizeibehörde und der strategischen wie operativen Arbeit einer Polizeibehörde gezogen. Die Bereitschaft zur Übernahme von Eigenverantwortung in Kenntnis der übergreifenden Behördenziele oder das kooperative Miteinander galten ebenfalls als verbesserungswürdig. Zudem wurden organisationssystematische Schwächen angeführt, beispielsweise die faktische Vermengung von Stabs- und Linienaufgaben (z.B. Abteilungsstab) und die Zuweisung vergleichbarer Arbeitsraten auf mehrere Stellen (Linie/Stab) oder Unterabteilungen. Beispielhaft seien des Weiteren die benannte Kleinräumigkeit im Dienststellenzuschnitt mit Auswirkungen auf die Flexibilität des Personaleinsatzes, die Personalführung und die Besetzung von Führungspositionen angeführt. Aber auch nicht ausgenutzte Möglichkeiten der Sekundärorganisation fanden Erwähnung (z.B. integrative Vernetzung verschiedener Ebenen).

Die als unbefriedigend erlebte Gesamtsituation wurde letztendlich vor allem auf die als ineffektiv und ineffizient erlebte strategische Führung und Steuerung sowie die hiermit im Zusammenhang gesehene Zweiabteilungsstruktur zurückgeführt. Und in der Tat sind aus wissenschaftlicher Sicht mit der (aus den übergeordneten Zielen abgeleiteten) Strategie und der Struktur die zentralen Bereiche einer Organisation angesprochen, die die Organisationswirklichkeit entscheidend prägen. Durch die Strategie werden ressourcenbindende Handlungsschwerpunkte durch die Organisationsspitze für die Gesamtorganisation gesetzt. Durch die Strukturgestaltung auf der zweiten Hierarchieebene wird das Denken und Handeln der Folgeeinheiten maßgeblich geprägt; dies gilt für Verhaltenserfordernisse und Verhaltensmöglichkeiten.

Dass die beiden Polizeipräsidien angesichts der skizzierten Situation über eine Änderung ihrer Führungsstrukturen nachgedacht haben, war folgerichtig. Die Entwicklung von Alternativen zum Jetzt gehört zum strategischen Alltagsgeschäft jeder Organisation. Alltagsgeschäft im weitesten Sinne ist es insofern, als viele Organisationen jeglicher Couleur einen gewaltigen Druck verspüren, auf die Vielfalt, Schnelligkeit und zunehmende Unvorhersehbarkeit des Wandels ihres Umfeldes immer wieder eine Antwort finden zu müssen. So liegt es auf der Hand, eine Bestandsaufnahme der eigenen Leistungsfähigkeit vorzunehmen und entsprechende Schlussfolgerungen zu ziehen.

Die Polizeipräsidien haben sich letztendlich auf ein gemeinsames Führungsstrukturmodell verständigt. Das Modell weist gegenüber der bisherigen Organisation einige Besonderheiten auf. Kristallisationspunkt ist eine veränderte Führungsorganisation und die damit korrespondierende Aufbauorganisation. Dabei ist das auffälligste Charakteristikum die Aufhebung der ehemaligen Zweiabteilungsstruktur „Gefahrenabwehr/Strafverfolgung“ (GS) sowie „Verwaltung/Logistik“ (VL). Parallel hierzu ist der an den ehemaligen Leiter GS angebundene Abteilungsstab aufgelöst. Die ehemals zweite Hierarchieebene



(Leiter GS/VL) verschmilzt mit der vormals dritten Hierarchieebene (diverse Unterabteilungen) und bildet eine neue Form heraus. Die zweite Hierarchieebene wird nun durch *Direktionen* gebildet.

Direktionen sind organisatorische Einheiten, die alle zusammenhängenden Aufgaben bündeln und hierfür entsprechende ergebnisverantwortliche Zuständigkeiten transparent ausweisen. Im konkreten Fall sind dies zunächst und vor allem die aktuell diskutierten polizeilichen Kernaufgaben (Einsatzbewältigung/Gefahrenabwehr, Verkehrsunfallbekämpfung und Kriminalitätsbekämpfung). Besonderer Erwähnung bedarf, dass mit der Direktion Verkehrsunfallbekämpfung (V) nun ein polizeiliches Kernprodukt einen gleichberechtigten Status auf oberster Leitungsebene erhält. Dies ist faktisch wie symbolisch ein Umbruch. Der produktbereichsorientierten Gliederung wird ein funktionsorientierter Querschnittsbereich „Zentrale Aufgaben“ beigelegt. Dieser beinhaltet sowohl genuin polizeiliche (Leitstelle, Lagebild, Sonderdienste; im PP Köln auch den ständigen Stab) als auch allgemein unterstützende Funktionen (Haushalt, Personal), wie sie im Prinzip im Verwaltungsbereich aller Leistungsorganisationen einer gewissen Größe anzutreffen sind.

Die integrative Verzahnung der Direktionen untereinander sowie mit der Behördenleitung wird bei grundsätzlichen und strategischen Fragen institutionell primär durch eine so genannte *Leitungskonferenz* mit garantiert. Diese ständige Einrichtung setzt sich aus den jeweiligen Direktionsleitern, dem Leiter der *Leitungsassistenz* sowie dem Polizeipräsidenten zusammen. Leitgedanke ist, gemeinsam eine verbindliche Vorstellung und abschließende Entscheidung über die Ausrichtung der Behörde angesichts sich verändernder Umfeldbedingungen zu erzielen, den Erreichungsgrad definierter Ziele transparent zu überprüfen und ansonsten die einzelnen Direktionen in hoher Eigenverantwortlichkeit operieren zu lassen: Zuschneidung der strategischen Aussagen für ihren Bereich, Bewältigung des hieraus erwachsenden operativen Geschäfts sowie des davon unabhängigen „Standardgeschäfts“. Tagesgeschäftliche Abstimmungen erfolgen durch die Direktionskonferenz sowie andere regelmäßige Gesprächsrunden. Die Leitungsassistenz soll wiederum als ständige Einrichtung das strategische Management der Behörde co-initiativ bzw. beratend unterstützen. Daneben wirkt sie im Umsetzungsprozess konzeptionell mit, befördert die Qualitätssicherung und das strategische Controlling und arbeitet der Leitungskonferenz inhaltlich aktiv wie auftragsgebunden zu. Die gesamtverantwortliche Leitung des Polizeipräsidenten samt seinem Recht zur Letztentscheidung bleibt unberührt. Abgesehen davon füllt er *strukturbedingt* noch stärker als bisher die Rolle eines aktiven, direkt in die Geschehnisse eingebundenen Behördenleiters aus. Daraus ergeben sich angereicherte Rollenerwartungen und Rollenerfordernisse auch für die unmittelbar nachgeordneten Direktionsleiter sowie einer Vielzahl weiterer Aufgabenträgerinnen und -träger.

Diese beschriebenen Veränderungen sollten, so die Absicht der „Modellbauer“, die effektive Steuerung der Behörde stärken, eine Revitalisierung bewirken und überprüfbare Erfolge ausweisen. Ob und inwieweit dieses gelang, oder ob sogar kontraproduktive, nicht intendierte Effekte auftraten, musste die wissenschaftliche Evaluation klären. Diese fühlte sich von Anfang an einem transparenten und ideenoffenen Vorgehen verpflichtet. Basierend auf theoretischen Überlegungen bezog sie die zentralen Pfeiler organisationaler Gestaltung „Strategie“, „Führung und Personalmanagement“, „Organisationskultur“, „Organisationsstruktur/Organisationsprozesse“ und „Ressourcen“ in ihre Analyse ein. Dabei bediente sie sich eines ungewöhnlich reichhaltigen Methodenarsenals zur Beantwortung ihrer Fragestellung: Dokumentenanalyse, Interviews, teilnehmende Beobachtung, elektronische wie schriftliche Befragung sowie Prozessanalysen und damit verbundene Kenngrößen. Die Evaluation konzentrierte sich zwar auf die Angehörigen der beiden Modellbehörden, wandte sich aber auch ausgewählten Anspruchsgruppen zu (Staatsanwaltschaft, Kommunen). Zu verschiedenen Punkten wurden vergleichende Angaben von so genannten Referenzbehörden ermittelt. Für die Stadt- und Flächenbehörde Aachen war dies das PP Recklinghausen und für die Großstadtbehörde Köln war dies das PP Düsseldorf.

Die im Detail reichen Ergebnisse zeigen, dass die Modellbehörden nach zu erwartenden Anfangsschwierigkeiten inzwischen in ihrem Direktionsmodell gedanklich und praktisch angekommen sind. Die beiden zentralen Ziele, Wiedererlangung einer klaren strategischen Führungsfähigkeit und Aufbau einer leistungsfördernden und integrierenden Organisationsstruktur, sind nachweislich erreicht worden. Für Führungskräfte ist dies offensichtlicher als für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, vermutlich auch deshalb, weil die Änderungen für sie tendenziell bedeutsamer und greifbarer sind. Unabhängig davon ergeben die einzelnen Analysen jeweils spezifische Beiträge zum eingeleiteten Wandel, die abschließend in ein *Gesamtbild* überführt wurden. So stützen beispielsweise die Ergebnisse der umfangreichen Online-Befragungen das Direktionsmodell an sich, lassen aber auch deutliche Beurteilungsunterschiede in der Umsetzungsgüte bei spezifischen Themenkomplexen und in Abhängigkeit der bewertenden Organisationseinheit erkennen. Ein höchst bemerkenswerter und sehr stabiler Erfolg ist die Fokussierung des Modellversuchs auf die Verkehrsunfallbekämpfung, die ja im Direktionsmodell erstmals als eigene, gleichberechtigte Direktion geführt wird. Damit wird eine abgesichert wertgeschätzte Korrespondenz zwischen organisatorischer Ausformung und polizeilicher Bedeutung hergestellt. Dies wird auch durch die entsprechende Prozessanalyse sichtbar. Insgesamt zeigen die Prozessanalysen, dass bei Beibehaltung fachlich operativer Abläufe nun (tendenziell) weniger Personen und Organisationseinheiten für die jeweiligen, an den Strategien ausgerichteten Prozesse Verantwortung tragen. Damit konnte die beabsichtigte Stringenz in der Bearbeitung erreicht werden. Die mit den Prozessen ebenfalls in Verbindung gebrachten

Kenngrößen, seien sie speziell erhobenen, seien sie der allgemeinen Polizeistatistik entlehnt, ergaben hingegen ein wechselhaftes Bild.

Ein absolut herausragender Erfolg sind die auf die spezifischen Belange einer Polizeiinspektion ausgerichteten Veränderungen in der Führungsstruktur der Polizeiinspektion Köln-Mitte. Hier wurde sozusagen ein Modell im Modell gefahren. Die ressourcenoptimierte strikte Trennung von Einsatz- und Bezirksdienstgeschäft innerhalb dieser Polizeiinspektion, verzahnt durch eine integrative Führungsstelle, verbindet in extrem erfolgsträchtiger Weise behördliche Ziele mit persönlichen Bedürfnissen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Stichworte hier sind die „Entlastung des Einsatzgeschäftes von Zusatzaufgaben bei Beibehaltung begrenzter individueller Dispositionsspielräume“, die „strategiekongruente und flexibel wie übergreifend ausgerichtete brennpunkt- oder täterorientierte Schwerpunktarbeit im Bezirk bei gleichzeitiger Betreuung des Bezirks durch erfahrene orts- und milieukundige Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamte“, die „Erhöhung der personellen Größe von Organisationseinheiten mit einer damit verbundenen Verbreiterung von Lern- und Einsatzmöglichkeiten“ sowie die „Poolbildung“, wodurch Personal geplant und flexibel entsprechend der aktuell größten Wirkungskraft eingesetzt werden kann. Dieser Personalpool erfüllt seine Zielsetzung, Behördenziele mit den (dort freiwillig arbeitenden) Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Einklang zu bringen, mit einer in seiner Klarheit kaum zu übertreffenden Eindeutigkeit.

Als zielführend hat sich ebenfalls die speziell für das PP Aachen entwickelte Konzeption zur Sicherstellung der polizeilichen Arbeit in der Fläche erwiesen. Auch und nicht zuletzt angesichts der jetzt zentralen Unterstellung der regionalen Kommissariate verlangte dies nach einer speziellen Betrachtung. Das PP Aachen bot sich als Stadt- und Flächenbehörde hierfür an. Sowohl die unter Beteiligung des Polizeipräsidenten und den Gemeindegemeindeführern regelmäßig tagende Sicherheitskonferenz als auch die Zugsfunktion des Leiters der Polizeiinspektion als so genannter geschäftsführender RegioManager wirken sich hier nach quantitativen wie qualitativen Befunden unstrittig positiv aus.

Die mit dem Modellversuch ebenfalls angestrebte Verbesserung der Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft hat erste, aus Sicht der Modellbehörde erfreuliche Früchte getragen (z.B. nachweisbar bei der Intensivtäterbekämpfung). Eine umfassende Verbesserung steht jedoch noch aus. Die verbleibenden Fragen repräsentieren aber, wie die Untersuchung genau gezeigt hat, ein durchaus generell klärungsbedürftiges Problem und sind kein spezielles der Polizeipräsidien Aachen und Köln.

Die an dieser Stelle notgedrungen nur sehr kompakt und noch recht allgemein dargelegten Befunde werden im weiteren Verlauf analytisch verbreitert und vertieft. Erst damit kann dem Facettenreichtum der Entwicklung innerhalb der Modellbehörden hinreichend genüge getan werden. Deutlich wird dann auch werden, dass der Reifezustand der veränderten Führungsstrukturen nicht in allen Punkten behördenweit einheitlich ausgeprägt ist. Weiterhin bestehen Verbesserungsnotwendigkeiten, auch was die Überzeugungsarbeit nach innen betrifft. Dies ist bei organisationalen Wandelprozessen grundsätzlich, aber auch angesichts des noch recht nahen Umstellungszeitpunktes erwartungskonform. Lernen ist ein dauerhafter Prozess, mit oder ohne Modellversuch. Entscheidend ist aber die Botschaft, dass das neue Direktionsmodell summarisch trägt und von denen, die es primär betrifft, als Erfolg erlebt wird. Das Direktionsmodell fordert mehr von vielen, fördert aber wiederum auch intensiver vorhandene Talente.

Aus dem bisher Gesagten ergeben sich abschließend Handlungsempfehlungen, die teilweise perspektivische Weiterentwicklungen des Direktionsmodells mitbedenken und hier schlagwortartig benannt werden sollen: Fortsetzung des Direktionsmodells in den Polizeipräsidien Aachen und Köln als Dauereinrichtung (1). Dementsprechend Beibehaltung der Verkehrsdirektion als effektiver und symbolischer Ausdruck einer modernen Verkehrsunfallbekämpfung (2). Beibehaltung der Direktionen Wach- und Bezirksdienst sowie Kriminalitätsbekämpfung entsprechend dem polizeilichen Kerngeschäft (3). Konsequente organisatorische wie inhaltliche Refokussierung der Polizeiinspektionen auf das Einsatz- wie Bezirksdienstgeschäft in ressourcenoptimierter, flexibler und entwicklungsorientierter Form, begleitet und teilweise erst ermöglicht durch Personenpools (4). Auflösung der querschnittsorientierten Direktion „Zentrale Aufgaben“ mit dem Ziel, das Einsatzunterstützungsgeschäft wieder von den reinen Verwaltungsanteilen zu trennen. Dies hat die Bildung der Direktion „Einsatzunterstützung“ zufolge, die aus den polizeilich operativen Teilen der ehemaligen Direktion „Zentrale Aufgaben“ und anderen Einsatzeinheiten besteht. Die verbleibenden Einheiten (Dezernate, Zentralinspektionen) bilden die jetzt so benannte Direktion „Zentrale Dienste“. Redimensioniert auf ihre Kernfunktion unterstützt sie intelligent die im Kerngeschäft operierenden Direktionen sowie die Behördenleitung und die dort angehängten Einheiten (5). Beibehaltung der Leitungskonferenz (6). Integration der Leitungsassistenz und der nach innen- wie außen gerichteten Öffentlichkeitsarbeit in ein dem Polizeipräsidenten ebenfalls unterstelltes Strategie- und Kommunikations-Center. Dieses Center unterstützt und berät den Polizeipräsidenten in behördenübergreifenden Angelegenheiten. (7). Die Besetzung der Spitzenpositionen des Direktionsmodells sollte einem transparenten, kompetenzorientierten Anforderungsprofil folgen, das sich kompetitiven Elementen sowohl bei der Auswahl von Personen als auch bei der Ausgestaltung der Position verpflichtet weiß (8). Die erfolgreich praktizierten Ordnungspartnerschaften sind fortzuführen (9). Besondere Anstrengungen in

der Umsetzung einer zeitgemäßen Personalentwicklung sind zu unternehmen. Bei der Personalentwicklung ist auch auf die verbesserte Abstimmung zwischen der örtlichen und der überörtlichen Fortbildung zu achten (10). Die Personalführung sollte intensiviert werden. Besonderer Wert ist bei Veränderungsprozessen immer auf die manchmal sehr herausfordernde Vermittlung von Sinn und Perspektive zu legen. Der Behördenleitung ist zu empfehlen, den Führungskräften mittels geeigneter Feedback-Instrumente die Möglichkeit zu geben, die Auswirkungen ihres Führungsverhaltens gezielter einschätzen zu können (11). Die fachinhaltliche Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden und Staatsanwaltschaft ist hinsichtlich der Effektivität und Effizienz weiter zu verbessern. Der viel versprechend eingeschlagene Weg sollte über den Modellversuch und den hierbei beteiligten Polizeipräsidien hinaus ausgebaut werden (12). Das Direktionsmodell sollte auch auf andere Polizeibehörden Anwendung finden. Dort, wo systematische Unterschiede zwischen den Polizeibehörden in der Aufgabenbewältigung bestehen, können diese nach Bestimmung und Abschätzung ihrer Relevanz innerhalb des Direktionsmodells angemessen aufgenommen werden (13). Das Innenministerium sollte die strategische Führung dieses Prozesses übernehmen und in Form eines Wissensmanagements begleiten (14).

## 2. Ausgangslage und Auftrag

Das Innenministerium NRW beauftragte am 7.3.2003 die Polizeipräsidien Aachen und Köln, in einen Modellversuch zur Fortentwicklung ihrer *Führungsstrukturen* unter definierten Rahmenbedingungen einzutreten. Im Vordergrund standen Fragen der strategischen Steuerung sowie der organisationalen Effektivität. Anlass waren sowohl veränderte Umfeldbedingungen für die Polizeiarbeit als auch erkannte und vermutete Verbesserungspotentiale in der bisherigen Aufbau- und Ablaufstruktur.

Im Folgenden wurde in den beiden Polizeipräsidien jeweils eine Projektgruppe installiert, die die bisherige Struktur analysierte und bewertete. Hieran anschließend wurden dem Innenministerium fristgerecht zum 15.1.2004 und in Ergänzung zum 5.3.2004 Vorschläge zur neuen Organisationsgestaltung zur Genehmigung unterbreitet. Dabei verständigten sich das Innenministerium und die beiden Polizeipräsidien auf *ein* einheitliches Modell.

Nach Anhörung des Polizei-Hauptpersonalrates (PHPR) erhielten die beiden Behörden am 31.3.2004 die Genehmigung, den Modellversuch in der Zeit vom 1.4.2004 - 31.12.2005 – unter Außerkraftsetzung der einschränkenden Erlassvorgaben – durchzuführen. Mit Erlass vom 19.08.2005 wurde den Modellbehörden gestattet, in den genehmigten Strukturen bis zum 31.12.2006 fortzufahren.

Der in jeder Hinsicht *ergebnisoffene* Modellversuch war einer wissenschaftlichen Evaluation zu unterziehen. Diese Aufgabe wurde mir als verantwortlicher Wissenschaftler übertragen. Ich selbst war an der Initiierung, Planung und Umsetzung des Modellversuches in *keiner* Form beteiligt. Meine Aufgabe begann, als die diesbezüglichen Arbeiten anderer ihren vorläufigen Abschluss gefunden hatten.

Konkret wurde ich gebeten, gutachterlich mit wissenschaftlichen Methoden festzustellen, ob nach der Veränderung von Führungsstrukturen in den Polizeipräsidien Aachen und Köln nachweisliche Effekte auf das Organisationsgeschehen vorliegen. Diese möglichen Effekte sollten hinsichtlich ihres Zusammenhanges mit der Änderung von Führungsstrukturen überprüft und unter Einschluss schlussfolgernder Handlungsempfehlungen gewürdigt werden. Der *Entscheidungsverantwortliche* sollte damit in den Stand versetzt werden, theoretisch wie empirisch begründete Folgerungen aus dem genehmigten Modell für seine Zwecke *eigenständig* ziehen zu können.

### 3. Führungsstrukturen in den Polizeipräsidiien Aachen und Köln

#### 3.1 Hintergrund

Seit dem 1. April 2004 ist es den Polizeibehörden Aachen und Köln möglich, in den genehmigten Strukturen zu arbeiten. Faktisch hat sich der Prozess des Übergangs teilweise verzögert, so dass grosso modo die *Mitte* des Jahres 2004 die faktische Wende markiert.

Die Polizeibehörden waren in der Wahl ihres Modells nicht in Gänze frei. Das Innenministerium definierte Rahmenbedingungen, die die „Modellbauer“ zu berücksichtigen hatten, bevor sie die in ihrer täglichen Praxis erlebten Schwierigkeiten führungsstrukturell verbindlich angehen konnten. Zu diesen Bedingungen zählten, neben der Vorgabe einer wissenschaftlichen Begleitung des dann genehmigten Modellversuches selbst,

- eine Stärken-/Schwächenanalyse der gegenwärtigen Organisation, verbunden mit einem Vorschlag für die Behebung der Schwächen
- die Beibehaltung der Struktur der Hauptwachen bzw. Wachen
- der Verzicht auf eine Verminderung der Zahl der Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamten im „Außendienst“
- eine Beschreibung der notwendigen Qualifikationen für die neu entstehenden Führungsfunktionen
- der Verzicht auf eine Vergrößerung der Personalanteile der Stäbe und
- für das PP Aachen die Entwicklung einer Konzeption zur intensiveren Beteiligung des Kreises Aachen.

Nachdem die Modellbehörden eine Begründung zur Veränderung durch ihre Schwachstellenanalyse geliefert hatten, ist die Wahl für eine veränderte Führungsstruktur aus Behördensicht als eine Chance zu begreifen, nachhaltige Veränderungen zur Handhabung des polizeilichen Kerngeschäftes zu erzielen. Denn in der Tat: „Veränderungen der Polizeiorganisationen sind immer dann besonders wahrscheinlich, wenn hergebrachte Handlungsmuster und Strukturen in eine Krise geraten sind“<sup>1</sup>. Die Entwicklung eines hieraus erwachsenden Alternativentwurfes gehört im weitesten Sinne zum strategischen Alltagsgeschäft jeder Organisation.

Alltagsgeschäft im weitesten Sinne ist es insofern, als viele Organisationen jeglicher Couleur einen gewaltigen Druck verspüren, auf die Vielfalt, Schnelligkeit und zunehmende Unvorhersehbarkeit des Wandels ihres Umfeldes proaktiv und reaktiv eintreten zu müssen<sup>2</sup>. So ist es auch als Polizeipräsidium nur kon-

<sup>1</sup> Aden, H. (1998) Polizeipolitik in Europa, Opladen, S. 233 (auch mit Blick auf die Makrostruktur).

<sup>2</sup> Deeg, J./Weibler, J. (2000) Organisationaler Wandel als konstruktive Destruktion. In: Managementforschung, Bd. 10, S. 143-193.

sequent, immer wieder eine Bestandsaufnahme seiner Leistungsfähigkeit angesichts komplexer Umfeldveränderungen vorzunehmen. Man muss aus allgemeinen und spezifischen Erfahrungen der wissenschaftlichen Organisationsforschung sogar formulieren, dass eine Unterlassung solcher Prüfprozesse fahrlässig wäre. Keine Organisationsspitze - und in diesem Fall gilt dies auch weitergedacht für die Aufsichtsbehörden - kann es sich bei nicht stabilen Umfeldbedingungen und vorgefundenen Schwächen leisten, ein unreflektiertes „Weiter so“ auszugeben. Vielmehr sind regelmäßige Bestandsaufnahmen zur effektiven und effizienten Sicherung der Leistungsfähigkeit geboten. Aus solch einer Bestandsaufnahme, die stets ergebnisoffen erfolgen sollte, sind entsprechende Schlussfolgerungen zu ziehen. Diese Spannbreite reicht dann von einer radikalen Transformation der Organisation bis hin zu einer abgesicherten Bestätigung der Tauglichkeit des bislang praktizierten Vorgehens. Im vorliegenden Fall hat man sich für eine substantielle, wenngleich begrenzte organisationale Transformation entschieden, die insbesondere auf eine intensivierete strategische Handlungsfähigkeit der Behördenleitung und eine veränderte Organisationsstruktur abhebt.

Aus wissenschaftlicher Sicht liegt die besondere Schwierigkeit darin, dass organisationaler Wandel in verschiedensten Facetten erforscht ist, aber immer noch beachtliche theoretische Lücken aufweist. Die Folge ist, dass wir bislang nicht auf eine *verbindliche* Theorie organisationalen Wandels zurückgreifen können, wenngleich wiederum interessante Theorieangebote und nicht zu ignorierende Partialerkenntnisse vorliegen. Für die praktische Organisationsgestaltung ist die Folge, organisatorische Veränderungen unter Beachtung des vorhandenen Wissensstandes vorzunehmen und ihre Effekte kritisch zu analysieren. Nur so können Erfahrungen gesammelt werden, um fortschrittstfähige Lösungen zu generieren. Dies ist notwendigerweise und unabweisbar mit dem Risiko einer Erwartungsenttäuschung verbunden. Wir sollten an drei Fallstricke denken, die eine angestrebte, erfolgreiche Transformation logisch oder praktisch vereiteln oder abschwächen. Erstens, die entwickelte Führungsstruktur besitzt die theoretisch vermutete Leistungsfähigkeit nicht (im vollen Umfang). Zweitens – und dies ist praktisch bedeutsamer – die Führungsstruktur wird nicht mit Leben erfüllt, weil korrespondierende Änderungsnotwendigkeiten, z.B. Veränderungen im Führungs- wie Sozialverhalten, kulturelle Neuformungen, flankierende Maßnahmen im Personalmanagement oder ressourciale Verschiebungen, ausbleiben. Drittens, weil Widerstände, resultierend aus einer anderen Lagebewertung, aber auch aus Ängsten, Machtverlusten und lieb gewordenen Gewohnheiten den gesamten Umsetzungsprozess bis zu einer Blockadesituation hin lähmen<sup>3</sup>. Kombinationen aller drei Fallstricke sind möglich.

---

<sup>3</sup> Rosenstiel, L. v. (1999): Der Widerstand gegen Veränderung: Ein vielbeschriebenes Phänomen in psychologischer Perspektive. In: Franke, N. (Hrsg.): Innovationsforschung und Technologiemanagement: Konzepte, Strategien, Fallbeispiele, Berlin, S. 33-45; Krebsbach-Gnath, C. (1992): Wandel und Widerstand. In: Krebsbach-Gnath, C. (Hrsg.): Den Wandel in Unternehmen steuern: Faktoren für ein erfolgreiches Change-Management, Frankfurt/Main, S. 23-55.



Die beiden Polizeipräsidien haben die Gefahr der Punkte zwei und drei – und nur um die konnte es zum damaligen Zeitpunkt logisch gehen – natürlich erkannt. Deshalb haben sie mit Blick auf den zweiten Fallstrick Wert darauf gelegt, in ihrer Philosophie des Wandels festzustellen, eine Polizeibehörde gesamtheitlich verstehen zu wollen. Im Kern hieß dies für sie, bei der Veränderung ihrer Behörde Strategie, Struktur (inkl. Prozesse), Kultur und Personal(entwicklung) zu berücksichtigen und eben nicht nur „neue Kästchen“ zu zeichnen – all dies unter Beachtung relevanter Anspruchsgruppen (z.B. Staatsanwaltschaft, Kommunen). Damit wurde zumindest vom Grundverständnis her vermieden, in die noch vielfach verbreitete gedankliche Falle zu tappen, eine Identität zwischen formaler und gelebter Organisation anzunehmen. Eine Organisationssteuerung, die hierauf setzen würde, wäre in der Tat alles andere als gut beraten<sup>4</sup>. Damit ist natürlich noch nichts darüber ausgesagt, wie es die Modellbehörden verstanden haben, ihre Vorstellung faktisch umzusetzen, in/mit ihnen zu leben und befriedigende Ergebnisse zu erzielen. Mit Blick auf den dritten Fallstrick haben sie versucht, Führungskräfte (FK) wie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (MA) größtmöglich einzubeziehen. Unter anderenorts eher ungewöhnlicher Breite wurden Ideen gesammelt und Foren geschaffen (z.B.: Workshops, Entwicklungs- und Gestaltungszirkel, Open-Space-Veranstaltungen, Interneträume), die eine unmittelbare wie mittelbare Beteiligung und Aussprache ermöglichten. Von anderenorts referierten, angeblich polizeitypischen Vorbehalten, die Meinung der Mitarbeiterschaft einzuholen<sup>5</sup>, konnte zumindest hier keine Rede sein. Dennoch bietet auch dieses Vorgehen aus verschiedenen Gründen keine sichere Gewähr, die damit verbundenen Ziele automatisch zu erreichen.

### 3.2 Altorganisation

Die von den Polizeibehörden Aachen und Köln in einem aufwändigen Verfahren identifizierten Schwachstellen der Zweiabteilungstruktur ihrer Altorganisation sind transparent in den entsprechenden Schwachstellenanalysen, datiert auf Juni und Juli 2003, nachzulesen. Eine detaillierte Wiedergabe ist an dieser Stelle obsolet. Dennoch sollen zur Auffrischung die in meinen Augen wichtigsten berichteten Schwachstellen noch einmal zusammenfassend herausgestrichen werden. Meine Zusammenfassung speist sich aus den frühen Originalberichten und den hierauf ebenfalls Bezug nehmenden und vom Innenministerium eingeforderten Abschlussberichten, die den Sachstand der Umsetzung und der beobachteten Effekte zum 31.12.2005 aus Sicht der Modellbehörden zum Gegenstand hatten.

Zentrale Schwachstellen wurden demzufolge in mehreren Bereichen lokalisiert, die nachfolgend dargestellt werden. Dabei werde ich eine *eigene* Zuord-

<sup>4</sup> Vgl. z.B. Kieser, A. (Hg.) (2006) Organisationstheorien, 5. Aufl., Stuttgart.

<sup>5</sup> Heß, G./Wempe, P. (2005) Mitarbeiterbefragungen als Hebel für Veränderungsprozesse. In: Die Polizei, 12, S. 354-359.

nung zu den später sehr wichtig werdenden Problemclustern „Strategie“, „Organisationsstruktur/-prozesse“, „Personen“, „Organisationskultur“ und „Ressourcen“ grob vornehmen. Selbstverständlich sind klare Trennlinien nicht immer zu ziehen. Dies ist durch die Vernetzung von Gegebenheiten in Organisationen bedingt und im Übrigen ein Grund dafür, isolierte Schnellschüsse stets ein wenig skeptisch zu betrachten. Auf eine weitere kategoriale Verdichtung der Schwachpunkte verzichte ich allerdings an dieser Stelle, sondern orientiere mich im Kern an den Ausarbeitungen der Polizeipräsidien selbst. Im Einzelnen:

#### *A Strategie*

- Unbefriedigende Führungs- und Steuerungsmöglichkeit der Behördenleitung
- Ineffiziente strategische Steuerung und Schwerpunktsetzung
- Untergewichtung der Verkehrsunfallbekämpfung
- Nicht ausgereifte Qualitätssicherung
- Fehlendes Controllingssystem (u.a. Informationsaufbereitung und -nutzung)
- Mangelhafter Informationsfluss zwischen verschiedensten Ebenen.

#### *B Organisation*

- Problematische Primärorganisation: Zweiabteilungs-Struktur (GS/VL)
- Zu geringe Führungsspanne der Behördenleiter
- Nach unterschiedlichen Kriterien gebildete, in ihrer Größe stark variierende Unterabteilungen (Objekt/Funktion/Region)<sup>6</sup>, u.a. mit organisatorischen (z.B. Schnittstellen) und fachinhaltlichen (Spezialisierung in der Tiefe versus Abdeckung in der Breite/Fläche) Problemen
- Unterschiedliche Verantwortlichkeiten für Verkehrs- und Kriminalitätsfragen, insbesondere durch Dezentralisierung (Polizeiinspektionen). Damit auch Auswirkungen auf das Verhältnis von Sacharbeit und operativer Arbeit.
- Unausgenutzte Potenziale der Bezirksdienstarbeit
- (Faktische) Vermengung von Stabs- und Linienaufgaben (z.B. Abteilungsstab)
- Zuweisung vergleichbarer Arbeitsraten auf mehrere Stellen (Linie/Stab) und/oder in verschiedene Unterabteilungen
- Überlastung einzelner Stellen
- Unsystematische Verteilung von Querschnitts-, Service und Zentralaufgaben (u.a. Polizeisonderdienste, Beschaffung)
- Zu feinteilige territoriale Gliederung (Anzahl und Zuschnitt der Polizeiinspektionen)
- Nicht ausgenutzte Möglichkeiten der Sekundärorganisation (z.B. Gremien).

---

<sup>6</sup> Dass Regionen in der Organisationslehre als eine Form der Objekte gesehen werden (können), sei vernachlässigt.

### C Personen

- Kleinräumigkeit im Dienststellenzuschnitt mit Auswirkungen auf die Flexibilität des Personaleinsatzes, der Führung und der Besetzung von Führungspositionen
- Kleinteilige Personalentwicklung
- Organisatorische Zergliederung der Fortbildung
- Führungsdefizite.

### D Kultur

- Neigung zur Bürokratisierung
- Defizite in der Übernahme von Eigenverantwortung
- Suboptimale Kooperationsorientierung.

### E Ressourcen

- Intransparente Ressourcenzuweisung
- Intransparente Ressourcennutzung
- Suboptimale Ressourcenverwendung aufgrund unabgestimmter Zielsetzungen und Prüfgrößen.

Die hier aufgeführten Schwachstellen waren nicht alle in den beiden Polizeipräsidien gleichermaßen von Belang, trafen sich aber in allen zentralen Punkten mit klarer Fokussierung auf die als ineffektiv und ineffizient erlebte strategische Führung und Steuerung sowie die hiermit im Zusammenhang gesehene Zweiteilungsstruktur. Diese Verdichtung ist aus organisationswissenschaftlicher Sicht nachvollziehbar, da durch die Strategie Handlungsschwerpunkte der Organisationsspitze für die Gesamtorganisation gesetzt werden und durch die organisatorische Strukturierung auf der zweiten hierarchischen Ebene<sup>7</sup> eine fundamentale Entscheidung über die Ausrichtung der gesamten Organisation getroffen wird. Diese Setzungen betreffen Aufgaben, Kompetenz- und Verantwortungszuschnitte ebenso wie nachfolgende Strukturentscheidungen oder aber Verhaltenserfordernisse und Verhaltensmöglichkeiten der arbeitenden Menschen. Nachvollziehbar ist auch, bei der strategischen Steuerung anzusetzen und diese als Ausgangspunkt zu wählen, denn organisationale Gestaltungsfragen müssen so vorgenommen werden, dass der strategische Wille der Organisationsleitung sich prioritär entfalten kann und eine Chance auf bestmöglich Umsetzung erfährt.

### 3.3 Neuorganisation (Modell)

Die Polizeipräsidien haben sich letztendlich auf ein *gemeinsames* Führungsstrukturmodell verständigt. Unsere besondere Aufmerksamkeit richtet sich aus den dargelegten Gründen dabei auf die strategische Neuorientierung wie die grundlegend veränderte Organisationsstruktur.

---

<sup>7</sup> Der Polizeipräsident ist die erste Ebene.

Das Modell weist gegenüber der bisherigen Organisation<sup>8</sup> (vgl. Anhang 2) einige Besonderheiten auf. Kristallisationspunkt des Modells und damit des Modellversuches ist eine aus strategischen Überlegungen heraus erfolgte veränderte Führungsorganisation<sup>9</sup> und damit korrespondierende Aufbauorganisation. Dabei ist das auffälligste Charakteristikum die Aufhebung der ehemaligen Zweiabteilungsstruktur „Gefahrenabwehr/Strafverfolgung“ (GS) sowie „Verwaltung/Logistik“ (VL). Parallel hierzu ist der an den ehemaligen Leiter GS angebundene Abteilungsstab aufgelöst. Die ehemals zweite Hierarchieebene (Leiter GS/VL) verschmilzt mit der vormals dritten Hierarchieebene (diverse Unterabteilungen) und bildet eine neue Strukturierungseinheit, die *Direktion*, heraus.

Direktionen sind an der landestypischen Produktbereichssystematik orientierte Geschäftseinheiten. Sie aktuell diskutierten polizeilichen Kernaufgaben (Einsatzbewältigung/Gefahrenabwehr, Verkehrsunfallbekämpfung und Kriminalitätsbekämpfung) sind ihre primäre Ratio. Besonderer Erwähnung bedarf, dass mit der Direktion V (Verkehrsunfallbekämpfung) nun ein polizeilicher Kernbereich einen gleichberechtigten Status auf oberster Leitungsebene erhält<sup>10</sup>. Dies ist faktisch wie symbolisch ein Umbruch. Das vormals den jetzigen Direktionen (Kriminalitätsbekämpfung, analog ZKB) unmittelbar gleichberechtigte territoriale Gliederungsprinzip (Polizeiinspektionen) wird in dieser Form aufgehoben und der Direktionslogik angepasst. Dennoch findet es sich dort wieder, da die weitere Binnendifferenzierung unmittelbar dem Territorialprinzip, aber eben nun eingebunden in eine direktionale Gesamtsicht, folgt. Die Zuständigkeit für Sofortmaßnahmen („ersten Angriff“) sowie die Bezirksdienstarbeit verbleiben den regionalen Kräften (Polizeiinspektionen), wohingegen die planmäßige Bekämpfung von Kriminalität und Verkehrsunfällen zentriert von den Fachdirektionen wahrgenommen wird<sup>11</sup>. Gemeinsame Aktionen der Gebiets- und Fachverantwortlichen, beispielsweise bei Brennpunkteinsätzen, sind vorgesehen. Dieser produktbereichsorientierten Gliederung wird ein funktionsorientierter Querschnittsbereich „Zentrale Aufgaben“ beigelegt. Dieser beinhaltet sowohl genuin polizeiliche (Leitstelle, Lagebild, Sonderdienste; im PP Köln auch den ständigen Stab) als auch allgemein unterstützende Funktionen (Haushalt, Personal), wie wir sie im Prinzip im Verwaltungsbereich aller Leistungsorganisationen einer gewissen Größe antreffen<sup>12</sup>. Allen Direktionen wird eine Stabsstelle, ein so genanntes „Direktionsbüro“

<sup>8</sup> Vgl. auch Lange, H.-J. (1999): Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, S. 233. Dieser liefert einen kommentierenden Überblick über verschiedene, bisher praktizierte Organisationsmodelle der Polizei in NRW.

<sup>9</sup> Vgl. als allgemeine Information z.B. v. Werder (2005) Führungsorganisation, Wiesbaden; Steinle, C. (2005) Ganzheitliches Management, Wiesbaden.

<sup>10</sup> Siehe auch: Innenministerium NRW (2006) Pressemitteilung des Ministers zur VU-Bilanz: „Jeder Verkehrstote bedeutet unsägliches Leid und schwersten Verlust in der Familie“, Düsseldorf (8.2.2006) (o.S.; E-Mail).

<sup>11</sup> Dies ist eine grundsätzliche Aussage. Die Einsatztrupps (ETs) unterstehen beispielsweise im PP Köln weiterhin dem PI-Leiter.

<sup>12</sup> Teilaufgaben des bisherigen Abteilungsstabes GS, der UA BP/PSD und der Abteilung VL werden damit zusammengeführt.

beigefügt<sup>13</sup>. Die bekannten „Führungsstellen“ finden sich terminologisch nun nur noch bei den Polizeiinspektionen. Die gesamtverantwortliche Leitung des Polizeipräsidenten bleibt unberührt.

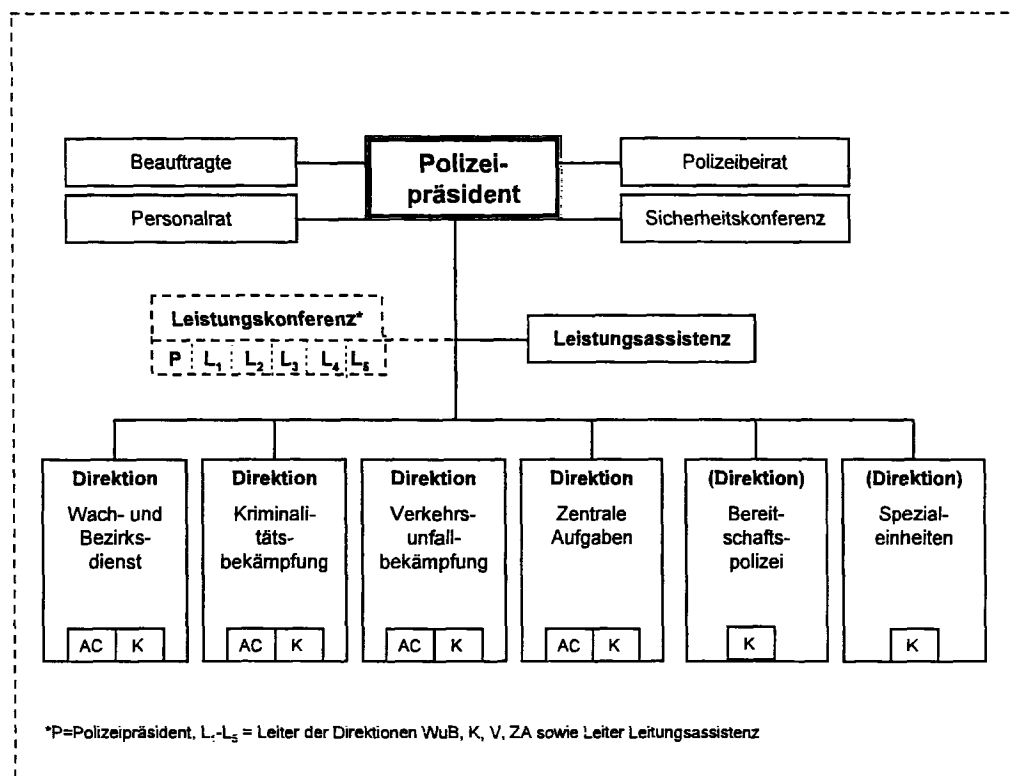


Abb. 1: Das Organisationsmodell der Polizeipräsiden Aachen und Köln

Das neue Organisationsmodell (siehe vollständig Anhang 1) führt notgedrungen formal zu veränderten Zuständigkeiten und Einflusschancen. Im Gegensatz zu früher haben, so die Vorstellung, die in den Direktionen verfolgten spezifischen Aufgaben und Anliegen eine institutionell bessere Chance, gehört und erfüllt zu werden. In einer Direktion sollen der Idee nach alle behördenweit thematisch hier hineinfließenden Aufgaben (Prävention und reaktive Bekämpfung) strategisch wie operativ unter einer Fachverantwortung gebündelt und eigenständig bearbeitet werden. Dabei spielt der Gedanke einer klaren, zurechenbaren Ergebnisverantwortlichkeit eine herausgehobene Rolle. Bei direktionsübergreifender Fachinhaltlichkeit oder Unterstützungsnotwendigkeit sind Aufgaben/Einsätze im Zusammenspiel mit anderen Direktionen zu bearbeiten.

Die integrative Verzahnung der Direktionen untereinander sowie mit der Behördenleitung wird, so ist es gedacht, institutionell primär durch eine so genannte *Leitungskonferenz* mit garantiert. Diese ständige Einrichtung der Sekun-

<sup>13</sup> Die Aufgaben eines Direktionsbüros liegen allgemein in der Unterstützung des Direktionsleiters bei der Erarbeitung und Umsetzung der Fach- und Direktionsstrategie, der Koordination übergreifender Angelegenheiten, dem Vor- und Nachbereiten von Einsätzen oder in dem direktionsbezogenen Controlling, um einmal wesentliche zu nennen.

därorganisation setzt sich (in Köln mit Ausnahme der Direktionen SE und BP) aus den jeweiligen Direktionsleitern, dem Leiter der *Leistungsassistenz* sowie dem *Polizeipräsidenten* zusammen. Tagesgeschäftliche Abstimmungen erfolgen, im Schaubild nicht zu sehen, durch die Direktionskonferenz sowie andere regelmäßige Gesprächsrunden. Die Leistungsassistenz soll wiederum als ständige Einrichtung das strategische Management der Behörde mit initiativ bzw. beratend unterstützen und an seiner Implementierung mitwirken, die Qualitätssicherung befördern, das strategische Controlling gewährleisten und der Leitungs-konferenz inhaltlich aktiv wie auftragsgebunden zuarbeiten.

Kommen wir zur Führungsorganisation selbst. Hierunter ist die Organisation der obersten Spitze der Behörde zu verstehen. Wir schränken dies auf das oberste Leitungsorgan in der Hierarchie selbst ein und vernachlässigen die Organe, die punktuell an Fragen der Behördenführung mitwirken (z.B. Aufsichtsbehörden). Deren Stellung hat sich formal ja nicht verändert. Im Unternehmenskontext würde man hier den Begriff des Top-Managements verwenden. Während formal früher drei Personen hierzu gezählt werden mussten (PP, Leiter GS und Leiter VL) hat sich der Kreis durch die Verbreiterung der zweiten organisatorischen Ebene um zwei Personen erhöht (PP, Direktionsleiter WD/BD bzw. WuB; V, K, ZA). Die Direktionsleiter SE und BP (nur Köln) nehmen bekanntermaßen eine Sonderstellung ein. Formal und praktisch sind sie einsatzbezogen dem Landeskriminalamt bzw. der Bezirksregierung unterstellt, dennoch personalpolitisch jeweils einer bestimmten Behörde angegliedert. In Köln wie in Aachen (BPH) sind sie partiell in die behördeninternen Vorgänge mit eingebunden, wenngleich die entsprechenden (Direktions-) Leiter keine den anderen Direktionsleitern gleichberechtigte Stellung innehaben. Summa summarum ist durch die neue Organisationsstruktur die Leitung der Behörde auf mehr Schultern verteilt worden. Die Verbreiterung der Verantwortung, die mit einer Zusammenfassung zusammengehöriger Aufgaben einhergeht, ist dabei nicht nur und letztendlich sogar weniger an der Anzahl ihrer Träger festzumachen. Auch früher hätte man den Leiter des Abteilungsstabes ob seines Einflusses mit hoch aufgehängter Quasi-Linienbefugnis informell zum (dann erweiterten) Leitungskreis zählen können. Auffällig ist vielmehr, dass durch die gewählte Gliederung eine deutliche Aufwertung der Gesamtheit der so genannten polizeilichen Kernbereiche stattgefunden hat. Sie haben nun durch ihre je gleichberechtigte Repräsentanz auf oberster Ebene eine größere Chance, unabhängig von Personenkonstellationen sach- und problemabhängig berücksichtigt zu werden<sup>14</sup>. Der Preis ist ein formal erhöhter Abstimmungsbedarf zwischen den Instanzen. Eine empirische Frage ist, ob

---

<sup>14</sup> Natürlich kann in einer konkreten Situation eine Organisation durch eine bestimmte Person stark beeinflusst werden. Dies wird meiner Erfahrung nach gerade in Polizeiorganisationen immer wieder besonders häufig ins Feld geführt. Aber darum geht es in der Organisationslehre grundsätzlich nie. Es ist nur danach zu fragen, wie eine Konstellation prinzipiell zu beurteilen ist. Hierdurch wird die Wahrscheinlichkeit verändert, inwieweit eine einzelne Personen Einfluss ausüben kann. Nicht mehr und nicht weniger.

der gesamte Zeitbedarf für Entscheidung *und* Umsetzung dadurch ebenfalls zunimmt. Hier geht es um die alte Frage, ob inwiefern ein zeitliches Investment vor einer Entscheidung mit Blick auf die Umsetzung produktiver zu sehen ist als ein geringer Entscheidungsbedarf vor einer Entscheidung, der aber zeitliche Friktionen in der Umsetzung nach sich zieht, Interessenheterogenität einmal unterstellt.

Durch die Organisationsänderung hat sich allerdings auch die Stellung des Polizeipräsidenten verändert. Aus der Verbreiterung seiner Führungsspanne lässt sich ableiten, dass sein Zugang zum Geschehen *ceteris paribus* unmittelbarer geworden ist. Er rückt mehr in die Rolle eines aktiven, in die Geschehnisse noch direkter eingebundenen Behördenleiters hinein. Daraus ergeben sich organisationsimmanent und erfahrungsgemäß automatisch neue Rollenerwartungen und Rollenerfordernisse, deren konkrete Ausgestaltung der empirischen Analyse vorbehalten sein muss. Es steht aber zu vermuten, dass aufgrund der neuen organisatorischen Einbindungen die Anforderungen an seine Position steigen (z.B. soziale Kompetenz, methodische Kompetenz); beispielsweise, weil eine (immer in der Gefahr einer Verzerrung stehende) vorab gelaufene Entscheidungs- und Interessensbündelung nicht mehr wie in der Vororganisation möglich ist und heterogene Vorstellungen authentisch und ohne Filter aufeinanderprallen. Dies entspricht weitgehend Praktiken in anderen Leistungsorganisationen.

### 3.4 Zwischenfazit

Die Polizeipräsidien Aachen und Köln haben aufgrund identifizierter Schwachstellen ihrer bisherigen Führungsstruktur, die bis in den operativen Betrieb unerwünschte Auswirkungen zeigen, eine substantielle, aber begrenzte Transformation ihrer Behörde vorgenommen. Die Schwachstellen fanden sich in den verschiedensten Bereichen und beeinträchtigen nach Auffassung der Behördenleitung gesamthaft die Effektivität und Effizienz ihrer Behörde. Interessanterweise betrafen die benannten Schwachstellen auch die zentralen Bausteine einer Polizeibehörde, wie die Zweiabteilungsstruktur, den Abteilungsstab oder die Polizeiinspektionen. Deren organisatorisches Zusammenspiel und die hiermit verbundenen Folgen wurden dafür verantwortlich gemacht, dass die Möglichkeiten der strategischen Führung der Behörde sowie die Ausübung des polizeilichen Kerngeschäftes als defizitär wahrgenommen wurden. Eine Abhilfe schien mit rein inkrementalen Verbesserungen nicht mehr zu erreichen zu sein. Auffallend ist die Absicht, angesichts veränderter Umfeldbedingungen und damit einhergehender Aufgabenzuschnitte strategische Führungsfähigkeit zurückzugewinnen und Organisationsstrukturen zu schaffen, die den neuen Erfordernissen bestmöglich gerecht werden. Von veränderten

Strukturen werden auch entsprechende Impulse auf verändertes Handeln erwartet<sup>15</sup>.

Dies hatte dazu geführt, ein Organisationsmodell zu entwerfen, das die bisherige Zweiabteilungsstruktur (GS/VL) zugunsten eines flacheren Zuschnitts der Behörde aufbricht. Ehemals verteilte polizeiliche Kern- und Unterstützungsaufgaben wurden in großen Organisationseinheiten (Direktionen) spartenbezogen gebündelt. Die Polizeiinspektionen wurden unter Beibehaltung des Territorialprinzips in einer Direktion (Wach- und Bezirksdienst) zusammengefasst<sup>16</sup>. Eine neue Direktion zur Verkehrsunfallbekämpfung wurde gegründet. Der vormals zentrale Abteilungsstab wurde aufgelöst – u.a. weil Grundsatzzuständigkeiten (GS1-3) mit der Organisationsänderung entfallen sind. Verbliebene Stabsaufgaben wurden fachbezogen neu gebildeten Direktionsbüros und den in den Polizeiinspektionen verbliebenen Führungsstellen zugeteilt. Die ergebnisverantwortlichen Leiter der neu zugeschnittenen Fachverantwortlichkeiten (Direktionen) bilden nun mit dem Polizeipräsidenten eine über die *Leitungskonferenz* institutionell verzahnte Einheit. Diese entwickelt und verabschiedet die strategischen Leitlinien der Polizeiarbeit. Eine speziell geschaffene Organisationseinheit (Leitungsassistenz) fördert diesen Prozess. Die Verbreiterung der Meinungsbildung und Verantwortlichkeit in der Behörde hat ihre formale Grenze weiterhin an der Letztzuständigkeit des Polizeipräsidenten. Die nun im Vergleich zum Vorzustand organisationspraktisch umfassender zu denkende Behördenspitze stellt an ihre obersten Führungskräfte gewachsene Anforderungen hinsichtlich ihrer sozialen, methodischen, führungsbezogenen und partiell fachlichen Kompetenz. Der geforderte Zugewinn an Leistungsvermögen setzt sich kaskadenartig, wenngleich nicht linear, bei den nachgeordneten Einheiten fort.

Die Frage bleibt, inwiefern sich die mit dem „Direktionsmodell“ erhofften Wirkungen eingestellt haben. Zu diesem Zweck wurde eine den Rahmenbedingungen entsprechende wissenschaftliche Evaluation durchgeführt. Deren theoretische wie methodische Fundamente werden nachfolgend beschrieben.

---

<sup>15</sup> Vgl. z.B. Giddens, A. (1988) Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung, Frankfurt/M; Nerdinger, F.W. (2004) Grundlagen des Verhaltens in Organisationen, Stuttgart.

<sup>16</sup> Dabei wurden die Kommissariate aus der PI-Zuständigkeit entfernt und der betreffenden Fachdirektion zugeschlagen. Dennoch verblieben die Personen vielfach dezentral eingesetzt. Die Einsatztrupps wurden im PP Aachen ebenfalls der Direktion Kriminalitätsbekämpfung zugeschlagen.



#### 4. Fundamente der wissenschaftlichen Evaluation

Eine wissenschaftliche Evaluation bewertet den Erfolg gezielt eingesetzter Maßnahmen (Interventionen) nach methodischen Standards der empirischen Sozialforschung<sup>17</sup>. In diesem Fall wird die „Maßnahme Andere Führungsstrukturen“ zu einem vorher festgelegten Zeitpunkt (4. Quartal 2005) hinsichtlich im Kern ebenfalls vorher festgelegter, *qualitativer* Ziele summarisch geprüft<sup>18</sup>. Gleichzeitig ist diese Evaluation durch das gewählte Verfahren aber auch bewusst offen für die Aufnahme potentiell konterkarierender Effekte, so dass eine „Scheuklappen-Evaluation“ ausgeschlossen ist. Prozessuale Fragen sind an dieser Stelle insofern interessant, als Vorgehensweisen zur Umsetzung beabsichtigter Vorstellungen bei der Interpretation von Wirkungen herangezogen werden können und sollten; es kommt eben nicht nur darauf an, *was* man macht oder nicht macht, sondern auch darauf, *wie* man es macht. Dies deutet schon an, dass es bei einer Evaluation nicht mit einem einfachen, unreflektierten Abzählen, Abmessen und Abwiegen ohne Reflexion prozessualer Geschehnisse getan ist.

Damit will diese Untersuchung zu zweierlei beitragen. Erstens, die durch (vorgefasste) Meinungen, Vorurteile, Spekulationen und Glaubenssätze sowie aus höchst persönlichen Lebenserfahrungen und unterschiedlichen Interessenslagen entstandenen Deutungen und Vorstellungen zum Modellversuch durch systematisch überprüfte Aussagen zu ersetzen oder doch zumindest anzureichern<sup>19</sup>. Zweitens: Denjenigen profunde Aussagen zu liefern, die bislang keine eigene Meinung herausgebildet haben (können). Die Erkenntnis um Regelmäßigkeiten organisationsrelevanter Verhaltensweisen und Prozesse ist die Voraussetzungen für eine kritische Beurteilung personeller Situationen und organisationaler Strukturen sowie für deren gezielte Veränderung<sup>20</sup>. Um den angesprochenen Personenkreisen die Möglichkeit zu geben, meine abschließenden Interpretationen und Wertungen eigenständig nachvollziehen zu können, werden nun die verwendeten Perspektiven und Verfahren detailliert beschrieben. Damit wird gleichzeitig eine in der Literatur immer wieder geforder-

<sup>17</sup> Vgl. z.B. Wottawa, H.; Thierau, H. (1998): Lehrbuch Evaluation, 3. Aufl., Bern; Bortz, J.; Döring, N. (2005): Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler, 3. Aufl., Berlin u.a.

<sup>18</sup> Für eine Bewertung müssen zuvor Daten/Informationen gesammelt, analysiert und interpretiert werden. Im Gegensatz zu einer hier durchgeführten Wirkungsevaluation ist eine formative Evaluation zu sehen. Sie wird bereits während der Umsetzung einer Maßnahme durchgeführt und soll zu ihrer zeitnahen Verbesserung beitragen. So erstellt sie regelmäßig Zwischenergebnisse mit dem Ziel, die laufende Intervention zu modifizieren oder zu verbessern. Derartiges ist aus der wissenschaftlichen Begleitforschung bekannt. Eigene, fortlaufende Anstrengungen der Modelbehörden (Selbstevaluation) zur iterativen Steuerung des Gesamtprozesses (Prozessevaluation) – auch wenn sie nur Ausschnitte zum Gegenstand hatten – sind in dieser Logik zu sehen. Die Maßnahmen wurden, sofern von größerer Relevanz, mir beständig zur Kenntnis gebracht, ohne dass ich allerdings darauf irgendeinen Einfluss ausgeübt habe.

<sup>19</sup> Vgl. Robbins, S. P. (1990) Organization theory: Structure, design, and applications, 3. Aufl., Englewood Cliffs/NJ., S. 8.

<sup>20</sup> Vgl. schon früh Büschges, G./Lütke-Bornefeld, B. (1977) Praktische Organisationsforschung, Reinbek, S. 14.

te<sup>21</sup>, wengleich nicht immer eingehaltene Anforderung an eine wissenschaftliche Evaluation erfüllt.

#### 4.1 Theoretische Grundlagen

Um eine veränderte Führungsstruktur zu evaluieren, müssen aus gesamtheitlicher Sicht die entscheidenden Parameter der Führungsstrukturänderung *und* der sie in der Organisationspraxis in ihrer Wirkung beeinflussenden Faktoren einbezogen werden.

Deshalb reicht der verführerische Blick auf das Organigramm und den dort sichtbaren Einheiten nicht aus. Verführerisch ist er deshalb, weil er fälschlich nahe legt, sich nur hiermit beschäftigen zu müssen. Organisationen sind aber keine Maschinen, auch wenn sie in der Praxis zu oft so geführt werden<sup>22</sup>. Sie sind in ihrer Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft begrenzt steuerbar und ihre Angehörigen entwickeln beständig eigene Vorstellungen. Dies ist zwar einerseits eine Quelle von Dysfunktionalitäten, aber andererseits auch eine Existenzbedingung. Ein buchstabengetreuer „Dienst nach Vorschrift“ (nicht gemeint: Rechtsverletzungen) hat schon so manche Entwicklungsmöglichkeit zugeschüttet. In diesem Sinn sind Organisationen besser als lebendige Organismen zu begreifen, deren Wirkraum durch personelle wie strukturelle Führung zwar beeinflusst (z.B. verengt oder erweitert), aber nicht deterministisch bestimmt werden kann. Auch andere Faktoren üben ihren Einfluss aus. Deshalb müssen wir uns also ebenfalls für diese Einflussfaktoren innerhalb der Polizeiorganisation interessieren, sofern wir die durch die Führungsstrukturänderung bewirkten Effekte verstehen wollen.

Die beiden Polizeipräsidien Aachen und Köln haben dies im Prinzip vor Eintritt in den Modellversuch ähnlich gesehen, als sie im Rückgriff auf die analysierten Schwachstellen für eine umfassendere Sicht plädierten. Während die Vertreter des Polizeipräsidiums Köln dies konzeptionell mit ihrem „ganzheitlichen“ Zugang versuchten einzufangen, orientierten sich ihre Aachener Kollegen ebenfalls an ein leicht anders gelagertes Strategie-Struktur-Kultur-Verständnis. Zwischen beiden Ansätzen existieren zahlreiche Gemeinsamkeiten.

Für die Evaluation reichte diese Setzung allerdings noch nicht aus. Die vorliegenden Positionen mussten präzisiert und vervollständigt werden. Gesucht wurde ein Organisationsmodell, das das organisationale Geschehen zeitgemäß einfängt und grundsätzlichen Charakter besitzt. Nur hierdurch wird man in die Lage versetzt, möglicherweise *Erklärungen* für festgestellte oder eben auch

<sup>21</sup> Widmer, T. (1996) Meta-Evaluation, Bern u.a.

<sup>22</sup> Vgl. sehr schön Morgan, G. (1986) Images of organization, Beverly Hills; Wolf, J. (2003) Organisation, Management, Unternehmensführung, Wiesbaden.

nicht festgestellte Wirkungen zu bekommen. Ohne Erklärungen sind spätere Gestaltungsempfehlungen seriös nicht möglich.

Ich habe deshalb in Kenntnis vorhandener Vorstellungen ein *angereichertes* Organisationsmodell entworfen, das als theoretische Grundlage dieser Evaluation diente.

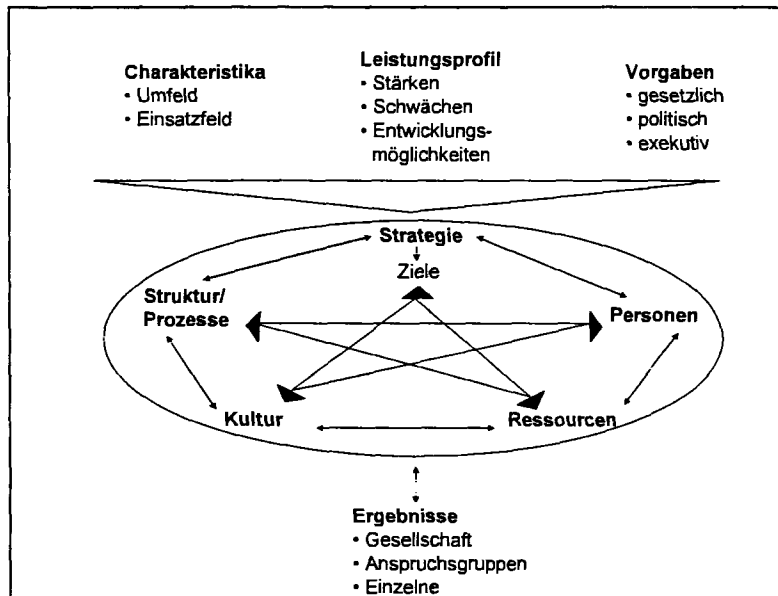


Abb. 2: Organisationsmodell mit Organisationsdimensionen

Danach ist in der Organisation von einem Wechselspiel zwischen Strategie, Personen, Ressourcen sowie Strukturen/Prozessen und Kultur auszugehen. Die Strategische Führung definiert unter Einfluss relevanter Umweltbedingungen und in Kenntnis des eigenen Leistungsprofils (Leistungsvermögen) grundsätzlich zu verfolgende Strategien (Ziel-Mittelkombinationen), die dann in den einzelnen Geschäftsbereichen eigenverantwortlich in Teilstrategien überführt werden müssen. Im Zusammenspiel mit Strukturen und Prozessen, beeinflusst durch die in der Organisation vorherrschende Kultur und unter fördernden oder erschwerenden ressourcialsen Möglichkeiten, entsteht eine Leistung (Ergebnis; Output bzw. Outcome), die für die verschiedenen internen wie externen Anspruchsgruppen (Stakeholder, z.B. Bürger, Kommunen, Staatsanwaltschaft, Aufsichtsbehörden) von Bedeutung ist und – direkt oder indirekt - auf das gesamte Einflussgeflecht zurückwirkt.

Trotz des konzeptionell gesamtheitlichen Anspruchs der beiden Behördenleitungen wurden im Modellversuch *primär* die Felder „Strategiebildung“ und „Strukturen“ verändert. Gleichrangige Transformationen in den Bereichen Führung und Personalmanagement oder Organisationskultur<sup>23</sup> fanden nicht statt, auch wenn dies aufgrund der Schwachstellenanalyse inhaltlich vielleicht

<sup>23</sup> Organisationskulturen sind sowieso nur begrenzt zu beeinflussen. Sie bilden sich heraus, obschon Entwicklungsmöglichkeiten dieser Herausbildung existieren. Vgl. auch Neubauer, W. (2003) Organisationskultur, Stuttgart.

nahe gelegen hätte. Ressourciale Veränderungen von Belang waren und sind aufgrund gesetzter, für den öffentlichen Sektor typischer Bedingungen (z.B. Stellenzuweisungen, Mindeststärken, Versetzungen/Rücksetzungen) nicht oder nur sehr begrenzt möglich, deren Verschiebungen im Verantwortungsbereich der Polizeibehörde im gewissen Rahmen hingegen schon (z.B. Bildung einer Verkehrsdirektion, Verlagerung von Stabsstellen, Anbindungen von Einsatztrupps etc.) –sofern genehmigt. Damit hatten die beiden Polizeipräsidien von vornherein bei manchen erkannten Schwachpunkten schlechtere Handlungsbedingungen als Organisationen in der Privatwirtschaft, nicht zuletzt, wenn man an die Möglichkeiten der positiven wie negativen Anreize für eine Verhaltensänderung denkt. So wird man im Vorfeld auch nicht dieselben Erwartungen an zeitnah zu erreichende Effekte wie dort anlegen dürfen.

Die Verknüpfung von Effekten stellte nicht nur für die Polizeipräsidien ein Steuerungsproblem dar, sondern erschwerte auch die Bedingungen der Evaluation. Deren Ziel ist es ja u.a., den Effekt der veränderten Führungsstruktur auf zum Teil von den Polizeipräsidien selbst benannte Veränderungsziele zu analysieren (siehe die wichtigsten Punkte der Schwachstellenanalyse). Praktisch wirkt aber nicht nur die Führungsstruktur, sondern beispielsweise auch das Führungsverhalten hierauf ein und besitzt möglicherweise einen hiervon losgelösten eigenen Effekt auf das Wirkungsziel (z.B. Geschwindigkeit des Entscheidungsverhaltens). Der Erreichungsgrad des Wirkungsziels beeinflusst dann wiederum die zunächst verursachenden Größen (z.B. Erfolg in der Arbeit fördert Freude an der Arbeit oder die Akzeptanz von Strukturen etc.). Die nachfolgende Abbildung verdeutlicht das Gemeinte:

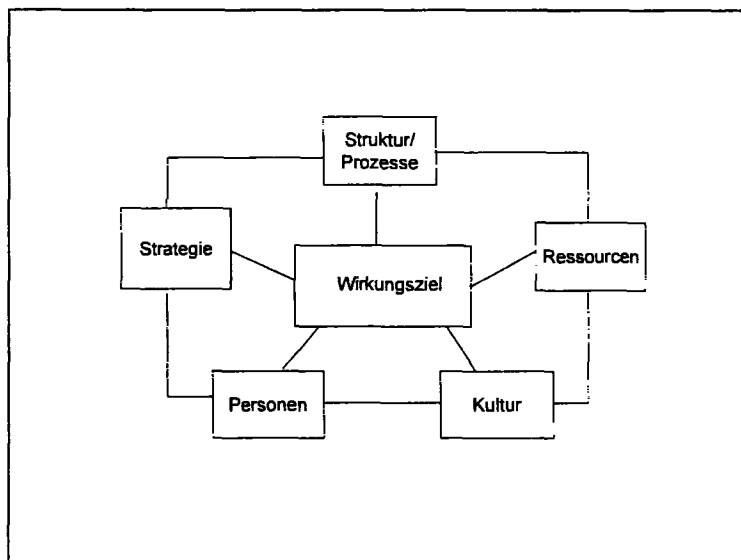


Abb. 3: Wirkungsziel und bedingende Einflussfaktoren

Aus den Gesagten folgte, dass zwar die Schwachstellenanalyse der entscheidende Ausgangspunkt zur Konzipierung der Inhalte der Evaluation blieb, dass aber durch den Aufbau der Evaluation zusätzlicher interpretativer Spielraum im Sinne des obigen Organisationsverständnisses geschaffen werden musste.

## 4.2 Methodische Grundlagen

Eine wissenschaftliche Evaluation ist anspruchsvoll und stellt hohe Anforderungen an Konzeption und Durchführung. Schon parallel zur konzeptionellen Entwicklung der Evaluation wurde deshalb großer Wert auf deren methodische Umsetzung gelegt. Als Leitfaden hierzu dienten einschlägige Schriften zur empirischen Sozialforschung<sup>24</sup>, eigene Erfahrungen, bisher in der (Nordrhein-Westfälischen) Polizei angewandte Vorgehensweisen<sup>25</sup> sowie Erfahrungen von Polizeipraktikern. Hieraus ließen sich wertvolle Aussagen zum Untersuchungsdesign, nicht zuletzt zu dessen Praktikabilität, und zur Aufnahme wie Auswertung von quantitativ wie qualitativ gewonnenen Daten ableiten.

Mit Blick auf die wissenschaftlichen Methoden steht prinzipiell das Arsenal der empirischen Sozialforschung, also im Kern „eine Sammlung von Techniken und Methoden zur korrekten Durchführung der wissenschaftlichen Untersuchung menschlichen Verhaltens und gesellschaftlicher Phänomene“<sup>26</sup> zur Verfügung. Die uns interessierenden Organisationsfragen sind hieraus eine Teilmenge. Diese Techniken und Methoden beziehen sich sowohl auf die Datenerhebung und Datenverarbeitung als auch auf die Datenanalyse.

### 4.2.1 Evaluationsphilosophie und Evaluationsbesonderheiten

Die Suche nach einer mathematischen Formellösung zur Bestimmung möglicher Folgen der Änderung von Führungsstrukturen ist eine unfruchtbare Illusion. Organisationsveränderungen müssen vielmehr quantitative wie qualitative Größen einbeziehen, in einen Zusammenhang stellen und gesamthaft würdigen.

Vornehmste Aufgabe bei der Abschätzung einer Strukturveränderung von komplexen, lebendigen Organisationen ist, Auswirkungen einzufangen, die möglichst nah am „Ereignis“ dran sind. Je näher die zu beobachtende Größe an der Änderung liegt, desto eher ist eine Aussage über einen bestehenden Zusammenhang möglich. Beispielsweise ist sehr eindeutig zu bewerten, ob ein Behördenleiter nun leichter strategisch einwirken kann oder nicht, ob eine systematische Zusammenlegung vorher verteilter Arbeitsraten positive oder negative Konsequenzen zeitigt oder ob ein bestimmtes Schnittstellenproblem gelöst ist usw. Dies sind innerorganisatorische Größen und recht gut einzuordnen. Im Vergleich zur ja bekannten Vorsituation ergibt sich dann eine summarisch sehr gut zu begründende Aussage über den Effekt einer Veränderung.

<sup>24</sup> Vgl. z.B. Bortz, J. (2005) Lehrbuch der empirischen Forschung für Sozialwissenschaftler, Berlin

<sup>25</sup> Vgl. z.B. in der zusammenfassenden Übersicht: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (2005) Mitarbeiterbefragungen bei der Polizei NRW 2001-2005. Landesendbericht, Düsseldorf (mit Innenministerium NRW/Institut für Aus- und Fortbildung).

<sup>26</sup> Schnell, R. / Hill, P.B./Esser, E. (2005) Methoden der empirischen Sozialforschung, 7. Aufl., München/Wien.

Vollkommen anders sieht es hingegen bei den Kriterien aus, die am langen Ende einer in ihrem Geflecht doch recht unbekanntem Wirkkette liegen. Quantitative, kausalanalytische Zuordnungen einzelner Veränderungsbestandteile (hier dominant: Strategiebildung und Organisationsstruktur) zu aggregierten Effektgrößen (z.B. Straftaten, Aufklärungsquote) sind nach dem gegenwärtigen Stand der polizeiwissenschaftlichen Forschung – unbeschadet einzelner temporär wirkender Einzelzusammenhänge, beispielsweise zwischen Kontrolldruck und Effekt - nicht oder kaum generell zu formulieren<sup>27</sup>. Zumindest lagen für diese Evaluation keine Bezugsrahmen über statistisch abgesicherte Beziehungen vor, die das multifaktorielle Wirkgefüge aufschlüsselten und die einzelnen Faktoren in ihrer quantitativen Bedeutung bezifferten<sup>28</sup> <sup>29</sup>. Stattdessen gibt es ein nicht zu unterschätzendes Erfahrungswissen und eigene, mehr oder minder selbst entworfene handlungsleitende Entwürfe, deren Aussagekraft aber natürlicherweise begrenzt sein muss, da die Beobachtungsmenge des Einzelnen begrenzt ist<sup>30</sup>. Auch wenn diese Zusammenhänge vorgelegen hätten, wären sie für einen *statistischen* Vergleich auf *Behördenebene* bei einer Beobachtungsgröße von Zwei (PP Aachen und Köln) nicht zu nutzen gewesen<sup>31</sup>. Sehr wohl hätte sich das Ausmaß überhaupt möglicher Effekte von Veränderungen besser begrenzen lassen.

Für die Evaluation hat dies die beeinträchtigende Folge, dass man ganz praktisch den Wert einer effektaggregierten Kennzahl A (z.B. Anzahl Straftaten,

<sup>27</sup> Siehe auch die Diskussion zur stärkeren Etablierung einer Polizeiwissenschaft. Vgl. hierzu z.B. Walter, B. (2005) Ausbildung der Polizei zwischen wissenschaftlichem Anspruch und Praxisbewältigung. In: Polizei & Wissenschaft, Heft 2, S. 21-31. Pessimistisch aufgrund von Eigenheiten des Erfahrungsobjektes: Busch, H. u.a. (1985) Die Polizei in der Bundesrepublik, Frankfurt/M.

<sup>28</sup> Selbst blieb beispielsweise unbenannt, in welchem genauen Ausmaß (oder in welchem exakt abgesicherten Korridor) Straftaten, Verkehrsunfälle oder Aufklärungsquoten durch polizeiliches Handeln in Konkurrenz zu anderen Einflussfaktoren (z.B. Milieustruktur, Technikentwicklung) beeinflusst werden. Solange aber dies nicht ermittelt ist, kann eine Einschätzung des Erfolges einer Änderung von Führungsstrukturen auf aggregierte Kenngrößen (z.B. Aufklärung) nicht (isoliert) ermittelt werden, da weder das Beeinflussungsgeflecht noch der maximale Umfang einer Beeinflussung bekannt sind. Besser sieht es aber für Größen aus, die näher am Geschehen dran sind. Dies trifft vor allem für binnenorganisatorischen Entwicklungen zu. Hier sind aussagefähige quantitative Vergleiche möglich und es kann sich der Frage einer Rückführung auf die Modellstruktur im Zusammenspiel mit anderen Befunden begründet angenähert werden.

<sup>29</sup> So schreibt das PP Recklinghausen im Sicherheitsprogramm am Beispiel der Verkehrsunfälle treffend: „Verkehrsunfälle geschehen aufgrund mannigfaltiger Ursachen und Abläufe. Viele davon entziehen sich dem Einfluss der Polizei und können nur durch andere Stellen und Institutionen verändert werden“. Dies ist, was dort weiter dann klar gestellt wird, kein Plädoyer für Inaktivitäten, sondern für eine Konzentration auf beeinflussbare Bereiche. In: Polizeipräsidium Recklinghausen (2006) Qualitätsoffensive. Sicherheitsprogramm 2006-2008, S. 27. Vgl. ähnlich gelagerte Aussagen zur Kriminalstatistik: Polizeipräsidium Köln (2006) Auswertungsbericht zur Polizeilichen Kriminalstatistik des Polizeipräsidiums Köln 2005, Köln.

<sup>30</sup> Reichertz, J. (2000) Empirisch-wissenssoziologische Polizeiforschung in Deutschland. In: Polizei & Wissenschaft, Heft 1, S. 4-12.

<sup>31</sup> Anders sieht es aus, wenn man die Leistungsdaten aller Polizeibehörden, unabhängig vom Modellversuch, in einem Ranking gegenüberstellt. Dies geht prinzipiell, wenn man dabei unterstellt, dass „Störgrößen“ sich gleich verteilen (auch wenn man sie nicht kennt). Zeitreihenanalysen sind dann ebenfalls möglich und vorteilhaft. Hierbei wäre es sogar möglich, *alle* Polizeibehörden unter *gleichzeitiger* Beachtung mehrerer Kenngrößen (PKS-Zahlen, Maßnahmen usw.) miteinander zu vergleichen und eine *Effizienzrangfolge* zu generieren, die frei von subjektiven Gewichtungen ist (vgl. für einen anderen Bereich: Weibler, J./Lucht, T. (2004) Bewertung der Effizienz von Entscheidungseinheiten. In: zfo 2003, 72, 4, 229-235).

Straßenkriminalität) für eine Untersuchungsfrage kaum einschätzen kann, sofern weder der inhaltliche noch der zeitliche Zusammenhang einer Wirkrichtung im Kontext eines soliden Wirkgefüges a priori existiert. Am ehesten lassen sich noch interessante Einblicke dort gewinnen, wo sehr lokal geschaut wird und wo das Eingriffsfeld gut zu begrenzen ist (z.B. eine Polizeieinspektion in einer Behörde). Selbstredend sind generell die „großen“ Zahlen zur Kenntnis zu nehmen - dies alleine deshalb, weil sie aus Anspruchsgruppensicht wichtig bleiben. Ebenso kann wiederum auch nicht einfach behauptet werden, es bestünde kein Zusammenhang. Die Unwissenheit ist beidseitig. Die Folge des Sachstandes für uns ist, dass diese Endpunkte von Wirkungen sehr wohl am Rande einer Evaluation gehandelt werden können, aber keinesfalls im Guten wie im Schlechten als prioritärer entscheidungsrelevanter Maßstab zu nehmen sind.

#### 4.2.2 Evaluationsdesign

Die Evaluation, als Feldstudie<sup>32</sup> konzipiert, verfolgt die Überprüfung einer ungerichteten Unterschiedshypothese. Diese Hypothese besagt, dass sich eine Änderung der Führungsstruktur (die unabhängige Variable) auf verschiedene organisationsrelevante Faktoren (abhängige Variable) auswirkt, ohne allerdings im vorhinein Richtung, Umfang und Intensität näher spezifizieren zu können oder zu wollen. Die abhängigen Variablen wurden aus den zuvor geschilderten Überlegungen abgeleitet. Technisch formuliert: Wirkt, und wenn ja, wie stark wirkt der Stimulus „Andere Führungsstrukturen“ (auch Treatment, Treatmentfaktor, unabhängige Variable genannt) auf die als abhängige Variablen konzipierten Veränderungsziele (z.B. bessere strategische Durchdringung der Behörde) ein? Um diese Hypothese mit Leben zu erfüllen, wurde sowohl mit einem quasiexperimentellen als auch mit einem ex-post-facto *Untersuchungsdesign* (synonym: Untersuchungsanordnung oder Forschungsdesign) gearbeitet. Angewandt wird sowohl ein Zwei-Gruppen-Plan als auch ein Ein-Gruppen-Plan, dies jeweils bezogen auf zwei Anwendungsfälle. Um für auftretende Effekte bessere Erklärungsmöglichkeiten zu besitzen, wurden in dieser Untersuchung weitere, potentiell auch als unabhängige Variablen zu sehende Erklärungsgrößen für die abhängigen Variablen aufgenommen, die sich aufgrund des ebenfalls weiter oben geschilderten Organisationsmodells anboten.

Das Untersuchungsdesign lehnt sich damit an die Organisationswirklichkeit an. Handlungsleitend waren aber auch praktische Erfordernisse: Mit einem großen, aber doch endlichen Aufwand musste nach Abschluss des Modellversuches zeitnah eine Aussage über den Modellversuch getroffen werden, um anstehende übergeordnete Entscheidungen zu unterstützen. Des Weiteren

---

<sup>32</sup> Laborstudien, gerne als Idealform der erklärenden Forschung gesehen, sind aber offensichtlich für unsere Fragestellung ungeeignet. Es sei zudem darauf hingewiesen, dass selbst Laborbedingungen, wie die Forschung zeigt, nicht frei von Schwachstellen sind. Vgl. beispielsweise früh Bungard, W. (1984) Sozialpsychologische Forschung im Labor, Göttingen.

sind Einwirkungen auf Sicherheitsbehörden so mit Augenmaß vorzunehmen, dass die zusätzliche Belastung das eigentliche Geschäft in keiner Weise unzumutbar berührt. Gerade aus diesem Grund ist zu konzедieren, dass im Laufe der Zeit möglicherweise erkannte Verbesserungsnotwendigkeiten in den Polizeipräsidenten umgesetzt werden müssen (Nachsteuerung). Methodischer Purismus kann hier nicht ernsthaft die Oberhand gewinnen. Dies ist aber auch unbedenklich, da die Veränderungen transparent markiert wurden und die eigentliche Substanz der auslösenden Änderung allesamt unberührt ließen.

Da Veränderungen vor allem innerhalb der Modellbehörden, aber auch zwischen Modell- und Referenzbehörde erfasst werden sollten, benötigte man für quantitative Aussagen zwei Messzeitpunkte. Da eine originäre Messung vor Beginn des Modellversuches aber nicht möglich war, musste ersatzweise eine parallele, retrospektive Messung zum Zeitpunkt der Datenaufnahme nach erfolgter Modellstrukturänderung erfolgen. Wenngleich eine originäre Messung zu bevorzugen ist, ist eine ersatzweise retrospektive Messung, insbesondere, wenn die Zeitspanne nicht zu lang ist, aus guten Gründen ebenso Standardpraxis in der Forschung<sup>33</sup>. Der Gefahr einer möglichen Verzerrung des Antwortverhaltens durch die Reihenfolge der Antwortvorgabe (heute-früher oder früher-heute) war allerdings vorzubeugen<sup>34</sup>.

#### 4.2.3 Evaluationsmethoden

Nach dem Gesagten ist offensichtlich, dass nur eine breite methodische Herangehensweise geeignet war, eine befriedigende Antwort auf die Ausgangsfrage zu bekommen<sup>35</sup>. Quantitative wie qualitative Methoden waren einzubeziehen. Deshalb wurden im Rahmen dieser wissenschaftlichen Evaluation mehrere methodische Zugänge verwandt, die in ihrer Summe das übliche Maß, das in der Organisationspraxis zur Beurteilung des Erfolgs von (organisatorischen) Veränderungen gemeinhin angelegt wird, deutlich überschritten<sup>36</sup>. Im Einzelnen fanden folgende Methoden in der Evaluation Verwendung:

- Dokumentenanalysen
- Einzelinterviews (mündlich wie telefonisch)
- Gruppeninterviews
- Expertengespräche
- Teilnehmende Beobachtung
- Befragung (Online als Web-Survey und herkömmliche Paper and Pencil Befragung)

<sup>33</sup> Vgl. hierzu auch Reimer, M. (2001) Die Zuverlässigkeit des autobiographischen Gedächtnisses und die Validität retrospektiv erhobener Lebensverlaufdaten, Berlin; Schnell/Esler/Hill, a.a.O., S. 336.

<sup>34</sup> Diese besondere Problematik wurde des Weiteren mit (inter)nationalen Methodenspezialisten im Vorfeld positiv abgeklärt und später empirisch abgesichert.

<sup>35</sup> Siehe für diese Überzeugung z.B. auch: Bornewasser, M./Krense, T. (2005) Organisationsänderung für mehr Qualität in der polizeilichen Arbeit (Teil I). In: Die Polizei, 96 (9), S. 245-253.

<sup>36</sup> „Das übliche Maß“ ist leider kein aus Wissenschaftssicht zufrieden stellendes.



- Prozessanalysen
- Kenngrößenanalysen.

Die Zielsetzung der Datengewinnung war, wie dargelegt, eine doppelte. Zum einen sollten allfällige Veränderungen aus Sicht der Modellbehörden eingefangen werden. Zum anderen sollten die für die Modellbehörden relevanten Erkenntnisse auch in übergreifende Entwicklungen eingebettet werden. Die Forderung, übergreifende Entwicklungen zu berücksichtigen, drückte sich erstens in der gezielten Suche nach qualitativen Faktoren aus, die einen ergänzenden Einfluss auf die interessierenden Größen gehabt haben könnten. Dies war vor allem für die geplante großflächige Befragung wichtig, da hier keine individuellen Rückfragen möglich sind. Zweitens sollte verhindert werden, die Entwicklung in den Modellbehörden ohne jeglichen externen Maßstab einordnen zu müssen. Dementsprechend war es sehr sinnvoll, als Korrektiv zu den Modellbehörden andere Polizeipräsidien fachinhaltlich zuzuordnen, die zur vergleichenden Spiegelung ausgewählter, an den Modellbehörden gewonnener Befunde dienen sollten. Der Stadt- und Flächenbehörde Aachen wurde somit die Stadt- und Flächenbehörde *Recklinghausen*, der Großstadtbehörde Köln die Großstadtbehörde *Düsseldorf* als so genannte *Referenzbehörden* zugeordnet. Bei allen vier Polizeibehörden handelt es sich also um Polizeipräsidien.

Man sollte wissen, dass es sich bei dieser Wahl nur um eine relative, von Polizeiexperten festgestellte Vergleichbarkeit im Sinne „weitestgehend ähnliche[r] Randbedingungen“<sup>37</sup> handeln kann. Eine verbindliche, quasi objektive Liste, die die Nähe einzelner Behörden zueinander bestimmt, im Idealfall vergleichbar einer DNA-Analyse, existiert natürlich nicht. So musste man sich immer auf bestimmte Parameter der Vergleichsbildung verständigen. In diesem Fall sind es strukturelle Ähnlichkeiten gewesen. Im Gegensatz zu den immer in der Forschung als Vorbild herangezogenen (medizinischen) Laborexperimenten waren sich damit alle Beteiligten darüber bewusst, dass mit der Bestimmung der Referenzbehörden keine perfekten Kontrollgruppen vorliegen und auch gar nicht vorliegen können. Dort wären alle Parameter bis auf den Treatmentfaktor (neues Organisationsmodell) identisch. Vielmehr wird angenommen, dass die Ausgangslage zum Zeitpunkt der Modellumstellung zwischen allen Behörden in der gewählten Konstellation am ehesten vergleichbar war und dass alle zwischenzeitlich wirkenden Störgrößen bis zum Beweis des Gegenteils sich in ihrer Wirkung über die vier Polizeipräsidien gleich verteilten. In diesem Sinne wird beispielsweise angenommen, dass sich eine mögliche Stimmungsverschlechterung bei Angehörigen von Polizeibehörden aufgrund in Zukunft wahrgenommener Nachteile gegenüber der Ist-Situation (z.B. materielle Einbußen) nicht im Besonderen in einer einzelnen Polizeibehörde auf die

---

<sup>37</sup> Schnell/Hill Esser a.a.O., S. 211.

dort erhobenen Daten niederschlagen wird<sup>38</sup>. In diesem Verständnis sind die Referenzbehörden also als ein *Interpretationskorrektiv* zu verstehen. Sie werden zu ausgewählten Punkten, beispielsweise zur vergleichenden Ermittlung der Bewertung der eigenen Organisation, immer wieder beigezogen. Diese ausgesprochen wichtige Funktion wird dadurch nicht geschmälert, dass sie in der gesamten Untersuchung damit nicht im eigentlichen Fokus der Betrachtung stehen.

### 4.3 Zwischenfazit

Die theoretischen Erörterungen haben gezeigt, dass eine wissenschaftliche Evaluation nicht ohne eine klare Vorstellung über die zentralen Organisationsdimensionen einer Polizeibehörde auskommen kann. Diese Dimensionen sind in einer jeweils festzulegenden Bedeutung für die Fragestellung einzubeziehen. Konkret wurde festgestellt, die Organisationsdimensionen „Strategie“, „Führung und Personalmanagement“, „Organisationskultur“, „Organisationsstruktur/Organisationsprozesse“ und „Ressourcen“ in einem unterschiedlichem Umfang einzubinden. Ferner wurde dargelegt, dass für diese Evaluation Daten und Informationen von besonderem Gewicht sind, die möglichst direkt mit einer Veränderung der Führungsstrukturen und der damit verbundenen operativen Tätigkeiten in eine begründbare Verbindung zu bringen sind. Es wurden verschiedene Methoden benannt, die geeignet sind, die für uns relevanten Daten und Informationen aufzunehmen. Damit war das Fundament für die weitere Vorgehensweise solide gelegt.

---

<sup>38</sup> Die Wissenschaft spricht dort, wir erwähnten dies, wo natürliche Gruppen (hier Behörden) in ihrer Praxis miteinander verglichen werden, deshalb auch von einem *quasiexperimentellen* – und eben nicht: experimentellen - Design.

## 5. Einordnung des empirischen Zugangs

Im Folgenden werde ich über die Art und Weise der Anwendung verschiedener Zugänge zur Erkenntnisgewinnung kurz berichten. Es geht also darum, wie die weiter oben erwähnten Methoden „übersetzt“ wurden. Diese Darstellung dient dem Zweck, Außenstehenden zu ermöglichen, sich ein eigenständiges Urteil über die Güte des Vorgehens zu erlauben. Erst dann schließt sich im nächsten Punkt die Ergebnispräsentation an.

### 5.1 Leitgedanke

Die gesamte Evaluation folgt dem Leitgedanken, alle vertretbaren Möglichkeiten der Erkenntnisgewinnung auf Basis solider und bewährter qualitativer wie quantitativer Zugänge auszuschöpfen. Alle Zugänge haben ihre Berechtigung und die Zusammenführung aller weichen wie harten Daten ergibt erst ein Gesamtbild. Es liegt in der Natur der Sache, dass die Erkenntnisse, die mit dem Modellversuch direkt oder doch sehr unmittelbar in Verbindung gebracht werden können, bei diesem Gesamtbild entsprechend ihrer Nähe zum Ereignis zu gewichten sind.

### 5.2 Dokumentenanalysen

Alle von den Polizeipräsiden Aachen und Köln im Rahmen ihres Modellversuches erstellten, in ihrer Summe extrem umfangreichen Berichte standen mir zu Auswertungszwecken zur Verfügung. Ferner haben alle mich alle an der Evaluation beteiligten Polizeibehörden über ihre zukünftigen Planungen in Kenntnis gesetzt. Darüber hinaus habe ich insbesondere die Modellbehörden um separat anzufertigende Stellungnahmen oder Ausarbeitungen in einem insgesamt sehr nennenswerten Umfang gebeten, die mir in jedem Fall auch zugehen.

### 5.3 Interviews

Während der gesamten Evaluation wurden zu verschiedenen Zwecken mit Blick auf die Person vertrauliche Interviews mit Angehörigen der Polizeibehörden geführt. Diese Interviews fanden in Form von Einzel oder Mehrpersoneninterviews statt. In aller Regel waren es persönliche Interviews, ansonsten telefonische. In diesen halbstrukturierten Interviews wurden alle Kernbereiche einer Polizeibehörde einbezogen. Die Interviewpartner wurden von mir ausgewählt und um ein Gespräch gebeten. Alle meine Interviewwünsche konnten erfüllt werden. Die örtlichen Personalvertretungen der Modellbehörden wurden ebenfalls interviewt. Darüber hinaus wurden zu verschiedenen Sachverhalten der Evaluation Expertengepräche geführt.

#### 5.4 Teilnehmende Beobachtung

Während der gesamten Zeit habe ich immer wieder an verschiedenen Veranstaltungen der Modellbehörden (z.B. Aussprachen über den Modellversuch, Personalversammlung) oder an Gesprächsrunden des Tagesgeschäftes auf Einladung oder auf meinem Wunsch hin teilgenommen. Ein Teil dieser Veranstaltungen war so konzipiert, dass Stimmen jeder Art in den Diskussionsprozess einfließen sollten, konnten und es taten. Prinzipiell hatte ich Zugang zu allen Foren.

#### 5.5 Prozesse und Kenngrößen

In Abstimmung mit dem Innenministerium verständigten sich die Polizeipräsidien auf fünf Prozesse, die im Rahmen des Modellversuches genauer zu analysieren waren. Ich selbst habe nur formale Anforderungen definiert, deren Beachtung die Aussagefähigkeit der Analyse erhöhen würde. Sämtliche Prozesse (Bekämpfung der Straßenkriminalität, Verkehrsunfall mit Personenschaden, Koordinierung direktionsübergreifender Einsätze (BAO-Lagen), Steuerung der örtlichen Fortbildung; nur PP Aachen: RegioManager) wurden in ihrer gegenwärtigen Ausformung erfasst. Bei den Modellbehörden trat die Erfassung im Vormodell-Zustand hinzu. Nach verschiedenen Diskussionsprozessen wurde sich auf eine systematische Form der Fallaufnahme verständigt, die es ermöglichte, den jeweiligen Prozess detailgetreu zu charakterisieren.

Verantwortlichkeiten, Tätigkeiten, Schnittstellen und Beteiligte sollten in diesem Rahmen betrachtet werden, um Unterschiede kenntlich zu machen. Dazu wurden die Gesamtprozesse in Teilprozesse heruntergebrochen und in Ablaufform erfasst. Die Erkenntnisse wurden durch strukturierte Interviews in den Polizeipräsidien gewonnen. Die einzelnen Prozesse sollten, sofern möglich, mittels vorhandener oder zu erhebender spezifischer Kenngrößen (Kennzahlen) ergänzend beschrieben werden. Diese Kenngrößen sollten Aussagen zu typischen Prozesskriterien zumindest ansatzweise zulassen (z.B. Zeit, Qualität, Strategieanbindung /-verzahnung). Es sollten aufgrund von Belastungsaspekten nur Zahlen/Größen erhoben werden, die bereits in den beteiligten Behörden unmittelbar oder mittelbar vorhanden sind. Darüber hinaus sollten einem allgemeinen Informationsbedürfnis folgend auch hierfür zumindest thematisch in Beziehung zu setzende übergreifende, hochaggregierte Kenngrößen aus den jährlichen Statistiken des Innenministeriums ausgewertet werden. Um die komplizierten Details abzustimmen, waren verschiedene Treffen und Spontanabstimmungen mit Vertretern der Polizeibehörden<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Die Umsetzung dieses Vorhabens erfolgte in Kooperation mit einem Team des Instituts für Aus- und Fortbildung (Dezernat 32) der Polizei NRW unter Leitung von POR Ulrich Wloch sowie mit dem Leitenden Polizeidirektor Ulrich Koch (Bezirksregierung Düsseldorf, Hauptdezernat 26), der die Koordination zwischen IAF-Team, den Polizeibehörden und mir verantwortlich wahrnahm. Diese wertvolle und engagierte Zusammenarbeit war auf das Feld der Prozessaufnahme beschränkt.

## 5.6 Online-Befragung (Web-Survey)

Erklärtes Ziel der Evaluation war es immer, keine Evaluation am „grünen Tisch“ durchzuführen. Deshalb sollte neben anderen Verfahren, die dies bereits verhindern, die Einlösung dieses Anspruchs auch auf das in diesem Feld bekannteste Instrumentarium, die Befragung, Anwendung finden. Analog zu der üblichen Praxis von Befragungen in Organisationen sollten alle Bereiche aller Ebenen eine Möglichkeit besitzen, ihre Bewertung authentisch zum Ausdruck zu bringen. Deshalb war eine Vollbefragung aller Angehörigen der beteiligten Polizeibehörden vorgesehen.

### 5.6.1 Entwicklung des Fragebogens

#### *Pretest*

Theoretische Überlegungen erzwingen weder eine deterministische Operationalisierung einer empirische Untersuchungen noch liegt eine Theorie der Befragung vor, aus der alle nötigen Informationen zur bestmöglichen Konstruktion eines Fragebogens abgeleitet werden können. Deshalb kommt man an einer Vorstudie (Pretest), die die Stichhaltigkeit eigener Überlegungen herausfordert, seriöserweise nicht vorbei. Ein solcher Pretest fand in den Modellbehörden am 30. September 2004 in Köln und am 1. Oktober 2004 in Aachen statt. In den Referenzbehörden wurde der Pretest am 7. Oktober 2004 in Düsseldorf und am 21. Oktober 2004 in Recklinghausen durchgeführt. Der *Gegenstand* des Pretests war ein bislang aufgrund von Vorüberlegungen erarbeiteter Fragebogen, der im Rahmen der Evaluation des Modellversuchs Verwendung finden sollte. Die *Zielsetzungen* des Pretest waren vor allem die Erhöhung der Reliabilität sowie der internen wie externen Validität des Fragebogens bzw. der hieraus gewonnenen Erkenntnisse. Des Weiteren wurde für alle Beteiligten sichtbar, dass auch dieser umsetzungsorientierte Teil der Evaluation die Interessenslagen der Beteiligten ernst nahm und das Wissen Vorort offensiv zu nutzen gedachte. Die *Umsetzung* des Pretests erfolgte in Interviewform. Durchgeführt wurden Einzel- und Zweierinterviews auf der Ausführungsebene (Beamte und Angestellte ohne Führungsverantwortung) sowie Gruppeninterviews mit Führungskräften<sup>40</sup>.

Im Einzelnen wurde der Fragebogen hinsichtlich folgender Kriterien analysiert:

- Sprachliches Verständnis der Fragen (Semantik und Syntax)
- Inhaltliches Verständnis der Fragen
- Interesse an den Fragen
- Erlebte Schwierigkeit der Fragen

<sup>40</sup> Unter anderem fanden als qualitative Techniken das „frame of reference probing“, das „paraphrasing“ und das „think-aloud“ wechselhaft Anwendung. Dies sind Techniken, die die Interviewten auffordern, dem Wissenschaftler ihren Umgang mit den Fragen zu veranschaulichen. Angewandt wurden diese Techniken stichprobenartig und bei erkanntem oder vermutetem Bedarf (Gesük, Mimik, zeitliches Antwortverhalten). Vgl. auch Schnell a.a.O., S. 349.

- Beurteilung der Fragen aus polizeilicher Sicht
  - Relevanz
  - Präzision
  - Problemnähe
  - Problemvollständigkeit
- Umfang der Fragen
- Aufteilung der Fragen zu bestimmten Zielgruppen
- Akzeptanz des Fragebogens
- Einsatzzeitpunkt des Fragebogens
- Darbietung des Fragebogens (elektronisch/Papierversion)
- Dauer der Beantwortung.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer wurden von mir in Abstimmung mit den Modell- wie Referenzbehörden bestimmt. Dabei war die Leitlinie, möglichst alle Direktionen und alle Hierarchieebenen, vor allem aber diejenigen, die unterhalb der Direktionsleitungen lagen, in die Untersuchung mit einzubeziehen. Der entsprechende Personenkreis wurde von mir anhand des Organigramms festgelegt. Die konkrete Auswahl (z.B. welcher Leiter KK) blieb den vier Polizeipräsidien anhand vorab festgelegter *Kriterien* überlassen. Allerdings waren auch mehrere Personen durch das Zufallsprinzip nach von mir festgelegten Kriterien einzubeziehen (z.B. dienstälteste Wachdienstbeamtin, Frühdienst oder alphabetisch letzte; angestellte Sachbearbeiterin in Direktion ZA, Z1, mindestens zwei Jahre in der entsprechenden Polizeibehörde usw.). Somit konnte ein aussagefähiger und aussagekräftiger Querschnitt potentiell zu Befragender zusammengestellt werden.

Die Einzel- und Zweierinterviews dauerten jeweils ca. 1,5 - 2 Stunden, das Gruppeninterview 3 - 4 Stunden. Alle Fragen wurden durchgegangen und bei Bedarf vertieft besprochen. Modell- wie Referenzbehörden diskutierten dieselben Fragen, ggf. mit sprachlichen Differenzierungen, bedingt durch unterschiedliche organisatorische Lösungen zwischen den Modell- und den Referenzbehörden. Die Interviews fanden innerhalb der Dienstzeit statt. Insgesamt konnten rund 40 Personen in den Pretest unmittelbar einbezogen werden. *Ergebnis* des Pretests war eine Bestätigung der bisherigen Arbeit sowie – wie zu vermuten stand – eine markante Verbesserung des Instrumentes. Zum einen wurde die Befragung in der vorliegenden Form einhellig begrüßt und als ausgesprochen sinnvoll erachtet, u.a. weil sie *verschiedenste* Bereiche tangiert (in den Augen der Interviewten: *alle* relevanten Bereiche) und potentielle Probleme *unverblümt* integrierte. Dies war ein positives Signal derjenigen, die letztendlich mit der Befragung konfrontiert sind. Offensichtlich und zweifelsfrei wurde damit nochmals von Seiten der Vorort arbeitenden Personen klargestellt, wie richtig es war, die Evaluation ganzheitlich anzugehen. Wir haben es also mit einer *Korrespondenz* zwischen theoretischer Modellierung und polizeipraktischer Wirklichkeit zu tun. Einfacher ausgedrückt: man erkennt sich, seine Situation und seine Behörde in der Befragung wieder. Zum anderen wurden mir von

den beeindruckend engagierten Interviewpartnerinnen und Interviewpartner höchst konstruktive und wertvolle Anregungen mit auf den Weg gegeben, die abgewogen und *vielfach* umgesetzt werden konnten. Es handelte sich sowohl um sprachliche als auch inhaltliche Anregungen. Meine persönliche Einschätzung des sehr positiven Verlaufs wurde durch offizielle Rückmeldungen der beteiligten Behörden unterstrichen. Der fortentwickelte Evaluations-Fragebogen ging dann, so wie es bei folgeträchtigen Untersuchungen zu fordern ist, in den nächsten Prüfschritt, in die so genannte Pilotstudie, ein.

### *Pilotstudie*

Die Pilotstudie ist der abschließende Schritt zur wissenschaftlichen Fundierung des Evaluations-Fragebogens. Der *Gegenstand* der Pilotstudie war der durch den Pretest fortentwickelte Fragebogen. Die *Zielsetzungen* unterschieden sich nicht grundsätzlich von den bisherigen des Pretests, gingen aber darüber hinaus und folgten einer teilweise anderen Gewichtung. *Erstens* ging es um die weitere Fundierung und Präzisierung der bisherigen Konzeption, *zweitens* um die Überprüfung der statistischen Differenzierungsfähigkeit der zugrunde gelegten Fragen und Fragenkomplexe mit dem Ziel ihrer Verdichtung, *drittens* um die probeweise Überprüfung der Aussagefähigkeit einzelner Fragenkomplexe für ausgewählte inhaltliche Beziehungsstrukturen und *viertens* um die Reduzierung der Länge des Fragebogens. Die *Umsetzung* der Pilotstudie erfolgte ausschließlich in Form einer elektronischen Befragung (Online-Befragung, speziell: Web-Survey). Wie bisher wurden sowohl die ausführende Ebene (Beamtinnen und Beamte sowie Angestellte ohne Führungsverantwortung) als auch Führungskräfte einbezogen. Erneut sollte ein möglichst repräsentativer Querschnitt eingebunden werden. Aufgrund der *elektronischen Befragung*, deren Zweckmäßigkeit im Vorhinein mit allen Beteiligten diskutiert wurde, konnte dieser naturgemäß noch breiter als der des Pretests ausfallen. Die Behörden waren frei, analog zu den Auswahlkriterien des Pretests ihre Kolleginnen und Kollegen zu benennen. Von mir wurde unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Größe der Behörden nur die Anzahl der zu Befragenden vorgegeben. Diese Vorgabe stellte allerdings nur den möglichen Maximalwert der Antwortenden dar, da die Befragung auf *freiwilliger* Basis erfolgte. Die elektronische Befragung wurde organisatorisch beim Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) verortet und von dort technisch-administrativ u.a. anhand einer von mir erstellten Kriterienliste operativ umgesetzt. Während eines Zeitraumes von drei Wochen (21.01.-13.02.2005) war die Befragung passwortgeschützt im Polizeinetz freigeschaltet. Diese Freischaltung erfolgte, nachdem zuvor Testläufe in den Behörden durchgeführt wurden. Insgesamt gingen sechs verschiedene Versionen an die einzelnen Zielgruppen<sup>41</sup>. Die Versionen zwischen den Modell- und Referenzbehörden unterschieden sich punktuell in der Wortwahl und zwar dort, wo dies aufgrund unterschiedlicher Organisationsstrukturen bedingt war. In den Modellbehörden trat *ergänzend* eine

<sup>41</sup> 3x2 Matrix: In den Zeilen „Referenzbehörde Ist“, „Modellbehörde Ist“, „Modellbehörde Früher-Heute“ und in den Spalten „Führungskräfte“ sowie „Mitarbeiter“.

Variante hinzu, die nicht auf den gegenwärtigen Ist-Zustand abhob, sondern den Früher-Heute-Vergleich fokussierte. Diese Vielfalt war erforderlich, da Veränderungen bei den Modellbehörden sowohl im *Zeitvergleich* als auch in *Bezug zu den Referenzbehörden* sachlich bedingt zu erheben waren. Die Führungskräfteversionen beinhalteten alle Fragen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und zusätzlich weitere funktions- und positionsbezogene Fragen. Alle Befragten wurden zudem um einige Sozio-Demographia gebeten.

#### *Sonderbefragung Polizeipräsidium Köln/Polizeiinspektion Köln-Mitte*

Für die Modellbehörde Köln fand ergänzend eine Sonderbefragung für einen genau eingegrenzten Personenkreis statt. Hierbei handelte es sich um die Beschäftigten der Polizeiinspektion I (Köln-Mitte). Dieser Einbezug wurde gewünscht, da diese Polizeiinspektion zusätzlich substanzuell neue organisatorische Wege in der Gestaltung der Polizeiinspektionsarbeit geht. Da die Polizeiinspektionen sowohl in der Altorganisation als auch in den Modellbehörden eine zentrale Bedeutung besaßen und besitzen, war es außerordentlich sinnvoll, den dort eingeschlagenen Weg ebenfalls detailliert zu evaluieren.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der Pilotstudie erhielten sowohl von ihren Behörden als auch von mir separat verfasste Anschreiben, in denen auf die Bedeutung der Befragung hingewiesen wurde. Ebenfalls wurden Angaben zur Anonymität und Verwendung der Angaben gemacht<sup>42</sup>. Die statistische *Auswertung* der Pilotstudie erfolgte, wie alle nachfolgenden quantitativen Auswertungen, mittels *SPSS* (Statistical Package for the Social Sciences), einem Software Standardpaket zur Datenanalyse. Die sich anschließenden Arbeiten trugen dazu bei, das Erhebungsinstrument weiter zu optimieren und eine auch unter der Restriktion „Fragebogenlänge“ sehr kompakte und statistisch-methodisch profunde Form der Erhebung zu gewährleisten<sup>43 44</sup>.

### 5.6.2 Fragebogeninhalt

Auf Grundlage der Schwachstellenanalyse, weiterführender Gespräche und organisationswissenschaftlichen Erkenntnissen wurde abschließend ein Befragungsinstrument geschaffen und statistisch abgesichert, das mögliche Effekte

<sup>42</sup> Der Datensatz stand zur Auswertung nur dem Wissenschaftler zur Verfügung.

<sup>43</sup> Das Vorgehen war im Kern wie folgt: Konzentration auf den relevanten Datensatz, formale und inhaltliche Missing Value-Analyse und Eliminierung unbrauchbarer Fragen, Zuordnung der Einzelfragen (Items, Variablen) mittels Faktorenanalyse und Eliminierung der vergleichsweise schwächsten Fragen, Reliabilitätsanalyse der gebildeten Subskalen (Maßstab Cronbach's Alpha), Definition der endgültigen Fragebogenversion unter abschließender Würdigung des Gesamtzusammenhanges. Dieses Vorgehen ist aufwändig, führte aber zum Schluss zu dem allseits erhofften radikalen Schnitt der Fragenmenge (rund 50% des gemeinsamen Evaluations-Fragebogens für Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter und Führungskräfte!) unter bestmöglicher Wahrung der Kriterien „Zuverlässigkeit“ und „Aussagefähigkeit“.

<sup>44</sup> Insgesamt hatten 482 Personen die Möglichkeit, an der Befragung mitzuwirken. 344 machten von diesem Angebot Gebrauch. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 71%. Die Rücklaufquote war bei den Referenzbehörden höher als bei den Modellbehörden. Diese Rücklaufquote wurde bei den Sozio-Demographia mit rund 35% allerdings deutlich unterschritten.



des Modellversuches zielgerichtet einfangen konnte. Es orientierte sich an den fünf, im theoretischen Teil beschriebenen und dort herausgearbeiteten Kerndimensionen einer Organisation. Demnach war es nicht die Aufgabe, sämtliche denkbare Winkel der Organisation auszuleuchten, da von vornherein klar war, dass die substanzielle aber dennoch begrenzte Organisationsänderung nicht alles und jedes berührte.

Den einzelnen Kerndimensionen wurden einzelne Fragen (Items) zugeordnet. Insgesamt erhielten die Führungskräfte (FK) und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (MA) 98 Fragen zur gemeinsamen Beantwortung, 20 ergänzende Fragen waren speziell für die FK bestimmt. Die 98 Fragen wurden zu Skalen zusammengefasst. Diese Skalen werden zur Übersicht, entsprechend den organisatorischen Kerndimensionen, hier aufgeführt. Beispiel-Items sind dem Anhang 4 zu entnehmen. Als „Item“ versteht man eine zu beantwortende Kurzaussage oder Kurzfrage im Fragebogen. Die Skalenbezeichnungen sind Labels, die einen ersten, schnellen Zugang zum Gemeintem versprechen.

Unter den einzelnen Kerndimensionen habe ich dann nach gemeinsamer Diskussion verschiedene Themengruppen eingeordnet. Diese Themengruppen werden später auch, da sie statistisch wie Skalen behandelt werden, entsprechend so bezeichnet. Die Themengruppen werden dann wiederum durch mehrere, mindestens aber zwei hierfür spezifischen Aussagen repräsentiert. Weder Kerndimensionen noch Themengruppen oder hierin enthaltene Aussagen sind willkürlich. Sie ergeben sich aus theoretischen wie empirischen Befunden, im Konkreten angereichert durch einen statistischen Ausleseprozess (siehe Pretest, Pilotstudie).

Der Kerndimension *Strategie* wurden folgende *Themengruppen* zugeordnet:

- Behördenleitung
- Strategieranbindung (Schwerpunktsetzung)
- Informationsfluss
- Qualitätsorientierung
- Informationsqualität

Die strategische Steuerung der Behörde ist der wesentliche Antreiber der Änderung der Führungsstruktur. Es geht um die Frage, inwieweit die strategische Ausrichtung Wirkungen dort zeitigt, wo man sie auf einer übergreifenden Ebene sehen möchte, inhaltlich wie prozessual.

Der Kerndimension *Personal (Führung und Personalmanagement)* wurden folgende *Themengruppen* zugeordnet:

- Organisation der Arbeit<sup>45</sup>
- Führungsperson (Führung1)
- Führungsverhalten (Führung2)
- Arbeitszufriedenheit
- Fortbildungsmöglichkeiten
- Personalvertretungsarbeit<sup>46</sup>

Menschen erwecken Organisationen zum Leben. Gefragt waren hier ihr flexibler Einsatz, ihre Entwicklungsmöglichkeiten, ihre Befindlichkeit und der Einfluss derer, die sie im Organisationsauftrag fordern und fördern.

Der Kerndimension *Organisationskultur* wurden folgende *Themengruppen* zugeordnet:

- Hierarchieorientierung
- Kooperationsorientierung
- Leistungsorientierung
- Zukunftsorientierung
- Bürokratieorientierung
- Chancengleichheit
- Konfliktbewältigung
- Vertrauen
- Empfindungen/Emotionen
- Identifikation

Hierbei handelt es sich um klassische, prinzipiell immer relevante Themen, die eine Organisationskultur prägen können. Einige von ihnen wurden von den beiden Polizeipräsidien selbst aufgegriffen, andere wurden zur Absicherung zusätzlich eingestellt.

Der Kerndimension *Organisationsstruktur/-prozesse* wurden folgende *Themengruppen* zugeordnet:

- Arbeitsergebnisse
- Zupacken
- Arbeitsstrukturen/Arbeitsabläufe (im engeren Sinne)
- Einsätze
- Beschaffung/Unterstützung.

---

<sup>45</sup> Personaleinsatzgestaltung

<sup>46</sup> Sonderaufnahme, separat zu behandeln.

Sicherlich ist dies neben der strategischen Ausrichtung der Behörde der wichtigste Bereich. Über die Organisationsstruktur werden Strategien implementiert und ihre Wirkmöglichkeit wird durch deren Ausformung entscheidend berührt. Genau deshalb wurde sie ja im Modellversuch auch radikal geändert.

Der Kerndimension *Ressourcen* wurde bei dieser Befragung aus inhaltlichen wie praktischen Gründen keine spezifische *Themengruppe* zugeordnet.

### 5.6.3 Fragebogengüte

Im theoretischen Teil haben wir dargelegt, dass eine Polizeibehörde durch fünf zentrale Organisationsbestandteile zu charakterisieren ist: Strategie, Personal, Organisationskultur, Organisationsstruktur und Organisationsprozesse (Abläufe) und Ressourcen. Wir sind dann so vorgegangen, diese auch „Evaluationsdimensionen“ zu nennenden Organisationsbestandteile weiter herunterzubrechen. So konnten vier der fünf Evaluationsdimension weitere Skalen zugeordnet werden, die wiederum aus einzelnen Items bestehen. Die fünfte Organisationsdimension (Ressourcen) wurde ob ihrer Bedeutung in dieser Untersuchung nicht weiter aufgefächert.

An dieser Stelle soll aus Gründen der Übersichtlichkeit bereits eine verbindliche Überprüfung des durch Pretest wie Pilotstudie gereiften Fragebogens erfolgen. Als Grundlage dienen im Vorgriff aus der großen Online-Untersuchung gewonnenen Daten.

Ich rufe hierfür zunächst in Erinnerung, dass die Fragen in den Modellbehörden, die ja auch einen heute-früher-Vergleich beinhalteten, aus methodischen Gründen hälftig zunächst die „Heute“ und dann die „Früher“ Einschätzung einforderten und hälftig die umgekehrte Reihenfolge auswiesen. Eine statistische Mittelwertanalyse ergab keine systematischen, überzufälligen Differenzen in Abhängigkeit der erbetenen Reihenfolge in der Bewertung, sodass fortan wie geplant mit einer zusammengefassten Version gerechnet wurde.

Der erste Prüfungsschritt bezog sich auf die Reliabilität (Zuverlässigkeit der Messung) der a priori gebildeten Organisationsdimensionen und Skalen. Antworten von knapp 3100 Personen konnten bei dieser Auswertung aufgenommen werden. Um alle vier Polizeibehörden gleichrangig zu berücksichtigen, wurden bei diesen technischen Auswertungen die „Heute“-Bewertungen herangezogen. Da die Berechnungen ein identisches Resultat für FK und MA erreichen sollten, wurden die Zusatzfragen für Führungskräfte aus dieser Berechnung ausgeklammert. Sie gehen später auf der unmittelbaren Itemebene in die Analyse ein.

Die fünf Organisationsdimensionen (A-E) konnten – und daraufhin wurden sie überprüft – hinsichtlich ihrer empirischen Aussagekraft für diese Untersuchung als stabil klassifiziert werden. Alle Evaluationsdimensionen, die ja bis auf „Ressourcen“ (Evaluationsdimension identisch mit einer Skala) aus mehreren Skalen bestehen und statistisch damit Faktoren (2. Ordnung) darstellen, haben hervorragende Reliabilitätswerte (Cronbach's Alpha zwischen .75 und .90). Ferner wurden alle Evaluationsdimensionen auf Homogenität hin geprüft. Alle fünf Evaluationsdimensionen sind den Berechnungen zufolge demnach mit einer Ausnahme eindimensional. Die Evaluationsdimension „Personen“ lädt nachvollziehbar auf zwei Subfaktoren. Die beiden Führungsskalen bilden wie zu vermuten stand den einen, die drei anderen Skalen den anderen Faktor<sup>47</sup>. Die Skala „Zufriedenheit“ bildet keinen dritten Subfaktor, sondern lädt auf dem „Führungsfaktor“. Alle anderen Gütekriterien (Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling [KMO], Bartlett's Test of Sphericity, Measures of Sampling Adequacy [MSA]) (über)erfüllen die Normwerte.

Damit finden wir unsere Organisationsdimensionen hinsichtlich ihrer Relevanz auch statistisch bestätigt. Ihre Bedeutung weist über diese Untersuchung hinaus und kann auch in anderen Polizeibehörden ob ihrer Grundsätzlichkeit prinzipiell Anwendung finden. Wie in Organisationskontexten oft zu beobachten, sind die einzelnen Organisationsdimensionen nicht unabhängig voneinander zu sehen. Es bestehen deutliche Überlappungen, die sich in nachweisbaren und überzufälligen Korrelationen mit mindestens mittlerer Ausprägung niederschlagen. Auf der Ebene der einzelnen Skalen geht die Stärke der Korrelationen deutlich zurück, bleibt aber vielfach nennenswert und durchgängig überzufällig. Dies zeigt, dass die Befragten eine immer auch gesamtheitliche Sicht besitzen, die sich mit unseren im theoretischen Teil herausgestrichenen Zusammenhängen deckt. Dadurch ergeben sich positive wie negative Ausstrahlungseffekte zwischen den einzelnen Themenblöcken. Dennoch wird später deutlich, dass im Einzelfall schon klare prioritäre Beziehungen gezogen werden können.

Bleiben wir auf der Skalenebene. 26 (27) von ihnen haben die obigen fünf Evaluationsdimensionen gebildet<sup>48</sup>. Alle Skalen sind Berechnungen zufolge eindimensional. Sie laden damit alle auf einen Faktor, dessen Benennung (z.B. Behördenleitung, Arbeitsergebnisse) die Inhalte der eingeschlossenen Items mehr oder weniger prägnant zum Ausdruck bringt. Bei einer Detailinterpretation sollten die einzelnen Items bei Bedarf in ihrem Wortlaut beachtet werden. Nach im Vergleich zur Pilotstudie geringfügigen, wenngleich immer auf-

<sup>47</sup> Die Skala „Vertretungsarbeit“ wurde für weitere Analysen jedoch entfernt, weil sie in keinem inhaltlichen Zusammenhang zu späteren Auswertungen auf dieser Ebene steht. Allgemein ist an dieser Stelle dazu zu sagen, dass die Vertretungsarbeit durch die Änderung der Führungsstrukturen nicht wesentlich berührt wurde.

<sup>48</sup> Die Berechnung ist so stabil, dass selbst wenn die Faktorenanalyse auf Basis der Einzelitems erneut innerhalb der jeweiligen Evaluationsdimension gerechnet wird, sich die allermeisten Skalen getreu replizieren lassen. Dies ist zwar wünschenswert und beabsichtigt, aber über unterschiedliche Populationen hinweg kaum ideal zu gewährleisten.

wändigen Korrekturen der Item-Skalen-Zuordnung, die aufgrund statistischer Größen unter Beachtung inhaltlicher Kriterien vorgenommen wurde, erreichen auch die Einzelskalen abschließend einen ausreichenden bis recht hohen Zuverlässigkeitswert (Cronbach's Alpha)<sup>49</sup>. Bei der Interpretation des Wertes sollte auch bedacht werden, dass viele Aussagen aus inhaltlichen Gründen so und nicht anders eingehen konnten und die Mehrzahl der Skalen aus 3-4 Items bestand. Bekanntlich ist es kein Problem, die Reliabilität durch Itemerhöhung zu erhöhen. Dies geht aber auf Kosten der Fragebogenlänge. Alle anderen Gütekriterien (Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling [KMO], Bartlett's Test of Sphericity, Measures of Sampling Adequacy [MSA]) (über)erfüllen die Normwerte. Sowohl der Varianzerklärungsanteil der einzelnen Faktoren wie die durch den Faktor erklärte Streuung der Items sind in dem für diese Art von Untersuchung normalen Bereich<sup>50</sup>.

### 5.7 Schriftliche Befragung

Der Modellversuch hatte auch das Ziel, Bedürfnisse zentraler externer Anspruchsgruppen besser als zuvor zu befriedigen. Die Anzahl von Anspruchsgruppen (Stakeholder) einer Polizeibehörde ist natürlich sehr umfangreich. In Kenntnis der Ergiebigkeit der Vorbefragungen der Polizeipräsiden und unter Berücksichtigung der wichtigsten Evaluationsziele habe ich mich in Abstimmung mit den Beteiligten dafür entschieden, diese Evaluation auf zwei ganz zentrale Gruppen zu beschränken: Staatsanwaltschaft und Kommunen.

Für alle Behörden wurde die Bewertung der Staatsanwaltschaft systematisch im Rahmen einer extra von mir konzipierten schriftlichen Befragung eingeholt und analysiert. Für das Polizeipräsidium Aachen wurden ergänzend die Bewertungen der Kommunen aufgenommen. Dies hat seinen besonderen Grund darin, dass das Polizeipräsidium Aachen als Stadt- und Flächenbehörde aufgerufen war, der polizeilichen Versorgung in der Fläche besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Aus diesem Grund wurde ja bei der Prozessanalyse ebenfalls berücksichtigt, inwieweit die Abläufe zur Sicherung der Kreisinteressen sich verändert haben. Dabei spielt der so genannte RegioManager eine besondere Rolle. Die entsprechenden Vorgehensweisen werden aber wegen ihrer spezifischen Bedeutung später vorgestellt. Die Interessen der Stadt Köln wurden bei den beiden wichtigen Schnittstellen, öffentliche Ordnung und Straßen- und Verkehrstechnik, berücksichtigt.

---

<sup>49</sup> Das mit Abstand schlechteste Alpha ist .58 (Qualität), das beste .90 (Führung 1). Die größte Häufung findet sich zwischen .75 und .80. Alle Alphas erfüllen damit die für Gruppenvergleiche wünschenswerten Mindestnorm, gehen in der Regel deutlich darüber hinaus. In der Literatur werden bereits Werte um .78 als „recht hoch“ eingestuft (vgl. Bühl, S./Zöfel, P. (2002) SPSS 11. 8. Aufl., München, S. 461).

<sup>50</sup> Der Varianzerklärungsanteil der Faktoren (Skalen) ist durchgängig befriedigend, in der Regel zwischen 40% und 60%. Dies gilt gesamthaft auch für den Streuungsanteil der Variablen, der durch den jeweiligen Faktor erhellt wird (Kommunalität), aber wie oft mit Ausnahmen.

## 5.8 Zwischenfazit

Die Evaluation kann sich auf eine sehr breite Erfassung von Daten und Informationen abstützen. Es besteht ein erkennbarer und vollkommen transparenter Zusammenhang von allgemeinem theoretischen wie methodischen Organisationswissen und der konkreten Auswahl der hier im Polizeikontext Anwendung findenden Instrumenten. *Quantitativ* orientierte Verfahren haben ebenso wie *qualitativ* orientierte Verfahren ihre jeweils angemessene Berücksichtigung gefunden. Ihre Inhalte wurden besprochen. Direkte wie indirekte Effekte einer Veränderung von Führungsstrukturen konnten hierdurch umfassend eingefangen werden. Die Verbindung mehrerer methodischer Zugänge zur Urteilsgewinnung, in der einschlägigen Diskussion auch *Triangulation*<sup>51</sup> genannt, verlangt eine sorgfältige Abwägung und Gewichtung der jeweils hiermit erzielten Erkenntnisse vor dem Hintergrund organisationaler Wandelforschung. Die an dieser Stelle vorgezogene Analyse der Güte der großen Online-Befragung erbrachte sehr befriedigende Resultate. Damit kommen wir nun zu den Ergebnissen der Evaluation.

---

<sup>51</sup> Fielding, N.G./Fielding, J.L. (1986) Linking data, Beverly Hills.

## 6. Ergebnisse veränderter Führungsstrukturen

### 6.1 Einleitende Bemerkungen

Im Folgenden werden die Evaluationsergebnisse strukturiert geschildert und interpretiert. Ich konzentriere mich dabei auf die *wesentlichen* Fragen des Modellversuches. Leitmotiv ist die Modellintention. Der Übersicht wegen diskutiere ich einzelne thematische Stränge nacheinander. Ich werde vom Allgemeinen zum Speziellen gehen. Die gesamthafte *Würdigung* aller Befunde erfolgt dann abschließend.

Als *Ausgangspunkt* meiner Analyse wähle ich die *große Evaluationsbefragung* (1). Dies ist deshalb sinnvoll, weil fast alle infrage kommenden Aspekte, die durch eine Änderung der Führungsstruktur bewirkt werden könnten, hier systematisch integriert wurden. Des Weiteren gibt es keine andere Möglichkeit, einen ersten schnellen Überblick zu bekommen. Die späteren Ausführungen werden zeigen, dass die mittels anderer Methoden gewonnenen Resultate hiermit sinnhaft in Verbindung zu bringen sind. Nach der Auswertung der großen Evaluationsbefragung werde ich die *Prozessanalyse* vorstellen und auch auf die spezifisch und allgemein erhobenen *Kenngrößen* eingehen (2). Darauf folgend stelle ich die bedeutsame Veränderung der Führungsstruktur in der *Polizeiinspektion I (Mitte)* des Kölner Polizeipräsidiums vor. Aufgrund des in sich begrenzten kleinen Modellversuches werde ich die dortigen Auswirkungen zusammenhängend besprechen können (3). Anschließend werde ich die Aachener Vorkehrungen zur Sicherung der Polizeiarbeit in der Fläche separat auswerten. Ähnlich dem Kölner Modellversuch zur Optimierung der Arbeit einer Polizeiinspektion kommt der dem PP Aachen gegebene Auftrag, den regionalen Bezug mit einer gut eingebetteten Polizeiinspektion zu gewährleisten (*Regio-Manager*), eine prinzipielle Bedeutung zu. Darin ist auch das Feedback der politischen Verantwortungsträger in den Kommunen integriert (4). Abschließend werde ich die wichtige Beziehung der Polizeibehörde zu einem ganz zentralen Stakeholder, der *Staatsanwaltschaft*, im Kontext des Modellversuches näher beleuchten (5). Auch die beiden zuletzt genannten Analysen werde ich wegen der Möglichkeit der sinnvollen Begrenzung thematisch geschlossen diskutieren. In der abschließenden Würdigung (6) werde ich alle Erkenntnisse aufgreifen und zu einem prägnanten Gesamtbild zusammenfügen. Dabei werde ich mich auch der überaus wichtigen anderen Datenquellen, insbesondere der Interviews und anschaulicher Falldarstellungen der Polizeibehörden, bedienen.

Und noch ein letzter Hinweis: Jeder erfahrene Empiriker weiß, dass Organisationsveränderungen komplex sind und dass sich diese Komplexität auch in der Aufnahme der Realität in wissenschaftlichen Untersuchungen widerspiegelt. Deshalb liegt mir an einer differenzierten Analyse. Wer an einer genauen Abbildung des Geschehens, so wie es in den untersuchten Bereichen den Alltag

der Modellbehörden nun prägt, interessiert ist, um seine Entscheidungen in Kenntnis dieser Ergebnisse zu treffen, wird dies gerne akzeptieren. Ihm steht nun ein spannender, manchmal aber auch etwas steiniger und beschwerlicher Weg bevor. Aufmerksamkeit wie Geduld beim Lesen sind also gefragt. Persönlich sehe ich dazu keine Alternative.

## 6.2 Erfolg des Modellversuches I: Analyse der Befragungsergebnisse

### 6.2.1 Prozedere und Interpretationshilfe

#### *Prozedere*

Während der Zeit vom 31.10.2005 bis 20.11.2005 nahmen von 8653 angeschriebenen Angehörigen der Polizeipräsidien Aachen, Düsseldorf, Köln und Recklinghausen 3096 Personen an der als Web-Survey durchgeführten Hauptstudie (online) teil. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 35.6%. Sie loggten sich mit ihrem PC auf einen Fragebogen, der als Programm auf einem Server des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) ausgeführt wurde, mit individuellem Passwort den üblichen Datenschutzvorschriften entsprechend ein. Der Fragebogen hatte in der gemeinsamen Version für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter 98 Fragen. In der Version für Führungskräfte wurden 20 Fragen ergänzend aufgenommen. Für die Angehörigen der Kölner Polizeiinspektion I (Mitte) wurde ein weiteres Instrument mit 17 Fragen entwickelt, das speziell auf den dortigen, parallel laufenden Modellversuch auf Inspektionsebene zugeschnitten war. Hierüber wird gesondert berichtet. Alle Befragten wurden um wenige sozio-demographische Angaben gebeten. Ihnen wurde zugesichert, dass der Datensatz ausschließlich von dem die Befragung konzipierenden und durchführenden Wissenschaftler eingesehen und bearbeitet werden darf.

Technische und Layout-bezogene Fragen wurden zuvor anhand eines von mir definierten Anforderungskataloges intensiv mit dem LDS besprochen und weiter optimiert. Das LDS begleitete die Befragung auf dem gesicherten Intranet infrastrukturell und richtete während der „heißen Phase“ eine Hotline ein. Vor Beginn der Befragung erhielten alle potentiell Teilnehmende ein von mir verfasstes Anschreiben, das Sinn und Zweck der Evaluation erläuterte und die Befragung als hierin eingebettet auswies. Die Bitte um Teilnahme wurde durch einen Verweis auf die Unterstützung dieser Befragung durch den PHPR angereichert<sup>52</sup>. Intern traten weitere Aktivitäten der Behörden(leitungen) hinzu. Die Online-Befragung, die vor allem aufgrund zeitökonomischer Kriterien bei der Auswertung gewählt wurde, verlief nach ausgiebigen Vorbereitungen und nach einer „Generalprobe“ unbeschadet vereinzelt berichteter Friktionen, technisch

---

<sup>52</sup> Vor Beginn der Befragung wurde der PHPR von mir persönlich über das Verfahren und die Inhalte im Rahmen einer Präsentation mit anschließender Diskussion unterrichtet. Abgesehen davon war der PHPR in die Logik der Evaluation von vornherein eingebunden und konnte nach eigener Maßgabe Vorschläge zu inhaltlichen wie prozessualen Aspekten beisteuern. Hiervon wurde auch Gebrauch gemacht.



einwandfrei. Die eingegangenen Daten wurden vom LDS unmittelbar nach Abschluss der Befragung zur Auswertung an mich übersandt.

### *Rücklaufquote*

Die Rücklaufquote betrug über alle Polizeibehörden hinweg gut 35%<sup>53</sup>. Dies ist angesichts anderer Aufgaben und Umstände, die die Befragten in jüngerer und jüngster Zeit zu bewerkstelligen hatten, eine akzeptable Quote. Zu erinnern ist hier an die landesweit durchgeführte Mitarbeiterbefragung und die nahezu parallel laufende Beurteilungsrunde. Während das veränderte Rückmeldeverfahren bei der Mitarbeiterbefragung für eine Neuerung sorgte und von allen somit gedanklich neu einzuordnen war, ist die Beurteilungsrunde aufgrund persönlicher Betroffenheit immer von besonderer Bedeutung für den Einzelnen. Beide Verfahren dürften eindeutig negative Ausstrahlungseffekte für die Teilnahmebereitschaft gehabt haben, wobei systematische Effekte auf einzelne Personengruppen nicht ausreichend sicher zu postulieren sind. Nicht zuletzt wurde ja gerade das Freitextfeld bei der Befragung genutzt, um eine diesbezügliche Unzufriedenheit zu thematisieren. Hinzu traten auch gerade während des Befragungszeitraumes allgemeine aktuelle Diskussionen im Umfeld der Polizeiarbeit (Lebensarbeitszeit, Weihnachtsgeld), die sehr alltagsrelevant waren und sind; Auswirkungen auf die freiwillige Beteiligung an der Evaluation sind also anzunehmen. Dass solche Effekte nicht aus der Luft gegriffen sind, zeigt auch eine Aussage im Landesendbericht zur vollständig anders gelagerten Mitarbeiterbefragung bei der Polizei NRW 2001-2005 mit Blick auf einschlägige Abwertungen im Zeitverlauf. Dort wird dies als „Ausdruck der Unzufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit den Kürzungen beim Urlaubs- und Weihnachtsgeld und der Verlängerung der Wochen- und Lebensarbeitszeit“<sup>54</sup> interpretiert. Genau derartige und andere Vermutungen wurden mir dann des Öfteren als Meinungsbild zu der Einordnung der Höhe der aktuellen Rücklaufquote kommuniziert.

Konnte der Fragebogen durch die verdienstvolle Vorarbeit zahlreicher am Pretest und an der Pilotstudie teilnehmender Personen in seiner Länge drastisch reduziert werden, so war er dennoch nicht kurz. Zwischen knapp dreißig und knapp sechzig Minuten war nach verschiedenen Rückmeldungen zu veranschlagen; selbst ein fiktiv angenommener günstiger Wert von gut einer halben Stunde musste am PC erst einmal „geopfert“ werden. Trotz mehrfacher Zusicherung zur unbedenklichen Teilnahme wissen wir zudem, so paradox wie es ist, dass gerade dann, wenn die technischen Voraussetzungen für die Durchführung von Web-Surveys wie in diesem Fall gegeben sind, genau diese perfekte technische Lösung Zweifel an der Anonymität provozieren<sup>55</sup>. Diese

<sup>53</sup> Dies sind 3096 von 8683 Personen. Aachen: 36,1%; Düsseldorf: 38,4%; Köln: 33,3%; Recklinghausen: 36,2%. Die Rücklaufquote umfasst Personen, die zum Zeitpunkt der Befragung nach Behördenangaben faktisch hätten teilnehmen können, exklusive Studierende an der Fachhochschule.

<sup>54</sup> Innenministerium NRW/LAF/LDS (2005) Mitarbeiterbefragungen bei der Polizei NRW 2001-2005. Landesendbericht, Düsseldorf, S.11

<sup>55</sup> Beide Zitate aus Schnell/Hill/Esser, a.a.O., S. 385f.

Effekte, in welcher Höhe sie auch einen Einfluss ausgeübt haben, trafen für alle Polizeibehörden im Kern gleichermaßen zu und sind vermutlich hierüber gleichverteilt<sup>56</sup>.

Die Höhe der Rücklaufquote kann mit Ausnahme einer (nahezu) vollständigen Beantwortung dabei regelmäßig nicht als ein Kriterium für die Repräsentativität einer Untersuchung herangezogen werden. Vielmehr ist entscheidend, dass sich die Verteilung der hinsichtlich der Antworten relevanten Merkmale der Grundgesamtheit ungefähr bei den Antwortenden widerspiegelt. Da wir keinerlei Indizien dafür besitzen, dass sich für die Beantwortung der Fragen relevante Merkmale der Befragten ungleich verteilt haben. Auch haben wir keine die Auswahl verzerrende Effekte nachweisen können. Damit ist diese Befragung in diesem und damit im typischerweise gemeinten Sinne auch angesichts der absoluten Höhe der Antwortenden, in der sich mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit selbst - einmal unterstellt - nennenswerte Differenzen nur in Ausnahmefällen punktuell bemerkbar machen würden, als repräsentativ zu kennzeichnen.

#### *Antwortabstufungen (Skalierung) und deren Bedeutung*

Bei jeder Aussage wurden die Befragten um die Bewertung einer Aussage gebeten. Sie waren aufgerufen, jeweils die Antwortmöglichkeit, die Ihre ganz persönliche Einschätzung am besten trifft, anzugeben. Pro Aussage war eine Antwort zulässig. Die Antwort konnte einheitlich *stufenweise* variieren zwischen „1 (trifft voll und ganz zu)“ über „2 (trifft zu)“, „3 (teils/teils)“, „4 (trifft nicht zu)“ und „5 (trifft überhaupt nicht zu)“. Andere Beantwortungsformen ergaben sich lediglich bei den Sozio-Demographia (kategoriale Zuordnungen). Die nach der Pilotstudie „minimierten“ Sozio-Demographia erfassten das Geschlecht, das Lebens- wie Dienstalalter, die Anzahl der geführten MA sowie die Organisationseinheit auf mittlerer Erfassungstiefe.

In den Modellbehörden wurden stets zwei Bewertungen (Heute-Früher) eingefordert: „Früher“ bezog sich auf die Zeit vor dem Modellversuch, „heute“ auf die gegenwärtige Situation. Sollten die Antwortenden einmal eine Frage nicht einordnen können, war es Ihnen möglich, bei der entsprechenden Frage die Antwortkategorie „keine Angabe“ zu wählen. Diese war auch immer dann zu wählen, wenn Sie aus anderen Gründen keine Bewertung vornehmen wollten oder konnten.

Im Einklang mit der Forschungsliteratur<sup>57</sup> und der üblichen Praxis gehen wir davon aus, dass die Abstände zwischen den Beantwortungsmöglichkeiten von

<sup>56</sup> Eingedenk dieser benannten Rahmenbedingungen steht der tatsächlich erreichte Wert zu der als anderenorts typisch erachteten Variationsbreite von 40% bis 80% in normaler Relation. Dass eine höhere Beteiligung immer wünschenswert ist, sei unbenommen (vgl. Heß, G./Wempe, P. (2005) Mitarbeiterbefragungen als Hebel für Veränderungsprozesse. In: Die Polizei, Heft 12, S. 354-359.

<sup>57</sup> Bortz, J. (2005) Statistik für Human- und Sozialwissenschaftler, S. 26.

den Befragten als äquidistant<sup>58</sup> wahrgenommen werden. Damit rechnen wir im Folgenden auf Basis einer Intervallskala. Der Vorteil dieses Vorgehens ist, mit dem arithmetischen Mittel operieren zu dürfen und leichter interessante, gängigere Verfahren für die Datenanalyse einsetzen zu können. Ich werde aber später immer wieder stichprobenartig Verfahren zu Kontrollzwecken einsetzen, die nur ein Ordinaldatenniveau voraussetzen. Ich darf bereits jetzt vorausschicken, das die zentralen Befunde – wie erwartet - vollkommen unberührt von der Wahl des Verfahrens bleiben werden.

Ich werde in der Bewertung der Ergebnisse eine „3“ als eine durchschnittliche Bewertung behandeln und die Werte „1 und 2“ als abgestuft „positiv“ sowie die Werte „4 und 5“ als abgestuft „negativ“ kennzeichnen. Entsprechende alternative sprachliche Wertungen verwende ich ebenfalls. Die einheitliche Fassung der Mittelwerte ist möglich, weil Skalen, nachdem alle aus methodischen Gründen negativ formulierten Fragen recodiert wurden, stets eine im Sinne des *Modellversuchs erwünschte* Ausrichtung annehmen. Dies bedeutet, je kleiner der Mittelwert, desto positiver ist die Bewertung für die Intention der Modellbehörden. Auf der Ebene der Einzelitemanalyse wurde eine Recodierung nicht vorgenommen. Bei einem dort negativ formulierten Item ist in Abweichung zur vorherigen Aussage ein hoher Mittelwert für die Modellbehörden vorteilhaft. In diesen Fällen weise ich separat darauf hin. Zum Abschluss der Befragung konnte in einem *Freitextfeld* zu den Inhalten der Befragung oder zur Befragung selbst Stellung bezogen werden. Davon wurde umfangreich Gebrauch gemacht.

#### *Interpretation von Gruppenunterschieden*

Bei der ergebnisbezogenen Analyse wird, sofern Mindestzahlen von Antwortenden vorliegen, eine Vielzahl von Gruppenvergleichen vorgenommen. „Gruppen“ können in diesem Fall „Behörden“, „Personenaggregate“ (z.B. Führungskräfte), oder „Direktionen (Unterabteilungen) von Behörden“ sein. Regelmäßig stellt sich dabei die Frage, ob die zu berichtenden Abweichungen zufällig oder überzufällig sind. Im Behördenalltag werden diese Fragen oftmals nicht in dieser Form aufgeworfen, sondern man nimmt ein „größer“ oder „kleiner“ als in sich aussagekräftig an. Dies ist eine Verkürzung, zu der es in Ermangelung besseren Datenmaterials sehr oft allerdings keine Alternative gibt. In dieser Evaluation können wir jedoch in vielen Fällen genau, d.h. mit einer exakten Wahrscheinlichkeit angeben, ob die berichteten Unterschiede auch ernst zu nehmen sind, da ich sie mit statistischen Prüfmethode absichere. Nur dann kommt ihnen im strengen Sinn eine wirkliche Bedeutung zu. Ob Gruppenunterschiede signifikant, also statistisch bedeutsam sind, hängt von verschiedenen Punkten ab, vor allem von der Höhe der Mittelwertdifferenz, der Standardabweichung und der zugrunde liegenden Fallzahl. Bei uns sind die

<sup>58</sup> Heißt vereinfacht: Rangordnung der Merkmalsunterschiede entspricht Rangordnung der Zahlendifferenzen auf der Skala. Oder: Der Abstand zwischen „1“ und „2“ auf einer Skala von „1-5“ wird als genauso groß erlebt wie der Abstand zwischen „4“ und „5“.

Fallzahlen bei den großen, übergreifenden Auswertungen sehr hoch, so dass auch kleine Unterschiede, besitzen sie keine allzu große Streuung um den Mittelwert<sup>59</sup>, schnell signifikant werden. Also sollte immer sehr genau auf (a) die Signifikanz und (b) die Höhe der Mittelwertdifferenz zwischen zwei Gruppen geachtet werden. Für mich, dies im Vorgriff, sind im Allgemeinen in dieser Studie signifikante Mittelwertdifferenzen von .20 Mittelwertpunkten aufwärts erst einmal interessant (also z.B.: 2.61 zu 2.81). „Signifikant“ heißt, dass je nach Signifikanzlevel<sup>60</sup> der gefundene Unterschied in der betreffenden Aussage zwischen zwei Gruppen eine Irrtumswahrscheinlichkeit von 5% oder gar nur 1% besitzt. Man darf auch sagen, dass sich der gefundene Unterschied mit einer Wahrscheinlichkeit von 95% oder 99% nicht nur in dieser Stichprobe, sondern auch in der durch diese Gruppen repräsentierte Grundgesamtheit, also der Polizeibehörde insgesamt, finden würde. Die von mir festgestellte Intensität eines nachgewiesenen Gruppenunterschiedes bringe ich in meinen Formulierungen, wenn es mir wichtig erscheint, zum Ausdruck bringen.

Doch kommen wir nun zu den Ergebnissen. Um eine Übersichtlichkeit im komplexen Datengeflecht zu gewährleisten, werde ich im Folgenden vom Allgemeinen zum Speziellen gehen. Analog den theoretischen Überlegungen werden wir uns zunächst den fünf Organisationsdimensionen Strategie, Personal, Organisationskultur, Organisationsstruktur und Organisationsprozesse (Abläufe) sowie Ressourcen als großen Block zu. Danach – und ab da wird es eigentlich erst spannend – verfeinern wir die Analyse, indem wir dort, wo es sich lohnt, die einzelnen 26 Skalen<sup>61</sup> betrachten. Die Fragen, die gestellt werden, gleichen sich: Wie verteilen sich die Antworten im Zeitvergleich innerhalb der Modellbehörden und aus gegenwärtiger Sicht zwischen den Modell- und den Referenzbehörden. Dort, wo wir interessante Befunde sehen, erfolgt eine feinere Analyse. Regelmäßig werden wir das Antwortverhalten nach Führungskräften (FK) und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (MA) differenziert betrachten. Besonders sei erwähnt, dass eine Auswertung der nur für die Führungskräfte vorgesehenen Fragen erst auf der hier letzten Beschreibungs- und Analyseebene, der Einzelitemanalyse, erfolgt.

## 6.2.2 Analyseebene Gesamtbehörde<sup>62</sup>

Nimmt man die fünf hoch aggregierten zentralen Organisationsdimensionen „Strategie“, „Personen“, „Organisationskultur“, „Organisationsstruktur/Organisationsprozesse“ und „Ressourcen“ als ersten Ausgangspunkt der

<sup>59</sup> Die hierfür wichtigen Maße sind die Standardabweichung und die Varianz.

<sup>60</sup> Synonym: Signifikanzniveau, Alpha-Fehler-Niveau.

<sup>61</sup> Gerechnet ohne die Skala „Vertretungsarbeit“, die inhaltlich anders zu würdigen ist. Zwei Items entfallen zudem auf den ersten beiden Aggregationsebenen, da sie nicht ohne Einbußen bei den Gütemaßen zuzuordnen waren.

<sup>62</sup> Auf eine Berücksichtigung der erfassten Sozio-Demographia wird im weiteren Verlauf verzichtet, da die Berechnungen keinen Hinweis auf eine zu vertiefende Analyse ergaben. Anders formuliert: Alter, Geschlecht usw. spielen systematisch keine bemerkenswerte Rolle, Im Einzelfall gilt dies natürlich nicht immer.

Analyse, so zeigen sich für die Modellbehörden<sup>63</sup> - gemessen an Mittelwertdifferenzen - weder im *Zeitvergleich* noch im *Querschnittsvergleich* zu ihren jeweiligen *Referenzbehörden* bemerkenswerte Unterschiede. Die absolute Höhe der Mittelwerte der beiden Modellbehörden ist bei den Organisationsdimensionen „Strategie“ und „Organisationsstruktur/Organisationsprozesse“ in der Einschätzung der gegenwärtigen Situation fast identisch mit dem theoretischen Mittelwert der möglichen Ausprägungsstufen (3.0). Damit wird der Ist-Zustand in den beiden Polizeipräsidiolen hinsichtlich dieser Themenfelder als summarisch weder besonders positiv noch negativ erlebt. Die Ausprägung bei den Organisationsdimensionen „Personen“ (Führung und Personalmanagement) und „Organisationskultur“ ist um rund einen Drittel Punkt besser, bei der Organisationsdimension „Ressourcen“ um einen 1/3 Punkt schlechter. Dieses noch recht undifferenzierte Ergebnis überrascht nicht, da mit steigender Aggregationsebene eventuell vorhandene, durchaus bedeutsame Unterschiede immer weiter nivelliert werden. Hier gilt es sich ja vorzustellen, dass über alle Fragen, alle Personen (FK und MA) und alle Direktionen (Unterabteilungen) hinweg ein Gesamturteil abgegeben wird. Nur wenn eine Intervention vorgelegen hätte, die gleichermaßen auf alle hier erfassten harte wie weiche Faktoren einer Organisation direkt oder indirekt ausgerichtet gewesen wäre, bestünde die theoretische Chance auf einen einschneidenden Overall-Effekt.

Gehen wir nun eine Analyseebene tiefer und untersuchen die Ergebnisse auf der *themengebündelten Skalenebene* (26). Hier ist es bereits sinnvoll, von vornherein getrennt nach den Modellbehörden vorzugehen.

#### *PP Aachen*

Im Längsschnittvergleich zeigt sich für das Polizeipräsidium (PP) Aachen insgesamt, gemessen an den Skalenmittelwerten, keine gravierende Veränderung. Die Mittelwertdifferenzen bewegen sich zwischen .00 und .22. Die Schwankung um den Mittelwert ist nicht systematisch, d.h. positive wie negative Ausschläge sind zu verzeichnen. Aus Sicht des PP Aachener ist die statistisch hochsignifikante Auffassung hervorzuheben, dass die Behördenleitung nun näher an den eigentlichen Problemen der Polizei dran ist und die Meinung von MA - im Vergleich zu früher - gefragter ist (3.02 zu 3.24)<sup>64</sup>. In gleicher Höhe fällt die emotionale Befindlichkeit negativer aus (2.45 zu 2.24)<sup>65</sup>. Freude und Spaß sowie das Gemeinschaftsgefühl treten also ein wenig in den Hintergrund. Damit sind die größten Auffälligkeiten bereits markiert.

Sieht man von den Unterschieden einmal ab, so finden sich die drei besten Werte (aus „heute-Sicht“) bei den Skalen „Führung1“ (2.12)<sup>66</sup>, „Zufriedenheit“

<sup>63</sup> 1675 Personen werden hier berücksichtigt.

<sup>64</sup>  $s = .98$ .

<sup>65</sup>  $s = .96$ .

<sup>66</sup>  $s = .93$ .

(2.23)<sup>67</sup> sowie „Identifikation“ (2.35)<sup>68</sup>. Die schlechtesten Ergebnisse liefern die Skalen „Bürokratie“ (3.44)<sup>69</sup>, „Ressourcen“ (3.30)<sup>70</sup> sowie „Strategie/Schwerpunktsetzung“ (3.18)<sup>71</sup>. Die Frage, ob die „schlechtesten“ eigenen Werte nun untypisch für die Bewertung innerhalb von Polizeibehörden sind, kann ein Stück weit durch den Vergleich zur Referenzbehörde beantwortet werden.

Wird nun dieser Vergleich zur Aachener Referenzbehörde Recklinghausen gezogen, so ergeben sich nahezu durchgängig signifikant bessere Werte für die Aachener Polizeibehörde. Die Summe, die keinen Ausreißer in die umgekehrte Richtung sieht, lässt somit von einem deutlichen Vorteil auf Aachener Seite sprechen, ohne dass man aber angesichts der Mittelwertdifferenzen von einem *fundamentalen* Unterschied ausgehen sollte. Die größten Unterschiede (zwischen .20 und .32 Mittelwertdifferenz) finden wir in der aus Aachener Sicht<sup>72</sup> günstigeren Bewertung der Skalen „Behördenleitung“ (3.02/3.34), „Arbeitsergebnisse“ (2.99/3.23)<sup>73</sup>, „Zupacken“ (2.61/2.83)<sup>74</sup>, „Beschaffung“ (2.85/3.08)<sup>75</sup>, „Strategie/Schwerpunktsetzung“ (3.18/3.40)<sup>76</sup> und „Fortbildung“ (3.18/3.38)<sup>77</sup>. Es zeigt sich also die Vorteilhaftigkeit absoluter und relativer Einordnungen.

### PP Köln

Im Längsschnittvergleich zeigt sich für das Polizeipräsidium (PP) Köln keine wirklich gravierende Veränderung. Allerdings ist in der Summe eine leichte Negativtönung zu erkennen. Die Mittelwertdifferenzen erreichen in *keinem* Fall einen .30-Differenzwert, fallen aber in ihren höchsten Ausprägungen alle zugunsten der „früher“-Kategorie aus. Betroffen davon sind die Skalen „Behördenleitung“ (3.52 zu 3.23)<sup>78</sup>, „emotionale Befindlichkeit“ (2.53 zu 2.25)<sup>79</sup>, „Identifikation“ (2.50 zu 2.22)<sup>80</sup>, „Arbeitsergebnisse“ (3.28 zu 3.04)<sup>81</sup> und „Bü-

---

<sup>67</sup> s= .94.

<sup>68</sup> s= .93/.95/.84/.85.

<sup>69</sup> Hier sind es vor allem die im Dienst zu erfassenden Zahlen, die den Wert negativ hochtreiben. Bereits 1972 schrieben Feest/Blankenburg: „Die Subkultur der Polizei ist eine schriftfeindliche Kultur“ (S. 28), angeblich primär aus Angst vor der formalen wie inhaltlichen Kontrolle durch den Vorgesetzten. Ich selbst habe die Gründe nicht verfolgt. Was bleibt ist jedoch eine recht vergleichbare Beobachtung zu zwei Messzeitpunkten, die über 30 Jahre auseinander liegen (Feest, J./Blankenburg, E. (1972) Die Definitionsmacht der Polizei, Düsseldorf).

<sup>70</sup> s= .84.

<sup>71</sup> s= .78.

<sup>72</sup> s= .98/.86.

<sup>73</sup> s= .67/.58.

<sup>74</sup> s= .90/.88.

<sup>75</sup> s= .89/.82.

<sup>76</sup> s= .78/.69.

<sup>77</sup> s= .96/.95.

<sup>78</sup> s= .88/.76.

<sup>79</sup> s= .83/.74.

<sup>80</sup> s= .84/.77.

<sup>81</sup> s= .64/.54.

rokratie“ (3.50 zu 3.24)<sup>82</sup>. Am besten hat sich in den Augen der Befragten die „Informationsqualität“ entwickelt (2.96 zu 3.07)<sup>83</sup>.

Sieht man von den Unterschieden einmal ab, so finden sich – fast identisch zu Aachen - die drei (aus „heute-Sicht“) besten Werte bei den Skalen „Führung1“ (2.00)<sup>84</sup>, „Zufriedenheit“ (2.29)<sup>85</sup> sowie „Identifikation“ (2.48)<sup>86</sup>. Die relativ schwächsten Ausprägungen repräsentieren die Skalen „Behördenleitung“<sup>87</sup> (3.50), „Bürokratie“ (3.47)<sup>88</sup> sowie „Strategie/Schwerpunktsetzung“ (3.32)<sup>89</sup>.

Im Vergleich zur Kölner Referenzbehörde Düsseldorf ergeben sich mit zwei Ausnahmen keine Unterschiede, die eine Mittelwertdifferenz von .20 erreichen oder überschreiten. Während im PP Köln die Skala „Bürokratie“ negativer bewertet wird (3.47 zu 3.27)<sup>90</sup>, wird die „Beschaffung“ positiver als in Düsseldorf beurteilt (2.92 zu 3.19)<sup>91</sup>.

Vergleicht man nun die beiden Modellbehörden in der Bewertung der jetzigen Lage untereinander („heute“-Kategorie), so erkennen wir eine wirklich nennenswerte Differenz von .48 Mittelwertpunkten allein bei der Skala „Behördenleitung“ (AC: 3.02 zu K: 3.52)<sup>92</sup> und „Arbeitsergebnisse“ (AC: 2.99 zu K: 3.26)<sup>93</sup>. Die anderen Differenzen sind eher unauffällig und bewegen sich im höchsten Fall immer unter einer Mittelwertdifferenz von .20. Erwähnenswert ist allenfalls noch, dass die beiden „Führungsskalen“ (Differenzen von .11 und .17)<sup>94</sup> leicht zugunsten der Kölner Führungskräfte ausschlagen. Auch kleine Unterschiede werden hier schnell signifikant, sollten aber angesichts ihrer materiellen Substanz nicht überinterpretiert werden.

### 6.2.3 Analyseebene Führungskräfte/Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Es ist festzustellen, dass bereits die erste Differenzierung des Datensatzes, nämlich die nach FK und MA, erste, weiterführende Hinweise bringt. Grundsätzlich ist es so, dass die FK der Modellbehörden die gegenwärtige Situation durchgehend und höchst signifikant besser beurteilen als ihre MA<sup>95</sup>. Die Bewertung der Führungskräfte<sup>96</sup> fällt ca. um .20 bis .30 Mittelwertpunkte günsti-

<sup>82</sup>  $s = .80/.68$ .

<sup>83</sup>  $s = .91/.80$ .

<sup>84</sup>  $s = .88$ .

<sup>85</sup>  $s = .97$ .

<sup>86</sup>  $s = .84$ .

<sup>87</sup>  $s = .88$ .

<sup>88</sup>  $s = .81$ .

<sup>89</sup>  $s = .72$ .

<sup>90</sup>  $s = .81/.72$ .

<sup>91</sup>  $s = .82/.83$ .

<sup>92</sup>  $p = .000$ .

<sup>93</sup>  $s = .67/.64$ .

<sup>94</sup> Mittelwertvergleich: 2.12 zu 2.00 und 2.93/2.76 (Rundungen mit Blick auf die Differenz). Die Standardabweichung ist .93/.88 und .98/.93.

<sup>95</sup> Bei den Referenzbehörden ist derselbe Effekt zu beobachten.

<sup>96</sup> 289 FK konnten bei dieser Auswertung berücksichtigt werden.

ger aus und ist im Zeitvergleich stabil. Allein die Aachener FK bewerten die „Strategiedimension“ im Zeitvergleich signifikant besser (.23). Bei einer Binnendifferenzierung der Modellbehörden ist des Weiteren zu erkennen, dass die Aachener FK gegenüber ihren Kölner Kollegen deutlich überzufällige Verbesserungen bei der Strategiedimension und der Organisationsstrukturdimension/Organisationsprozessdimension (.27/.22 Mittelwertdifferenz) aufweisen. Die MA<sup>97</sup> nehmen gesamthaft eine sehr leichte Verschlechterung im Zeitablauf war, die aber eine Mittelwertdifferenz von .12 über beide Modellbehörden hinweg nie überschreitet. Die zeitpunktbezogene Binnendifferenzierung zwischen den Modellbehörden ist auf Seiten der MA und auf dieser Aggregationsstufe hier unergiebig.

### *PP Aachen*

Die Aachener Führungskräfte bewerten die heutige Situation ihrer Behörde deutlich und signifikant besser als ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Unterschiede, gemessen an den Mittelwertdifferenzen sind durchgängig und nehmen bedeutsame Unterschiede bis rund einen halben Mittelwertpunkt ein. Die Skalen „Leistungsorientierung“ (2.13 zu 2.69)<sup>98</sup>, „Strategie/Schwerpunktbildung“ (2.78 zu 3.28)<sup>99</sup>, „Chancengleichheit“ (2.42 zu 2.92)<sup>100</sup>, „Behördenleitung“ (2.67 zu 3.10), „Ressourcen“ (2.98 zu 3.38) oder „Informationsfluss“ (2.52 zu 2.93)<sup>101</sup> sind hier Spitzenreiter. Dies führt dazu, dass (fast) alle Skalen eine aus Modellsicht freundliche Bewertung zwischen „2“ und „3“ haben<sup>102</sup>.

Ich habe auch untersucht, inwieweit die Hierarchiestufe einen Einfluss auf die Bewertung ausübt. Dazu wurden die vorhandenen Hierarchiestufen aus technischen Gründen zu drei Kategorien zusammengefasst. Differenziert man also die Führungskräfteebene noch tiefer, so ergeben sich *tendenziell* bessere Zustimmungswerte für die hierarchisch oberen Führungskräfte. Dies lässt den Schluss zu, dass die erweiterte Behördenspitze<sup>103</sup> positiv und sehr geschlossen den Modellversuch und seine Folgen bewertet. Die Unterschiede sind vor allem zwischen der erweiterten ersten Stufe (17 Personen) und den beiden anderen Stufen (58/14 Personen) oftmals sehr deutlich. Aufgrund der ungleichen Gruppenverteilungen werden sie jedoch nur in einigen Fällen sehr signifikant. Die erneut an den Skalen gemessene Differenz ist in der Regel dort, wo sie auftritt, inhaltlich leicht nachvollziehbar (z.B. bessere Informationsqualität, Einstufung der Fortbildungsmöglichkeiten, Einblick in und Beurteilung der Ressourcenverwendung).

<sup>97</sup> 1564 MA konnten bei dieser Auswertung berücksichtigt werden.

<sup>98</sup>  $s = .68/.95$ .

<sup>99</sup>  $s = .69/.76$ .

<sup>100</sup>  $s = .72/.82$ .

<sup>101</sup>  $s = .78/.80$ .

<sup>102</sup> „Führung1“: 1.91 ( $s = .85$ )/„Bürokratie“: 3.24 ( $s = .87$ ).

<sup>103</sup> Polizeipräsident/Direktionsleiter/Leiter Leitungsassistentz/Inspektionsleiter in den Direktionen WD/BD+K+ZA/Dezernent ZA1 bis 4 (PP Köln)/Leiter Direktionsbüro.



Die Aachener Referenzbehörde Recklinghausen weist ebenfalls im Kern signifikant durchgängig bessere Werte für ihre Führungskräfte aus. Die Differenz ist allerdings erkennbar schwächer als bei den Aachener Führungskräften. Vielfach liegen die Differenzen im Mittel um .15 bis .35. Der in Aachen bereits angesprochene Hierarchieeffekt ist in Recklinghausen stärker ausgeprägt, d.h. konkret, die Mittelwertdifferenzen zwischen der ersten Ebene (11 Personen) und den beiden anderen Ebenen (55/19 Personen) sind größer. Dadurch sind neben den nahe liegenden Feldern auch Skalen betroffen, die bei den Aachener Kolleginnen und Kollegen nicht differieren (z.B. „Leistungsorientierung“, „Identifikation“).

Ein direkter Vergleich beider Behörden, unterteilt nach FK und MA, ergibt wieder ein für die Polizeibehörde Aachen erfreuliches Bild. Die FK beurteilen die Situation einheitlich und oftmals mit Mittelwertdifferenzen bis zu einem halben Skalenpunkt signifikant besser als ihre Recklinghauser Kolleginnen und Kollegen (z.B. „Behördenleitung“, „Strategie/Schwerpunktsetzung“, „Arbeitsergebnisse“). Bei den MA ist dieser Effekt ebenfalls zu beobachten, wenngleich in Häufigkeit und Intensität nur in abgeschwächter Form.

#### *PP Köln*

Die Kölner FK geben ein konstant und fast immer signifikant positiveres Bild der gegenwärtigen Ist-Situation als die MA. Am auffälligsten ist dies bei den Skalen „Ressourcen“ (2.92 zu 3.40)<sup>104</sup>, „Identifikation“ (2.15 zu 2.55)<sup>105</sup>, „Strategie/Schwerpunktsetzung“ (3.03/3.39)<sup>106</sup>, „Chancengleichheit“ (2.47 zu 2.80)<sup>107</sup> und „Leistungsorientierung“ (2.32 zu 2.68)<sup>108</sup> mit Mindestunterschieden von .30 und mehr zu sehen. Diese Differenzen lassen sich mehr oder minder ähnlich auch in der Referenzbehörde Düsseldorf finden. Die absolute Höhe der Beurteilungen bewegt sich mehrheitlich im Wertebereich „2.5“ und „3.3“<sup>109</sup>.

Analysiert man das Antwortverhalten nach eingenommener Hierarchieebene der Befragten, so zeigen sich zahlreiche signifikante Effekte. Auffällig ist aber, - und dies ist in der Häufigkeit nur *typisch* für die *Kölner* Behörde - dass die Differenzen oftmals lediglich nennenswert zwischen der ersten und der zweiten bzw. der ersten und der dritten Ebene schwanken, wohingegen die Unterschiede zwischen der zweiten und der dritten Ebene vielfach nicht nachzuweisen sind.

---

<sup>104</sup>  $s = .84/.81$ .

<sup>105</sup>  $s = .77/.84$ .

<sup>106</sup>  $s = .76/.70$ .

<sup>107</sup>  $s = .70/.78$ .

<sup>108</sup>  $s = .92/.92$ .

<sup>109</sup> „Führung1“: 1.83 ( $s = .77$ ) / „Zufriedenheit“: 2.06 ( $s = .89$ ).

Vergleicht man das Antwortverhalten der Kölner (204 Antwortende) und Düsseldorfer (150 Antwortende) Führungskräfte miteinander, so lassen sich mehrfach keine signifikanten Unterschiede feststellen. Dort, wo sie auftreten, sind sie (fast immer) durch die positivere Auffassung der Düsseldorfer FK geprägt<sup>110</sup>. Bei den MA ergeben sich keine in der Höhe besonders berichtenswerten Abweichung<sup>111</sup>.

### *Einzel-Items und Zusatzbefragung*

Im Rahmen von Veränderungsprozessen sind die Unterschiede zwischen FK und MA immer besonders interessant, da die FK im günstigen Fall der Motor einer Entwicklung sein sollen und dort am ehesten und am ersten zu erkennen ist, inwieweit die Intention des Modellversuches in der Behörde einen Niederschlag gefunden hat. Deshalb werden wir im weiteren Verlauf auch einige Fragen, nicht zuletzt aus der *Zusatzbefragung*, gesondert betrachten.

Fangen wir aber bei den Aussagen an, die beide Gruppen gemeinsam zu beantworten hatten. Sucht man zunächst nach den drei zahlenmäßig größten Unterschieden zwischen den Modell- und Referenzbehörden, so ergibt sich folgendes Bild:

Tab. 1: Top 3-Differenzen zwischen Modell- und Referenzbehörden  
(Einzelfragen)

Aussage	Mittelwert Modell/Referenz	Standard- abweichung	Differenz
Die Aufteilung der Behörde in Direktionen (Abteilungen) för- dert die Eigenverantwortung aller nachfolgenden Einheiten	FK: 2.83/3.66	1.10/1.01	.83
	MA: 3.10/3.52	1.08/.93	.42
Ich kenne die Strategien unserer Behördenleitung für die po- lizeiliche Arbeit	FK: 2.13/2.85	.87/1.03	.72
	MA: 2.88/3.29	1.02/.96	.41
Insgesamt ist die Serviceleistung der Direktion ZA (VL) gut	FK: 2.74/3.59	.92/.99	.85
	MA: 2.86/3.25	.86/.92	.39

Alle Mittelwertunterschiede sind hochsignifikant. N variiert je nach Frage zwischen 226 und 290 (FK) bzw. 822 und 1237 (MA). Klammer bringt die Formulierung in den Referenzbehörden zum Ausdruck.

<sup>110</sup> Neun Unterschiede sind um rund .20 Mittelwertpunkte positiver (z.B. „Bürokratie“, „Leistungsorientierung“, „Arbeitsergebnisse“). Ausnahme „Beschaffung“, die das PP Köln um .35 günstiger sieht.

<sup>111</sup> Interessant ist bestenfalls, dass die MA aus Düsseldorf weniger „Bürokratie“ erleben (3.32 zu 3.50/ $s=.73/.80$ ) und dass die Kölner MA wie ihre FK die „Beschaffung“ besser einschätzen (2.94 zu 3.10/ $s=.81/.84$ ).

Die Ergebnisse dieser Spitzendifferenzen schlagen nicht nur für die Modellbehörden aus, sondern entsprechen vor allem den Kernbereichen der Änderungsabsicht. Dennoch darf daraus nicht auf eine durchgängige Verteilung geschlossen werden. Hier ist das Bild, das an dieser Stelle im Einzelnen nicht vorgestellt werden kann, insgesamt bunter.

Die nächste Frage ist, ob sich in der Beantwortung zwischen den Modellbehörden nennenswerte Unterschiede ergeben. Dabei zeigt sich, dass im PP Aachen der wahrgenommene Effekt des Modellversuchs bei den FK recht durchgängig ein größerer ist. Sind auch viele Bewertungen nahezu identisch, fallen doch die meisten und die stärksten Angaben zugunsten der Aachener Modellbauer aus. Bei den MA ist diese Aussage, mit Ausnahme der an den Top 3 FK-Bewertungen gespiegelten MA-Bewertungen, nicht zutreffend. Die allermeisten Beurteilungen besitzen keine nennenswerte Relevanz und des Öfteren urteilen die Kölner MA im Vergleich freundlicher<sup>112</sup>. Hier also wieder die Top 3.

Tab. 2: Top 3-Differenzen zwischen Modellbehörden (Einzelfragen)

Aussage	Mittelwert Aachen/Köln	Standard- abweichung	Differenz
Die Meinung von MA ist von der Behördenleitung gefragt	FK: 2.47/3.26	.97/.98	.79
	MA: 2.93/3.59	1.07/.94	.66
Die Verkehrsunfallbekämpfung ist erfolgreich	FK: 2.30/2.94 <sup>113</sup>	.85/.82	.64
	MA: 2.60/2.93	.83/.81	.33
Die Aufteilung der Behörde in Direktionen (in Abteilungen) fördert die Eigenverantwortung aller nachfolgenden Einheiten	FK: 2.43/3.03	1.03/1.08	.60
	MA: 2.85/3.22	1.05/1.07	.37

Alle Mittelwertunterschiede sind hochsignifikant. N variiert je nach Frage zwischen 76 und 201 (FK) bzw. 340 und 954 (MA). Klammer bringt die Formulierung in den Referenzbehörden zum Ausdruck.

Bei der Bewertung der Top-3-Reihenfolge ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Aachener FK und MA durchgängig sehr deutlich und signifikant *besser* urteilen als ihre Recklinghauser Kolleginnen und Kollegen. Zwischen dem PP Köln und dem PP Düsseldorf gilt dies so nicht; hier wird vieles sehr ähnlich gesehen und die Vorteilhaftigkeit variiert. Die direkte Frage zur Modelltyp-

<sup>112</sup> Extrem bei der Frage nach der Chancengleichheit von Männer und Frauen. Diese Bewertung fällt in Köln vor allem bei den FK deutlich stärker zugunsten einer Chancengleichheit aus. Generell antworten Frauen hier zustimmender als Männer.

<sup>113</sup> Auf die Sondersituation der Direktion V im PP Köln wird weiter unten noch eingegangen.

bezogenen Eigenverantwortung fällt aber deutlich zugunsten des PP Köln positiver aus.

Neben den für FK und MA gemeinsam zu beantwortenden Fragen gab es noch weitere 20 Fragen, die nur von den FK beantwortet werden konnten. Das sich hieraus ergebende Bild ist für das PP Aachen sehr klar und höchst aussagekräftig. Das PP Aachen erreicht durchgängig gute, zum Teil hervorragende absolute Bewertungen und liegt praktisch ausnahmslos vor den Recklinghauser Kolleginnen und Kollegen, nicht selten einen halben Punkt und mehr und dann immer signifikant<sup>114</sup>. Herausragend sind die als extrem besser eingestufte Verkehrsunfallbekämpfung und die übergeordnete Bewertung es jeweiligen Organisationsmodells.

Tab. 3: Top 3-Differenzen zwischen Modell- und Referenzbehörden  
(Einzelfragen-FK)

Aussage	Mittelwert Aachen/Recklinghausen Köln/Düsseldorf	Standard- abweichung	Differenz
Die Gliederung der Organisation in Direktionen (Abteilungen) ist eine schlechte Lösung	AC/RE: 3.48/2.14	1.23/1.16	1.34
	K/D: 3.23/2.84	1.17/1.18	.39
<i>Achtung:</i> Hoher Mittelwert drückt bei der gewählten Skalierung und bei einer unerwünschten Negativformulierung wie hier Positives aus. Der Aussage wird dann nicht zugestimmt.			
Operative Maßnahmen zur Verkehrsunfallbekämpfung sind schwerpunktorientiert, inspektionsübergreifend und behördenweit koordiniert	AC/RE: 2.00/3.15	.75/.84	1.15
	K/D: 2.49/2.92	.90/.95	.43
Für alle Fragen der Verkehrssicherheitsarbeit und Verkehrsunfallbekämpfung liegt jeweils eine klare Verantwortlichkeit vor	AC/RE: 2.06/2.88	.80/.85	.82
	K/D: 2.33/2.55	.93/.89	.22

Alle Mittelwertunterschiede sind hochsignifikant. N variiert je nach Frage zwischen 74 und 137 (AC/RE) bzw. 109 und 196 (K/D). Klammer bringt die Formulierung in den Referenzbehörden zum Ausdruck.

<sup>114</sup> Bei der Interpretation der Werte müssen die Negativformulierungen beachtet werden. In diesen Fällen ist ein hoher Mittelwert positiv, da er die Aussage verneint.

Aber auch das Kölner PP hat bei der Bewertung dieser Fragen seitens seiner FK im Zweifel die Vorteile auf seiner Seite, wenngleich sich viele Beurteilungen nicht signifikant unterscheiden. Sehr klar wird eine statistisch abgesicherte bessere strategische Durchdringung der Behörde gesehen, die Verkehrsunfallbekämpfung überzufällig besser beurteilt und das Direktionsmodell signifikant höher wertgeschätzt, als dies bei den Düsseldorfer Kolleginnen und Kollegen hinsichtlich der dortigen Zweiabteilungsstruktur der Fall ist. Die Differenzen erreichen aber nicht die Aachener Werte. Zwischen den Modellbehörden ist es wieder das PP Aachen, das die Modellintention bereits besser umgesetzt sieht.

#### 6.2.4 Analyseebene Direktionen

Die aktuellen Überlegungen der Landesregierung legen ein besonderes Gewicht auf das polizeiliche Kerngeschäft. Entsprechend wurden Fachstrategien für die drei Bereiche „Einsatzbewältigung/Gefahrenabwehr, Kriminalitätsbekämpfung und Verkehrsunfallbekämpfung formuliert. So liegt es auch bei uns nahe, die entsprechenden Direktionen, also *Wach- und Bezirksdienst* (WuB, Köln/WD/BD, Aachen), *Kriminalitätsbekämpfung* (K) und *Verkehrsunfallbekämpfung* (V) besonders zu fokussieren.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Gegensatz zum Altmodell, in dem die Verkehrsunfallbekämpfung wegen der vielen Verantwortlichkeiten nur begrenzt koordiniert werden konnten, die Direktionsbildung *Verkehr* (V) von außergewöhnlicher Bedeutung für die Zielsetzung des Modellversuchs ist. Gerade hiermit sollte doch durch ein deutlicher Schritt nach vorne gemacht werden. Zusätzlich habe ich die Direktion „Zentrale Aufgaben“ näher betrachtet. Hier ist zwar auch die absolute Ausprägung der Werte von Belang, aber doch insbesondere deren Binnendifferenzierung. Wir erinnern uns, dass die Direktion *Zentrale Aufgaben* (ZA) ein Hybrid zwischen spezifisch polizeilicher Unterstützung, anderen Direktionen und allgemeiner polizeilicher Unterstützung ist. Differenzieren wir die Befragungsergebnisse aber zuerst einmal nach den drei Kerndirektionen und stellen dann anschließend die Befunde aus anderen Bereichen (auch BP und SE) hinzu<sup>115</sup>.

Generell gilt, dass die Unterschiede zwischen den Direktionen auf der noch recht abstrakten Auswertungsstufe der Organisationsdimensionen gering sind. Aber es gibt bemerkenswerte Ausnahmen: In der Modellbehörde Aachen bewertet die Angehörigen der neu geschaffenen Direktion V alle Organisationsdimensionen deutlich und überzufällig besser als die Angehörigen aller anderen Direktionen. Während die Direktion WD/BD das Schlusslicht in der Aachener Direktionsbewertung darstellt, ergibt sich für das Dezernat ZI 3 der Aachener ZA Direktion ein etwas freundlicheres Bild als der Durchschnitt.

<sup>115</sup> Dort, wo die Anzahl der Antwortenden angegeben wird, ist zu beachten, dass es sich um eine ungefähre Durchschnittszahl mit Blick auf alle Fragen in dieser Vergleichsgruppe handelt. Die tatsächlichen Angaben schwanken von Frage zu Frage, allerdings in einem unerheblichen Ausmaß.

Gleichzeitig erkennt man an der Höhe der Mittelwerte, die zwischen 2.35 und 3.60 schwanken, dass die Befragten von der Möglichkeit der Differenzierung ihrer Antworten recht gezielt Gebrauch machen. Bei der Recklinghauser Referenzbehörde finden wir zwar auch interne überzufällige Unterschiede, doch fällt eine vergleichbare Systematik nicht auf.

Im Zeitverlauf zeigen sich ebenso Differenzen. Die Angehörigen der Direktion WD/BD nehmen überzufällig Verschlechterungen wahr, die mehrfach bis zu .30 Mittelwertpunkten reichen. Während die Direktion K durchgängig leichte aber stets signifikante Verbesserungen erlebt (bis .15), beurteilt die Direktion V die neue Situation mit Mittelwertdifferenzen von .19 (Personal) bis zu .50 (Strategie) auf dieser hohen Verdichtungsebene der Organisationsdimensionen doch fundamental positiver. In der Tendenz, aber erkennbar abgeschwächt gilt dies auch für die unechte Direktion BHP. Die Direktion Zentrale Aufgaben ist gespalten. Während ZI 2 und ZI 3 auf dieser hohen Aggregationsebene im Zeitvergleich keine statistisch abzusichernden Differenzen ausweisen, hadert ZI 1 (mit .21 bis .23 Mittelwertdifferenz) mit der gegenwärtigen Situation nachdrücklich<sup>116</sup>.

Die Befunde im PP Köln lassen auf der Direktionsebene keine extrem unterschiedlichen Bewertungen erkennen. Alle Direktionen sind - mit gewissen Schwankungen<sup>117</sup> - sehr ähnlich hinsichtlich der Bewertung der gegenwärtigen Situation positioniert. Gesamthaft fällt allein die Direktion SE mit durchgängig besseren Bewertungen auf.

Im *Zeitablauf* ergeben sich hingegen schon Differenzen. Die Direktion SE sieht Vorteile Vorteile, die Direktion BP urteilt recht konstant. Die Direktion Verkehr sieht den Vorzustand als hinsichtlich der personalen und kulturellen Organisationsdimension um .20 bis .30 Mittelwertpunkte günstiger<sup>118</sup> und die Direktionen Wach- und Bezirksdienst sind vergleichsweise stabil. Nennenswert sind die durchgängigen Unterschiede in der Direktion „Zentrale Aufgaben“, die mit .20 Differenzpunkte das „Gestern“ recht konstant favorisieren. ZA1 macht dabei bemerkenswerte Sprünge (im Strategiecluster bis zu .50 Differenzpunkten)<sup>119</sup>, bei absolut immerhin noch ordentlicher bis durchschnittlicher Bewertung der Lage, ZA 2 geht in dieselbe Richtung, allerdings mit niedrigeren absoluten Mittelwerten und nur die ZA 3 (ehemals VL) sieht keine Differenzen.

<sup>116</sup> Die Dimension Ressourcen bleibt unverändert.

<sup>117</sup> Die Direktion V, die später noch in unsere Aufmerksamkeit rücken wird, signalisiert für die Strategiedimension im Vergleich zu den anderen beiden Kerndirektionen aus ihrer Sicht eine Schwäche. Die Direktion SE bewertet als einzige eine Organisationsdimension im Vergleich zu den anderen Direktionen extrem anders (zu WuB hinsichtlich der Ressourcendimension .79 Mittelwertdifferenz).

<sup>118</sup>  $s = .23 / .30$ .

<sup>119</sup>  $s = .93$ .

*PP Aachen*

Für die Aachener Polizeibehörde fällt das Ergebnis auf der spezifischen Ebene der themengebündelten Skalen klar und eindeutig aus. Die Direktion Verkehr, die kleinste unter den dreien, bewertet den Modellversuch überzufällig positiver als die anderen beiden Direktionen.

Die Vorrangstellung ist eindeutig, durchgängig und oftmals bis zu einem ganzen Mittelwertpunkt ausgeprägt. Dies ist eine substantielle Differenz, die hinsichtlich der Erfolgseinschätzung kaum Interpretationsspielraum offen lässt. Die Unterschiedlichkeit ist vor allem im Vergleich zur Direktion WuB ausgeprägt, sowie schwächer, aber immer noch merkbar deutlich, zur Direktion K, die eine Mittelstellung einnimmt. Es ist nicht nur diese relative Vorrangstellung, die die Direktion Verkehr in den Mittelpunkt rückt, sondern es sind auch die Mittelwerte in ihrer absoluten Ausprägung. Die Bewertungen sind im Kern positiv und liegen oftmals zwischen 2.0 und 2.5<sup>120</sup>.

Diese Ausnahmestellung wird durch den „früher-heute-Vergleich“ noch unterstrichen. Die Direktion Verkehr bewertet durchgängig und einheitlich die gegenwärtige Situation besser als die alte, wobei dies bei rund zwei Dritteln der Skalen signifikant erfolgt. Herausragend sind aufgrund der Mittelwertdifferenzen die „Informationsqualität“ (.74 Mittelwertpunkte)<sup>121</sup>, die „Behördenleitung“ (.70 Mittelwertpunkte)<sup>122</sup>, die „Beschaffung“ (.66 Mittelwertpunkte)<sup>123</sup>, die Zukunftsorientierung“ (.47 Mittelwertpunkte)<sup>124</sup>, „Arbeitsstrukturen und –prozesse“ (.40 Mittelwertpunkte)<sup>125</sup> oder der „Informationsfluss“ (.39 Mittelwertpunkte)<sup>126 127</sup>. Dies kann nur andeuten, in welchem Umfang hier Veränderungen seit dem Modellversuch wahrgenommen werden. Das Ergebnis ist bei jeglicher Betrachtung stabil.

Anders hingegen die Direktion WD/BD. Durchgängig und mehrheitlich signifikant wird hier die Altorganisation günstiger beurteilt. Besonders auffällig erfolgt dies bei den Stimmungs- und Wertschätzungslagen zum Ausdruck bringenden Skalen „Empfindung/Emotion“ (Mittelwertdifferenz: .49)<sup>128</sup>, „Identität“ (Mittelwertdifferenz: .43)<sup>129</sup> und „Zufriedenheit“ (Mittelwertdifferenz: .48)<sup>130</sup>, allerdings auch und zuvorderst bei der „Organisation der Arbeit“<sup>131</sup>

<sup>120</sup> Die Unterschiedlichkeit wurde ob der Bedeutung und wie eingangs in solchen Fällen angekündigt, ergänzend durch einen NPar Test (Kruskal Wallis) abgesichert. Dieser Hinweis erfolgt nur gelegentlich.

<sup>121</sup>  $s = .98$ .

<sup>122</sup>  $s = 1.08$ .

<sup>123</sup>  $s = .82$ .

<sup>124</sup>  $s = .79$ .

<sup>125</sup>  $s = .68$ .

<sup>126</sup>  $s = .87$ .

<sup>127</sup> Die „Zufriedenheit“ ist mit einem Mittelwert von unter 2.0 gegenwärtig hoch, streut aber intern am stärksten von allen Skalen.

<sup>128</sup>  $s = .99$ .

<sup>129</sup>  $s = .83$ .

<sup>130</sup>  $s = 1.08$ .

<sup>131</sup>  $s = .97$ .

(Mittelwertdifferenz bemerkenswert hoch bei .60, allerdings nur auf einem leicht negativen absoluten Niveau: 3.32). Die absoluten Bewertungen dieser Direktion sind bis auf die Skalen „Bürokratie“ (3.75)<sup>132</sup> und „Ressourcen“ (3.64)<sup>133</sup> nicht wirklich schlecht, bewegen sich alles in allem – mit zum Teil positiven Ausschlägen – im durchschnittlichen Bereich. Im natürlich ein wenig schiefen Vergleich zu den als Unterabteilungen geführten Polizeiinspektionen Recklinghausen (138 zu 198 Antwortenden) zeigen sich leichte Vorteile in der Ausprägungsrichtung der Mittelwerte, die sich aber nur bei den thematisch verbundenen Skalen „Behördenleitung“ (3.29 zu 3.58) und „Strategie/Schwerpunktsetzung“ (3.35 zu 3.55)<sup>134</sup> verdichten.

Für die Direktion K hat sich der Modellversuch nach interner Bewertung wie bei der Direktion Verkehr positiv ausgewirkt. Alle Mittelwerte haben sich bis auf eine unerhebliche Ausnahme in eine einheitliche Richtung bewegt, deren Differenz zum Vorzustand in der ganz überwiegenden Mehrzahl auch statistisch abgesichert ist. Die absolute Ausprägung der Werte variiert erkennbar, ist aber summarisch leicht veränderungsfreundlich ausgerichtet. Der ebenfalls unechte Vergleich zu den Recklinghauser Kolleginnen und Kollegen der dortigen Unterabteilung ZKB erbringt keine aussagefähigen Resultate.

Die Direktion Zentrale Aufgaben bewertet die heutige Situation durchgängig und vielfach signifikant schlechter als die Vormodellzeit. Die Ausschläge sind undramatisch (allerdings Mittelwertdifferenz „Einsätze“: .48)<sup>135</sup> und bewegen sich bei Auffälligkeiten ungefähr zwischen .15 und .25 Mittelwertpunkten. Im Reigen der anderen Direktionen ist diese Direktion aber unauffällig positioniert. Mit Ausnahme der Direktion Verkehr, die eindeutig die besten Resultate ausweist, wechselt sie sich in der Reihenfolge der Bewertungen mit den anderen Direktionen ab, wobei sie meistens bessere „Platzierungen“ als die Direktion WuB erhält. Im Binnenvergleich der Dezernate ist mit Blick auf die heutige Situation gegenüber der ZI 2 und ZI 3 eine insgesamt recht homogene Beurteilung zu erkennen. Tendenziell schätzt die ZI 3 (Verwaltung) die heutige Situation allerdings freundlicher ein. Statistisch bemerkenswert auffällig ist dies aber nur bei der Skala „Fortbildung“ (2.39 zu 3.37/3.32)<sup>136</sup>, „Behördenleitung“ (2.41 zu 3.13/3.08)<sup>137</sup>, „Einsätze“ (2.19 zu 3.08/2.97)<sup>138</sup> und „Beschaffung“ (2.43 zu 2.76/2.79)<sup>139</sup>.

Hingegen zeigt die Binnendifferenzierung im Zeitvergleich deutlichere Unterschiede. Während die ZI 3 vergleichsweise indifferent ist, bewerten vor allem die ZI 1 und gelegentlich die ZI 2 den Vorzustand klar besser. Das absolute

---

<sup>132</sup>  $s = .76$ .

<sup>133</sup>  $s = .77$ .

<sup>134</sup>  $s = .95$  zu  $.83/.75$  zu  $.67$ .

<sup>135</sup>  $s = .94$ .

<sup>136</sup>  $s = .84$  zu  $.99/1.03$ .

<sup>137</sup>  $s = .70$  zu  $1.02/.92$ .

<sup>138</sup>  $s = .69$  zu  $.99/.94$ .

<sup>139</sup>  $s = .68$  zu  $.83/.68$ .



Niveau der Bewertung des Ist-Zustandes schwankt nach oben wie nach unten, je nach Dezernat ist es einmal eher positiv (ZI 3), ein anderes Mal eher mittelprächtigt (ZI 1) ausgeprägt. Vergleicht man die Aachener ZI 3 (32 Antwortende) mit der Düsseldorfer VL-Abteilung (67 Antwortende), so lassen sich auffällig durchgängige, aus Aachener Sicht freundlichere Bewertungen bei den Mittelwerten in zum Teil nennenswerter Höhe erkennen, die aber nur in wenigen Fällen statistisch abgesichert werden können (beispielsweise Fortbildung: 2.39 zu 3.17/Behördenleitung: 2.41 zu 2.79/Informationsfluss: 2.77 zu 3.09)<sup>140</sup>

141.

Die unechte Direktion BPH bewertet den heutigen Zustand aus ihrer Sicht in manchen Bereichen deutlich besser (z.B. „Behördenleitung“<sup>142</sup>: .66; „Informationsqualität“<sup>143</sup>: .46; „Strategie/Schwerpunktbildung“<sup>144</sup>: .42; „Arbeitsergebnisse“<sup>145</sup>: .25) ohne mit den trotz der Höhe nicht signifikanten Ausnahmen der „Zufriedenheit“ (.40 Mittelwertdifferenz)<sup>146</sup> und „Identität“ (.35 Mittelwertdifferenz)<sup>147</sup> gleichermaßen in eine negative Richtung aus Modellsicht abzufallen. Hier wird man zudem berücksichtigen müssen, dass Zufriedenheits- und Identitätsfragen vermutlich stärker durch andere (externe) Faktoren beeinflusst werden, als dies für die anderen Direktionen gilt. Allerdings finden sich viele Beurteilungen, die keine signifikante Differenz zum Vorzustand ausweisen. Anhand der absoluten Einschätzungen ist der Modellversuch auf Skalenebene als teilweise erfolgreich einzustufen, ohne dass allerdings alle eher bzw. deutlich negative Beurteilungen gedreht werden konnten („Ressourcen“: 3.66<sup>148</sup> von 3.89<sup>149</sup>, „Bürokratie“: 3.28<sup>150</sup> von 3.46<sup>151</sup>).

Abschließend ist hier noch festzustellen, dass die FK über alle Direktionen hinweg eine höhere, vielfach signifikant höhere Zustimmung zu den Fragen geben als ihre MA. Bei der Direktion WD/BD ist dies sehr auffällig, bei der Direktion V wird das Kriterium der Überzufälligkeit verfehlt<sup>152</sup>. Hier ist an die zu einem Teil gering besetzte Führungsriege und die sowieso sehr hohe Zustimmung zu erinnern. Ansonsten betreffen diese systematischen Unterschiede wechselhaft Skalen wie „Informationsfluss“, „Führung“, „Leistungsorientierung“, „Konflikthandhabung“ oder „Vertrauen“. Häufig werden hier Unterschiede auch über einen halben Mittelwertpunkt ausgedrückt. Es ist

<sup>140</sup>  $s = .84$  zu  $1.00/.70$  zu  $.80/.70$  zu  $.79$ .

<sup>141</sup> Da wir eine vergleichbare Standardabweichung haben, liegt dies an der zu großen Differenz in den Fallzahlen, die einen sicheren Schluss bei dieser Höhe der Mittelwertabweichungen noch nicht zulassen.

<sup>142</sup>  $s = 1.13$ .

<sup>143</sup>  $s = .99$ .

<sup>144</sup>  $s = .79$ .

<sup>145</sup>  $s = .69$ .

<sup>146</sup>  $s = 1.26$ .

<sup>147</sup>  $s = 1.08$ .

<sup>148</sup>  $s = .65$ .

<sup>149</sup>  $s = .61$ .

<sup>150</sup>  $s = .71$ .

<sup>151</sup>  $s = .68$ .

<sup>152</sup> ZI 2 und 3 sind wegen zu geringer Fallzahl auf Seiten der FK nicht zu berücksichtigen.

nicht möglich, hier im Detail zu berichten. Für die Referenzbehörde ergibt sich ein vergleichbares, noch leicht prononcierteres Bild.

### *PP Köln*

Die Angehörigen der drei zunächst im Fokus stehenden Direktionen WuB, K und V bewerten gesamthaft die frühere Vormodellsituation leicht freundlicher, meistens aber doch angesichts der Mittelwertunterschiede indifferent. Nur bei der Direktion V fallen bei den stark affektiv gefärbten Bereichen deutliche Verschlechterungen auf.

Die Direktion WuB ist recht unauffällig. Keine Mittelwertdifferenz erreicht einen 1/3 Mittelwertpunkt. Im Zweifel werden Zustände in der Altorganisation leicht besser beurteilt. Die stärksten Unterschiede finden sich in den kognitiv-affektiven Bereichen „Identifikation“ und „Empfindung/ Emotion“ (Mittelwertdifferenz: .28/.26)<sup>153</sup> sowie „Behördenleitung“, „Arbeitsergebnisse“ und „Bürokratie“ (Mittelwertdifferenz: .28/.27/.25)<sup>154</sup>. „Informationsqualität“ und „Führung1“ ragen bei den aus Modellsicht positiven Veränderungen heraus (.16/.13)<sup>155</sup>. Die absolute Ausprägung der heute-Werte ist gemischt, wenngleich nicht schlecht (Ausnahme: „Bürokratie“: 3.54; „Ressourcen“: 3.44)<sup>156</sup> und besitzt einige positive Spitzen („Führung1“: 1.81; „Zufriedenheit“: 2.20; „Empfindung/Emotion“: 2.36)<sup>157</sup>. Wie man sieht, geben die relativen Verlierer auf immer noch sehr hohem Niveau ab. Im wieder unechten Vergleich zur Referenzbehörde Düsseldorf und den dortigen Polizeiinspektionen (318 Antwortende) sind die Werte der heute-Situation für das PP Köln (427 Antwortende) tendenziell günstiger und im Falle von signifikanten Unterschieden immer nur zu seinen Gunsten (Mittelwertdifferenz zwischen rund .15 und .30, beispielsweise Organisation der Arbeit: 2.79 zu 3.06/Fortbildung: 2.94 zu 3.25)<sup>158</sup>.

Die Einschätzung der Angehörigen der Direktion K ist mit der ihrer WuB-Kolleginnen und Kollegen vergleichbar. Auch hier überwiegen im Zweifel leichte wahrgenommene Verschlechterungen, die vor allem bei den bereits bekannten Skalen wie „Behördenleitung“<sup>159</sup>, „Arbeitsergebnisse“<sup>160</sup> und „Bürokratie“, aber neu auch bei der „Organisation der Arbeit“ ihre höchsten, überzufälligen Ausprägungen in der Mittelwertdifferenz haben (.31/.24.23<sup>161</sup> sowie .26<sup>162</sup>). „Konfliktbewältigung“ wie „Führung1“ und „Informationsqualität“<sup>163</sup> fallen hingegen signifikant positiv auf (.15<sup>164</sup>/.12<sup>165</sup>/.11). Die abso-

<sup>153</sup> s= .80/.98.

<sup>154</sup> s= .86/.71/.69.

<sup>155</sup> s= .98/.88.

<sup>156</sup> s= .78/.83.

<sup>157</sup> s= .80/.98/.84.

<sup>158</sup> s= .82 zu .81/.90 zu .92.

<sup>159</sup> s= .81.

<sup>160</sup> s= .62.

<sup>161</sup> s= .54.

<sup>162</sup> s= .77.

<sup>163</sup> s= .11.

luten Werte sind in ihrer Schwankungsbreite um den Skalenmittelpunkt ungefähr gleich verteilt, oftmals im Drittpunktbereich. Der unechte und sehr begrenzt aussagefähige Vergleich zur Düsseldorfer Unterabteilung ZKB (344 zu 196 Antwortenden) erbringt eine eindeutig bessere, vielfach signifikante Mittelwertwertdifferenz mit freundlicherem Unterton für das PP Düsseldorf, häufig im .20er Bereich (beispielsweise „Hierarchie“: .25/ „Zukunftsorientierung“ .19; aber: „Beschaffung“: .45 zugunsten von Köln)<sup>166</sup>.

Im PP Aachen war die Direktion Verkehr in allen Bereichen absolut und relativ führend. Diese Aussage ist für die Kölner Direktion nicht zutreffend. Die hiesige Direktion erweist sich sogar als relativ am stärksten orientiert am Vorgängermodell, wobei die auffälligsten und stets signifikanten Differenzen in den affektiv getönten Skalen zu finden sind. Spitzenreiter ist hier die „Zufriedenheit“ (.62)<sup>167</sup>, gefolgt von „Identifikation“ (.59)<sup>168</sup> und „Empfindung“ (.58)<sup>169</sup>. Erst danach kommt mit „Bürokratie“ (.56) eine der Organisationskultur zuzurechnende Beurteilung und mit der „Fortbildung“ (.41)<sup>170</sup> eine aus dem Bereich Personal(management). Die drei leichten, erlebten Verbesserungen werden nicht signifikant und sind zu vernachlässigen. Die hohen Standardabweichungen springen allerdings sofort ins Auge und verweisen auf große, extrem unterschiedliche Bewertungen innerhalb der Direktion. Eine bedeutsame Antwort hierfür findet sich, wenn man die in dieser Direktion noch einmal zwischen FK und MA unterteilt. Zum einen treten dabei fundamentale Unterschiede zutage, die bis zu 1,5 (!) Mittelwertpunkten reichen. Zum anderen erkennt man deutlich, dass die MA – im Gegensatz zu den FK, die dies sehr differenziert sehen – sich doch eher mit der früheren Situation arrangieren können. Dies fällt insbesondere bei den affektiv getönten Skalen (z.B. Zufriedenheit) auf. Die Ergebnisse lassen hier auf einen spezifischen Sondereffekt in dieser Direktion schließen. Dieses Ergebnis wird noch dadurch abgesichert, dass die MA selbst sehr unterschiedlich antworten. Man könnte sagen, dass die Wertschätzung nach festen Gruppen variiert. Und da es einen relativ stabilen Block höchst kritischer antwortender Personen gibt, welche die aus Sicht des Modellversuchs nicht intendierten extremen Negativbewertungen wählen, schlägt sich dies auf dem absoluten Niveau des Mittelwertes nieder. Hier sei darauf verwiesen, dass es gerade die MA dieser Direktionen waren, die ihren Wunsch eines dezentralen Einsatzes nicht haben verwirklichen können. Da die absolute Beurteilung der Ist-Situation aller Direktionsangehörigen hingegen nicht schlecht ist – d.h. in zwei von drei Fällen besser als der Skalenmittelwert (3.0), bedeutet dies angesichts unserer Analyse, dass erstens die absoluten Bewertungen der Führungskräfte durchgängig extrem

---

<sup>164</sup>  $s = .93$ .

<sup>165</sup>  $s = .93$ .

<sup>166</sup>  $s = .77$  zu  $.74/.75$  zu  $.68/.85$

<sup>167</sup>  $s = 1.36$ .

<sup>168</sup>  $s = 1.10$ .

<sup>169</sup>  $s = 1.20$ .

<sup>170</sup>  $s = .74$ .

positiv ausfallen<sup>171</sup> und zweitens eine nennenswerte Anzahl von MA dem Modellversuch positive Seiten abgewinnt.

Die Direktion Zentrale Aufgaben bewertet die erfragten Sachverhalte in der Ausprägung im Altmodell durchgehend und fast immer (hoch) signifikant günstiger. Hier erreichen die Unterschiede öfters bemerkenswerte Mittelwertdifferenzen um .30 und mehr. Wieder sind es die affektiv getönten Skalen, aber betroffen sind auch die Skalen „Behördenleitung“ (.40)<sup>172</sup>, „Arbeitsstrukturen und -prozesse“ (.37)<sup>173</sup>, „Bürokratie“ (.34)<sup>174</sup> sowie „Arbeitsergebnisse“ (.33)<sup>175</sup>. Massive Verschlechterungen, die fast bis zu einem 3/4 Mittelwertpunkt reichen (z.B. „Behördenleitung“<sup>176</sup>: .74, „Informationsfluss“<sup>177</sup>: .61, „Leistungsorientierung“<sup>178</sup>: .41), weist das Dezernat ZA 1 aus. Das Dezernat ZA 2 geht in dieselbe Richtung, wenngleich etwas abgeschwächt. Hingegen ist die klassische Verwaltung, ZA 3, recht ausgeglichen und positioniert sich mit Ausnahme der bereits bekannten affektiv getönten Skalen auf keine Modellseite.

Die absolute Höhe der Mittelwerte ist freundlicher als es die Verschlechterung nahe legen könnte. Die Skalenmittelwerte bewegen sich im Großen und Ganzen im (hinteren) Mittelwertkorridor der anderen Direktionen. Mittelwerte zwischen 2.5 und 3.10 treten gehäuft auf und selbst die „Zufriedenheit“ ist mit 2.47<sup>179</sup> sehr deutlich im positiven Bereich, interessanterweise immer noch am höchsten dort, wo am meisten Negatives vermerkt wurde. Gesamthaft kann man vorsichtig der ZA 3 die freundlichsten Bewertungen zuerkennen. Sie sieht positiver als andere – und dies im Einklang mit ihren Aachener Kollegen – die Inhalte der Skalen „Fortbildung“, „Behördenleitung“, „Einsätze“ oder „Beschaffung“. Allerdings ist beispielsweise in ZA1 die „Zufriedenheit“ am größten (2.09 von 1.78 kommend), die Einstufung auf der Skala „Behördenleitung“ wiederum am schlechtesten. ZA 2 hat zwar die höchsten, aber mit Blick auf die Kölner Zielsetzung gleichzeitig auch die „schlechtesten“ Mittelwerte, doch wird diese Differenz zu selten signifikant, um dies vertiefend hervorzuheben. Der für die ZA 3 (80 Antwortende) mit der Düsseldorfer VL-Abteilung (82 Antwortende) tentativ durchgeführte Vergleich lässt keine beachtenswerten, überzufälligen und dabei systematische Differenzen erkennen.

Die Direktion BP ist gesamthaft unauffällig. Mit insgesamt nur vier signifikanten Veränderungen (z.B. Mittelwertdifferenz .28 zugunsten der „Informati-

<sup>171</sup> Einzige negative Ausnahme: „Fortbildung“.

<sup>172</sup> s= .95.

<sup>173</sup> s= .77.

<sup>174</sup> s= .64.

<sup>175</sup> s= .73.

<sup>176</sup> s= 1.11.

<sup>177</sup> s= 1.18.

<sup>178</sup> s= 1.04.

<sup>179</sup> s= .97.

onsqualität“ sowie .18 zulasten der „Beschaffung“<sup>180</sup> steht sie den Veränderungen indifferent gegenüber. Die absoluten Ausprägungen der Werte sind ebenfalls unspektakulär.

Die Direktion SE bewertet auf Basis von nur 16 Antwortenden die Veränderungen in der Summe leicht positiv, wobei aber nur zwei Bewertungen die statistische Messlatte überspringen („Beschaffung“ mit einer Mittelwertdifferenz von .35 und „Führung1“ mit einer Mittelwertdifferenz von .31)<sup>181</sup>. Die absoluten Zahlen sind flächendeckend gut bis überwiegend gut. Signifikante Unterschiede zu Düsseldorfer Kolleginnen und Kollegen (21 Antwortende) sind breitflächig systematisch nicht auszumachen. Auffällig allein ist die für Köln bessere Bewertung der Skalen „Behördenleitung“ und „Strategie/Schwerpunktsetzung“ bei durchschnittlicher Ausprägung (3.13 zu 3.60/3.15 zu 3.54)<sup>182</sup>.

Auch hier ist abschließend zu vermerken, dass die FK fast in allen Direktionen freundlichere Bewertungen, teils in einem nennenswerten und abgesicherten Ausmaß, abgeben. Für die Düsseldorfer FK gilt dies in der Tendenz auch, wobei aber im Umfang direktionsspezifische Ausprägungen zu erkennen sind.

### 6.2.5 Zwischenfazit

Der Modellversuch der beiden Polizeipräsidien Aachen und Köln ist den Befunden der Online-Befragung zufolge in einem stabilen Bereich. Weder übertriebene Befürchtungen noch überhöhte Erwartungen finden ihre Entsprechung. Dem eingeschlagenen Weg wird alles in allem gefolgt, wenngleich nicht immer ohne Brüche. Die Intensität und Geschwindigkeit der wahrgenommenen Veränderungen ist im Schnitt mit anderen, sich in Wandlungsprozessen befindenden Organisationen angesichts des bisherigen Veränderungszeitraumes vergleichbar.

Bemerkenswert ist, dass trotz des Umstellungsprozesses die Wahrnehmung der eigenen Leistungskraft in den beiden Modellbehörden keinen Anlass zur Sorge bietet. Dies ist bei Transformationen von Organisationen dieses Ausmaßes keine Selbstverständlichkeit. Immerhin müssen ja entsprechende Kräfte zusätzlich investiert werden. Dass vor allem affektiv getönte Negativreaktionen auftreten, ist nicht erstrebenswert, gehört aber realistisch in Wandlungsprozessen dazu; ebenso, dass das „Gestern“ im Rückblick bei manchen Personen oder Gruppen noch hell strahlt.

Insgesamt zeigt sich sehr deutlich, dass die FK die Entwicklung in den beiden Modellbehörden deutlich positiver als ihre MA sehen. Bei den obersten Führungskräften tritt dieser Effekt am stärksten auf. Damit ist davon auszugehen,

---

<sup>180</sup> s= .82/.54.

<sup>181</sup> s= .73/.59.

<sup>182</sup> s= .65 zu .72/.76 zu .52.

dass die erweiterte Behördenspitze eindeutig hinter dem Direktionsmodell steht. Dies ist eine exzellente Voraussetzung, um den Prozess voranzutreiben.

Unterschiede zwischen den Direktionen bestehen zweifellos, ohne dass eine Direktion insgesamt negativ urteilt. Die Betroffenheit von der Veränderung ist im Übrigen auch unterschiedlich. Generell wird man sagen dürfen, dass die Direktion Verkehrsunfallbekämpfung der positivste Befürworter des neuen Direktionsmodells ist. Dies wird man auch angesichts anderer Befunde mit den nun besseren Arbeitsmöglichkeiten und der symbolischen gestiegenen Verantwortung für den Behördenerfolg in Verbindung bringen dürfen.

Die Direktion Zentrale Aufgaben lässt, eine weitere Auffälligkeit, bei den operativ polizeilich operierenden Einheiten einige negative Einschätzungen erkennen, die in der eigenen retrospektiven Betrachtung noch konturierter werden. Dennoch bleibt die Gesamtbewertung akzeptabel.

Auch zeigt sich, dass die Modellbehörden summa summarum den Vergleich mit den Referenzbehörden bestehen.

Das PP Aachen ist nach Auffassung der Befragten insgesamt einen Teilschritt weiter als das PP Köln gekommen. Trotz gemischter Bewertungen im Detail wird die übergreifende Frage nach der Vorteilhaftigkeit des jeweiligen Organisationsmodells, auch wenn noch zusätzlich hinsichtlich der dadurch bewirkten Förderung der Eigenverantwortlichkeit der nachfolgenden Einheiten differenziert wird, in den Modellbehörden signifikant positiver als in den Referenzbehörden beurteilt. In Aachen fällt dies im Zeitverlauf ebenfalls mit einem halben Punkt besser aus, während Köln fast identisch wertet, absolut aber nicht gravierend schlechter<sup>183</sup>.

Eingangs bin ich auf Affekte zu sprechen gekommen, die natürlich immer von besonderem Interesse sind. Inwieweit ist hinsichtlich der immer interessanteren „Zufriedenheit“<sup>184</sup> eigentlich eine Verbindung zum Organisationsmodell zu ziehen? Ich habe diesen Schlüsselpunkt einmal zum Anlass genommen, die von den FK und MA gesehenen Zusammenhänge mittels erklärender Verfahren<sup>185</sup> für ausgewählte Punkte zu präzisieren.

Sucht man nach den wichtigsten erklärenden Faktoren, sind dies die emotionale Befindlichkeit und die Identifikation. Wer hier positive Werte aufweist, hat auch hohe Werte bei der Zufriedenheit. Interessanterweise ist dies ein recht

<sup>183</sup> 3.22 (K) zu 3.45 (AC). Achtung: Negativformulierung des Items. Also: Ein hoher Mittelwert ist hier modellintendiert. Eine (unrealistische) 5.0 wäre der Mittelwert, wenn alle extrem geantwortet hätten. 1.0, wenn alle der Meinung seien, die Gliederung in Direktionen (Modellbehörden) sei eine schlechte Lösung – gleichermaßen unrealistisch. Die Standardabweichung verrät aber behördeninterne Unterschiede.

<sup>184</sup> Vgl. auch Küpers, W./Weibler, J. (2005) Emotionen in Organisationen, Stuttgart.

<sup>185</sup> Diskriminanzanalyse, Regression.

stabiler, in sich geschlossener Kreis von überdurchschnittlicher Homogenität. Da nun wiederum keine anderen Variablen von Gewicht eine gleichrangige Erklärung der Zufriedenheitsausprägung liefert, heißt dies wiederum auch, dass keine Organisationsstrukturvariable hierauf einen besonderen Einfluss besitzt. Anders formuliert: Der Zusammenhang ist also nicht dominant abhängig von einem der beiden Organisationsmodelle. Es steht zu vermuten, dass die Zufriedenheit sehr stark von Faktoren beeinflusst wird, die sich dem Einfluss der eigenen Organisation entzieht (z.B.: Bild in der Öffentlichkeit, Aufstiegschancen). Es gibt aber Ausnahmen, wenn die Änderungen substantiell genug sind. Dies gilt für die Direktion Verkehrsunfallbekämpfung (Aachen), allerdings noch stärker, wie wir später noch sehen werden, für die Kölner Polizeiinspektion-Mitte. Dort wird erkennbar, dass ein Einfluss der Behörde dann gegeben ist, wo unmittelbar in die Arbeitsstruktur eingegriffen wird und wo sich dies mit persönlichen Vorstellungen der Angehörigen paart. Generell eignet sich aber zumindest das Ausmaß der *bislang* durchschnittlich erlebten Veränderung aufgrund des Modellversuches nicht, hierauf Einfluss zu nehmen.

Da taucht natürlich sofort die Frage auf, woher eine Besser- oder Schlechterbewertung der „Arbeitsstrukturen/-prozesse“ herrührt. Dies wird ebenfalls durch das Datenmaterial in untypischer Klarheit deutlich: Die wahrgenommenen „Arbeitsergebnisse“, das „Zupacken“ und die geringe „Bürokratie“ sind hier die Erfolgstreiber. Anders formuliert: Strukturen und Prozesse, die Erfolge ermöglichen und Eigeninitiative fördern, werden hoch bewertet. Aber ebenso eine „Behördenleitung“ die sich in den Problemen auskennt und eine Organisation, die deutliche Schwerpunkte (Strategien setzt), beeinflusst die Beurteilung der „Arbeitsergebnisse“, wenngleich erkennbar schwächer als die Strukturen und Prozesse. Diese drei Faktoren erklären mehr als 50% der Bewertung der Arbeitsergebnisse - für statistische Analysen in diesem Umfeld ein beeindruckender Wert. Wieder legen die Daten offen, dass es teilweise wechselseitige Zusammenhänge sind: Wer in guten Strukturen und mit guten Prozessen arbeitet, ist erfolgreich und wer erfolgreich ist, ist mit den Strukturen und Prozessen eher zufrieden. Nach diesen Analysen besteht also sehr wohl die Möglichkeit, über das gewählte (Direktions-)Modell Einfluss zu nehmen.

Alleine – und davon gingen wir aus, reicht dies aber nicht. Beispielsweise wird die Bewertung der „Arbeitsstrukturen/-prozesse“ auch davon berührt, wie viel Selbstverantwortung gefördert wird, wie stark an den Kernaufgaben gearbeitet und eben nicht verwaltet/kontrolliert wird und als wie flexibel man sich einstuft (Skala „Zupacken“). Dies selbst ist wiederum stark beeinflusst von einer wahrgenommenen „Chancengleichheit“, für die am wichtigsten eine klare „Leistungsorientierung“ ist. Aber auch die „Führung“ in der Behörde wirkt sich je nach Betrachtung direkt oder indirekt aus. Wird einmal Respekt, Gerechtigkeit und Vertrauen mit dem Vorgesetzten verbunden (Führung1), dann hat dies einen wichtigen Einfluss auf die Beurteilung des Umgangs mit Kon-

flikten in der Organisation, die wiederum eine Organisation mehr oder weniger hierarchisch und die Organisation der Arbeit mehr oder weniger gelungen mit erscheinen lässt. Ein Vorgesetzter wiederum der herausfordert, motiviert, Rückmeldungen gibt und sich als Lernmodell eignet (Führung<sup>2</sup>), hat einen markanten Einfluss auf die Leistungsorientierung seiner Einheit und einen extremen Einfluss auf erreichbare Qualitätsstandards. Derartige Beispiele ließen sich weiter ausführen. Die entscheidende Botschaft ist aber, dass, wie jetzt auch konkret bei Polizeibehörden statistisch überzeugend nachgewiesen werden kann, dass Organisationsveränderungen vernetzt zu denken sind. Es reicht nicht, Strukturen allein zu verändern, um flächendeckend Erfolg zu haben. Die wichtigsten hier erfassten anderen Größen sind im Bereich der Organisationskultur und der Führung zu suchen. Gerade letzteres kam in den Interviews noch viel deutlicher heraus.

Halten wir fest: Die Tatsache, dass nicht - wie so oft bei Befragungen in Veränderungsprozessen skeptische Stimmen die Oberhand gewinnen<sup>186</sup>, sondern Fortschritte auch gesehen werden, muss bereits als erster Erfolg für das Direktionsmodells eingestuft werden. Dies gilt auch angesichts des Vergleichs zu den Referenzbehörden. Hier trifft ja gerade ein in den Normalbetrieb eingetretenes Direktionsmodell auf ein in seinen Potenzialen voll entfaltetes Zweiteilungsmodell. Und bereits jetzt sind im Zweifel die Gesamtvorteile auf Seiten des „Neueinsteigers“. Deshalb sind beständige Rufe nach Umkehr aufgrund unzufriedener Mitarbeiteräußerungen oft ungewollt rückwärtsgewandt und zeugen von wenig praktischer Veränderungserfahrung.

Wir haben auch zeigen können, dass die Zufriedenheit in keinen unmittelbaren Bezug zur Erfolgseinschätzung zumindest zu den von uns ausgewählten Indikatoren zu bringen ist. Dies bestätigt die organisationspsychologische Erkenntnis, dass Zufriedenheit kein guter unmittelbarer Prädiktor für die Leistungsfähigkeit einer Organisation ist. Selbstredend hat sie aus ethischen Gründen einen Eigenwertwert für sich<sup>187</sup>. Wer aber vorwärts schreiten möchte und wartet, bis alle das Startsignal gegeben haben und umkehrt, weil auf dem beschwerlichen Weg nicht alle die Fahnen freudig schwenken, wird kaum eine Veränderung hinbekommen. Vielmehr wird er bald zu denen gehören, die interessiert aus der Ferne bei anderen zur Kenntnis nehmen müssen, was alles möglich gewesen wäre. Man darf aber auch nicht – quasi spiegelbildlich - den Fehler begehen, Unzufriedenheit als Erfolgsmaßstab zu werten. Man muss einfach, auch wenn gerade dies mühselig ist, beides trennen, auch wenn Verbindungen bestehen. Diese sind aber in vielen Fällen nicht zwingend, aber es gibt sie. Deshalb sollte man beides zusammen sehen. Eine Behördenspitze wäre aber nicht gut beraten, die eben nur in gewissen Grenzen selbst beein-

<sup>186</sup> Vgl. z.B. Bornwasser, M./Krense, T. (2005) Organisationsänderung für mehr Qualität in der polizeilichen Arbeit (Teil I). In: Die Polizei, 96 (9), S. 245-253.

<sup>187</sup> Kuhn, T./Weibler, J. (2003) Führungsethik: Notwendigkeit, Ansätze und Vorbedingungen ethikbewusster Mitarbeiterführung. In: Die Unternehmung, 2003, 57, 5, 375-392.



flussbare Arbeitszufriedenheit zur dominanten Steuerungslogik zu erklären. Da Arbeitszufriedenheit zudem mit der Lebenszufriedenheit korreliert und in unserem Kulturkreis klare Trennungen erwünscht sind, würde man sich ansonsten zu sehr in die Geschicke nicht kontrollierbarer Kräfte geben.

Vielmehr sollte man alles daran setzen, befreiende Strukturen zu finden, wo Talente nicht unterdrückt, sondern gefördert werden, wo im Rahmen der Behördenziele Kreativität und Engagement ausgelebt werden kann und wo durch gemeinsame Arbeit Erfolge möglich werden. Gelebte Leistungsorientierung und praktizierte Gerechtigkeit werden aus anderer Sicht erfolgskritisch. Darauf kann man wiederum Einfluss nehmen. Dies werden wir bei der Betrachtung der Kölner Polizeiinspektion Köln-Mitte konkret vertiefen können.

### **6.3 Erfolg des Modellversuches II: Analyse der Prozesse und Kenngrößen**

#### **6.3.1 Ausgangslage und Zielsetzung**

Die polizeiliche Arbeit kann nicht nur durch die sie tragenden Personen beschrieben und bewertet, sondern sie kann auch in Form von Prozessen abgebildet werden. Die Art und Weise, wie Prozesse vorgedacht, gestaltet, umgesetzt und gelebt werden, ist zentraler Einflussfaktor für den Gesamterfolg einer Polizeibehörde. Die Qualität der Arbeit wird dadurch entscheidend berührt. Die Arbeitsorganisation, wie die Prozessgestaltung auch des Öfteren genannt wird<sup>188</sup>, hat dabei des Weiteren und im Konkreten zum Ziel, Ressourcen effizient einzusetzen, die Motivation der MA zu stärken und die Flexibilität zu erhöhen. Da Polizeibehörden eine Vielzahl von Prozessen managen müssen, ist es notwendig, bei der Optimierung von Prozessen Prioritäten zu setzen. Dies heißt nichts anderes, als dass die Auswahl von im Mittelpunkt stehenden Prozessen selbst strategisch zu beeinflussen ist. Die Modellbehörden haben sich genau dies auch zum Ziel gesetzt. In der Arbeit Vorort sind deshalb eine Fülle von Hauptprozessen definiert worden, deren Ablauf zu verbessern war.

Es ist offensichtlich, dass diese Evaluation nicht alle veränderten oder neu geschaffenen Prozesse aufnehmen kann. Deshalb sollte innerhalb dieser Evaluation gezielt geprüft werden, ob sich die Änderung der Führungsstrukturen auf ausgewählte Prozesse auswirkt. So habe ich die polizeilichen Fachexperten gebeten, sich auf für sie wichtige Prozesse, die einer vergleichenden Analyse zugeführt werden sollen, nach von mir formal definierten Kriterien zu verständigen. Die beiden Modellbehörden hatten darüber hinaus Gelegenheit, den einen oder anderen aus ihrer Sicht wichtigen Prozess zusätzlich einzugeben, sofern er als strategischer Prozess definiert wurde. Folgende Fall-

---

<sup>188</sup> Bea, F.X./Göbel, E. (2006) Organisation, 3. Aufl., Stuttgart.

aufnahmen, die verschiedene polizeiliche Aufgaben und Tätigkeiten repräsentieren, wurden letztendlich ausgewählt:

- Koordination direktionsübergreifender Einsätze (hier: BAO)
- Bekämpfung der Straßenkriminalität
- Verkehrsunfall mit Personenschaden
- Steuerung des örtlichen Fortbildungsbedarfs
- PI-Leiter als RegioManager<sup>189</sup>

Als Prüfgrößen habe ich auf qualitativer Ebene die Strategieberindung und auf quantitativer Ebene die Qualität, Zeit und Kosten gesetzt. Es hat sich aber sehr bald gezeigt, dass eine umfassende Analyse der schließlich ausgewählten Prozesse mit dem einer Polizeibehörde gegenwärtig zur Verfügung stehenden Controllingdaten, wie zunächst vorgesehen, nicht vollumfänglich möglich ist. Dennoch wurde ein Vorgehen gefunden, das im Vergleich zum bisherigen Informationsstand in den Behörden recht aussagekräftig ausfällt. Auf die entsprechenden Kenngrößen wird nachfolgend ebenfalls eingegangen. Dabei diskutieren wir – wo es sich anbietet – ergänzend thematisch verwandte, jedoch übergeordnete Kennzahlen, die den allgemeinen Polizei-Statistiken entnommen wurden. Auf die besondere Problematik ihres Aussagegehaltes für diese Evaluation habe ich bereits im theoretisch-methodischen Teil hingewiesen.

### 6.3.2 Ergebnisse und Bewertung

Mit Blick auf alle Prozesse ist festzustellen, dass die Änderung der Führungsstruktur der Modellbehörden die untersuchten operativen Prozesse nicht nennenswert verändert hat. Die Fallaufnahmen zeigen in der unmittelbaren *fachlichen* Umsetzung ein sehr ähnliches Bild - unabhängig vom Behördentyp. Offen bleibt allerdings die Frage, mit welcher Leistungsfähigkeit bisher so oder so ähnlich praktizierte Prozesse bei veränderter aufbauorganisatorischer Struktur (Schnittstellen) und möglicherweise veränderter Einstellung der handelnden Personen ausgeführt werden. Wir wissen alle, dass identische Abfolgen nicht dieselben Resultate bewirken müssen. Es kommt eben nicht nur darauf an, *was* man macht, sondern auch darauf, *wie* man es macht und ob dies von förderlichen oder hemmenden Rahmenbedingungen begleitet wird. Geprüft werden muss also, ob vor allem objektive, aber auch zu berücksichtigende subjektive Belege zu finden sind, die eine Beurteilung der Leistungskraft der Prozessabarbeitung ermöglichen. Es hat sich aber im Untersuchungsverlauf gezeigt, dass qualitative Prozessanalysen nur im Fall der beiden Prozesse „Straßenkriminalität“ und „VUP“ mit quantitativem Datenmaterial zusätzlich zu kombinieren sind. Bevor ich hierauf zu sprechen komme, handele ich die beiden verbliebenen Prozesse *BAO-Lagen* und *örtlicher Fortbildungsbedarf* ab.

---

<sup>189</sup> Den Polizeiinspektionsleiter in seiner Zugleichfunktion als RegioManager werde ich wegen der besonderen Bedeutung „Fläche/Örtlichkeit“ später in einem eigenen Punkt separat behandeln.

### *BAO-Lagen*

Bei *BAO-Lagen* handelt es sich um zeitlich begrenzte Organisationsformen für umfangreiche und komplexe Aufgaben, insbesondere Maßnahmen aus besonderen Anlässen, die im Rahmen der Allgemeinen Aufbauorganisation (AAO) nicht bewältigt werden können (z.B. Bedrohungslagen, Begleitschutz, Besetzungen, Durchsuchungen, Entführungen, Erpressungen)<sup>190</sup>. Die Koordination dieses speziellen Typus direktionsübergreifender Einsätze verlaufen im Prinzip nach klar festgelegten Abläufen, sind der Natur der Sache nach jedoch einzigartig. Die BAO-Lagen waren überhaupt erst in die Analyse gelangt, um sicherzustellen, dass dieser für die Polizei substantielle Prozess durch den Modellversuch nicht *negativ* berührt wird. Aus Sicht der Modellbehörden galt es hier nur zu gewährleisten, auf dem bisherigen Niveau fortzufahren. Allfällige Verbesserungen mögen immer möglich sein, waren aber durch den Modellversuch nicht intendiert.

Eine von mir erbetene inhaltliche Auswertung der BAO-Lagen durch das Innenministerium hatte laut mir übermittelten schriftlichen Befund keinerlei Auffälligkeiten zur vorherigen Situation ergeben. Damit war das Qualitätskriterium erfüllt. Andere Kriterien konnten nicht sinnhaft oder nicht ohne enormen Aufwand angelegt werden. Dies drängte sich auch nicht auf. Die von mir erfragten Regelungen zur Abarbeitung von BAO-Lagen ließen weder verfahrensbezogene noch personelle Änderungen zum Vorzustand erkennen<sup>191</sup>. Beispielsweise hatte die Modellbehörde Aachen in 2005 eine dem gegenwärtigen Zustand entsprechende Dienstanweisung analog der vorherigen Regelung erlassen (ZA 11.2 -60.01.04-VS-NfD), die alle innerbehördlichen Abläufe funktionsbezogen festschrieb. Des Weiteren sind die von den Behörden in ihren Zwischenberichten geschilderten BAO-Lagen, die gerade für das PP Köln bei den geplanten BAO-Lagen im Jahre 2005 einige „Highlights“ beinhaltete, vollkommen unauffällig, also erfolgreich, verlaufen. Indizien, die eine wie auch immer geartete Erschwernis im Aufbau und Ablauf von BAO-Lagen mit Bezug zum Modellversuch ausdrückten, sind mir nicht Gewähr geworden. Zwei hiermit korrespondierende Items aus der Evaluationsbefragung, bei der die Güte von spontan bzw. langfristig geplanten Einsätzen, an denen mehrere Dienststellen beteiligt sind, zu bewerten war, wurden, im positiven Bereich liegend, identisch gesehen<sup>192</sup> und im Zeitvergleich unauffällig beantwortet. Somit bleibt abschließend festzuhalten, dass kein Einfluss der geänderten Führungsstruktur auf die Planung, Abarbeitung oder die Ergebnisse eines BAO-Prozesses nachgewiesen werden kann<sup>193</sup>.

<sup>190</sup> PDV 100.

<sup>191</sup> Eine Trennung struktureller und personeller Einflussfaktoren ist hier nicht möglich.

<sup>192</sup> AC: 2.77/K: 2.72/s=.90/.81 (Referenzbehörden ähnlich bis gleich: RH: 2.66/D: 2.69/s=.73/.76).

<sup>193</sup> Das PP Köln berichtet ergänzend von einer geringeren Zahl eingesetzter MA bei der Vorbereitung von Einsätzen (nicht §4 Anlässe). Ich habe dies aber selbst nicht vertieft. Erläuterung: Gem. § 4 der Verordnung über die Bestimmung von Polizeipräsidenten zu Kriminalhauptstellen (KHSt-VO) vom 17. Dezember 2002 sind die Polizeipräsidenten Bielefeld, Dortmund, Düsseldorf, Essen, Köln und Münster zuständig für die Erforschung und Verfolgung von Straftaten des erpresserischen Menschenraubs (§

### *Steuerung des Fortbildungsbedarfs*

Der Prozess *Steuerung des örtlichen Fortbildungsbedarfs* hat sich nach erfolgter Prüfung nicht im Kern verändert, wenngleich andere organisatorische Zuordnungen und Bezeichnungen gefunden wurden. Eine Auswirkung auf die Kriterien Ressourcen (festgemacht an Stellen), oder Zeit (Anfrage, Meldung, Umsetzung) konnte nicht nachgewiesen werden<sup>194</sup>. Klar zum Ausdruck kam in den Gesprächen allerdings, dass die Fortbildung nun besser mit der Strategie der Behörde verzahnt werden kann. Drei Beispiele aus dem PP Köln verdeutlicht das Gemeinde anhand der Behördenstrategien „Intensivtäterbekämpfung“.

Beispiel 1: Wie bisher bringt die neu formierte Direktion Wach- und Bezirksdienst ihren Fortbildungsbedarf in die *Fortbildungsbedarfserhebung* des Fachdezernates ZA 32 ein. Da „Gefährdeansprachen“ ein wesentlicher Umsetzungsbaustein der Strategie „Intensivtäterbekämpfung“ sind, entsteht hier Personalentwicklungsbedarf. Im konkreten Fall wurden BD-Seminare 2006 (Zielgruppe 247 Bea.) zur Thematik „Gefährderansprache“ mit einem wesentlichen Zeiteinsatz und externer Unterstützung, zwei Tage von 09:00 h bis 16:00h in Kooperation mit der Interventionsstelle Oberhausen e.V. durchgeführt. Die Abstimmung der Inhalte erfolgte in Selbstkoordination zwischen den Direktionen K, V und WuB mit Unterstützung der Fachdienststelle ZA 326.

Beispiel 2: Im Dezember 2004 wurde nach Diskussion in der Leitungskonferenz und Entscheidung des Polizeipräsidenten ein Team zur Aufnahme von Verkehrsunfällen mit schwersten Folgen eingerichtet (u. a. getötete und schwerstverletzte Personen, Unfallfluchten mit Personenschaden). *Nach* den erforderlichen Fortbildungsmaßnahmen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Februar bis April 2005) nahm das Team im Mai 2005 die Arbeit auf. Die Inhalte aller Fortbildungsmaßnahmen, die bislang durch unterschiedliche Dienststellen erfolgten, weil sie dort "von je her" angesiedelt waren und in dieser Form nicht ausgerichtet waren, wurden im Anschluss zu einem örtlichen Seminar "Verkehrsunfallaufnahme" zusammengefasst. Inzwischen ist das Seminar mittlerweile fester Bestandteil der örtlichen Fortbildung des PP Köln und findet monatlich statt. Einem sehr kleinen Kreis von 10 - 12 Beamtinnen und Beamten werden im Verlauf von vier Tagen alle Facetten einer Verkehrsunfallaufnahme vermittelt. Das Seminar behandelt dabei rechtliche sowie praktische Aspekte. Hierbei werden die örtlichen Fortbilder sowohl von polizeiexternen Experten unterstützt (u. a. von der Berufsfeuerwehr Köln, den Rettungsdiensten und der DEKRA), als auch vom Erkennungsdienst und dem Fotozentrallabor der Direktion Kriminalitätsbekämpfung. Die Durchführung eines solchen, qualitativ sehr hochwertigen, viertägigen Seminars (12-mal pro Jahr) wäre ohne einen klaren Strategiebezug und ohne eine klare Fachverant-

---

239a StGB) und der Geiselnahme (§ 239b StGB), wenn Täter bei Bekanntwerden der Tat Personen in ihrer Gewalt haben.

<sup>194</sup> Diese zeitliche Indifferenz wird von den MA in der Evaluationsbefragung ebenfalls so gesehen. Veränderungen im Zeitverlauf ergeben sich praktisch nicht.

wortung der Direktion Verkehrsunfallbekämpfung realistischere nicht vorstellbar gewesen.

Beispiel 3: Eine aus der Stakeholderbefragung erkannte qualifikatorische Schwachstelle, die durch die Aufgabe der Flächenkommissariate aus PI-Verantwortung behoben werden sollte, wurde in der Direktion Kriminalitätsbekämpfung angestimmt, aber in eigener Verantwortung angegangen. Im Rahmen einer - möglichst zeitnahen - Optimierung der KI 5 (regionale Kriminalitätsbekämpfung) wurde zu Beginn des Jahres 2005 auch der Aspekt einer arbeitsbereichsbezogenen Fortbildung einer näheren Betrachtung unterzogen. Ein Teil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der jetzigen KK der KI 5 entstammt dem Wach- und Wechseldienst und verfügt nicht über eine 2. Fachprüfung. Darüber hinaus fehlte eine kriminalistische Grundausbildung. Da die vom BZ Neuss angebotenen 6-monatigen Einführungsseminare in diesem Fall kurzfristig nicht problemlösend sind, wurde die qualitative Steigerung der kriminalpolizeilichen Arbeit in den Flächenkommissariaten anders angegangen. Eine Arbeitsgruppe erarbeitete Ende Februar 2005 in einem Workshop (unter Beteiligung der KK der KI 5, ZA 327 und der Leitungsassistenz) einen Fortbildungsvorschlag, in dem aus KK-Leiter-Sicht grundlegende Wissensbereiche (z.B. Wohnungsdurchsuchung, Polizeibeamte als Zeugen vor Gericht, Computer als Tatmittel, Aktenaufbau) vermittelt werden sollten. Zielgruppe der Fortbildungsveranstaltung waren 62 Beamtinnen und Beamte der ersten Säule, die bisher an der Einführungsfortbildung für Ermittlungsbeamte im BZ Neuss nicht teilgenommen hatten. Bereits nach drei Monaten wurden, fortlaufend bis Januar 2006, sechs 2-wöchige Lehrgänge mit jeweils ca. 10 Teilnehmern durchgeführt. Die Rückmeldungen hierzu verliefen nach Kölner Untersuchungen durchweg positiv.

Diese Strategieverzahnung und fachkompetenzorientierte Umsetzung ist in der Tat der größte Vorteil, der sich aus dem Modellversuch ergibt. Dadurch, dass die Themen der Fortbildung in der Direktionskonferenz besprochen und in der LEIKO unter letztendlicher Verantwortung des Behördenleiters *prioritär* festgelegt werden, ist erst einmal eine an den *strategischen* Zielen orientierte Bedarfserhebung gesichert. Dies war vor dem Modellversuch nicht so. Gleichzeitig ist garantiert, dass zuvor alle Interessen gleichermaßen Gehör finden und die Entscheidung unter Wahrung der Interessen aller Direktionen abgestimmt werden können. Die obigen Beispiele demonstrieren ebenfalls die zuerkannte Eigenverantwortung der mit den Problemen konfrontierten Bereiche. Einmal getroffene Entscheidungen haben, dies zeigen die Interviews, dann geringere Implementierungsschwierigkeiten als früher (Zeit- und Akzeptanzgewinn), da alle obersten Entscheidungsträger – in Kenntnis der Bedürfnisse Vorort – nicht nur für die Definition des Bedarfs, sondern auch für die Einhaltung verantwortlich sind. Eine Steuerung des Bedarfs „nach Gutsherrenart“, wie ein Interviewter bemerkte, wird durch die parallele Einbringung von Themen in Richtung von unten nach oben nicht mehr ermöglicht. Die Erhebung des ört-

lichen Fortbildungsbedarfs erfolgt institutionalisiert jährlich im Rahmen des Bedarfserhebungsverfahrens durch Mitarbeitergespräche, Anmerkungen zu örtlichen Fortbildungsangeboten im elektronischen Fortbildungskalender der Behörde sowie Mitteilung aktueller Fortbildungswünsche an den örtlichen Fortbildungsträger. Anschließend wird, um das Kölner Vorgehen zu zeigen, in der jährlichen Fortbildungskonferenz unter Beteiligung aller Dienststellen der Fortbildungsbedarf nach folgenden Kriterien festgelegt: strategische Ausrichtung der Behörde, aktuelle Notwendigkeit von Seminarthemen, Erlassvorgaben örtlicher Schwerpunktthemen, landesweite Projekte und anstehende Großveranstaltungen (z.B. FIFA-WM 2006). Faktisch kontrolliert der örtliche Fortbildungsträger deren Erfüllung; eine formale Kontrolle wird durch die Fortbildungsbeauftragten (AC: Fortbildungskoordinatoren als Zugleichsfunktion) der Dienststellen durchgeführt, z.B. durch Auswertung der Seminarrückmeldungen, die durch den örtlichen Fortbildungsträger den Dienststellen zur Verfügung gestellt werden und gesonderte Nachbereitungsveranstaltungen. Ab März 2006 kann darüber hinaus durch die Kennzahlenerfassung in FISPol die Erfüllung des Fortbildungsbedarfs überwacht werden. Da diese Zahlen (z.B.: Teilnahmequoten) via Leitungsassistenten in den Controllingreport, der der LEIKO regelmäßig vorgelegt wird, einfließen, ist der strategische Controllingkreislauf geschlossen. Im PP Aachen fiel dies beispielsweise in den Strategiebereich „gut ausgebildete, motivierte Mitarbeiter“.

Die Bündelung der Aufgaben in zwei hauptverantwortliche Einheiten (operativ: z.B. in Aachen Direktion ZA/ZA 34 (Bildungsmanagement), strategisch: LEIKO) unter Reduzierung vormaliger Schnittstellen vermindert die internen Friktionen. Die wahrgenommene Wertigkeit dieser Dienststelle und die aufgewertete Wahrnehmung der Gesamtverantwortung für den Prozess (früher: VL 2) erhöht sich im Falle eines organisatorischen Konzentrationsprozesses offensichtlich; dies ist kein unerheblicher Effekt, um die Bedeutung der Fortbildung für eine erfolgreiche Polizeiarbeit auch symbolisch zu demonstrieren. Hervorzuheben ist, dass die internen Experten, die die Fortbildung durchführen, nun besser als „Multiplikatoren“ genutzt werden können. Da heute beispielsweise in der Direktion Verkehr eine zentrale Durchgriffsmöglichkeit für Fachfragen bis in die Polizeiinspektionen hinein besteht, sind sowohl Vorhaltungen/Freistellungen der Ausbilder als auch die Teilnahme der Seminarbesucher besser zu koordinieren. Aufgrund gewachsener Skalenerträge der Bildungsinvestition sind diese effizienter und voraussichtlich wegen sich erhöhender Einsätze der Ausbilder *ceteris paribus* effektiver (Qualität). Mit dem Modellversuch einhergehende Bedarfsabfragen bei den MA lassen eine noch bessere Verzahnung von strategischem und persönlichem Willen in der Zukunft erhoffen. In der Leitungskonferenz werden angesichts der längerfristigen Schwerpunktsetzung in der polizeilichen Arbeit auch unmittelbar Prioritäten für Fortbildungsthemen sichtbar. Diese, einmal verabschiedet, können dann sehr zügig und zielgerichtet angegangen werden. Die Befragungsergebnisse zeigen jedoch, dass es noch nicht flächendeckend geglückt ist, diese

Vorteile der spezifischeren Bedarfsanpassung auszunutzen und/oder den MA zu vermitteln. Deren Einschätzung der gegenwärtigen Situation entspricht mit knapp befriedigend der vergangenen<sup>195</sup>. FK und MA nehmen interessanterweise dabei eine doch ähnliche Bewertung vor. Was nach wie vor zu optimieren ist, ist ein Personalentwicklungsverständnis, das sich heute vorhandener Methoden außerhalb der immer notwendigen fachlichen Fortbildung bedient. Dieses ist zwar unabhängig vom Modellversuch zu sehen, beeinflusst dessen Wirkung anhand von Erfahrungen aus anderen Studien jedoch erheblich. Hier sind frische Ideen, die in überzeugenden Konzepten und Instrumenten münden, gefragt.

#### *Verkehrsunfall mit Personenschaden (VUP)*

Der Prozess „Verkehrsunfall mit Personenschaden“, der zwischen allen vier Polizeibehörden in der von mir betrachteten Auflösung im Kern identisch verlief, ist jetzt bei beiden Modellbehörden anders organisiert worden<sup>196</sup>. Während früher zwei Organisationseinheiten als Prozess- bzw. Gestaltungsverantwortliche in der Phase von einer Unfallaufnahme bis zur Auswertung/Bewertung agierten (Leiter Abteilungsstab, PI-Leiter), ist dies nun allein in der federführenden Direktion Verkehr konzentriert. Damit ist eine Schnittstelle entfallen. Diese alleinige Verantwortung setzt sich mit Ausnahme der Phase der Zielvereinbarung/Konzeptbearbeitung, an der auch der Behördenleiter sowie der Direktionsleiter WuB bzw. die LEIKO beteiligt sind, bis zum Abschluss des Prozesses fort. Im Gegensatz zur Altorganisation sind damit dann im weiteren Verlauf wesentlich weniger Personen/Organisationseinheiten eingebunden. Erinnerung sei daran, dass sich früher Verkehrsaufgaben auf unterschiedlichste Einheiten verteilten: Verkehrskommissariate der PI, Verkehrssicherheitsberater (VSB) der ZKB, Verkehrsdienst der UA BP/PSD, Dezernat GS 3, Teilaufgaben der Führungsstellen der PI (FST 3). Diese organisatorische Zersplitterung ist zur Wahrnehmung einer eigentlich verbindenden Aufgabe höchst ungewöhnlich. Da sich auch die operativen Kräfte, die früher Verkehrsarbeit leisteten, ebenfalls alle in der Verkehrsdirektion befinden, ist auch die Anzahl der Prozessverantwortlichen bzw. der Ausführungsverantwortlichen deutlich reduziert. Dies erhöht zweifelsfrei die Wahrscheinlichkeit einer einheitlichen Handhabung von Teilprozessen, zumal wenn wie beispielsweise mit dem neu entwickelten und inhaltlich wie strukturell mit der Staatsanwaltschaft abgestimmten Kölner 8-Punkte-Programm zur Unfallaufnahme (erst ab dem 1.5.2005 wirksam) behördenweit gültige, standardisierte Qualitätsrichtlinien den Beamtinnen und Beamten mit auf dem Weg gegeben<sup>197</sup> werden oder gar im Falle von Verkehrsunfällen mit Toten und Schwerverletzten (VUT) ein speziell hierfür eingerichtetes Team die Professionalität verbessern hilft. Unschwer sich vorzustellen, dass eine solche Standar-

<sup>195</sup> AC liegt mit .20 Mittelwertpunkten vor RE. K und D sind exakt gleich.

<sup>196</sup> Kleinere Unterschiedlichkeiten zwischen den Modellbehörden werden vernachlässigt.

<sup>197</sup> Vorher gab es nach Auskunft für die Verkehrsunfall- und Ordnungswidrigkeitenbearbeitung PI eigene Standards.

disierung und Spezialisierung so in der Altorganisation nur mit wesentlich mehr Mühen hätte entwickelt und umgesetzt werden können. Zur Illustration gebe ich eine auf meine Bitte hin erstellte, anschauliche *Fallprüfung* aus dem PP Aachen. Als zu lösendes Problem wird eine saisonale Häufung von Unfällen unter Beteiligung von Fußgängern gewählt.

In der *Altorganisation* ist die Problembearbeitung wie folgt abgelaufen: GS 3 hat im Rahmen der Unfallanalyse erkannt, dass die Unfälle unter Beteiligung von Fußgängern im Kreisgebiet saisonal ansteigen. Wenn GS 3 die Auffassung vertrat, dass Handlungsbedarf gegeben sei, wurde das Problem dem Leiter Abteilungsstab und/ oder dem Leiter GS vorgetragen. Hier erfolgte eine erste Wertung der Problemstellung. Wurde die Wichtigkeit der Problemstellung bestätigt, erfolgte die Information der Unterabteilungen Polizeiinspektionen, PSD und K-Vorbeugung. Der oder die PI-Leiter wertete(n) das dargelegte Problem im Rahmen seiner oder ihrer Gesamtverantwortung/Produktverantwortung (für Kriminalität, Verkehr und Einsatz) aus und bestimmten letztendlich den Stellenwert des Problems. Von dieser Entscheidung abhängig war der Entschluss, ob und welche Maßnahmen getroffen wurden. Ähnliche Entscheidungsprozesse liefen bei PSD und K-Vorbeugung ab. Hatte der Entschluss Maßnahmen zur Folge, bedurfte es der Koordination der beteiligten Unterabteilungen und ggf. der Beteiligung externer Partner wie zum Beispiel der Städte und Gemeinden.

In der *Neuorganisation* stellt sich die Problembearbeitung anders dar. Unterstellen wir erneut, die Verkehrsinspektion (VI) 3 der Direktion Verkehrsunfallbekämpfung hätte erkannt, dass die Unfälle unter Beteiligung von Fußgängern im Kreisgebiet saisonal ansteigen. Die Information geht dann direkt an das Direktionsbüro V und den Direktionsleiter. Die Produktverantwortung liegt ausschließlich beim Leiter der Direktion V. Das Direktionsbüro V und VI3 nehmen gemeinsam eine Bewertung der Situation vor und legen die Priorität des Problems in Kenntnis der für die Direktion V vorhandenen Teilstrategien fest. Entsprechende Maßnahmen werden beschlossen. Daraufhin legen der Leiter der Direktion V in Zusammenarbeit mit dem Direktionsbüro und Absprache mit den L VI 1 – 3 fest, wer innerhalb der Direktion V zur Problembewältigung eingesetzt wird. Zudem werden interne Partner wie Direktion WD/BD und externe Partner wie Städte Gemeinden oder andere Organisation der Verkehrssicherheitsarbeit involviert<sup>198</sup>. Wird zur Umsetzung der Maßnahme eine zusätzliche ressourciale Unterstützung des PI-Leiters notwendig, entscheidet dieser im Rahmen seiner Produktverantwortung, mit welchem Ausmaß er sich an der Problembewältigung beteiligt. Eine sachliche Beurteilung der Maßnahme findet dabei aufgrund der verlagerten Produktbearbeitung nicht mehr seinerseits statt. Er prüft „nur“ noch konkurrierende Interessen

---

<sup>198</sup> Ein weiterer Informationsweg zur Übermittlung von Problemstellung ist die RegioKonferenz. In jedem Fall ist strukturell sichergestellt, dass die zuständigen PI-Leiter über verkehrliche Problemstellungen informiert sind.



des von ihm zu verantwortenden Ressourceneinsatzes. Diese Abstimmungen, die sich inzwischen mehr oder minder eingespielt haben, werden durch die Kommunikation zwischen DirB Verkehr und Führungsstelle PI unterstützt. Im Falle eines Ressourcenkonfliktes würde das Problem bilateral zwischen den Direktionsleitern bzw. letztendlich in einer erweiterten Gesprächsrunde einer verbindlichen Lösung zugeführt. Die empirischen Erkenntnisse zeigen aber, dass sich genau diese strukturell bedingten Konflikte im Modell reduziert haben. Auch dies mag dazu beitragen, dass eine zeitliche Beschleunigung der Problemlösung des Fallbeispiels von drei Wochen angegeben wird. Des weiteren sicherlich dadurch, dass sich die an der Planung beteiligte Personengruppe von 25 auf 7 Personen reduzierte – dies bei erlebter, verbesserter Qualität.

Dieses Beispiel unterstreicht den Gesamteindruck: Der Prozess ist verschlankt, ist strategisch zu steuern und läuft im günstigen Fall ressourcenschonender. Durch die Bündelung der Fachverantwortung, konsequent an strategische Prioritäten viel leichter angebunden werden kann und es dadurch auch relativ leicht fällt, Stundenkontingente in der Zusammenarbeit mit den Einsatzkräften abzustimmen. Wem die Schwierigkeiten bewusst sind, die in der Altorganisation bereits bei der Überlassung von Kräften zwischen den einzelnen Polizeinspektionen auftraten, wird diese Art von Regelung zwischen den Direktionen zu würdigen wissen. Erwähnenswert erscheint auch und nicht zuletzt, dass durch den Modellversuch der Anstoß gegeben wurde, mehrere, hier nicht speziell erfasste Abläufe zu optimieren. Beispielsweise ist hier an Arbeitsvereinbarungen mit der Staatsanwaltschaft zu denken, Verkehrsunfälle mit Flucht mit nur geringen Sachschande und ohne oder nur vagen Ermittlungsansatz vereinfacht zu bearbeiten oder an direktionsübergreifende Qualitätszirkel zur gemeinsamen Fortschreibung von Qualitätsstandards.

Diese qualitative Beurteilung hat ihren eigenen Aussagewert. Daneben konnte ich aber auch gemeinsam vereinbarte Kenngrößen und deren Entwicklung im Zeitverlauf 2003-2005 einbeziehen.

Man muss feststellen, dass die Fallzahlen für Verkehrsunfälle mit Personenschaden bei rückläufigem Landestrend für alle Behörden im Zeitverlauf recht stabil sind. Während das PP Düsseldorf sich über einen zweiprozentigen Rückgang freuen konnte, blieben die Kölner Zahlen nahezu gleich. Einer fünfprozentigen Erhöhung der Aachener Zahlen steht eine Konstanz auf Recklinghauser Seite gegenüber. Zieht man die Verkehrsunfälle mit Personenschaden und anschließender Flucht mit ein, sehen wir teilweise eine etwas größere Bewegung, die sich zwischen einer gut zehnprozentigen Reduktion der Kölner Zahlen und eines erneuten fünfprozentigen Anstiegs der Aachener Zahlen bewegt<sup>199</sup>. Nehmen wir für die VUP-Flucht die Aufklärungsquoten<sup>200</sup>

---

<sup>199</sup> Die beiden Referenzbehörden gehen um 2% zurück (D) bzw. steigen an (RE).

hinzu, so erkennen wir zwischen den Modell- und Referenzbehörden wieder keine einheitliche Entwicklung<sup>201</sup>. Vor Überinterpretationen des bislang vorgestellten Zahlenmaterials und schon gar vor selektiver Herausnahme eines einzelnen Wertes muss aus theoretischen wie methodischen Gründen aus wissenschaftlicher Sicht erneut gewarnt werden. Deshalb wird an dieser Stelle auch kein Erklärungsversuch unternommen.

Dieser Vorbehalt gilt im Folgenden anders gelagert, aber im Prinzipiellen weiterhin<sup>202</sup>, wenngleich wir uns nun Größen zuwenden, die näher am Wirkungsbereich der Behörde selbst liegen. So habe ich mich für die durchschnittliche Reaktionszeit von Verkehrsunfällen mit Personenschaden<sup>203</sup> interessiert<sup>204</sup>. Hier fällt auf, dass die beiden Referenzbehörden ihre Einsatzreaktionszeiten von 2003 zu 2005 haben senken können und während der gesamten Zeit sehr deutlich unter denen der Modellbehörde liegen, wenngleich zumindest die Aachener Polizeibehörde auch einen merklichen Sprung nach vorne gemacht hat. Bei den administrativ beeinflussbaren Durchlaufzeiten in der Bearbeitung eines VUPs<sup>205</sup> sieht das Bild wiederum anders aus. Hier liegen wiederum die Modellbehörden sehr deutlich vor den Referenzbehörden. Anders sieht es jedoch wieder bei der Rücklaufquote von Bearbeitungsvorgängen seitens der Staatsanwaltschaft<sup>206</sup> aus. Hier besitzen beide Modellbehörden mit Abstand in 2005 die unerwünscht höchsten Quoten<sup>207</sup>. Da die Modellbehörden sich das Ziel gesetzt hatten, die Intensität der Verkehrsunfallbekämpfung zu erhöhen, wurden als ein weiterer Indikator auch die Anzahl der in den VD investierten Stunden<sup>208</sup> im Zeitablauf bestimmt. Hierbei ist ein gewünscht ex-

<sup>200</sup> Definition: Die Aufklärungsquote (AQ) bezeichnet das prozentuale Verhältnis von aufgeklärten Fällen Verkehrsunfälle mit Personenschaden mit Flucht zu bekannt gewordenen Fällen Verkehrsunfälle mit Personenschaden mit Flucht.

<sup>201</sup> Das PP Köln fällt als einziges kontinuierlich, lag aber dennoch in zwei von drei Jahren über bzw. im Landestrend. AC und K liegen beide besser.

<sup>202</sup> Nun aber nicht bezogen auf die Beeinflussbarkeit durch die Behörde, sondern mit Blick auf den unmittelbaren Zusammenhang zum Modellversuch.

<sup>203</sup> Definition: Erstanlage des Einsatzes in der Leitstelle bis zum Eintreffen des ersten Einsatzmittels (Differenz der durch das System festgestellten Zeit des Anrufs und des mit Status 4 gemeldeten Eintreffens des ersten Einsatzmittels am Einsatzort). Zukünftig sollte man ergänzend, um Ausreißer einzufangen, auch den Median und den Modus (auf ganzzahligem Minutenwert) als Mittelwert berücksichtigen bzw. mindestens eine zusätzliche Zahl bilden, die um die oberen wie unteren Spitzen (z.B. 5%) bereinigt ist (vgl. mit einem das Problem des arithmetischen Mittels auch berührenden Vorschlag Bornwasser, M./Krense, T. (2005) Organisationsänderung für mehr Qualität in der polizeilichen Arbeit (Teil II). In: Die Polizei, 10, S. 304-308.

<sup>204</sup> Das PP Aachen konnte für den Zeitraum 2003 bis einschließlich 3. Quartal 2004 aus erklärbaren Gründen keine Reaktionszeiten vorlegen.

<sup>205</sup> Definition: Erstanlage des Vorgangs in IGVP bis zur Abgabe an die Staatsanwaltschaft. Es werden nur Vorgänge berücksichtigt, welche in der eigenen Behörde aufgenommen und an die Staatsanwaltschaft abgegeben werden.

<sup>206</sup> Definition: Anzahl der Rückläufe (abgeschlossene Vorgänge VUP) der StA.

<sup>207</sup> RE als einziges PP mit klarem Trend nach unten.

<sup>208</sup> Definition: Anzahl der Personalstunden der Mitarbeiter des Verkehrsdienstes (Auswertung DSM und wenn für das Jahr keine DSM-Kennzahlen vorlagen, wurden für jeden Mitarbeiter 1.262,80 Personalstunden (Durchschnittswert) gerechnet). Die Daten wurden für den Zeitraum vom 01.01.2005 bis 31.08.2005 (41 h/Woche) aus dem System SP-Expert ermittelt und auf ein ganzes Jahr hochgerechnet. Hierbei konnte systembedingt bei der Berechnung nur von „Kopfzahlen“ ausgegangen werden. D.h., dass ggf. vorhandene Teilzeitbeschäftigte als Vollzeitbeschäftigte gerechnet werden. Ebenso sind Personalflektuationen innerhalb eines Jahres nicht berücksichtigt worden. Für das Jahr 2003 er-

trem deutlicher Anstieg nur im PP Köln zu erkennen, wohingegen die anderen Behörden ihre diesbezüglichen Tätigkeiten, rechnet man dieses auf Köpfe um, nahezu im Gleichschritt erhöhten.

Was den VUP-Prozess angeht, bleibt zu resümieren, dass es den Modellbehörden zwar gelungen ist, den Prozess selbst deutlich hinsichtlich verschiedener, typischerweise anzulegender Kriterien zu verbessern, dass sich diese Verbesserung aber bei dem von mir in Abstimmung mit den Beteiligten erfassten Kenngrößen nicht systematisch positiv oder negativ niedergeschlagen hat. Die Änderung der Führungsstruktur hat sich bislang nachweislich und intendiert auf das Prozessdesign ausgewirkt. Diese Beziehung war möglich und durfte erwartet werden. Die andere, zwischen Design und Kenngröße, ist weder theoretisch noch augenscheinlich empirisch zwingend. Weitere Zwischenschritte sollten zukünftig hier als Erfolgsausweis identifiziert und gemessen werden.

#### *Bekämpfung der Straßenkriminalität*

Die Bekämpfung der Straßenkriminalität ist polizeiliches Kerngeschäft mit direktem Bezug zur subjektiven Wahrnehmung einer Sicherheitslage durch die Bevölkerung. Die operative Tätigkeitenabfolge ist sachlogisch bedingt und lässt keine substantiellen Variationen erkennen. Der entscheidende Unterschied ist, dass alle Delikte in den Modellbehörden in der Bearbeitung in einer Hand liegen. Beispielsweise ist nur ein Beteiligter sowohl für die Datensammlung als auch für die Auswertung zuständig. Die Anzahl der beteiligten Hierarchieebenen innerhalb von Teilprozessen ist reduziert. Phasenweise entfällt in den Modellbehörden eine zu beteiligende Hierarchieebene (UAL). Gesamthaft ist festzustellen, dass die Bearbeitung in den Modellbehörden formal fokussierter erfolgt und durch die strategische Ausrichtung in der Leitungskonferenz eine breite Transparenz bzw. Verzahnung mit anderen Aufgaben gewährleistet. Ähnlich wie beim Prozess der Verkehrsunfallbekämpfung finden sich auch hier immer wieder durch den Modellversuch angestoßene Aktivitäten, die nicht gesondert in ihrer Auswirkung *nach Innen* vergleichend haben untersucht werden können.

Welche grundsätzlichen Probleme in der Altorganisation bei der Bekämpfung der Straßenkriminalität vorlagen, wird durch eine Schilderung aus dem PP Aachen für einen Problemtyp einmal grundsätzlich verdeutlicht: Im Bereich der operativen Kriminalitätsbekämpfung existierten im Behördengebiet insgesamt 5 Einheiten, die jeweils alle unter anderer hierarchischer Führung standen. Vier Einheiten waren dem Hauptwachenbereich der Polizeiinspektionen zugeordnet, eine Einheit der Unterabteilung ZKB. In den einzelnen Einheiten waren aufgrund der allgemeinen Ressourcenlage [...] negative personelle Ent-

---

gibt sich die Problematik der 38,5-Stunden-Woche. Die Hochrechnung wurde hier entsprechend angepasst (Wert der 41-Stunden-Woche reduziert auf 93,90%). Wie man sieht, ist dies ein schönes Beispiel für den Aufwand, der gelegentlich zu betreiben ist, um eine einfache Frage zu beantworten.

wicklungen zu beobachten [...] So konnten zum Teil personalintensive operative Maßnahmen gar nicht oder nicht über einen entsprechend langen Zeitraum aufrechterhalten werden. Da zudem durch jede Polizeiinspektion eigene Schwerpunkte gesetzt wurden, war eine immer erforderlich werdende konzeptionelle und einsatztaktische Zusammenarbeit zusätzlich erschwert. Dabei störte auch zunehmend die fehlende einheitliche Fachverantwortung im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung. Die Unterabteilung ZKB verfügte nur über einen Einsatztrupp, der häufig prioritär zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität eingesetzt werden musste. So gab es im Zuständigkeitsbereich der ZKB darüber hinaus keine konzeptionelle und hierarchische Verfügbarkeit über operative Kräfte. Dabei wurde gerade diese Notwendigkeit und Verzahnung durch die zunehmende Komplexität und innerdienstliche Bindung der Sachbearbeiter/-innen immer evidenter<sup>209</sup>.

Wie sich Prozesse in veränderter Zuständigkeit nun neu darstellen können, zeigt das folgende illustrative Beispiel aus dem PP Aachen. Einsatzort hier ist ein u.a. für Drogengeschäfte bekannter Platz. *Vor der Neustrukturierung* lagen konzeptionell angelegte Maßnahmen grundsätzlich in der Verantwortung des PI – Leiters PI 1. Jedoch grenzte unmittelbar an den Platz die PI 2 mit separater Organisation. Beide PI verfügten über eigene Kriminalkommissariate und ETs, wobei die Sachbearbeitung nicht geringer Mengen der Rauschgiftkriminalität bei der ZKB, KK 14 lag. *Mit dem Modellversuch* wurden die Aufgaben auch der Kriminalitätsbekämpfung *gebündelt*. Dem Grundgedanken folgend, klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für zentrale polizeiliche Aufgabenfelder zu schaffen, wurden in der Direktion Kriminalität die Aufgaben der repressiven und präventiven Kriminalitätsbekämpfung zusammengeführt. Dies beinhaltete auch eine Zusammenfassung der bis dahin dezentral organisierten Einsatztrupps zur operativen Kriminalitätsbekämpfung im neu geschaffenen KK 43 und eine *umfassende* Zuständigkeit des KK 14 für die kriminalpolizeiliche Sachbearbeitung in Bezug auf Rauschgiftkriminalität. Die Aufgaben der offenen Präsenz und Einsatzbewältigung liegen in der Zuständigkeit der Direktion Wach- Bezirksdienst. Die Koordinierung präventiven und repressiven polizeilichen Handelns an diesem Platz übernimmt der *RegioManager* für den Bereich Stadt Aachen als *Zugleichsfunktion* des PI-Leiters Stadt (WD/BD).

Auch diese qualitative Beurteilung hat ihren eigenen Aussagewert. Wie beim VUP-Prozess konnte ich aber auch gemeinsam vereinbarte Kenngrößen und deren Entwicklung im Zeitverlauf 2003-2005 einbeziehen.

Zunächst einmal gilt es festzustellen, dass alle Polizeibehörden mit Ausnahme des PP Recklinghausen ihre Fallzahlen<sup>210</sup> im Zeitraum von 2003-2005 haben,

<sup>209</sup> Polizeipräsidium Aachen (2006) AMOS – Abschlussbericht, Aachen, S. 27.

<sup>210</sup> Definition: Gesamtzahl aller im Katalog des PKS-Summenschlüssels 8990 aufgeführten Straftaten einschließlich der mit Strafe bedrohten Versuche, denen eine polizeiliche Anzeige zugrunde liegt.

entgegen dem Landestrend, deutlich senken können<sup>211</sup>. Kontinuierlich gelang dies den Modellbehörden. Die hiervon nicht unabhängig zu sehende Aufklärungsquote<sup>212</sup> schwankt im Zeitvergleich und sieht die Flächenbehörden vorne. Allerdings kann nur Aachen dem Landestrend entsprechen. Andere untersuchte, aus Polizeistatistiken zugängliche Zahlen,<sup>213</sup> ergeben im Vergleich kein modelltypisch auffälliges Bild und seien *auch* wegen der aus Wissenschaftssicht uneindeutigen Wirkbeziehung zur polizeilichen Arbeit vernachlässigt, zumal sie nicht selten redundante Informationen liefern.

Kommen wir nun wieder zu den Zahlen, die näher dem unmittelbaren Einflussbereich der jeweiligen Behörde zuzurechnen sind. Mit Blick auf die durchschnittlichen Reaktionszeiten bei den Delikten Diebstahl an/aus/von Kfz, Körperverletzung allgemein, Täter am Ort<sup>214</sup> erkennen wir trotz Verbesserungen vor allem auf Aachener Seite summarisch Unterschiede, die zugunsten der Referenzbehörden ausfallen – bemerkenswert deutlich zugunsten der Düsseldorfer Behörde, erkennbar, wenngleich nicht durchgängig, zugunsten der Recklinghauser Behörde. Wieder habe ich mich auch für die durchschnittliche Durchlaufzeit<sup>215</sup> der Bearbeitung eines Vorganges für den gesamten Summenschlüssel Straßenkriminalität interessiert. Hier sehen wir ein verändertes Bild: eine deutliche und kontinuierliche Verbesserung im PP Köln während des Beobachtungszeitraum auf jetzt Düsseldorfer Niveau und eine im Vergleich absolut wie relativ bemerkenswerte absolute Bearbeitungsgeschwindigkeit des PP Aachen. Diese Vorteilhaftigkeit wird aber nun wiederum bei einem Qualitätsindikator, der Rücklaufquote Staatsanwaltschaft<sup>216</sup>, ins Gegenteil verkehrt. Zwar sind hier Fortschritte zu erkennen, doch liegt die Quote oberhalb jener der Referenzbehörde. Auffällig sind generell die starken Schwankungen innerhalb der beteiligten Polizeibehörden, was die Vermutung einer gewissen Zufälligkeit in der zeitpunktbezogenen Zuschreibung von Fällen nahe legt und einen Schluss auf die Qualität der Polizeiarbeit sehr erschwert<sup>217</sup>. Hier haben wir mit der separaten Befragung der Staatsanwaltschaft einen valideren Indikator in die Evaluation eingebaut. Ein ganz anderer Qualitätsfaktor, die Anzahl der

<sup>211</sup> Besonders stark die PP Aachen und Düsseldorf mit rund 14 bis 15 Prozent.

<sup>212</sup> Definition: Die Aufklärungsquote (AQ) bezeichnet das prozentuale Verhältnis von aufgeklärten Fällen gemäß Summenschlüssel 8990 der PKS zu bekannt gewordenen Fällen gemäß Summenschlüssel 8990 der PKS.

<sup>213</sup> Kriminalitätshäufigkeitszahl, Opferbelastungszahl, Mehrfachbelastungstatverdächtige. Düsseldorf und Aachen (tendenziell) haben jeweils in ihrer Vergleichsgruppe die besten Werte.

<sup>214</sup> Definition: Erstanlage des Einsatzes in der Leitstelle bis zum Eintreffen des ersten Einsatzmittels. Beim Delikt „Täter am Ort“ wird der Durchschnittswert aller Täter am Ort-Lagen erhoben (Die Reaktionszeiten für das PP Aachen konnten mit nachvollziehbarer Begründung nur ab dem 4. Quartal des Jahres 2004 erhoben werden).

<sup>215</sup> Definition: Erstanlage des Vorgangs in IGVP bis zur Abgabe an die Staatsanwaltschaft. Es werden nur Vorgänge berücksichtigt, welche in der eigenen Behörde aufgenommen und an die Staatsanwaltschaft abgegeben werden (In den Behörden Düsseldorf und Aachen liegen für das Jahr 2003 keine Daten vor, da IGVP erst im folgenden Jahr eingeführt worden ist).

<sup>216</sup> Definition: Anzahl der Rückläufe (abgeschlossene Vorgänge Straßenkriminalität) der StA bezogen auf die Fallzahl Straßenkriminalität.

<sup>217</sup> Dennoch sollte nicht unerwähnt bleiben, dass das PP Recklinghausen in den drei Beobachtungsjahren die Quote kontinuierlich und deutlich (jeweils um rund 8%) reduziert hat und auch die absolut beste Quote für 2005 vorlegt.

erkenntnisdienstlichen Behandlungen, liefert ebenfalls kein modeltypisches Bild. Bei den besonders relevanten relativen Zahlen (ED zu Fallzahlen bzw. zu Tatverdächtigen) liefern das Düsseldorfer und das Aachener PP jeweils in ihrer Vergleichsgruppe die höchsten Quoten, ohne dass die Unterschiede über Gebühr markant ausfallen. Generell schneiden aber wiederum die Großstadtbehörden tendenziell besser als die Flächenbehörden ab. Bezogen auf die hier im eigentlichen Sinne interessierende Straßenkriminalität, die nur mittels einer Sonderauswertung im April 2005 annäherungsweise erfasst werden konnte, betrug die ED-Behandlungsquote zwischen 3,75 und 6,92%. Der erhebliche Erfassungsaufwand rechtfertigte tiefergehende Analysen nicht. Damit liegt zumindest eine ungefähre Gewichtungquote der Straßenkriminalität für ED-Behandlungen vor. Die Frage, inwieweit die nun strategisch gezieltere Einbindung der Einsatztrupps sich auch in einer Erhöhung der diesbezüglichen Stundenzahl niedergeschlagen hat, konnte in dieser Untersuchung nicht befriedigend erhellt werden. Die allein vorliegenden absoluten Stunden sind hier ohne Kenntnis der eingesetzten MA nur bedingt aussagekräftig. Zudem nötigten methodische Probleme zu unverhältnismäßig großen Schätzungen<sup>218</sup>. Deshalb wird von einer separaten Würdigung Abstand genommen.

### 6.3.3 Zwischenfazit

Die Prozessanalyse hat gezeigt, dass es den Modellbehörden gelungen ist, ihre strategische Ausrichtung mit ihren Prozessen zu verzahnen. Anschauliche Beispiele, die die Veränderung zur früheren Situation wiedergegeben haben, konnten gefunden werden. Auffällig ist auch die organisatorische Konzentration der Verantwortung für einen Prozess und die damit einhergehende Verschlinkung der Abläufe. Hierdurch ist eine bessere, Steuerung als früher mit klarer Ergebnisverantwortung gewährleistet. Die Verbesserung ist unmittelbar mit der organisatorischen Änderung verknüpft. Die örtliche Fortbildung ist, um ein Beispiel zur Verdeutlichung zu geben, mit dem strategischen Willen der Behördeleitung verknüpft. Damit wird ein ineffektives und teures „Gießkannenprinzip“ vermieden. Durch die gewachsene Konzentration der Aktivitäten auf eine, wie im PP Aachen auch sprachlich hervorgehobene Organisationseinheit (ZA 34: Bildungsmanagement) sind die organisatorischen Voraussetzungen gelegt. Des Weiteren gibt es durch das Verfahren institutionelle Vorkehrungen, die persönliche Vorlieben zu Lasten organisationaler Erfordernisse verhindern. Auch ist sehr schön zu erkennen, wie die Fortbildung

<sup>218</sup> Definition: Anzahl der Personalstunden der Mitarbeiter der Einsatztrupps nach DSM-Auswertung. Für die Jahre, in denen keine DSM-Kennzahlen vorliegen, wurden für jeden Mitarbeiter Personalstunden mit Durchschnittswert gerechnet. Die Daten wurden für den Zeitraum vom 01.01.2005 bis 31.08.2005 (41 h/Woche) aus dem System SP-Expert ermittelt und auf ein ganzes Jahr hochgerechnet. Hierbei konnte systembedingt bei der Berechnung nur von „Kopfzahlen“ ausgegangen werden. D.h., dass ggf. vorhandene Teilzeitbeschäftigte als Vollzeitbeschäftigte gerechnet wurden. Ebenso konnten Personalfluktuationen innerhalb eines Jahres nicht berücksichtigt werden. Für das Jahr 2003 ergibt sich die Problematik der 38,5-Stunden-Woche. Die Hochrechnung wurde hier entsprechend angepasst (Wert der 41-Stunden-Woche reduziert auf 93,90%).

eigeninitiativ auch in den Direktionen – abgestimmt – Form annimmt (z.B. die Direktion V schult MA aus dem Wach- und Bezirksdienst mit klarem Bezug zu einem strategischen Hauptprozess). Die Optimierung des Prozesses ist natürlich noch nicht ausgereizt, aber die größten Potenziale sind von einer konzeptionellen wie operativen Abstimmung der örtlichen mit der externen Fortbildung zu erwarten. Dass sich die polizeiliche Personalentwicklung insgesamt aus wissenschaftlicher Sicht konzeptionell wie methodisch „noch fortentwickeln“ muss, steht auf einem anderen Blatt – im Übrigen unstrittig, wie Zahlen und Fakten meiner Untersuchung belegen. Dieses Blatt sollte damit mit *zuoberst* liegen, wenn über die Zukunft der Polizei in NRW verhandelt wird. Vergleichbare Beispiele wurden für die Bekämpfung der Straßenkriminalität und die Verkehrsunfallbekämpfung gefunden. Dies waren auch die einzigen beiden Prozesse, die zusätzlich mit quantitativen Zahlen verbunden werden konnten. Die hier ausgewählten, selbst erhobenen oder der PKS entnommenen Zahlen geben kein einheitlich Bild zugunsten oder zulasten der Modell- oder Referenzbehörden. Ich habe in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass insbesondere bei den effektaggregierten Zahlen der PKS erhebliche theoretische wie methodische Bedenken hinsichtlich deren Aussagegewerts bestehen.

## **6.4 Erfolg des Modellversuches III: Polizeiinspektion Köln-Mitte**

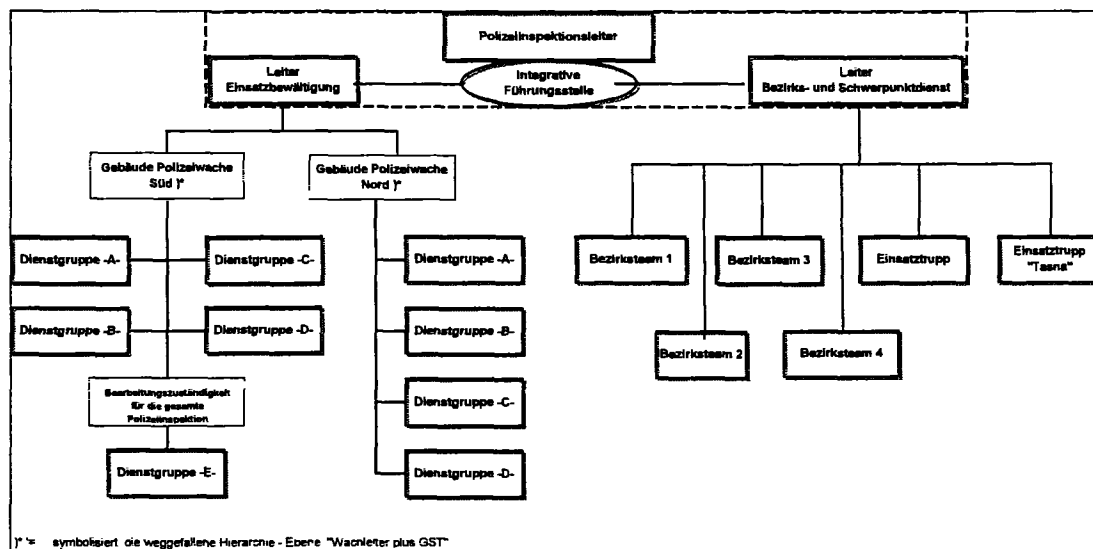
### **6.4.1 Ausgangslage und Zielsetzung**

Der Beitrag der Polizei zur Verbesserung der Inneren Sicherheit des Landes erschließt sich für die Bürgerinnen und Bürger vordringlich in ihrem unmittelbaren Lebensraum. Deshalb sind die Auswirkungen von organisatorischen Veränderungen, die sich auf der Inspektionsebene abspielen, immer von hervorragendem Interesse.

Der Modellversuch berührt diese Ebene durch die organisatorische Umbettung der Polizeiinspektionen in die neu geschaffene Direktion Wach- und Bezirksdienst daher bereits offensichtlich. Aufgaben und Zuständigkeiten wurden dadurch teilweise verändert. Der vormals hohe Autonomiestatus einer Polizeiinspektion wurde zugunsten einer zentralen Steuerung je nach Sichtweise eingeschränkt oder fokussiert. Darüber hinaus wurde – und dies ist Gegenstand der nachfolgenden Analyse - im PP Köln ab Juli 2004 eine besondere Veränderung in der Struktur einer Polizeiinspektion, der Polizeiinspektion Köln-Mitte, vorgenommen. Um dies zu ermöglichen, wurde bereits am 15.8.2003 durch einen Projektauftrag des Behördenleiters eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die die bestehende Organisation vor allem hinsichtlich aufbaustrukturreller Verbesserungen betrachten sollte. Als wesentliche Schwachstellen, die in der Ausrichtung sehr wohl mit Gründen zur Etablierung des übergreifenden Modellversuches korrespondieren, wurde seitens der Behörde abschließend diagnostiziert:

- Zu viele kleine Organisationseinheiten (4 Wachen, 16 Dienstgruppen, 4 BD-Gruppen, ZFD, KRADG, ET). Damit sei die aufgabengrundierte Steuerung und Führung erschwert sowie der Personaleinsatz inflexibel.
- Suboptimaler Informationsfluss zwischen den Hierarchieebenen (*faktisch*: Leiter der Polizeiinspektion, FüSt, WL, DGL, WDF, Streifenbeamter) sowie Anfallen von relevanten, zusammenhängenden Informationen an verschiedenen Stellen
- Vorhalten von Stabs- und Geschäftsanteilen an verschiedenen Stellen, die in der Summe nicht sachgerecht wären und eine effektive wie effiziente Steuerung erschweren würden (z.B. Doppelarbeiten und Doppelablagen)
- Behinderung der ergebnisorientierten Steuerung durch Inkongruenzen in der Produkt-, Prozess- und Ergebnisverantwortlichkeit
- Negative Folgen für polizeiliche Kernaufgaben, beispielsweise in der sichtbaren polizeilichen Präsenz, durch Zersplitterung von zusammenhängenden Aufgaben in der Verkehrsunfall- wie Kriminalitätsbekämpfung sowie bei der Gefahrenabwehr.

Als Antwort auf diese Probleme wurde – in genehmigter Abweichung von Erlass- und Verfügungsregelungen - ein neues Organisationsmodell erstellt. Auch dieses sollte auf Wunsch des Innenministeriums und des PP Köln evaluiert werden. Dies entsprach gleichsam einer Forderung der örtlichen Personalvertretung.



\* nach dem 01.07.2004 (ohne ET Tasna)<sup>219</sup>

Abb. 4: Das neue Organisationsmodell der Polizeiinspektion Köln-Mitte

<sup>219</sup> Der ET Tasna ist speziell für den Deliktbereich "Taschen- und Trickdiebstahlskriminalität" aufgestellt worden. Er hat eine behördenweite Zuständigkeit, ist aber wegen des innerstädtischen Schwerpunkts dieses Deliktbereichs organisatorisch der PI Mitte angegliedert. Seit August 2005 ist er integraler Bestandteil der behördenweit zuständigen "Gemeinsamen Projektgruppe Taschendiebstahl" (GPT), zu der auch die zuständigen Sachbearbeiter des KK 57 sowie Sachbearbeiter und Operativkräfte der Bundespolizei (Bahnhofszuständigkeit) gehören.



Grundgedanke des Organisationsmodells ist es, eher reaktive, d.h. außenveranlasste ad hoc Einsätze und initiativ, d.h. themen- und zielgruppenorientierte Schwerpunkteinsätze oder beispielsweise auch Präventivkonzepte in voneinander getrennten Organisationseinheiten zu bündeln. Demzufolge wird die Einsatzbewältigung im täglichen Dienst sowie der Objektschutz im Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich der Organisationseinheit „Einsatzbewältigung“ verortet und die Kriminalitätsbekämpfung, VU-Bekämpfung, Gefahrenabwehr (außer Objektschutz) und die Einsatzbewältigung aus besonderem Anlass in der Organisationseinheit „Bezirks- und Schwerpunktdienst“ abgebildet. Diese beiden Organisationseinheiten werden durch eine integrative Führungsstelle miteinander verzahnt.

Durch diese organisatorische Lösung soll zuallererst die Effektivität in der Aufgabenbewältigung erhöht werden. Beide Organisationseinheiten fokussieren dem Ziel nach ihre Tätigkeit mit der angestrebten Folge, den Streifen dienst von früher gemeinhin zahlreich anfallenden Querschnittsaufgaben zu entlasten (z.B. Beteiligung an Schwerpunktmaßnahmen zur Kriminalitäts- und Verkehrsunfallbekämpfung, Freistellung von Kräften für BAO-Lagen) und damit auf seine Kernaufgabe zu konzentrieren. Parallel hierzu sollen dem neu geschaffenen Bezirks- und Schwerpunktdienst gezieltere Einsätze, nicht zuletzt an Brennpunkten und in Angsträumen<sup>220</sup>, ermöglicht werden.

Die erfolgreiche Umsetzung dieser Absicht bedurfte allerdings flankierender Maßnahmen. In der Organisationseinheit „Einsatzbewältigung“ (ca. 160 Stellen) wurde zur Erhöhung der Flexibilität eine zusätzliche, wachenübergreifende Dienstgruppe E (Emil) eingerichtet. Die stellt neben ihrer normalen Dienstgruppenaufgabe (mit besonderem Fokus Spätdienst) bei Spitzenbelastungen erforderliche Kräfte ab, um den Belastungsüberhang der regulären Dienstgruppen auszugleichen, aber auch, um die Bezirksteams bei ihrer Arbeit zu unterstützen. Dies erschien sinnvoll, da aufgrund des als „starr“ empfundenen Schichtsystems Personal oftmals zu den „falschen Zeiten“ und zu Lasten der nicht außenveranlassten Einsätze vorhanden war.

Die personelle Ausstattung der *Dienstgruppe E* wurde personalplanerisch bestimmt. Die *Soll-Stärke* der regulären Dienstgruppen (A-D) wurde zunächst auf den *einsatzschwächsten Tag (Sonntag)* justiert und alle überzählenden Personen aus diesen Dienstgruppen abgezogen und der Dienstgruppe E zugeschlagen. Im *vorherigen 4-Wachen-Modell* war die Personalstärke an den gemäß Funktionsbesetzungsplan *höchstbelasteten Einsatzzeiten* ausgerichtet. Des Weiteren wurden Führungsfunktionen wie Innendienstanteile des Funktionsbesetzungsplanes, die aus der Auflösung zweier Wachen gewonnen wurden, hier positioniert

<sup>220</sup> Als „Angsträum“ werden Örtlichkeiten, Situationen oder Erscheinungsformen verstanden, die *subjektiv* Unsicherheit, Unbehagen oder tatsächlich Angst erzeugen (z.B. Parkhäuser, Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel bei Nacht usw.).

oder eingespart. Da die personelle Stärke dieser Dienstgruppe nun aber bewusst über den rechnerisch erforderlichen Stundenanteil für eine reine Einsatzbewältigung liegt, sind die Kräfte neben ihrer Reservefunktion für die Einsatzbewältigung im täglichen Dienst einerseits fest, andererseits variabel für den Bezirks- und Schwerpunktdienst vorgesehen. Dieser wird dadurch aufgewertet. Die Dienstplangestaltung sieht einen freien Sonntag sowie Dienstzeiten vor allem im Früh- und Spätdienst vor<sup>221</sup>.

Die geschaffene Organisationseinheit „Bezirks- und Schwerpunktdienst“ (ca. 80 Stellen) wird durch die Auflösung der ehemaligen Struktur der Basisorganisationseinheiten „Bezirksdienst“, „Einsatztrupps“, „Kradgruppe“ und „Zentraler Fußstreifendienst“ ermöglicht. Verbesserungen im Informationsfluss, besser abgestimmte Einsätze sowie eine effizientere Ressourcenausnutzung werden erwartet. Die Binnenstruktur der neuen Organisationseinheit soll sich an flächenbezogenen wie funktionsbezogenen Kriterien orientieren. Entsprechend den vormaligen vier Wachbereichen werden vier Bezirksteams (ca. mit geplanten 15 Stellen) gebildet, die bezogen auf 25.000 Einwohner bürgernahe und sozialraumorientierte Polizeiarbeit leisten sollen. Besonderheit ist, dass neben einer Kernpräsenz von erkennbaren Bezirksteambeamtinnen und -beamten die anderen Teammitglieder für PI-weite Maßnahmen anlass-, ziel- und themenbezogen für die Kriminalitäts- und Verkehrsunfallbekämpfung sowie für die Gefahrenabwehr zur Verfügung stehen. Ausdrücklich wird die gegenseitige Unterstützungsfunktion herausgestrichen, die die Einsatzflexibilität erhöhen soll. Vorteile werden sich dabei für die Steuerung und Durchschlagkraft von entsprechenden Einsätzen, z.B. durch eine Vermeidung regionaler Schnittstellen, versprochen.

Der Einsatztrupp bleibt zwar in diesem Modell aufgrund seines Spezialwissens und seiner Milieukennntnis als Einheit erhalten, wird jedoch mit den vier Bezirksteams durch eine so genannte „Patenschaft“<sup>222</sup> inhaltlich stärker verzahnt und für PI-weite operative Einsätze und zur Bewältigung von BAO-Lagen herangezogen. Die Mitglieder der Kradgruppe sollen sowohl in den Bezirksteams als auch in der Dienstgruppe E Verwendung finden. Damit wird die vorher prioritäre Logik, diese Gruppe durch ein Einsatzmittel zu definieren, zu Gunsten einer Einbettung in die neue leitende Organisationsstruktur aufgegeben. Beamtinnen und Beamte des Zentralen Fußstreifendienstes werden in

<sup>221</sup> Die Dienstgruppe E arbeitet mit ihrem Personalpool nach folgender Prioritätenliste: 1. Personalgestellung für den eigenen, festen Anteil am PI-weiten Funktionsbesetzungsplan (nach Dienstsichten und Wochentagen unterschiedlich), 2. Personalgestellung für die "regulären" Dienstgruppen (A - D) bei dortigen punktuellen Engpässen, 3. Personalgestellung für BAO-Lagen, 4. Personalgestellung für Maßnahmen nach dem Brennpunkt-konzept. In der Regel kommt es arbeitstäglich zu einer tatsächlichen Personalgestellung für alle 4 Bereiche. Die konkrete Zuordnung der dortigen MA erfolgt dann überwiegend nach dem jeweils individuell gewünschten Arbeitsschwerpunkt. Die gesamte Steuerung obliegt dem Planungsbüro, zunächst über eine Wochenplanung und dann noch einmal tagesaktuell.

<sup>222</sup> Unter einer „Patenschaft“ wird verstanden, dass die ET-Kräfte anteilig (3) den Bezirksteams (4) zugeordnet werden, um eine fachliche wie personelle Nähe zu fördern. Sie unterstehen allerdings weiterhin dem Leiter ET und verrichten ihre spezifische Bezirksteamarbeit nachrangig zu ihren allgemeinen PI-Aufgaben.

die Bezirksteams überführt und sollen dort ihren bisherigen Dienst soweit als möglich weiterhin verrichten. Der Bezirksdienst wird in die Bezirksteams eingebunden und dem Plan nach in seiner ursprünglichen Aufgabe bestärkt.

Es bedarf der besonderen Erwähnung, dass diese organisatorische Lösung auf einem Zwei-Wachen-Modell fußt und dadurch Führungs- und „Funktionier“<sup>223</sup>-Anteile gegenüber dem vormaligen Vier-Wachen-Modell entfallen. Die Dienstgruppenstruktur bleibt bei der Organisationseinheit „Einsatzbewältigung“ unverändert, ebenso die Führungsposition des Dienstgruppenleiters. Allerdings findet eine Reduktion der Dienstgruppen von 16 auf 9 statt (inkl. der Dienstgruppe E) mit einer durchschnittlichen Zuweisung von 16-17 Stellen (Ausnahme Dienstgruppe E, die zahlenmäßig bis ca. 30 projiziert ist). Während die Leitungsfunktion im Einsatztrupp erhalten bleibt, wurden die Führungsfunktionen Leiter Kradgruppe, Bezirksdienst alter Art sowie Zentraler Fußstreifendienst entbehrlich. Dagegen wird in den vier Bezirksteams die neue Funktion „Leiter Bezirksteam“ als zugleichfunktion in der Wertigkeit eines Dienstgruppenleiters (hier: A 12) geschaffen.

Die bereits erwähnte integrative Führungsstelle verzahnt die vormals drei *faktischen* Führungsebenen Inspektionsleiter, Führungsstellenleiter sowie Wachleiter (4). Formal bilden sich nun die Führungsfunktionen Inspektionsleiter, Leiter Einsatzbewältigung und Leiter Bezirks- und Schwerpunktdienst sowie Leiter Zentrale Aufgaben (ehemals Leiter Führungsstelle) zu einem „Leitungsbüro“ heraus. Durch diese Verzahnung werden sich deutliche Verbesserung in der Steuerung und Koordination der gesamten Aufgaben erhofft. Zudem werden die Führungsebenen abgeschmolzen. Weitere ökonomische Vorteile werden erwartet, da die Zusammenlegung der bisherigen Führungsstelle mit den Geschäftszimmern der Wachen personelle und inhaltliche Synergieeffekte rechnerisch ergeben könnte. Zusatzbüros in den jeweiligen Dienstgebäuden außerhalb des PI-Sitzes sollen den Leitern Einsatzbewältigung/Bezirks- und Schwerpunktdienst ihre Personalführungsaufgaben erleichtern (Ansprechbarkeit vor Ort).

Mit dem Modell werden gesamthaft eine bessere Kooperation aller Kräfte und eine gerechtere Verteilung der Belastungen der Polizeiarbeit auf der Straße verbunden. Die Dienstgruppe E soll für die dortigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine attraktive inhaltliche wie persönliche neue Heimat bilden und die Arbeit in den Bezirksteams soll als angereichert erlebt werden. Freiraum für Eigeninitiative soll weiterhin im Rahmen des Streifendienstes bestehen bleiben und für alle Bereiche wird ein Zuwachs von Flexibilität erwartet. Diese Flexibilität soll sich nicht nur auf die polizeilichen Aufgaben selbst beziehen,

<sup>223</sup> Unter „Funktionier“ werden der Dienstgruppenleiter (DGL), der Wachdienstführer (WDF), der Einsatzbearbeiter (EB) und die beiden Stellen zur Anzeigenaufnahme (AP) und zur Unterstützung des DGL (UD) verstanden. Es geht also bei dieser Diskussion immer um die damit verbundenen Vorhaltungen pro Wache (5) und Schicht (3). Verlagerungspotentiale aus dem „Innendienst“ in den „Außendienst“ ergeben sich dann notwendigerweise durch die Reduktion der Anzahl von Wachen.

sondern auch persönliche Belange der Beamtinnen und Beamten einschließen. Dadurch sollte die Zahl derer, die in einem innerhalb und außerhalb von Schichtdienststrukturen flexiblen Arbeitszeitmodell sowohl im Einsatzbereich als in den Bezirksteams arbeiten, bis Ende 2005 von ca. 50 (ET, Krad ZFD, BD) auf 100 verdoppelt werden (unter Einschluss der Dienstgruppe E).

#### 6.4.2 Ergebnisse und Bewertung

Die nachfolgende Bewertung basiert auf den Methoden der Dokumentenanalyse, die teilweise auf meine Bitten hin extra erstellt wurden, auf mehreren Interviews mit Führungskräften und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verschiedener Funktionen und Arbeitsreiche, auf einem Interview mit der Personalvertretung, auf einer teilnehmenden Beobachtung sowie auf Analysen aus der Onlinebefragung (maximal 114 Antwortende = 43,3%)<sup>224</sup>, die *zudem* zusätzliche Fragen (17) zur Situation der Polizeiinspektion Köln-Mitte bereit hielt. Damit ist eine höchst umfangreiche und aussagefähige Evaluation gewährleistet.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Modellversuch im Modell eindeutig als Erfolg auszuweisen ist. Konzeptionell geschickt angelegt, erweisen sich die empirischen Folgen als den Zielen entsprechend. Die gefundene Strukturlösung birgt das Potenzial, über die PI Mitte hinaus seine Kraft zu entfalten. Sind einzelne Elemente zwar nicht an das übergeordnete Modell geknüpft, so ist doch ebenfalls erkennbar, dass dieses Modell wesentliche gedankliche Bausteine hiervon übernimmt (fachliche Bündelung, klare Verantwortungszurechnung, Spezialisierung und übergreifendes Denken, Konferenzmodell der obersten Führung als integrative Führungsstelle), durch dieses organisationsstrukturell und -kulturell begünstigt wird, aber durch die beabsichtigte Ausrichtung auf die Interessenslage der MA im Rahmen dieser konkreten Poolbildung innerhalb der WuB-Direktion darüber hinaus geht.

Nun im Einzelnen:

Der tragende und innovative Kern des Modells, die Polizeiinspektion Mitte in die zwei Organisationseinheiten „Einsatzbewältigung“ und „Bezirks- und Schwerpunktdienst“ zu untergliedern, findet breite Zustimmung. Von den Befragten wird es eindeutig als Fortschritt erlebt (2.18) und damit in seinen Grundlinien von der Anwenderseite bestätigt. Diese Überzeugung ist bei den Führungskräften noch ausgeprägter als bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verankert (1.61/2.31; n.s.)<sup>225</sup>. Vorteile werden hier auf allen ursprünglichen Zielebenen gesehen: Die Dienstgestaltung wird im Vergleich zum Vor-

<sup>224</sup> Damit ist die Rücklaufquote deutlich höher als der Durchschnitt im PP Köln. Sie errechnet sich aufgrund der bei der Online-Befragung faktisch zur Verfügung stehenden Anzahl von Befragten (263).

<sup>225</sup>  $s = .85/1.21$ .

gängermodell als den Arbeitserfolg erleichternd eingestuft (alle 2.55; FK: 2.22/2.63)<sup>226</sup>. Gleichzeitig wird das gefundene Arbeitszeitmodelle sehr positiv gesehen (alle: 1.75; FK: 1.33/MA: 1.84)<sup>227</sup>. Personalausfälle und Spitzenbelastungen können damit zudem einfacher aufgefangen werden (alle: 2.33), wenngleich dieser Effekt besonders von den Führungskräften gesehen wird (1.67/MA: 2.48)<sup>228</sup>. Wenn wir uns erinnern, war auch dies eine zentrale Überlegung, die nicht zuletzt zur Gründung der Dienstgruppe E führte. Diese hat aber auch zur Erfüllung der zweiten großen, mit ihr verbundenen fachlichen Zielsetzung beigetragen. Diese lag in der Verbesserung der Schwerpunktsetzungen im Bereich der Kriminalitäts- und Verkehrsunfallbekämpfung. Augenscheinlich profitieren die Bezirksteam hiervon erheblich (alle: 1.85; FK: 1.33 MA: 1.96)<sup>229</sup>. Darüber hinaus wird der neuen Konstruktion „Bezirksteam“ eine hohe Effektivität bescheinigt. An Brennpunkten ist die Präsenz nach einhelliger Auffassung nachhaltig verbessert (alle: 2.05/; FK: 1.56/MA: 2.03)<sup>230</sup> und es werden eindeutig mehr Einsätze aus besonderem Anlass wahrgenommen als früher vom Bezirksdienst (alle: 1.67, FK:1.17/MA: 1.79)<sup>231</sup>.

Diese Einschätzungen werden durch vorliegende Fallzahlen (PKS) bekräftigt. Im von der PI Mitte zur Selbsteinschätzung gewählten Vergleichszeitraum (Altorganisation: 1.7.2003-30.6.2004/Neuorganisation: 1.7.2004-30.6.2005) weist der untersuchte Bereich „Kriminalitätsbekämpfung“ (Straßenkriminalität, Gewaltkriminalität, Straßenraub, Diebstahl aus Kfz) zweistellige Senkungsraten auf (-10,7% bis 29,7%). In dem von mir zusätzlich bestimmten Vergleichszeitraum der Jahre 2003 zu 2005 ergeben sich auf diesen Feldern ebenfalls durchgängig gewünschte Abnahmen in einer Höhe von 2,3 bis 34,4%. Der ebenfalls untersuchte Bereich „Verkehrsunfallbekämpfung“ (VU-Gesamt, VU mit Verletzten/Getöteten, VU mit Alkoholeinfluss) ging zunächst ebenfalls deutlich zurück, entwickelte sich dann weiter positiv, aber nicht durchgängig (Anstieg bei VU mit Verletzten/Getöteten). Im von mir zusätzlich bestimmten Vergleichszeitraum 2003 zu 2005 sind alle Zahlen wiederum günstig (-6% bis -31%).

Während wir es hier erneut mit Wirkgrößen zu tun haben, die am Ende einer langen Kette von Entscheidungen und Handlungen stehen und zudem anderen Einflüssen unterliegen, sind die vorgelegten Indikatoren, die selber zu beeinflussen sind, im Sinne der Zielsetzungen zu interpretieren: (Präventive) Ingewahrsamnahmen stiegen ebenso an (2003:2005: +29%) wie Schwerpunkteinsätze zur Bekämpfung von Verkehrsunfällen (2003 zu 2005: +80%, viele davon wieder im Rahmen des behördenweiten Brennpunktkonzeptes der Direktion WuB). Festnahmen gingen um gut 30% zurück (2003 zu 2005), mögli-

---

<sup>226</sup>  $s = .94/1.16$ .

<sup>227</sup>  $s = 1.33/1.84$ .

<sup>228</sup>  $s = 1.67/2.48$ .

<sup>229</sup>  $s = .49/.85$ .

<sup>230</sup>  $s = .51/1.06$ .

<sup>231</sup>  $s = .38/.91$ .

cherweise korrespondierend mit den gesenkten Fallzahlen. Die gezielte Präsenz durch ansprechbare Beamtinnen und Beamte (zu Fuß/auf Fahrrädern) in Brennpunktbereichen und Angsträumen wurde um 74% erhöht (im Vergleich des Jahres 2003 zu 2005 waren es sogar 109 %) – dies trotz einer zwischenzeitlichen Reduzierung von über 20 Stellen (Umsetzung der BKV vom September 2004 bis März 2005) und einem Anstieg im Aufgabenbereich „Objektschutz“ um 20%. Diese Entwicklung gilt auch für den Zeitraum 2003 zu 2005. Hier führte die PI Mitte fast 80 % mehr Schwerpunkteinsätze zur Kriminalitätsbekämpfung durch. Ein Teil davon wurde im Rahmen des behördenweiten Brennpunktkonzeptes der Direktion WuB geleistet. Hier machen sich die gewonnenen Flexibilitäten durch die neuen Bezirksteams (mit insgesamt „netto“ 42 Stellen im Zweijahresvergleich mehr, nur durch eigene Umstellungen) und die neu geschaffene Dienstgruppe E bemerkbar, wodurch der Anteil von Personal, das in flexiblen Schichtdienststrukturen arbeitet, ungefähr verdoppelt werden konnte (jetzt ca. 100; früher ca. 50 in Kradgruppe, Zentralem Fußstreifendienst und Einsatztrupps). Damit wurde auch dieses Ziel erreicht. Diese Arbeitsplätze wurden allesamt mit Freiwilligen besetzt.

Die jetzt nachgewiesenen Effekte haben sich nicht sofort eingestellt. Der Übergang zum neuen Denken und Handeln im Bezirks- und Schwerpunktdienst war schwierig und die Arbeit besitzt auch heute noch weitere Optimierungspotentiale. Die ehemaligen *BezirksdienstbeamtInnen*, nun eingegliedert in die Bezirksteams, behalten ihr „Gesicht“ Vorort, mutieren aber verstärkt zu Teamplayern. Dies hat möglicherweise bereichernde Arbeitsinhalte zufolge, verlangt aber auch ein *modifiziertes Selbstverständnis*. Solange wie das Selbstverständnis an der klassischen Arbeit allein orientiert bleibt, wird von nicht wenigen ein unter den heutigen Bedingungen so nicht mehr auflösbares Spannungsfeld zwischen alter und neuer Bezirksdienstarbeit sichtbar. Man kann sich bekanntermaßen nicht teilen und manche empfinden den „übergeordneten Einsatz“ für den Erfolg „ihrer“ Arbeit in diesen Momenten als weniger hilfreich. Hier ist die Behördenleitung im weitesten Sinne gefordert, im Rahmen des Gestaltbaren die zielorientierte Abwägung des Einsatzes von Personal vorzunehmen und dies entsprechend zu kommunizieren. Es muss verhindert werden, dass die Beamtin/der Beamte Vorort zwischen unterschiedlichen Einsatzzielen (z.B. Angsträumeinsatz, BAO, BD) psychisch hin und her gerissen wird, unter anderem dadurch, dass die Informationsflüsse des Öfteren immer noch zu spät zur Basis kommen. Dies geht nur durch eine schärfere zeitliche wie inhaltliche Profilierung des Bildes der Bezirksteambeamtin/des Bezirksteambeamten, wobei eine Ausprägung dann die besondere, aber eben nicht ausschließliche Bezirksdienstarbeit sein kann.

Dann können sich die MA auch gedanklich auf einen „Mehrebeneneinsatz“ einstellen und den persönlichen Erfolg ebenfalls aus Erfolgen außerhalb der ehemals recht selbständig praktizierten, aber teilweise auch unabgestimmten Bezirksdienstarbeit ziehen. Was benötigt wird, ist also ein der Situation angepasstes Profil eines Bezirksdienstbeamtes neuen Zu-

schnitts: Ein Teamplayer mit besonderem Aufgabenbereich, lokal orientiert, der aber über „seine“ Grenzen muss, um das Beste für sich und für seine Kolleginnen und Kollegen zu erreichen. Bezirksdienst ist in diesem Verständnis *nicht nur* Bezirksgebietsdienst, aber natürlich auch und vermutlich prioritär. So gesehen ist die Wortwahl „Bezirksteam“ bereits zielführend. Die Zusammenarbeit mit Mitgliedern der Dienstgruppe E ist hier im Übrigen, wie die Zusammenarbeit der Bezirksteams untereinander, auf einen guten Weg gebracht. In dem Maße, wie sich die Bezirksteams selbst finden – und dieser Punkt ist aufgrund von Befragungs- und Interviewerkenntnissen mehrheitlich erreicht, ansonsten zumindest sehr nahe, umso einfacher werden die Übergänge und Absprachen mit den „festen“ Bezirksdienstbeamten und –beamtinnen.

Wie gut dies gelungen ist, zeigt sich auch an der Arbeit der Einsatztrupps (ET). Diese bekämpfen die Straßenkriminalität in Absprache mit dem Leiter Bezirks- und Schwerpunktdienst in eigener Verantwortung, sind aber darüber hinaus über den PI- und WuB-Leiter mit übergeordneten Schwerpunktbildungen verzahnt. Während früher ihre Arbeit recht isoliert verlief, sind sie heute eng mit den Bezirksteams verwoben. „Patenschaften“ stellen sicher, dass die Bezirksteams, auch die punktuell neu zugewiesenen Kolleginnen und Kollegen, sehr zeitnah Milieukenntnisse erhalten, um in gemeinsamer Aktion möglichst viel Hintergrundinformationen zu besitzen. Bei größeren Einsätzen kann nun relativ problemlos mit der Unterstützung aus den Bezirksteams oder aber durch Personen aus der flexiblen Dienstgruppe Emil gerechnet werden. Als „Nebenprodukt“ werden Techniken des eigenen Arbeitsbereiches auch Kolleginnen und Kollegen vermittelt, die sonst kaum Gelegenheit gehabt hätten, dies aus erster Hand zu erleben. Das „Hausieren gehen“, wie es ehemals vorkam, um personelle Unterstützung zu bekommen, gehört der Vergangenheit an. Das Bewusstsein für die gemeinsame Sache ist allseits gewachsen. Auch diese nun sehr effizient eingespielte Entwicklung benötigte Zeit, bis der jetzige Stand erreicht wurde. Es zeigt sich aber, dass die konsequente Umsetzung einer Struktur durch eine fordernde wie fördernde Führung *und* das individuelle Erleben neuer, interessanter Tätigkeiten alles in allem doch recht schnell zum gewünschten Erfolg führen können.

Während die unstrittigen Verbesserungen vor allem Folgen für den Bezirks- und Schwerpunktdienst zeitigen, ist die Einsatzbewältigung im täglichen Dienst keinesfalls negativ tangiert. Dies spricht auch für die vor der Umstellung vorgenommenen Belastungsüberprüfungen in den Dienstgruppen und den hieraus abgeleiteten Schlussfolgerungen. Immerhin glaubt die Mehrheit der Befragten, auch hier ein einen beachtenswerten Effektivitätsvorteil im Sinne eines zielbezogeneren Arbeitens gegenüber der Altorganisation zu sehen (alle: 2.55<sup>232</sup>; FK: 2.33/MA: 2.61). Die Effizienzbeurteilung fällt sogar noch

---

<sup>232</sup> s= 1.05.

besser aus (alle: 2.42<sup>233</sup>; FK: 2.17/MA: 2.48). Allein die zu Beginn noch sehr weich formulierte Zielsetzung, mehr Einsätze in der PI von Einzelstreifen erledigen zu lassen, ist bislang hiernach nur partiell erreicht worden (alle: 2.87<sup>234</sup>; FK: 3.25/MA: 2.78). Hierzu muss man wissen, dass die Erhöhung dieser Einzeleinsätze, durch den Aspekt der Eigensicherung ein Konfliktpunkt, vornehmlich durch eine Erhöhung der Kradfahrer erreicht werden sollte. Diese Zahl wurde zwar inzwischen verdoppelt (von 10 auf 20), allerdings erst zum 31.12.2005. Somit war bzw. ist mit einer überdurchschnittlichen Erhöhung erst allmählich zu rechnen. Die neu zur Verfügung stehenden Kradfahrer werden alle in der Dienstgruppe E untergebracht, wohingegen die „alten“ ihre Zuordnung (Bezirksteam versus Dienstgruppe E) selbst wählen konnten. Angesichts der organisatorischen Bedeutung der Einzeleinsätze sollte baldmöglichst eine klare und kommunizierte Position aller Verantwortlichen hinsichtlich des potentiellen Spannungsfeldes „Eigensicherung“ eingenommen werden. Schleichende Veränderungen eignen sich in diesem Fall nicht zur Konfliktbewältigung.

Die vorgelegten Zahlen weisen dann auch 9,4% mehr bewältigte Einsätze bei gleichen Funktionsbesetzungsplänen (nach DSM) aus, wobei neben der reinen Einsatzarbeit noch ca. 20% eigener Freiraum für Maßnahmen in der Kriminalitätsbekämpfung, der Verkehrsunfallbekämpfung sowie für die Brennpunktarbeit verblieben. Von einer reinen „Feuerwehrpolizei“ kann deshalb nicht gesprochen werden, zumal durch die Assoziation zum umgangssprachlichen Begriff des „Feuerwehreinsatzes“ eine falsche Konnotation in Richtung „Aktionismus“, „Unvorhersehbarkeit“ oder eines „Ausnahmetatbestandes“ entstünde. Dies trifft nicht zu, da die Aufgabenspezialisierung sehr wohl geplant ist und weitere Freiräume für die Betroffenen belässt. Der Umfang ist naturgemäß eine „polizeipolitische“ Entscheidung.

Die strategische Steuerung wird gesamthaft ebenfalls als der Altorganisation überlegen eingestuft. Während dies bei den Führungskräfteinterviews sehr deutlich herausgestrichen wurde, wird dies in der Befragung auf Seiten der Führungskräfte erneut gestützt und auch von den MA mehrheitlich, wenngleich leicht abgeschwächt, bejaht (alle: 2.25<sup>235</sup>; FK: 1.94/MA: 2.33). Die Controllingmöglichkeiten, ebenfalls wichtig zur Strategieformulierung und – umsetzung, werden hinsichtlich ihrer Nutzung zur Verbesserung der Arbeit – und damit auch der operativen Arbeit – etwas ambivalenter beurteilt. Während die Führungskräfte dies noch recht positiv betrachten, sehen dies die MA weniger eindeutig, wenngleich immer noch als Fortschritt an (alle: 2.61<sup>236</sup>; FK: 2.33/MA: 2.68; n.s.). Das neu eingeführte elektronische Steuerungs- und In-

---

<sup>233</sup> s= 1.11.

<sup>234</sup> s= 1.12.

<sup>235</sup> s= .97.

<sup>236</sup> s= .96.



formationssystem wird als hingegen einhellig als sicherer und schneller als das Vorsystem beurteilt (alle: 2.20<sup>237</sup>; FK: 1.61/MA: 2.35).

Ein organisatorisches Kernstück dieses örtlichen Modellversuches stellt die integrative Führungsstelle dar. Sie ist formal und auch praktisch gleichermaßen strategische wie operative Schnittstelle der PI-Leitung mit den beiden Organisationseinheiten „Einsatzbewältigung“ und „Bezirks- und Schwerpunktdienst“. Die Mehrheit – und hier deutlicher die bei den Führungskräften – ist von einer verbesserten Steuerung (z.B. abgestimmter Entscheidungsprozess zwischen Führungskräften, schnellere Entscheidungen) gegenüber der Altorganisation überzeugt (alle: 2.57<sup>238</sup>; FK: 2.28/MA: 2.67), man darf hier allerdings noch nicht vom Ende eines notwendigen Prozesses sprechen<sup>239</sup>. Zwischenzeitlich musste gar vermehrt auf Unterstützungsarbeit durch die Linie gesetzt werden (+57,6%) und dies auch bei Großlagen (12%). Auch deshalb wurde ein so genanntes „Planerbüro“ installiert, das die Kräfteplanung zwischen den beiden Organisationseinheiten vergleichbar einem Direktionsbüro besser koordinieren und umsetzen sollte. Faktisch wird Stabsarbeit nun aus den operativen Dienstgruppen hierhin verlagert, ohne die Zahl unterstützender Stellenanteile absolut zu erhöhen. Die Erfahrung zeigte hier nach Aussagen der Betroffenen eine personelle Unterdimensionierung der integrativen Führungsstelle. Und in der Tat wird diese Prozessverbesserung breitflächig, aus Sicht der Führungskräfte jetzt sogar nahe dem bewertbaren Maximum, als ein Erfolg angesehen (alle: 2.07; FK: 1.33/MA: 2.25). Dies muss auch aufgrund der Kenntnis weiterer Hintergründe (Verzettelung von Kräfteplanungen durch dezentrale Einheiten im Rahmen von Zugleichfunktionen) akzeptiert werden und lenkt den Blick darauf, dass ambitionierte Stellenreduktionen auch im Stabsbereich zu gegebener Zeit hinsichtlich der Angemessenheit zu überprüfen sind. Immerhin ergab die Bündelung der Sachbearbeiterstellen für Stabsaufgaben und administrative Arbeiten von der Führungsstelle und den vier Geschäftsstellen der Wachen in eine einzige Führungsstelle im Zeitraum vom 1.9.2003 bis 1.9.2005 eine Reduktion um 7 Stellen. Der operative Bereich wurde, obschon die Gesamtstärke der PI-Mitte im Zweijahresvergleich 2003-2005 um 6 Stellen abnahm, gegen den Trend um 7 Stellen verstärkt. Die erste und zweite Führungsebene sank personell um 2, die dritte um 4 Stellen. Die Gesamtstärke der Dienstgruppen sank um 21 Stellen, natürlich wesentlich bedingt durch die Umstellung von einem 4-Wachen-Modell auf ein 2-Wachen-Modell – alles bei verbesserten Bewertungen der Arbeit durch FK wie MA und direkt zu beeinflussenden Leistungsdaten (wie Präsenzstunden).

---

<sup>237</sup> s= 1.05.

<sup>238</sup> s= 1.06.

<sup>239</sup> Dies zeigt sich auch indirekt durch eine andere Betrachtung. Diese Frage hat mit 44 Missing Values den höchsten Anteil in der Rubrik „Keine Angabe“. Hier liegen noch Kommunikationsschwächen hinsichtlich der Zweckhaftigkeit und der Leistungsbilanz dieser ständigen Einrichtung auf Mitarbeiter-ebene vor.

Organisationssystematisch ist die Schaffung eines „Planerbüros“ allerdings verfehlt. Hier werden wie und in Absprache mit der integrativen Führungsstelle Aufgaben wahrgenommen, die ohne Zweifel in die integrative Führungsstelle gehören. Ein separates „Büro“ verwirrt und erschwert die schnelle Trennung zwischen operativen und unterstützenden Stellen. Das „Planerbüro“, so der Vorschlag, ist sofort aufzulösen und die Stellen sind der integrativen Führungsstelle zuzuweisen.

Wie die obigen Zahlen bereits zeigen, wird die Gesamtsituation von den Führungskräften durchgängig günstiger als von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eingestuft, wenngleich nur ca. Zweidrittel der Mittelwertunterschiede die Signifikanzschwelle erreichen<sup>240</sup>. Dies entspricht einem typischen Trend. Dennoch muss deutlich gesagt werden, dass auch die Bewertung der MA den örtlichen Modellversuch hinsichtlich der erfragten Sachverhalte als (nahezu) glänzenden Erfolg ausweisen. Dies drückt sich auch in der abschließenden Einschätzung aus. Hier sind Führungskräfte wie und Mitarbeitern der Überzeugung, auf dem richtigen Weg zu sein (1.67 zu 2.32)<sup>241</sup>.

Der Charme des örtlichen Modellversuches liegt darin, dass er mit dem übergreifenden Modellversuch des PP Köln sehr gut harmoniert, durch den integrativen Gedanken und der Verpflichtung zu Abstimmung, Dialog und vor allem gemeinsamer Verantwortung aller für die gemeinsame Sache stark befördert wird, aber auch losgelöst hiervon zu sehen ist. Eine spannende Frage ist nun hier, inwieweit die besondere Situation der PI Köln-Mitte zu mit besonderen Einschätzungen des übergeordneten Modellversuches in Beziehung steht. Immerhin ist die Polizeiinspektion Köln-Mitte keine abgekoppelte Insel, sondern wurde ja gerade durch die neue Organisationsstruktur und der damit verbundenen Veränderung von Zuständigkeiten neu justiert.

So taucht nach den bisherigen Ergebnissen sofort die Frage auf, wie Führungskräfte als auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter diesen übergreifenden Modellversuch bewerten und wie diese Einschätzung im Vergleich zu anderen Kolleginnen und Kollegen aus dem Wach- und Bezirksdienst zu sehen ist. Darüber hinaus ist von Interesse, ob sich ein möglicher Bewertungsunterschied auch über die Grenzen der eigenen Direktion nachweisen lässt. Die Beantwortung dieser Frage eröffnet einen Einblick in das Zusammenspiel zwischen zentral und (gelenkt) dezentral agierender Einheiten eines Polizeipräsidiums.

<sup>240</sup> Das Erreichen von statistischer Signifikanz hängt auch von der Anzahl beobachteter Fälle ab. Auf Seiten der Führungskräfte der Polizeiinspektion Köln-Mitte gehen 18 Antwortende ein. Bei einer Erhöhung dieser Anzahl – gleiches Antwortverhalten vorausgesetzt – würde sich ein noch konturschärferes Bild ergeben.

<sup>241</sup> Die Standardabweichungen variieren (.77 zu 1.29), wodurch deutlich wird, dass die Führungskräfte dies deutlicher, weil homogener zum Ausdruck bringen.

Bei dieser Analyse fällt zunächst mit Blick auf die anderen Führungskräfte der Direktion WuB auf, dass die Führungskräfte der Polizeiinspektion Köln-Mitte den übergeordneten Modellversuch fast ausnahmslos in allen 20 Zusatzfragen (für Führungskräfte) besser, ja zum Teil deutlich besser beurteilen. Während die durchschnittliche Bewertung aller 20 Zusatzfragen zum Modellversuch von allen Führungskräften WuB leicht positiv bis positiv ausfällt, mit anderen Worten (leicht) zustimmend ist, urteilen die Führungskräfte der PI Köln-Mitte immerhin noch durchschnittlich 0.25 Punkte besser. Besondere Beachtung verdient die übergreifende Beurteilung des Kerns des Gesamtversuches – die *Gliederung in Direktionen* –, die sich um extreme 1.19 Punkte hochsignifikant besser ausnimmt. Die Aussage, dass Gliederung in Direktionen eine schlechte Lösung sei, wird mit 4.06 Punkten bei recht geringer Standardabweichung (.77) recht radikal verworfen<sup>242</sup>. Gegenüber der Vorgängerlösung wird zudem eine Verbesserung von rund einem ganzen Bewertungspunkt gesehen. Gerade auch angesichts dieses eindeutigen Votums muss der Kölner Modellversuch aus Sicht der Führungskräfte der PI Köln-Mitte hinsichtlich der dort erfragten Themen als glatter Erfolg eingestuft werden, ohne dass freilich nicht noch Besserungen eintreten könnten. Die Ausrichtung stimmt aber hiernach zweifelsfrei. Erwähnenswert noch, dass diese Führungskräfte auch das Engagement ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern signifikant erwartungskonformer, d.h. faktisch besser als die anderen WuB-Führungskräfte einstufen (1.83;  $s=.79$  zu 2.35;  $s=.76$ )<sup>243</sup>. Ebenfalls wird die Unterstützung durch den nächsthöheren Vorgesetzten, dies ist für die Mehrzahl der Befragten der PI-Leiter, zum Teil aber auch dessen Vorgesetzter, ebenfalls vorteilhafter als im Gesamtschnitt bewertet (1.83;  $s=.62$  zu 2.35;  $s=.78$ ). Strukturelle und personelle Einflüsse spielen also offensichtlich synergetisch zusammen.

Lässt sich Gleiches nun auch für die Themen, die in der Hauptuntersuchung (FK und MA) angesprochen wurden, feststellen? Auf dieser Betrachtungsebene vergleichen wir nun Führungskräfte wie MA der Polizeiinspektion Köln-Mitte summarisch mit ihren Pendants im Wach- und Bezirksdienst. Es wird also geprüft, ob Unterschiede in der Direktion selbst festzustellen sind, die bei diesem Vergleich annahmegemäß nur daher rühren, dass man sich in der Polizeiinspektion Köln-Mitte befindet oder eben nicht.

Dieser Vergleich fällt so eindeutig aus, dass er keinen Interpretationsspielraum zulässt. Nahezu alle 195 erfassten Variablen werden aus Sicht der Befragten Polizeiinspektion Köln-Mitte relativ besser zugunsten des Modellversuches beantwortet – teilweise mit bemerkenswerten absoluten Differenzen. So ist die Bewertung der Vorgesetzten nie niedriger, sondern fast durchgängig besser (zwischen .20 und .30 Mittelwertdifferenz), die Einstufung der Sinnhaftigkeit

<sup>242</sup> Je geringer die Standardabweichung, desto einheitlicher Antworten die Befragten.

<sup>243</sup> Ansonsten müsste man ja eine systematische Anforderungsverzerrung hinsichtlich gewünschter Mitarbeiterleistungen nach unten unterstellen. Hierfür gibt es weder theoretisch noch empirisch Indizien.

von Zahlenmaterial positiver (bis zu .40 Mittelwertdifferenz)<sup>244</sup> oder das Vertrauen auf die Berücksichtigung eigener Belange höher (Mittelwertdifferenz .38)<sup>245</sup>. Sehr auffällig ist auch, dass die Erfolge der eigenen Arbeit hochsignifikant größer gesehen werden, beispielsweise in der Kriminalitätsbekämpfung (Mittelwertdifferenz .48)<sup>246</sup>, in der Verkehrsunfallbekämpfung (Mittelwertdifferenz .42)<sup>247</sup> oder in der Wahrnehmung der regionalen Verantwortung in der Fläche (Mittelwertdifferenz .33)<sup>248</sup>. Dies läuft parallel zur Einschätzung, dass mehr Wert auf Selbstverantwortung und Flexibilität gelegt wird (Mittelwertdifferenz .48 bzw. .52)<sup>249</sup>. Auch die Anliegen des Bürgers (Zuständigkeit für Anliegen/Erfolgseinschätzung polizeilicher Arbeit) wird (hoch)signifikant als besser getroffen beurteilt (Mittelwertdifferenzen .50 bzw. .17).

Interessanterweise korrespondiert diese Beurteilung auch mit der Wahrnehmung der Behördenleitung und von strategischen Steuerungsaufgaben. Durchgängig finden sich bessere Beurteilungen, die zum Teil nicht nur in ihrer Tendenz, sondern auch in ihrer absoluten Ausprägung statistisch auffallend sind. Beispielsweise wird die Gesamtidentifikation<sup>250</sup> von einer anderenorts gemischten Bewertung erkennbar in das positive Feld verlagert (Mittelwertdifferenz .32) – bei ausgesprochen positiver Bewertung der eigenen Arbeit und Dienststelle (1.99; 2.19)<sup>251</sup>. Allgemein – ausgedrückt durch mehrere Variablen – wird die Verzahnung der Behördenleitung mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie die Verzahnung von Behördenstrategie und Bereichsstrategie bis hin zur Umsetzung<sup>252</sup> positiver erlebt (Mittelwertdifferenz hier z.B. .28, sehr signifikant). Gleichzeitig werden verschiedene Stabsarbeiten (Leitungsassistenz, Direktionsbüros und Führungsstellen) hochsignifikant besser beurteilt (Mittelwertdifferenz .38), ohne dass allerdings die zugeschriebene Verbundenheit mit dem Alltagsgeschäft der Polizei gesamtbehördlich über ein gerade noch durchschnittliches Ausmaß hinausreicht (3.25;  $s=.93$ ). Diese Bewertung ist anscheinend recht änderungsresistent.

Konnte bislang so die positive Sonderstellung der Polizeiinspektion Köln-Mitte innerhalb des WuB sehr stabil demonstriert werden, soll abschließend die Bewertung ihrer Angehörigen im Vergleich zu den anderen Direktionen betrachtet werden. Dazu wählen wir die Direktion Verkehrsunfallbekämpfung und Kriminalitätsbekämpfung aus. Auch hier zeigt die Analyse, zunächst für Führungskräfte, dass die Werte der Polizeiinspektion Köln-Mitte in der Bewertung der Ist-Situation nahezu durchgängig günstiger ausfallen. Einzige

---

<sup>244</sup>  $s=.12$ .

<sup>245</sup>  $s=.09$ .

<sup>246</sup>  $s=.09$ .

<sup>247</sup>  $s=.08$ .

<sup>248</sup>  $s=.09$ .

<sup>249</sup>  $s=.10/.12$ .

<sup>250</sup>  $s=.12$ .

<sup>251</sup>  $s=.87/1.00$ . Im Vergleich zu den anderen Kolleginnen und Kollegen der WuB ist allerdings nur die „Identifikation mit der eigenen Arbeit“ in der Tendenz nachhaltig höher.

<sup>252</sup>  $s=.09$ .

Ausnahme ist die Bewertung der Arbeit der Leitstelle, die gegenüber den Direktionen V und K drastisch abfällt, sich aber dabei immer noch in einem leicht positiven Rahmen bewegt (2.72 zu 2.00 und 1.86)<sup>253 254</sup>.

Ein vergleichbares Bild zeigt der Vergleich auf der Mitarbeiterenebene. Dies muss hier nicht im Detail verfolgt werden. Die Differenzen sind des Öfteren sehr auffällig. Erinnern wir uns aber an ein wesentliches Element des örtlichen Modellversuches, der Gewinnung von Flexibilität durch vergrößerte Einheiten, so ist doch interessant, wie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die von dieser (In-)Flexibilität unmittelbar betroffen werden, reagieren. Zunächst einmal sind sie bezogen auf die Führungsspanne stärker als andere der Ansicht, dass ihre Vorgesetzte/ihr Vorgesetzter eine angemessene Anzahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern führt (2.03 gegenüber 2.50 (Dir V) und 2.51 Dir K)<sup>255</sup>. Mit deutlichem Abstand gegenüber den anderen beiden Direktionen wird die Frage nach der Unflexibilität verneint (3.67 gegenüber 3.17 (Dir V) und 3.19 Dir K)<sup>256</sup>. Bei der Frage nach der Angemessenheit der Größe der eigenen Dienststelle finden sich zwar auch die absolut besten Werte, die aber nur gegenüber der Direktion K nennenswert sind (3.09 zu 3.47; Dir V: 3.12), allerdings beidseitig mit größeren Schwankungen zwischen den Antwortenden ( $s=1.20$  zu  $1.17$ /Dir V= $1.01$ ). Wiederum deutliche Vorteile treten hinsichtlich des Einsatzes der Angehörigen der jeweiligen Direktionen in den polizeilichen Kernaufgaben zutage. Zeigt sich absolut bei allen Direktionen hier eine eher durchschnittliche Bewertung, sind die relativen Vorteile gegenüber der Direktion K unstrittig (2.98 zu 3.31) und bewegen sich gegenüber der Direktion V nur auf einem leicht niedrigeren Niveau (2.81)<sup>257</sup>.

Nachdem also alle Befunde die besonders positive Wandelbilanz der Polizeinspektion Köln-Mitte herausstreichen, wird der Umfang des Wandels noch dadurch illustriert, als dass die vergangenheitsbezogene Einschätzung der entsprechenden Denk- und Verhaltensweisen sowie Leistungsergebnisse sehr oft *schlechter* als in der restlichen Direktion WuB gewesen ist<sup>258</sup>. Beispielsweise wurde der Ausgleich von Personalengpässen hochsignifikant schlechter gesehen (2.73 zu 3.13)<sup>259</sup>, Hierarchieunterschiede als gravierender empfunden (2.65 zu 2.88)<sup>260</sup>, Problemlösungen als eher verzögert gesehen (2.48 zu 2.69)<sup>261</sup>, Zahlensammlungen eher als Kontrolle erlebt (3.04 zu 3.28)<sup>262</sup> oder die eigene Einflussmöglichkeit im Prozess der Festsetzung der Behördenziele als geringer

<sup>253</sup>  $s = .85/.52$ .

<sup>254</sup> Allerdings zeigt der heute-früher-Vergleich keine Bewertungsdifferenz. Ein Grund für die vergleichsweise schlechtere Bewertung mag darin liegen, dass die Leitstelle systembedingt keine Einzelstreifen für Einsätze zuweisen kann, die sachlich passen würden.

<sup>255</sup>  $s = .98/1.03/1.11$ . Bei der Direktion K haben wir also eine größere Schwankung um den Mittelwert.

<sup>256</sup>  $s = 1.16/1.20/1.12$ .

<sup>257</sup>  $s = 1.06/1.07/1.20$ . Bei der Direktion K haben wir wieder eine größere Schwankung um den Mittelwert.

<sup>258</sup> Dies mag sich ggf. - möglicherweise sogar vor allem - historisch begründen lassen.

<sup>259</sup>  $s = .90/.96$ .

<sup>260</sup>  $s = .95/1.04$ .

<sup>261</sup>  $s = .86/.87$ .

<sup>262</sup>  $s = .94/1.01$ .

erlebt (3.60 zu 3.91)<sup>263</sup>. Damit hat sich Polizeiinspektion Köln-Mitte bis heute deutlicher als alle anderen hier betrachteten Organisationseinheiten gewandelt und flächendeckend die absolute Spitzenposition in der Wertschätzung dieser Entwicklung eingenommen.

Lässt sich dieser überdeutliche Unterschied alleine mit strukturellen Faktoren erklären? Dass sie ihre eigenen Wirkungen entfalten (Poolbildung, Bezirks-teambildung, Reduktion von Stabstätigkeiten, Erhöhung der Präsenz in Angsträumen etc.) ist demonstriert worden. Eine erfahrungsgestützte Annahme legt dennoch sehr wohl die Hypothese nahe, dass die Qualität der Führung einen nennenswerten zusätzlichen und nicht zu vernachlässigenden Beitrag leistet. Zu diesem Zweck wurden die beiden Führungsskalen zu einer zusammengefasst und die am besten und am schlechtesten urteilenden Personen hinsichtlich ihrer Bewertung aller spezifischen PI Köln-Mitte Fragen vergleichend analysiert<sup>264</sup>. Es sollte dabei berücksichtigt werden, dass das Qualitätsniveau der Führung generell bei der PI Köln-Mitte überdurchschnittlich ist und somit auf hohem Ausgangsniveau diskutiert wird<sup>265</sup>.

Das Resultat bestätigt die Vermutung zweifelsfrei: Diejenigen, die eine besonders exzellente Führung erleben, beurteilen den örtlichen Modellversuch noch signifikant besser als diejenigen, die die relativ schlechteste Führung erleben. Alle Mittelwerte der Leistungs- und speziellen Strukturvariablen fallen bei überdurchschnittlicher bis exzellenter Führung besser, zum Teil wesentlich besser aus. Überdeutliche bis extreme Unterschiede (hier über 1.00 Mittelwertpunkte Differenz und mehr) finden sich beispielsweise in der Bejahung der grundsätzlichen neuen Organisationsstruktur (EB/BSD), in der Möglichkeit, Arbeitserfolg zu erleben, im Ausgleich von Spitzenbelastungen, in der Effizienz- und Effektivitätseinschätzung oder in der optimistischen abschließenden Zukunftseinschätzung, ohne dass diese Liste damit schon erschöpfend präsentiert wurde.

Die benannte Differenzierung findet sich auch in der Bewertung des übergreifenden Modellversuches. An dieser Stelle wird nur der Fokus auf das übergreifende Urteil gelegt, inwieweit die Aufspaltung in Direktionen die Eigenverantwortung aller nachfolgenden Einheiten fördert; dies, weil hierdurch eine Aussage zu unterstützenden oder hemmenden Rahmenbedingungen des örtlichen Modellversuchs möglich ist. Interessanterweise zeigt sich bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die eine überdurchschnittlich positive Führungs-

---

<sup>263</sup>  $s = .86/.80$ .

<sup>264</sup> Dies wurde über einen Quartilsvergleich (Extremgruppenvergleich) berechnet.

<sup>265</sup> Die übergroße Mehrheit der relativ Schlechtesten urteilt immer noch nicht schlechter als „teils/teils“.

leistung erleben, auch hier eine signifikante höhere Zustimmung (2.27 zu 3.11)<sup>266</sup>  
267.

Es zeigt sich: Vorbild, Vertrauen, Respekt, Herausforderung und Gerechtigkeit, um relevante Führungsaspekte herauszugreifen, sind Erfolgstreiber. Selbst dort, wo die Struktur schon stimmt, sind wesentlich, nicht selten extreme Verbesserungen beim Arbeiten in dieser Struktur durch eine ansprechende Führung zu erzielen. Umgekehrt: Wer nur in Strukturen denkt, verschenkt Erfolg, manchmal, und hier gibt es viele Beispiele, vielleicht den Erfolg schlechthin. Es zeigt sich aber auch, dass die Qualität der Führung auf Inspektionsebene nicht ohne Auswirkung auf die Beurteilung der Gesamtorganisation bleibt. Letztendlich kann man dies nicht entkoppeln. So genügt es in der Konsequenz demnach nicht, das Augenmerk bei der Vergabe von Führungspositionen auf die Top-Ebene zu konzentrieren. Deren Einfluss und Symbolwert<sup>268</sup> ist unstrittig. Aber: Vorort wird die Ernte eingefahren. Die PI Köln-Mitte zeigt dies sehr schön.

### 6.4.3 Zwischenfazit

Alle Erhebungen und Eindrücke weisen in dieselbe Richtung. Der örtliche Modellversuch Polizeiinspektion Köln-Mitte ist bislang bemerkenswert erfolgreich verlaufen. Der übergreifende Modellversuch bekommt relativ sehr gute bis gute Bewertungen, obschon auch hier Abstriche in absoluter Hinsicht zu machen sind. Man muss es so sehen, dass in dieser Polizeiinspektion der Modellversuch (mit) am weitesten greift und dass in diesem Sinne von einem Nukleus für Veränderungserfolge der gesamte dezentral operierenden Einheiten auszugehen ist.

Die abschließende Frage, die sich nun stellt, ist damit die Übertragbarkeit auf andere Polizeiinspektionen. Angesichts der doch überwältigend klaren Befunde, aber auch der dahinter liegenden konzeptionellen Kraft, taucht er die Frage des „Wie“ als die des „Ob“ auf. Die veränderte Grundstruktur, also die funktionale Binnendifferenzierung in „Einsatzbewältigung“ und „Bezirks- und Schwerpunktdienst“ ist prinzipiell übertragbar. Eine entsprechende Steuerung über eine integrative Führungsstelle stellt kein grundsätzliches Problem dar, muss aber bei größeren Flächen mit den nachfolgenden Einheiten vielleicht anders verzahnt werden.

Dass die Qualität der Arbeit, wie in diesem Fall, durch eine starke Führungsleistung (ausgesprochen) positiv beeinflusst wird, konnte unbestreitbar nachgewiesen werden. Hieraus ist zu lernen, die Vergabe von Führungspositionen

<sup>266</sup>  $s = .88/1.13$ .

<sup>267</sup> Eine separate Analyse für Führungskräfte (18) ist aufgrund der geringen Fallzahlen im Falle einer Quartilsbetrachtung nicht sehr aussagekräftig und unterbleibt.

<sup>268</sup> Vgl. Weibler, J. (1995) Symbolische Führung. In: Kieser, A./Reber, G./Wunderer, R. (Hrsg.): Handwörterbuch der Führung, 2. A., Schäffer-Poeschel, Stuttgart 1995, Sp. 2015-2026.

sehr genau vorzunehmen ist und von Automatismen Abstand zu nehmen ist, die eine dann nicht mehr einholbare Entscheidung zulassen.

## **6.5 Erfolg des Modellversuches IV: RegioManager (Flächenabdeckung)**

### **6.5.1 Ausgangslage und Zielsetzung**

Die Kreispolizeibehörde Aachen hat wie jede Polizeibehörde die Aufgabe, Sicherheit im weitesten Sinne unabhängig von der besonderen geographischen Struktur eines Zuständigkeitsbereiches zu gewährleisten. Die hiesige Besonderheit definiert sich nicht nur die offensichtliche Grenzlage, sondern auch durch die Weiträumigkeit des Einsatzgebietes.

So entstand anlässlich des Modellversuches die Frage, ob die neuen Strukturen möglicherweise für eine Flächenbehörde weniger als für eine großstädtische Behörde geeignet seien. Diese Besorgnis machte sich vor allem an der organisatorischen Änderung der Polizeiinspektionen fest. Die Polizeiinspektionen sind nach regionalen Gesichtspunkten gebildete Zuständigkeitsgebiete. Der Inspektionsleiter entscheidet und verantwortet als Leiter einer Unterabteilung in der Altorganisation alle Sachverhalte, die in seine territoriale und fachliche Zuständigkeit fallen. Seine Stelle ist die einzige organisatorische Schnittstelle zur übrigen Polizeiorganisation.

Konkret übte der Polizeiinspektionsleiter dort seine im Kern übergreifend angelegte hierarchische Verantwortlichkeit für folgende Einheiten aus:

- Wach- und Wechseldienst
- Bezirksdienst
- Einsatztrupps
- Kriminalkommissariate
- Verkehrskommissariate.

Im Rahmen von so genannten PI-Leiter-Besprechungen, an denen Vertreter der oben genannten Aufgabengebiete teilnahmen, wurde grundsätzliche wie aktuelle Themen diskutiert. Strittige Punkte verblieben in der Entscheidungsbefugnis des PI-Leiters, sofern diese nicht durch z.B. hierarchische Eskalation einer anderen Lösung zugeführt wurden.

Durch diese organisatorische Regelung wird die klassische Frage der organisatorischen Grundgestaltung auf der dritten Ebene (die zweite Ebene stellen die Abteilungsleiter GS/VL dar) zugunsten der Region entschieden. Organisatorisch betrachtet ist dies immer dann sinnvoll, wenn die regionalen Interessen – oder allgemeiner formuliert: die regionale Steuerungslogik für den Erfolg hö-



her zu gewichten sind als die Gliederung nach Verrichtungen (z.B. Prävention) oder nach Produktbereichen (z.B. Verkehr) oder Zielgruppen (z.B. Senioren, Intensivtäter). Bekanntlich wurde die weitgehende regionale Autonomie des PI-Leiters nach erfolgter Schwachstellenanalyse anders beurteilt. Ausschlaggebend war die defizitäre behördenweite Steuerungsmöglichkeit. Durch die Zugleich-Zuständigkeit für mehrere Fachaufgaben und die behördenweite Verteilung von einheitlichen Fachaufgaben unter unterschiedlichste hierarchische Funktionen kam es, so Tenor behördeninterner Analysen, zu einer regionalen, funktionalen und auch personalen Abhängigkeit von fachlich gleicher Aufgabenerfüllung. Erkannte Ineffizienzen und Ineffektivitäten wurden diesem Sachverhalt zugeschrieben. Dies ist natürlich, wie angedeutet, bei einer regional gedachten Organisationsstruktur unvermeidlich, hatte aber die hierdurch bewirkten Vorteile überkompensiert. Folge waren behördenintern unterschiedlichste Gewichtungen, Standards und Ablaufprozesse (Stichwort: „kollektive Unverantwortlichkeit“), die sich sehr schön am praktizierten behördlichen Verkehrsmanagement ablesen lassen. Zahlreiche Stellen in und außerhalb der Polizeiinspektionen waren damit organisationsbedingt (unkoordiniert) betraut. Die dann erfolgte Herausbildung einer eigenen Direktion Verkehrsunfallbekämpfung mit entsprechenden Zuständigkeiten veränderte die Situation in diesem Fall grundlegend, ebenso wie die Bildung der Direktion WD/BD als auch der erweiterte Zuschnitt der Direktion Kriminalitätsunfallbekämpfung die Stellung der Polizeiinspektionen neu justierten. Formal ging dies mit einer Abschwächung des Einflussbereiches der *einzelnen* Polizeiinspektion im behördeninternen Gewicht einher, zumal die Anzahl der Polizeiinspektion reduziert wurde (um 30% in Köln und um 50% in Aachen). Der Verbund der Polizeiinspektionen, repräsentiert durch die Direktionsleitung WD/BD setzt, dem aber eine gleichberechtigte Interessensvertretungsmöglichkeit regionaler Anliegen auf der Gesamtebene schlagkräftig entgegen.

In der Aachener Modellorganisation trägt der PI-Leiter „nur noch“ für die Bereiche Wach- und Bezirksdienst Verantwortung und hat auch „nur“ noch diesbezüglich Entscheidungsbefugnis. Die Zuständigkeit für die Einsatztrupps ist zwischen den Modellbehörden unterschiedlich geregelt worden. Während Sie in Aachen der Direktion Kriminalität und der dortigen Kriminalkommissariaten unterstellt wurden, verblieben Sie in Köln in unter der Verantwortung des PI-Leiters<sup>269</sup>. Bei beiden Modellbehörden wurden die Verkehrskommissariate unter die einheitliche fachliche Zuständigkeit der Direktion Verkehrsunfallbekämpfung gestellt, die damit für die gesamte Verkehrsunfallbekämpfung im Behördengebiet zuständig ist. Die Unterstellung hat jedoch nicht zwingend eine örtliche Zentralisierung zufolge. Im PP Aachen, vielfach auch im PP Köln, wurde das Belassen der Kommissariate in der Fläche favorisiert. Der jeweilige Dienststellenleiter untersteht jedoch auch hier dem Vorgesetzten seiner Fachdirektion (K oder V).

<sup>269</sup> Mit Ausnahme einem ganz schwach besetzten ET in der Direktion K, einem KK zugeordnet.

Die beabsichtigten Vorteile durch organisatorische Spezialisierung ziehen allerdings einen erhöhten Abstimmungsbedarf aus Inspektionssicht nach sich, da das hierarchische Regulativ entfällt. Stattdessen wird einer Abstimmung zwischen Fachexperten, nun in mindestens zwei anderen Direktionen verortet, der Vorzug gegeben. Dies ist jedoch ausdrücklich gewollt (Stichwort: Kommunikation und Kooperation). Im ungünstigsten Fall müssten Lösungen in der Direktionskonferenz oder in der Leitungskonferenz, empirisch bei uns ohne jegliche Bedeutung, gefunden werden.

Für das Polizeipräsidium Aachen, so die Überlegung, könnte sich als Stadt- und Flächenbehörde diese neuen Sachlage gravierender auswirken, da die Besonderheit „Fläche“ zum einen eine allfällige Problemlösung Vorort durch einen erhöhten abstimmungsbedingten Zeitbedarf erschweren könnte und zum anderen die Folgen einer misslungenen Problemlösung auch politisch schwerer einzufangen wären. Immerhin sind hier neun Gemeindegemeinderäte Ansprechpartner, die vor allem ihren Zuständigkeitsbereich kritisch verfolgen müssen und mögliche Erfolge anderenorts zu Lasten gerade Ihrer Kommune nicht mit der gleichen Wertigkeit einschätzen dürften, als dies bei gesamtheitlichen Betrachtungen eines Stadtgebietes zu erwarten ist, sofern die Gesamtbilanz dort nur positiv genug ist. Insofern fungieren die Gemeindegemeinderäte als sensible Seismographen allfälliger Veränderungen.

So war es konsequent, die mit der Zuständigkeitsverschiebung der Polizeiinspektionen entstandene Neulösung im PP Aachen speziell zu untersuchen. Im Vorgriff hatte die Aachener Polizeibehörde deshalb die Konstruktion eines RegioManagers geschaffen. Dies ist keine zusätzliche Stelle, gar Instanz im organisationswissenschaftlichen Sinne, sondern eine Zuegleichfunktion der nun verbleibenden zwei Polizeiinspektionsleiter. Die Aufrechterhaltung der berechtigten Regionalinteressen wird nun sekundärorganisatorisch bedient. Regelmäßige RegionalKonferenzen, analog den bekannten BOE-Konferenzen, verbinden die einzelnen Fachdirektionen mit der PI-Leitung und sollen zu einer sachgerechten Bearbeitung von planbaren und zu einer besseren Vorbereitung auf überraschend eintretende Aufgaben beitragen. Hiermit wird dem Gedanken eines Kontrakt- und Konferenzmanagements gefolgt, der typisch für die neue Organisationsform ist. Erinnert sei hier an die Leitungs- und Direktionskonferenzen, die ja auch eine institutionalisierte Klammerfunktion zwischen den fachlich ausgerichteten Direktionen wahrnehmen. Die RegionalKonferenzen finden dabei in den beiden Polizeiinspektionen statt, die ja auch weiterhin nach territorialen Gesichtspunkten gebildet sind (Stadt/Land). Dieser Personenkreis besteht aus denselben Funktionsträgern wie zuvor bei den früheren PI-Leiter Besprechungen, nur diesmal nicht auf Geheiß des Leiters selbst, sondern aufgrund einer selbst gegebenen Geschäftsordnung. Hiernach trägt jeder Funktionsträger seine fachliche Verantwortung für den Bereich der Polizeiinspektion. Die prinzipielle Gleichberechtigung wird im Geschäftsverteilungsplan allerdings durch eine „Sonderfunktion“ unterbrochen.

Es ist genau der RegioManager, der hier als Zugleichfunktion ins Spiel kommt. Dem PI-Leiter obliegen in seinem Verantwortungsbereich immer noch sowohl alle polizeilichen Sofortmaßnahmen (Einsatzbereich) als auch die Personalanteile mit den engsten Schnittstellen zum Bürger und den Kommunen (z.B. Bezirksdienst). Deshalb soll er weiterhin die Integrationsfigur mit den ganzheitlichen Blick auf das Gebiet der Polizeiinspektion sein. Ferner hat er ein PI-Lagebild bzw. einen PI-Report mit seiner Führungsstelle unter Einbezug der Informationen/Zuarbeiten aus den verschiedenen Fachdirektionen zu erstellen. Dazu dienen auch die Erkenntnisse aus den RegionalKonferenzen mit ihren Aus- und Bewertungen bzw. Vereinbarungen. Diese RegionalKonferenzen werden von ihm initiiert und geschäftsführend begleitet. Dies ist in seiner Stellenbeschreibung (dort: Führungsaufgaben) verbindlich festgeschrieben. Parallel zu dieser institutionalisierten Form nehmen der neu geschaffene Leiter Bezirksdienst sowie die etablierten Fachschienen (polizeilicher Fachvertreter-kommunaler Fachvertreter) die Arbeit in der Region wahr.

### 6.5.2 Ergebnisse und Bewertung

Die Prüfung hat sich in diesem Fall zuallererst auf die Frage zu konzentrieren, ob sich durch die Änderung der Führungsstrukturen keine negativen Auswertungen ergeben haben. Dies war ja eine Befürchtung, der nachzugehen ist. Dass andere möglicherweise gar eine Verbesserung erhofft haben, steht auf einem anderen Blatt. Wie immer werden wir aber im Vorfeld der Untersuchung hierzu keine eigene Position beziehen und eine ergebnisoffene Analyse vornehmen. Als methodische Grundlagen dienen Selbstdokumentationen der Polizeibehörde Aachen, persönliche wie telefonische Interviews, thematisch nahe Antworten aus der Online-Befragung sowie – und hierauf ist besonders zu verweisen – Antworten des Oberbürgermeisters der Stadt Aachen sowie vor allem der Gemeindebürgermeister. Letztere repräsentieren die Einschätzung der Arbeit der Polizei in der Fläche aus politischer Sicht hautnah.

Die Erkenntnisse aus den geführten Interviews auf verschiedenen Ebenen weisen keine Auffälligkeiten im Vergleich zur Altorganisation auf. Die gefundene Lösung wird als voll funktionsfähig betrachtet. Besondere Schwierigkeiten werden nicht berichtet. Ebenso konnte aus der Prozessanalyse kein negativer Schluss gezogen werden. Die von mir eingesehenen Protokolle der Regionalkonferenzen (PI Stadt/Land) sind in dieser Hinsicht ebenfalls unauffällig. Vielmehr dokumentieren sie ein sachorientiertes, abgestimmtes Vorgehen.

Ergeben sich nun aus den Befragungsergebnissen weitere Erkenntnisse? Grundlage zur Beantwortung dieser Frage sollen in der umfangreichen Befragung angesprochene Sachverhalte sein, die vordringlich mit der Flächenarbeit in Verbindung zu bringen sind. Gerade weil die Arbeit der Polizeiinspektion (im Altmodell) umfassend gewesen ist, bietet sich eine a priori Konzentration der Analyse auf den heutigen Wach- und Bezirksdienst nicht an. Damit wür-

den ja die Vorbehalte kritischer Stimmen aus dem Fokus herausdefiniert (z.B. Vernachlässigung der Kriminalitätsbekämpfung in der Fläche).

Die Ergebnisse zeigen ein Bild, was weitestgehend gut zu den bisherigen Befunden passt. Eindeutig fällt dies für die Führungskräfte aus, die die „Steuerungslast“ im Besonderen zu tragen haben.

Nehmen wir im ersten Schritt die absolute Ausprägung der Mittelwerte und stellen diese in einen unmittelbaren Vergleich zur Aachener Referenzbehörde Recklinghausen, so ergibt sich eine vollkommen unkritische Gesamtlage. Der übergreifenden Frage, inwieweit „alles in allem die regionale Verantwortung der Polizei erfolgreich praktiziert wird“, wird tendenziell zugestimmt, wobei die Führungskräfte dies wie angedeutet eindeutiger bejahen (alle: 2.67; FK: 2.44/MA: 2.72)<sup>270</sup>. Auf der Ebene der Gesamtbehörde ist gar ein hochsignifikanter, gemäßigter ausfallender Unterschied zu Recklinghausen auszumachen (2.93)<sup>271</sup> – also zugunsten des Aachener PP. Gleiches gilt für die Zusammenarbeit zwischen den zentralen und dezentralen Dienststellen, ein ebenfalls hier wichtiger Aspekt, allerdings in einem absolut geringen Ausmaß (Differenz: .21)<sup>272</sup> und bei doch eher gemischter, ja sogar leicht negativer Gesamtbewertung<sup>273</sup>. Die Zielsetzung, die Eigenverantwortung aller durch eine institutionalisierte Aufgabenverteilung in der Polizeiinspektion zu stärken, wird deutlich erreicht, wobei sich auch gewisse überzufällige Vorteile im Sinne der Zielsetzung zur Referenzbehörde ergeben (2.36 zu 2.53)<sup>274</sup>. Hier besteht auf Aachener Seite im Übrigen keine nennenswerte Differenz zwischen den hierarchischen Ebenen. Einer besonderen Erwähnung bedarf dabei die übergreifende Einschätzung, inwieweit die Aufteilung der Behörde in Direktionen (für die Referenzbehörde: In Abteilungen und Unterabteilungen) die Eigenverantwortung aller nachgeordneten Einheiten fördert. Diese Aufteilung betrifft die Polizeiinspektionen durch Zuständigkeitsveränderungen unmittelbar. Danach bestehen fundamentale Unterschiede in der Bewertung. Während die Aachener Befragten dies vorsichtig in ihrer Summe bejahen, wird dies in Recklinghausen doch bemerkenswert kritisch gesehen (AC: 2.76/RE: 3.72)<sup>275</sup>. Der Unterschied ist statistisch abgesichert. Interessanterweise wird dies dort – im Gegensatz zu Aachen – bei den dortigen Führungskräften und mit Blick auf deren dortige Zwei-Abteilungsstruktur – als eindeutig unzutreffend gewertet. D.h., die organisationsstrukturbedingte Förderung der Eigenverantwortung wird in Recklinghausen gerade auch von den FK nicht gesehen. Der Unterschied zu den Aachener Kollegen ist extrem und hochsignifikant (RE: 3.94 zu AC: 2.43)<sup>276</sup>.

---

<sup>270</sup>  $s = .85/.79/.85$ .

<sup>271</sup>  $s = .80$ .

<sup>272</sup>  $s = .06$ .

<sup>273</sup> Die Führungskräfte antworten etwas positiver, im Mittel nahezu genau „teils/teils“.

<sup>274</sup>  $s = .94/.88$ .

<sup>275</sup>  $s = 1.06/.96$ .

<sup>276</sup>  $s = 1.04/1.03$ . Die Standardabweichung weist auf behördeninterne Unterschiede hin.

Schauen wir auf die beiden übergreifenden Ergebnisvariablen, Kriminalitäts- und Verkehrsunfallbekämpfung, die im Kontext der Polizeiinspektionen vorab strittig diskutiert wurden, einmal an. Danach scheint die Aachener Lösung keinen besonderen Anlass zur Sorge zu bieten. Die Ergebnisse fallen allemal günstiger aus als die der Referenzbehörde (Kriminalitätsbekämpfung: 2.97/3.42 Verkehrsunfallbekämpfung: 2.53/2.98)<sup>277</sup>. Die Aachener Führungskräfte sehen dies im Vergleich zu ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern um rund einen 1/3 Punkt besser. Zieht man gar die Zusatzbefragung für Führungskräfte zu Rate, wo noch einmal der außerhalb unserer Untersuchung ansonsten doch des Öfteren etwas vernachlässigte Verkehrsbereich prominenter aufgegriffen wurde, so zeigen sich noch deutlichere Unterschiede. Sowohl die Frage nach den inspektionsübergreifenden abgestimmten operativen Maßnahmen (1.98,  $s=.76$ ) als auch die nach einer klar identifizierbaren Zuständigkeit (2.08,  $s=.84$ ) wird absolut günstig und gegenüber der Referenzbehörde signifikant besser beurteilt. Bei der Wahrnehmung von Schnittstellenproblemen ergeben sich hingegen keine überzufälligen Unterschiede, ebenso wenig wie bei den beobachteten Doppelarbeiten, auch wenn sich die Werte mit rund 2.5 und 2.7 in ihrer absoluten Ausprägung sicherlich noch verbessern lassen. Dies gilt teilweise auch für die Bewertung der spontanen (knapp unter 3.0) wie die der langfristig geplanten Einsätze, die Recklinghausen bei den langfristig geplanten Einsätzen in einem statistisch abgesicherten Vorteil sieht (2.62/2.46)<sup>278</sup>.

Die vermutete Erfolgseinschätzung polizeilicher Arbeit aus Bürgersicht differiert nun wiederum nicht zwischen den beiden Polizeibehörden (rund 2.8), wohingegen die Frage, ob die Bevölkerung erkennen kann, wer für ihr Anliegen zuständig ist, in Aachener klarer, wengleich nur knapp mit „teils/teils“ beantwortet wird (3.25/3.46)<sup>279</sup>.

Interessant ist sicherlich auch, dass die Frage nach den Strategien der Behördenleitung sehr unterschiedlich zwischen den beiden Polizeibehörden gesehen wird. Eine Kenntnis ist dort besonders wichtig, wo strategische Änderungen gerade im Zusammenspiel mit grundlegenden organisatorischen Änderungen verbunden werden. In der Tat scheint dies in Aachen auf der Führungskräfteebene gut gelungen zu sein, wobei die Mitabeiterebene relativ zurückfällt, ohne jedoch negativ zu votieren – beide jedoch mit erkennbarer Differenz zur Referenzbehörde, wo die Vermittlung der Behördenstrategien noch nicht in diesem Ausmaß gelungen ist (2.74 zu 3.29)<sup>280</sup>. Der Ausrichtungsschwenk und die begleitenden, intensiven kommunikativen Anstrengungen sind somit in Aachen nicht ohne Erfolg geblieben.

---

<sup>277</sup>  $s=.90/.88/.84/.77$ .

<sup>278</sup>  $s=.95/.76$ .

<sup>279</sup>  $s=.97/.89$ .

<sup>280</sup>  $s=.1.04/.98$ .

Unbestreitbar ist bislang also, dass die Polizeiarbeit in der Fläche nicht negativ zu bewerten ist. Der aktuelle Vergleich zur Referenzbehörde unterstreicht diese Aussage nachdrücklich. Gibt es aber auch eine Veränderung in der Wahrnehmung im Zeitvergleich? Anders gefragt: Werden die Aufgaben nun relativ besser oder schlechter ausgeübt? Die Antwort ist auch hier klar, wenngleich differenziert: Auf der Ebene der Gesamtorganisation (Führungskräfte und Mitarbeiter) finden sich keine systematischen und nennenswerten Unterschiede. Es blieb also alles unverändert. Beispielhaft zeigt sich dies bei der unmittelbaren Frage nach der Ausübung der regionalen Verantwortung, die nur um Hundertstel und ohne überdurchschnittliche Streuung variiert. Betrachten wir hingegen nur die Führungskräfte, so fällt auf, dass diese hochsignifikant und sehr geschlossen die Verkehrsunfallbekämpfung (Differenz: .51) positiver wahrnehmen. Die beiden nur an sie gerichteten Fragen werden extrem besser bewertet (Differenz: extreme .79 und 1.07)<sup>281</sup>, wobei beide eine klare Zustimmung erreichen (um 2.0). Hingegen wird die Bewältigung spontaner Einsätze sehr signifikant und die von langfristig geplanten Einsätzen tendenziell um einen 1/3 bzw. einen 1/5 Punkt schlechter beurteilt. Die übergreifende Beurteilung der Gliederung in ein Direktionsmodell fällt im Vergleich mit der früheren Lösung tendenziell positiv und um einen 1/3 Punkt signifikant günstiger aus. Die Bewertungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fallen summa summarum absolut wie relativ wie oben gesehen (etwas) schlechter aus, sind aber in der differenzierten heute-früher Einschätzung – wenn – nur sehr gering bis gering variierend (0.01 bis 0.2 Punkte). Dies heißt nicht anderes, als dass die Vorsituation von den MA ungünstiger beurteilt wird, als die FK es taten und dass sich hieran kaum etwas geändert hat. Dies wird von den FK hinsichtlich der von uns untersuchten Themen teilweise, ich zeigte es, anders gesehen.

Alles in allem muss man festhalten, dass sich die organisatorische Herausbildung einer Direktion Wach- und Bezirksdienst, in der die Polizeiinspektionen ihre gemeinsame Heimat fanden wie die damit verbundene Abgabe von Zuständigkeiten nicht negativ auf die Wahrnehmung der Aufgaben in der Fläche ausgewirkt haben. Allerdings wird auch aus verschiedenen Befunden ersichtlich, dass die Situation für den Kreis tendenziell schwieriger als für die Stadt zu bewerkstelligen ist. Das Zusammenspiel der Organisationseinheiten untereinander gibt keinen systematischen Anlass zur Sorge und weist im Kern gar noch bessere Werte als die Referenzbehörde auf. Eindeutig muss demnach die Vernachlässigung von Flächenaufgaben aufgrund der Daten zurückgewiesen werden. Bezieht man die veränderten Prozessabläufe und Interviewerkenntnisse mit verschiedensten Gruppen mit in die Bewertung ein, so erweist sich vielmehr, dass die Bezirksdienstarbeit und die schwerpunkt-orientierte Betreuungsarbeit (Brennpunkt, Angsträume, Tätergruppen; verdeckt wie mit fußläufiger Präsenz) effektiver und effizienter als zuvor verläuft. Dies wirkt sich gerade auch in der Fläche aus, wo kleinteilige Einheiten nur begrenzte Effekte

---

<sup>281</sup> s= .94/1.04/1.22.

erzielen können. Dieses Bild wird durch die Stakeholderbefragung sowohl weiter präzisiert als auch abgerundet.

Ergänzend zu den bisherigen Untersuchungen wurde nämlich von mir wegen der immensen Bedeutung der polizeilichen Flächenpräsenz auch eine Befragung bei den wichtigsten politischen Stakeholdern, den Kommunen, durchgeführt. Hintergrund ist die Überlegung, dass die örtlichen Kommunen aufgrund eigener Erfahrungen und Eindrücke sowie durch die Übermittlung von Bürgermeinungen am ehesten zeitnah abschätzen können, ob sich die Umstrukturierung des Polizeipräsidiums eventuell nachteilig für die in der Fläche zu garantierenden Aufgaben der Polizei ausnehmen würde. Immerhin wurden zwei der vier Polizeiinspektionen organisatorisch – bei Beibehaltung der Wachenzahl - aufgelöst und vormals bedeutsame Zuständigkeiten abgezogen. Zudem nimmt die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Kommunen generell zu (Stichwort: sozialökologisches Präventionsszenario)<sup>282</sup>. Nun liegen also erstmals repräsentative Aussagen aus „erster Hand“ seitens der Betroffenen vor.

Im Rahmen einer schriftlichen Befragung wurden der Oberbürgermeister der Stadt Aachen sowie alle weiteren neun Gemeindebürgermeister angeschrieben. Der Inhalt der Fragen orientierte sich an den dem Modellversuch vorausgegangenem und von Polizeibeamten des Polizeipräsidiums Aachen durchgeführten Interviews, verstärkt aktuelle Interessenslagen.

Die Befragung erzielte einen Rücklauf von 80% (8 von 10). Das Ergebnis ist über alle Fragen betrachtet erfreulich für die Aachener Anstrengungen, lässt allerdings noch Steigerungsmöglichkeiten zu. Das Wichtigste vorweg: Dreiviertel der befragten kommunalen Behördenvertreter sprachen sich für die Beibehaltung der jetzigen Lösung zur Sicherung regionaler Interessen im *bisherigen Umfang* aus. Damit hat sich das Konzept, dass eine Sicherheitskonferenz unter Einschluss der Bürgermeister der Gemeinden (Stadt Aachen: Präventionsrat), verbunden mit kommunalen Fachkontakten vorsieht, bewährt. Die Sicherheitskonferenzen werden sehr regelmäßig besucht, auch ein Indiz für die wahrgenommene Relevanz (1.5)<sup>283</sup>. Die Möglichkeit, eigene Anliegen zu platzieren, hat in der neuen Form sogar sehr deutlich nach Auffassung der Bürgermeister zugenommen (1.6). Der Kontakt zu kommunalen Fachdienststellen wurde zudem im Modellversuch ausreichend gewährleistet (2.0). Im Zweifel wird man davon ausgehen dürfen, dass die Zusammenarbeit, die insgesamt als ausgesprochen gut bezeichnet wird (1.5), hinsichtlich der Flächenkontakte

<sup>282</sup> Hornbostel, S. (1998) Die Konstruktion von Unsicherheitslagen durch kommunale Präventionsräte. In: Hitzler, R./Peters, H. (Hg.): Inszenierung: Innere Sicherheit. Daten und Diskurse. Opladen, S. 93-111. Kritisch: Pütter, N. (2002) Kommunalpolitik als Kriminalpolitik. Über die Verwandlung des Politischen in der Präventionsgesellschaft. In: Prätorius, R. (Hg.) Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent, Bade-Baden, S. 64-79.

<sup>283</sup> Die Standardabweichungen werden hier nicht separat aufgeführt. Sie schwanken bei den Kommunen zwischen 0.5 und 1.1.

noch auszubauen ist (2.6; ein Ausreißer, sonst 2.3). Eine wie auch immer gear- tete Rücknahme des Umfangs dieser Ordnungspartnerschaft wäre nach diesen Angaben definitiv inopportun.

Die gute Zusammenarbeit geht mit einer positiven Einschätzung der wahrgenommenen polizeilichen Abläufe (2.3) sowie einer guten Qualität der Arbeit der Polizeibehörde einher. Die Zuständigkeiten in der Polizeibehörde für be- stimmte Anliegen sind bekannt (3.6; negativ formuliert). Diese recht befriedi- genden Äußerungen mögen dazu beigetragen haben, dass von der Möglichkeit zusätzlicher Anmerkungen kein Gebrauch gemacht wurde.

### 6.5.3 Zwischenfazit

Aufgrund des Modellversuches im PP Aachen wurde im Vorfeld die Besorgnis artikuliert, dass sich negative Auswertungen für die Arbeit der Polizei in der Fläche ergeben könnten. Dies wurde nicht zuletzt mit der nun veränderten zentralen, direktionalen Zuständigkeit der ehemals dem PI-Leiter unterstellten Kriminal- und Verkehrskommissariate begründet. Das PP Aachen reagierte auf diese Besorgnis – neben der vorgesehenen Einbindung der Gemeindebür- germeister in die Sicherheitskonferenz - mit der Schaffung eines so genannten RegioManagers. Genau genommen ist dies eine den beiden verbliebenen PI- Leitern übertragene Zugleichfunktion mit dem Ziel, die regionalen Interessen der Polizeiarbeit angemessen und nachhaltig zu gewährleisten. Zur Prüfung dieser Frage wurden verschiedene Personenkreise, u.a. die Gemeindebürgermeis- ter, mit unterschiedlichen Methoden eingebunden. Das auch statistisch abgesi- cherte Gesamtergebnis zeigt, dass die Aufgaben der Polizei in der Fläche durch den Modellversuch *nicht* negativ berührt werden.

Das Polizeipräsidium Aachen nimmt nach wie vor, nach Auffassung der Füh- rungskräfte sogar tendenziell besser, seine polizeilichen Aufgaben in der Regi- on wahr. Alle unter Einsatz verschiedener Methoden untersuchten Aspekte lassen die Sorge, dass sich der Modellversuch speziell nachteilig für die Region entwickeln könnte, als unbegründet erscheinen. Demnach zeigt der Modellver- such auch keinen nachweisbaren negativen Einfluss auf die Zusammenarbeit zwischen der Polizeibehörde und den Kommunen. Im Gegenteil: Der Einfluss der Kommunen ist gewachsen. Es liegen keine Erkenntnisse vor, dass sich dies aufgrund der vorliegenden Organisationsänderungen zukünftig anders ausnehmen würde. Die Präsenz und andere koordinierte Aufgaben in der Flä- che bleiben aber eine ständige Herausforderung. Der Polizeibehörde ist zu empfehlen, jährlich in der Sicherheitskonferenz eine formalisierte Beschlussla- ge herbeizuführen, die ein qualitatives Votum zur Arbeit in der Region zum Gegenstand hat. Dies zur Selbstvergewisserung, aber auch, um späteren „dif- fusen Ängsten“ oder möglichen Vorwürfen Handfestes entgegensetzen zu können. Aufgrund der vorliegenden Ergebnisse sollte die Stellenbeschreibung des PI-Leiters hinsichtlich seiner Regio-Aufgaben unverändert belassen wer-



den. Seine geschäftsführende Koordinationsrolle hat im Rahmen des Direktionsmodells Vorbildwirkung. Dies ist eine dem Direktionsmodellgedanken entsprechende Vorkehrung, die regionalen Interessen zu sichern und allfällige Defizite im Bedarfsfall anzumahnen. Der PI-Leiter kann und sollte dafür eintreten, die qualifikatorisch hochwertige Besetzung und die stringente Fortbildung der regionalen Kommissariate unterschiedslos zu den zentralen Kommissariaten mit zu gewährleisten. Im Rahmen seiner Tätigkeit ist es kein Problem, sich stets über den Stand der Dinge unterrichten zu lassen. Er sollte aktiv als Ansprechpartner für die Region verankert sein und dies sollte auch von der Behörde an geeigneter Stelle kommuniziert werden. Dabei ist, vornehmlich durch den Direktionsleiter WD/BD darauf zu achten, dass (1) die Anbindung an zentrale Behördenpositionen gewahrt bleibt und die (b) offizielle Artikulation der Behörde für Positionen zu Flächenfragen nicht unter die PI-Leitungsebene sinkt.

## 6.6 Erfolg des Modellversuches V: Staatsanwaltschaft

### 6.6.1 Ausgangslage und Zielsetzung

Die Strafverfolgung stellt die augenfällige Verbindung zwischen der Polizeiarbeit und der Arbeit der Staatsanwaltschaft (StA) dar. Dieses Verhältnis ist „ein Dauerthema der justiz- und kriminalpolitischen Diskussion in Deutschland“<sup>284</sup>. Die gemeinsame Arbeit ist reich an Möglichkeiten, aber auch an Spannungen und Missverständnissen<sup>285</sup>. Zweifelsfrei kann die Effektivität und Effizienz der Strafverfolgung erhöht werden, wenn die Zusammenarbeit optimiert wird. Dies geht nicht ohne Kenntnis gegenseitiger Erwartungen und vor allem nicht ohne systematische Rückmeldungen.

Die Polizeipräsidien Aachen und Köln haben deshalb vor der Änderung ihrer Führungsstrukturen initiativ eine begrenzte, qualitativ orientierte Erwartungsabfrage bei der StA als zentralem Stakeholder gestartet. Zielsetzung ist gewesen, Erkenntnisse für die praktische Polizeiarbeit zu gewinnen. Dabei thematisierten die StA verschiedene Punkte, von denen sie sich durch den Modellversuch eine Verbesserung erhofften. Darunter befanden sich Qualitätsverbesserungen in dezentral bearbeiteten Ermittlungsvorgängen, gemeinsame Festlegung von Standards, Abstimmung ermittlungswirtschaftlicher Vorgehensweisen, eine auf Seiten der Polizei stärker strategisch orientierte Kriminalitätsbekämpfung sowie allgemein eine Optimierung von Informationsflüssen. Die vorgefundenen Erwartungen, die aus anderer Sicht vorhandene Problembereiche kennzeichnen, wurden von den Referenzbehörden ausdrücklich als im Großen und Ganzen auch als eine ihre Situation treffend charakterisierende Bestandsaufnahme bezeichnet.

<sup>284</sup> Pütter, N. (2003) Polizei und Staatsanwaltschaft. In: Lange, H.-J. (Hg.): Die Polizei der Gesellschaft, Opladen, S. 265-284/S. 266

<sup>285</sup> Vgl. z.B. Büllers, E. (2005) Verhältnis der Staatsanwaltschaft (StA) zur Polizei und ihre Zusammenarbeit. In: Der Kriminalist, Heft 12, S. 493-498.

Zielsetzung der Polizeipräsidien ist im Modellversuch gewesen, die Zusammenarbeit zur StA zu verbessern. Dazu haben die beiden Polizeipräsidien Aachen und Köln mit Beginn des Modellversuches gezielt Aktivitäten gestartet.

Das *PP Aachen* initiierte das Projekt „Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei“ unter Leitung der Direktion K. Neben beidseitigen Vertretern der Behörden traten, im Gegensatz zu bisher gepflegten Einzelabsprachen, je ein Mitarbeiter aus den drei zum Bereich der StA Aachen gehörenden Landrat als Kreispolizeibehörde hinzu. Die Projektarbeit ist abgeschlossen und eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit wird von den beiden Behördenleitern sowie den Landräten am 27.03.2006 unterzeichnet.

Wesentliche Inhalte dieser Vereinbarung sind die Einrichtung eines ständigen Qualitätszirkels Staatsanwaltschaft/Polizei unter Beteiligung des ständigen Vertreters des Leitenden Oberstaatsanwaltes und des Leiters Direktion K sowie eine ständige Beteiligung der StA Aachen an der örtlichen polizeilichen Fortbildung. Konkret vereinbart ist eine Seminarreihe „Polizeibeamte als Zeugen vor Gericht“. Andere betreffen den Wissenstransfer Polizei in Richtung StA in speziellen Deliktsbereichen (Beispiel Computerkriminalität) sowie konkrete Absprachen zu Antrags- und Privatklagedelikten. Ferner feste Vereinbarung zum Umgang mit Asservaten und eine Verabredung, baldmöglichst zu Vereinbarung zum Umgang mit Intensivtätern zu kommen (unter Einbeziehung Jugendgerichtshilfe). Der überwiegende Teil der Vereinbarungen wurde allerdings erst nach der Unterzeichnung einer entsprechenden Vereinbarung im Ende März 2006 verbindlich. Es könnte vermutet werden, dass diese Argumentation auch für die Umsetzung der Vereinbarung herangezogen werden könnte.

Im *PP Köln* ist hier die regelmäßig tagende Sicherheitskonferenz zu nennen, an der u.a. neben dem Kölner Polizeipräsidenten auch der Leitende Kölner Oberstaatsanwalt teilnimmt. Daneben hat sich unter dem Hauptprozess „Networking“ eine nun auch formal agierende Arbeitsgruppe zwischen dem PP Köln und der StA Köln mit festen Ansprechpartnern institutionalisiert, die den Auftrag erhielt, alle für beide Behörden relevanten Themen von grundsätzlicher Bedeutung aufzugreifen und einer Lösung zuzuführen. Darunter befinden sich beispielsweise Themen wie Intensivtäter, Qualitätsstandards, Behandlung von Verwahrstücken oder die Festlegung von Sonderdezernenten für Verfahren der Bandenkriminalität. Bei den speziellen Themen, die auf fachlicher Ebene zu lösen sind, haben die beiden Ansprechpartner Koordinationsfunktion. Arbeitskontakte zwischen den Dienststellen des PP Köln und den jeweils zuständigen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten sind weiter zugelassen. Vor dem Modellversuch gab es für Kriminalitätsfragen nur anlassbezogene informelle Gespräche zwischen dem damaligen Dezernat GS 2 und der StA Köln, um bestimmte auftretende Probleme zu lösen. Im Rahmen der Verkehrsun-

fallbekämpfung sah die Situation nicht anders aus. Auch hier wird nur von anlass- und einzelfallbezogenen „Telefonate“ zwischen den Verkehrskommissariatsleitern und/oder einzelnen Sachbearbeitern der neun, respektive sechs Verkehrskommissariate der Polizeiinspektionen berichtet. Einheitlichen Standards waren natürlich so nicht zu erreichen. Heute finden hingegen dauerhaft eingerichtete Gesprächsrunden unter Beteiligung des Direktionsleiters und des Leitenden Oberstaatsanwaltes statt. Getroffene Vereinbarungen sind dann für die polizeiliche Unfallaufnahme sowie die polizeiliche und die staatsanwaltliche Sachbearbeitung verbindlich.

Um die Auswirkungen der skizzierten Maßnahmen einzufangen, habe ich auf Basis der Schwachstellenanalyse und aufgrund ergänzend geführter Gespräche einen Fragebogen entwickelt, der die im Modellversuch nach Auffassung der Polizei wichtigsten Bereiche widerspiegelt. Die einzelnen Fragen wurden dann aus Sicht der StA als zu beurteilende Aussage formuliert<sup>286</sup>. Der erarbeitete Fragebogen, der nicht die Aufgabe hat, das komplexe Zusammenspiel beider Seiten in all seinen Facetten einzufangen, wurde vor Versand an die StA verschiedenen Vertretern der Polizeibehörden zur Kenntnis gebracht. Die über benannte Ansprechpartner in den StA verteilten und beantworteten Fragebögen wurden direkt an mich zurück gesandt<sup>287</sup>.

## 6.6.2 Ergebnisse und Bewertung

Die nachfolgende Beurteilung basiert auf der Auswertung des schriftlich versandten Fragebogens. Dieser umfasste dreizehn, für alle StA verbindliche Fragen sowie eine, nur auf die Modellbehörden bezogene, allerdings sehr entscheidende Frage nach der Gesamtbewertung erlebter Änderungen<sup>288</sup>. Zusätzlich war Raum für eine freie Meinungsäußerung gegeben. Von den insgesamt versandten 372 Fragebögen wurden 246 retourniert. Dies entspricht einer sehr ordentlichen Rücklaufquote von 66%<sup>289</sup> und verdeutlicht die ernsthafte Kooperationsbereitschaft der StA.

Die allermeisten Befragten, in drei von vier Behörden über 85%, davon die beiden Modellbehörden, arbeiten seit mindestens März 2003 zusammen, hat-

<sup>286</sup> „Die Zusammenarbeit mit der Polizei ist gut“ usw. Geantwortet wurde auf einer 5er-Skala, wobei eine „1“ die beste und eine „5“ die schlechteste Bewertung markiert (Ausnahmen werden angesprochen). Die Kategorie „Keine Angabe“ konnte ebenfalls gewählt werden. Gefragt wurde auch nach der Dauer der bisherigen Zusammenarbeit mit den Polizeibehörden sowie nach vorhandenen Kenntnissen über den Modellversuch.

<sup>287</sup> Der Einsatz dieses Instrumentariums ist nur durch die Bereitschaft des Justizministeriums und der Leitenden OStA, an dieser Evaluation in dieser Form mitzuwirken, möglich geworden. Ich erachte dies als beispielhaft.

<sup>288</sup> „Alles in allem: Der Modellversuch der Polizeibehörde hat sich auf meine Arbeit erkennbar positiv ausgewirkt“.

<sup>289</sup> Aachen: außerordentlich bemerkenswerte 100% (58 von 58); Bochum (für PP Recklinghausen bestimmt): 62,5% (15 von 24); Düsseldorf: 65% (65 von 110); Köln: 60% (108 von 180).

ten also mit Blick auf Aachen und Köln mindestens eine Arbeitserfahrung in der Altorganisation von einem Jahr.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Modellbehörden sehr positive Teilerfolge erreicht haben, ihre übergreifende Zielsetzung aus Sicht der Staatsanwaltschaft nicht im gewünschten Ausmaß haben realisieren können. Die Güterückmeldungen der Leistungsdaten sind mehr oder minder durchschnittlich. Dies steht im krassen Gegensatz zu der Selbstwahrnehmung beider Polizeibehörden. Die Referenzbehörden erzielen ebenfalls keine besseren Werte. Alles in allem bleibt die Zusammenarbeit suboptimal. Die Ergebnisse geben dringenden Anlass zu einer NRW weiten, umfangreicheren Untersuchung der Probleme und zur Entwicklung von nachhaltigen Verbesserungen. Hier ist die der gemeinsamen Sache verpflichtete Kooperation der beteiligten Landesministerien, die im Vorfeld dieser Studie bereits einsetzte, weiterhin und intensiviert gefordert.

Nun im Einzelnen:

Die Staatsanwaltschaft stuft die Zusammenarbeit mit den beiden Modellbehörden (Aachen: 2.16/Köln: 2.10)<sup>290</sup> als gut ein. Damit ist eine solide Basis für weitere Gespräche gelegt. Die Leistungsdaten, die die restliche Befragung charakterisieren, fallen hingegen ab.

Der auffälligste Befund ist, dass die Staatsanwaltschaft Köln die abgestimmten Verfahrensweisen zur Behandlung von Intensivtätern mit dem Polizeipräsidium Köln signifikant besser (2.66) als die anderen drei Staatsanwaltschaften hinsichtlich ihrer Polizeibehörden bewertet<sup>291</sup>. Im Vergleich zu den Düsseldorfer Kolleginnen und Kollegen, also der unmittelbaren Vergleichsgruppe, besteht eine sehr beachtliche Differenz von fast genau einem halben Punkt (3.15). Ein fast identischer Befund stellt sich zum Modellpartner Aachen ein (3.10). Dieser wiederum wird besser als seine Referenzgruppe durch die Bochumer StA (3.70) bewertet, verfehlt aber die statistische Signifikanz aufgrund der geringen Gruppengröße in Bochum knapp<sup>292</sup>.

Dieser Befund ist aus Kölner Sicht und etwas abgeschwächt aus Aachener Sicht erfreulich, da die Bekämpfung der Intensivtäter eine strategische, durch eine Qualitätsrichtlinie gestützte Zielsetzung gewesen ist, die nun offensichtlich über die Binnengrenze der Organisation wirkt<sup>293</sup>. Die absolute Ausprägung zeigt aber, dass auch hier noch Steigerungsmöglichkeiten existieren.

<sup>290</sup>  $s = .64/.67$ .

<sup>291</sup> Alle als statistisch signifikant ausgewiesenen Befunde finden sich auch bei der Anwendung nicht parametrischer Tests.

<sup>292</sup>  $s =$  Aachen: 1.05; Bochum: 1.06; Düsseldorf 1.25; Köln: 1.15).

<sup>293</sup> Neben der behördeninternen direktionsübergreifenden Abstimmung aller präventiven und repressiven Maßnahmen und der weitgehenden Bündelung von Bearbeitungszuständigkeiten auf ein Kommissariat (nicht: Schwer- und Schwerstkriminalität) wurde auch die Zusammenarbeit mit externen Partnern verbessert. Neben der Staatsanwaltschaft zählen dazu das Amtsgericht Köln, die Stadt Köln

Ebenfalls stimmt die Staatsanwaltschaft Köln der Aussage, dass abgesprochene Maßstäbe zur Behandlung von Gegenanzeigen vorliegen, eher als ihre Düsseldorfer Kollegen zu, allerdings auf niedrigem Niveau (3.58 zu 3.98)<sup>294</sup>. Die beiden anderen Behörden liegen hingegen im Kölner Wertebereich.

Während die Organisation der polizeiinternen Abläufe, soweit sie von der Staatsanwaltschaft zu beobachten sind, von den verbleibenden Leistungsfeldern noch am besten und insgesamt recht freundlich eingestuft werden (um 2.60)<sup>295</sup>, sind die deutlichsten Defizite in Absprachen zur Behandlung von Gegenanzeigen zu erkennen (um 3.50)<sup>296</sup>. In Düsseldorf ist dieses Defizit im Vergleich zu Köln sogar noch - und zwar signifikant - größer (3.58 zu 3.98)<sup>297</sup>.

Dieser relative Vorsprung in der Bewertung der beiden Polizeibehörden, nun allerdings auf einem freundlicheren absolutem Niveau, trifft ebenfalls für die erreichten Standards der Bearbeitung in Fällen leichter bis mittlerer Kriminalität zu (2.80 zu 3.07)<sup>298</sup>.

Darüber hinaus ist – auch angesichts der hohen Standardabweichung - auffallend, dass die Zuständigkeiten für Anliegen der Staatsanwaltschaft nur teilweise geklärt scheinen (um 3.20)<sup>299</sup>, die Qualität der von der Polizei übersandten Vorgänge zwar anscheinend nicht schlecht ist, aber noch nicht zufrieden stellt (um 2.80)<sup>300</sup> und die von den Modellbehörden positiv bewerteten Regelungen für Verfahrensaustrennungen/-verbindungen von der anderen Seite als nicht so bemerkenswert wahrgenommen werden (um 3.0)<sup>301</sup>. Ein Änderungsbedarf von polizeiinternen Verfahrensabläufen zur Schnittstelle Staatsanwaltschaft wird teilweise noch gesehen (um 3.0)<sup>302</sup>.

Hier nicht näher aufgeführte Themen werden von den vier Staatsanwaltschaften nicht grundsätzlich anders beurteilt<sup>303</sup>. D.h., es bestehen zwischen den Modell- und Referenzbehörden *keine* weiteren, statistisch nachweisbaren Unterschiede.

Für die Modellbehörden vermutlich (leicht) enttäuschend muss die summarische Antwort der beiden Aachener und Kölner StA auf die zentrale Frage nach den erkennbar positiven Auswirkungen des Modellversuches auf die ei-

---

sowie Kölner Schulen. Das Sicherheitsprogramm des PP Köln 2006 sieht die weitere Arbeit am Konzept und seiner Umsetzung zur Bekämpfung von Intensivtätern als einen Erfolgsfaktor ihrer Arbeit.

<sup>294</sup>  $s = .98/.95$ .

<sup>295</sup> AC: 2.56; K: 2.65; D: 2.69; BO (RE): 2.73/  $s = .61/.74/.70/59$ .

<sup>296</sup> AC: 3.54; K: 3.58; D: 3.98; BO (RE): 3.40/  $s = .99/.98/.95/1.08$ .

<sup>297</sup>  $s = .98/.94$ ,  $p = .039$ .

<sup>298</sup>  $s = .85/.76$ ;  $p = .051$  (sofort signifikant im nicht parametrischen Mann-Whitney-U-Test).

<sup>299</sup> AC: 3.24; K: 3.23; D: 3.31; BO (RE): 3.00/  $s = 1.23/1.10/1.17/1.51$ .

<sup>300</sup> AC: 2.86; K: 2.80; D: 2.82; BO (RE): 2.93/  $s = .54/.72/.64/70$ .

<sup>301</sup> AC: 2.98; K: 3.04; D: 2.98; BO (RE): 3.60/  $s = .96/1.07/1.09/1.17$ .

<sup>302</sup> AC: 3.16; K: 3.12; D: 3.07; BO (RE): 2.92/  $s = .93/.98/1.06/.95$ .

<sup>303</sup> Beispielsweise: Verkehrsunfallbekämpfung oder Kriminalitätsbekämpfung (meistens leicht unter 3.0).

gene Arbeit beurteilt werden. Die hier antwortenden Personen (Aachen: 38, Köln: 60) erkennen gesamthaft keine substantielle Verbesserung, lediglich einige Schritte in die richtige Richtung (Aachen: 3.58, Köln: 3.47)<sup>304</sup>. Dies ist aufgrund der Frageformulierung im Übrigen zwar nicht mit einer Gesamtbeurteilung der eingeschätzten Leistungserbringung aus staatsanwaltschaftlicher Sicht gleichzusetzen<sup>305</sup>, wird aber kaum zufrieden stellen können. Allerdings, daran muss erinnert werden, kommen in dieser durchschnittlichen Gesamtbewertung nachweislich vorhandene und bereits weiter oben ausgewiesene Teilerfolge (siehe oben) nicht zur Geltung. Dies mag ein wichtiger Grund dafür sein, dass sich in Aachen knapp 30% und in Köln gut 35% der Befragten immerhin bei der Frage nach den positiven Effekten des Modellversuches auf ihre Arbeit für die Kategorien „trifft zu“ und „teils/teils“ entscheiden.

In der empirischen Studie konnten in einem Freitextfeld Anmerkungen zur Befragung gemacht werden. Einige interessante Verbesserungspotentiale geben einen Eindruck, wo Gründe für erlebte Unzufriedenheiten seitens der StA zu suchen sind:

- Scheu vor mündlicher Kommunikation mit der StA
- Fehlende, (frühzeitige) telefonische Absprache über Ermittlungsabläufe
- Aufwändiger Aktentransport bei Rückfragen statt mündlicher Rücksprache
- Zulange Laufzeit von Ermittlungsaufträgen
- Fortwährende „Abordnung“ ehemals zuständiger Sachbearbeiter
- Diskrepanz zwischen Ansprechpartner der StA und aufgeführtem Sachbearbeiter auf der Ermittlungsakte
- Undifferenziertes Asservatenhandling (wichtig/unwichtig, fehlende Lichtbilder)
- Kein „Lesezugriff“ auf die Vorgangsverwaltung der Polizei
- Erkennbare Qualifikationsunterschiede bei polizeilicher Sachbearbeitung.

Es ist leicht zu erkennen, dass die obigen Auffälligkeiten keine monokausale Ursache haben und auch nicht mit einem Federstrich zu lösen sind. Die Problemzonen zwischen Polizeibehörden und StA sind weitflächig und diffizil. Alleinige Ablaufverbesserungen sind zuwenig. Dies erklärt mit, warum die unionso von den beiden Modellbehörden erlebten Erfolge nicht die Gesamtsituation verändert haben – unbeschadet vom deutlichen Vorteil in der Intensivtäterbekämpfung in Relation zu den Referenzbehörden.

---

<sup>304</sup> s= .89/1.02.

<sup>305</sup> „Alles in allem: Der Modellversuch der Polizeibehörde hat sich auf meine Arbeit erkennbar positiv ausgewirkt“

Sicherlich ist es gut, wenn durch die Zentralisierung der Verantwortung von Seiten des Polizeipräsidiums Vereinbarungen und Regelungen einfacher zu koordinieren gewesen sind. Dies ist ein erster, wichtiger Schritt. Aber er löst zunächst einmal die eigenen Probleme. Wir wissen dabei zudem nicht exakt, inwieweit gefundene Übereinkünfte ihren Weg zu allen betroffenen Stellen der jeweiligen Behörde gefunden haben. Dies ist kein Prozess, der von jetzt auf gleich greifen kann. Neue Abläufe müssen sich einspielen. Einige in Aussicht gestellte Regelungen sind ja noch nicht einmal verbindlich festgeschrieben worden. Ebenso benötigt die Nachqualifizierung der verantwortlichen Personen Zeit. Dann wurde trotz eines guten und prinzipiell zielführenden Willens versäumt, sicherzustellen, dass alle Ansprechpartner auf Seiten der Staatsanwaltschaft rechtzeitig vor dem Modellversuch über die geplanten Veränderungen informiert wurden. Da meine Analyse die Wichtigkeit dieses, für die Bewertung doch sehr zentralen Punktes erhellen konnte, gehe ich hierauf etwas genauer ein.

Die Zahlen derjenigen, die in der empirischen Befragung angaben, über den Modellversuch *nicht* Bescheid zu wissen, sind viel zu hoch und sprechen für sich (Aachen: 56,9%; Köln: 59,1%). Damit waren von vornherein Randbedingungen suboptimal. Es wurde auf welcher Seite auch immer versäumt, Sensibilität zu wecken und ein Programm zur schnellen Rückmeldung zu installieren, um eine Nachsteuerung auf breiterer Front zu ermöglichen. Gerade die Antworten aus dem offenen Befragungsteil machen deutlich, wie wichtig eine offene und schnelle Kommunikation beidseitig ist, um Unmut zu vermeiden. Selbst von denen, die Bescheid wussten, gaben 50% (Aachen) bzw. 58% (Köln) an, nicht ausreichend informiert gewesen zu sein. Damit haben sich die Modellbehörden das Leben unnötig schwer gemacht. Es zeigt sich nämlich, dass die übergreifende Frage nach den positiven Auswirkungen des Modellversuches von denen, die sich ausreichend informiert fühlten, *erheblich* besser bewertet wurden, auch wenn das absolute Ausmaß bis auf die „Verfahrensweisen zur Behandlung von Intensivtätern“ nicht recht befriedigt. Fragen bzw. Themenfelder, die signifikante Mittelwertunterschiede zwischen den ausreichend und nicht ausreichend Informierten auf Seiten der StA beinhalten, sind zum Beleg einmal aufgeführt. Um genügend hohe Fallzahlen zu erreichen, wurden die beiden Modellbehörden zusammengespant<sup>306</sup>.

---

<sup>306</sup> Zur Erinnerung: „1“ Trifft voll und ganz zu bis „5“ Trifft überhaupt nicht zu.

Frage/Themenfeld	Ausmaß an Information über Modellversuch	Mittelwert	Standardabweichung	N
Meine Arbeit wird dadurch erschwert, dass ich zu oft <i>nicht</i> weiß, wer in der Polizeibehörde für mein Anliegen zuständig ist.*	ausreichend	3.71	.94	28
	nicht ausreichend	3.14	1.17	90
<i>Achtung:</i> Hoher Mittelwert drückt bei der gewählten Skalierung und bei einer unerwünschten Negativformulierung wie hier Positives aus!				
Es liegen mit der Polizeibehörde abgestimmte Verfahrensweisen zur Behandlung von Intensivtättern vor, die erfolgreich praktiziert werden*	ausreichend	2.36	.66	22
	nicht ausreichend	2.89	1.20	55
Es liegen mit der Polizeibehörde besprochene Maßstäbe zur Behandlung von Gegenanzeigen vor**	ausreichend	3.20	.87	25
	nicht ausreichend	3.59	1.00	64
Alles in allem: Nennenswerten Änderungsbedarf zur Verbesserung von Verfahrensabläufen zu meinem Hause seitens der Polizei erkenne ich faktisch <i>nicht</i> **	ausreichend	2.81	.75	26
	nicht ausreichend	3.20	.99	85
Alles in allem: Der Modellversuch der Polizeibehörde hat sich auf meine Arbeit erkennbar positiv ausgewirkt*	ausreichend	3.12	.88	25
	nicht ausreichend	3.63	.96	57

\* Auf dem .05 Niveau signifikant. \*\* Signifikant unter dem .10 Niveau.

Tab. 4: Zusammenhang von Informationsgrad und Erfolgseinschätzung des Modellversuches bei den Staatsanwaltschaften Aachen und Köln

Deshalb mussten zu Beginn berichtete, auftretende Schnittstellenprobleme zumindest für weite Teile der Staatsanwaltschaft oftmals unerwartet und nicht einzuordnen gewesen sein. Solche Effekte sind dann im weiteren Verlauf auf breiter Front nur noch schwer einzufangen. Dies fand und findet in einer Situation statt, wo beide Behörden unter Personalmangel klagen und dies, kursorischen Eindrücken und Äußerungen zufolge, gegenseitig wahrnehmen, Hier helfen nur – und dieser Weg ist eingeleitet, Verfahrensverbesserungen und eine gegenseitig bessere Kenntnis von den Zwängen des anderen. Erinnerung sei hier nur an die prinzipiell oftmals in der Literatur wie in Gesprächen aufgeführten unterschiedlichen Handlungslogiken (Orientierung an Recht versus



Zweckmäßigkeitsorientierung)<sup>307</sup>, die, jeweils aus ihrem Kontext heraus verständlich, nicht immer leicht zusammenpassen. Vorschläge, die beispielsweise eine engere Beteiligung der StA bei der Bildung und insbesondere Auflösung von Ermittlungskommissionen vorsehen, oder auf eine Nachbesprechung zwischen StA und Polizei bei umfangreichen Verfahren verstärkt einfordern, gehen genau in die Richtung einer notwendigen vertrauensvollen Zusammenarbeit<sup>308</sup>, die gegenseitigen Respekt vor der Arbeit des Anderen zur Voraussetzung haben sollte. Diese Aufgabe geht in ihrer Bedeutung über den Modellversuch hinaus. Doch dürften diese Befunde, die eine detaillierte und fallbezogene, differenziertere Analyse nicht ersetzen können und wollen, ein weiter Anstoß hierzu sein.

Zeit ist nicht zu verlieren. Da zu vermuten steht, dass der polizeiliche Erfolg (Zielerreichung) auch von der Optimierung der Schnittstelle zur Staatsanwaltschaft abhängt (und deren Arbeitsbelastung wie gerichtlicher Erfolg mit von der Qualität der Polizeiarbeit) sind die Polizeibehörden aufgerufen, ihre strategischen wie operativen Prozesse soweit wie möglich bis zum Ende der Prozesskette fortzuschreiben. Die Binnengrenze ist zwar die formaljuristische Begrenzung, die inhaltliche ist sie nicht. Wer den größtmöglichen Erfolg will, wird weiter und intensiver nach gemeinsam getragenen Lösungen suchen.

### 6.6.3 Zwischenfazit

Die durch den Modellversuch verstärkte Zusammenarbeit zwischen den beiden Polizeibehörden und der Staatsanwaltschaft ist ein Erfolg für sich. Die nicht immer einfache Beziehung zueinander wird dadurch auf eine rationalere Basis gestellt und bietet einen hervorragenden Ausgangspunkt für weitere Verbesserungen. Die wichtigste Erkenntnis ist wohl, dass die Perfektionierung strategiegestützte Prozesse nicht an der Behördengrenze aufhören darf, sofern die eigene Effektivität und Effizienz von der Arbeit desjenigen auf der anderen Seite mit abhängt. Soll beispielsweise die Zahl der „Rückläufer“ aus der Staatsanwaltschaft reduziert werden, muss mit dem nächsten „Abnehmer“ dieser diesbezüglichen Leistung gesprochen werden. Da zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft aufgrund unterschiedlicher Kulturen und Handlungslogiken systematische Differenzen bestehen, helfen nur Vereinbarungen über Qualitätsindikatoren bzw. Absprachen zu bestimmten Verfahrensabläufen weiter.

In beiden Behörden konnten erste Bewegungen zum Positiven erreicht werden, in Köln noch eher als in Aachen, doch ist der flächendeckende Erfolg bislang ausgeblieben. Unterschiede zu den Referenzbehörden ergeben sich nicht in einem markanten Ausmaß, aber wenn, fallen sie alle zugunsten der Modellbehörden aus. Eine der wichtigsten Erkenntnisse war des Weiteren, dass dann und vor allem dann wenn die Staatsanwaltschaft über den Modell-

---

<sup>307</sup> Vgl. Bülls, a.a.O., S. 495.

<sup>308</sup> Vgl. Bülls, a.a.O., S. 498.

versuch ausreichend informiert war, die Leistung der Polizei auch besser eingeschätzt wurde. Vermutlich korrespondierte das bessere Verständnis mit geführten, konkreten Gesprächen. Die Zusammenarbeit zwischen beiden Seiten würde sicherlich durch die Einsicht gestärkt, dass eine intensivere Kooperation beiden große Vorteile durch eine Arbeitsentlastung bringen könnte *und* für beide größere, befriedigendere Arbeitserfolge in sich birgt, wie es zum Beispiel die Kooperation bei der Intensivtäterbekämpfung andeutet. Das, was wir hier sehen, hat sicherlich eine NRW-weite Bedeutung und sollte zeitnah in entsprechende Gesprächsformen gebracht werden.

## 6.7 Abschließende Würdigung

Die empirischen Analysen haben ein facettenreiches Bild der Auswirkungen des Modellversuches auf interessierende Sachverhalte gegeben. Werden die einzelnen Befunde zu einem Bild zusammengefügt, so ist abschließend festzustellen, dass die Änderung der Führungsstruktur für die Modellbehörden erfolgreich verlaufen ist.

Die strategische Ausrichtung und Führung der Behörden ist zweifelsfrei durch diesen Modellversuch erst nennenswert ermöglicht worden und hat eine Ausprägungstiefe erreicht, die die oberste Behördenspitze mit der Arbeit der Basisorganisationseinheiten verbindet. Die organisatorischen Veränderungen, die mit dem Schlagwort „Direktionsmodell“ umschrieben werden können, sind das hierfür notwendige Vehikel. Ohne eine ergebnisorientierte Bündelung von Fachverantwortlichkeiten in den Direktionen und ohne die integrative Verzahnung durch die Leitungskonferenz, unterstützt durch die Leitungsassistenten, wäre dies vorher kaum vorstellbar und vor allem nicht zu realisieren gewesen. Die praktischen Erfahrungen beider Polizeipräsidien sprechen hier eine deutliche Sprache. Die Lehre, die daraus zu ziehen ist, ist aus organisationswissenschaftlicher Sicht nicht neu, aber und gerade deshalb gültig: Eine strategische Führung einer Polizeibehörde scheitert oder verschenkt immense Potenziale, wenn die Organisationsstruktur die strategische Absicht der Organisationsspitze unzureichend transportiert und absichert. Eine Organisationsstruktur soll gemeinhin der Strategie folgen. Gilt die Organisationsstruktur als gesetzt, bleiben die strategischen Möglichkeiten limitiert.

Hervorragend lässt sich dies an der Verkehrsunfallbekämpfung demonstrieren. Im Einklang mit vielen gegenwärtigen Stimmen haben die Modellbehörden Aachen und Köln die Verkehrsunfallbekämpfung gleich zu Beginn als eine ihrer polizeilichen Kernaufgaben definiert. Damit ist die Gründung der Direktion Verkehrsunfallbekämpfung aus übergeordneter Sicht bereits eine strategische Entscheidung darüber, wo Kräfte gebündelt und Ressourcen co-prioritär verwandt werden und wie ein Erfolg der Polizeiarbeit zukünftig sicherzustellen ist. Hier folgt die Organisationsstruktur mit der Herausbildung einer neuen Organisationseinheit (Direktion) der Behördenintention und stellt damit, stra-

tegisch gewollt, die Verkehrsunfallbekämpfung der Kriminalitätsbekämpfung in den Augen des Betrachters im Prinzipiellen gleich. Behördenweite Schwerpunkte werden dann nach gemeinsamer Diskussion in der Leitungskonferenz verbindlich, inklusive notwendiger Unterstützungsleistungen der anderen Direktionen, festgelegt. Die Herausbildung einer ergebnisorientierten Fachdirektion mit umfassender fachlicher Zuständigkeit erleichtert es nun wiederum ausgesprochen, aus der denkbaren Vielzahl von verkehrlichen Schwerpunktsetzungen diejenigen Maßnahmen koordiniert und qualifiziert einzusetzen, deren Folgen als besonders erfolgskritisch beurteilt werden. Nirgends wird eine Neuerung auf Direktionsebene so positiv von allen Beteiligten gesehen wie in diesem Fall. Im Kern ist die Korrespondenz von Behördenintention und Umsetzung auch für die anderen Kerngeschäftsfelder gelungen. Dies heißt nicht, dass sich alle ursprünglich einmal gewünschten Erfolge auch messbar bereits auf der operativen Ebene eingestellt haben.

Sehen wir von der Verkehrsunfallbekämpfung einmal wieder ab und ordnen die Strategie-Prozess-Entwicklung allgemeiner ein. Beide Modellbehörden haben inzwischen einen Stand erreicht, der die Einführungsphase hinter sich gelassen und die der frühen Etablierung erreicht hat. Der Wert des Erreichten erschließt sich nur, wenn der schwere und steinige Weg dorthin angesprochen wird. Beide Behörden mussten die Erfahrung machen, dass eine begründete Idee nicht zu einer automatischen Realisierung gelangt. Im Rahmen von Veränderungsprozessen sind es eben die Denk- und Verhaltensänderungen, die sich am schwierigsten gestalten. Meine Untersuchung hat gezeigt, dass – durchaus nicht ungewöhnlich – zunächst einmal bei den agierenden Führungskräften neue Handlungsmuster zu festigen sind. Die beteiligten Personen sind ja dieselben. Und natürlich musste sich auch der Behördenleiter auf die neue Situation einstellen: Konzipieren, motivieren, anschieben, nachhaken, Kritik einstecken, Frustrationen aushalten, Freude und Erfolg teilen. Authentizität ist bei allem unverzichtbar. Transformation wird zur eigenen Aufgabe. Deshalb bedurfte es auch in den Modellbehörden angereicherter Rollenbilder, vieler Gespräche und Selbstreflexionen, um dort zu stehen, wo man vielleicht seit der Jahreswende steht: auf recht gesichertem Boden. Die Evaluation konnte diesen nie gradlinigen Prozess recht gut verfolgen.

Organisatorische Reibungsverluste sind mit einer Neuorganisation nicht aus der Welt geschafft, nach einem anfänglichen, normalen Anstieg allerdings wieder vergleichsweise unauffällig, in manchen Bereichen unter dem Ausgangsniveau. Dass es sie in Organisationen immer gibt, darf nicht verschwiegen werden, sollte aber nicht gegen den Modellversuch an sich ins Feld geführt werden. Dies hieße, Gewichte umzudrehen. Wer hier etwas ganz anderes erwarten würde, sähe die Fakten des Veränderungsmanagements, sowie wir sie weitflächig beobachten, nicht auf seiner Seite. Veränderungen dieses Ausmaßes sind grundsätzlich nicht von Begeisterungstürmen begleitet und eine schöne, neue Welt wird damit auch nicht geschaffen. „Maßnahmen der Orga-

nisationsänderung werden von Mitarbeitern – hier bilden die Polizeibeamten keine Ausnahme – in der Regel negativ bewertet und mit Widerstand beantwortet<sup>309</sup>. Auch muss man zur Kenntnis nehmen, dass Polizeibehörden nicht die Möglichkeiten wie privatwirtschaftliche Organisationen haben, eine Veränderung zu steuern (z.B. kurzfristige, positive Anreize zu setzen).

Langfristig kann möglicherweise die vergleichsweise stärkere kooperative Orientierung des Direktionsmodells ein interessanter Anreiz für FK und MA sein. Denn dadurch wird tendenziell eine Professionalisierung der Arbeit befördert und der Tatsache Rechnung getragen, dass ein „altertümlich-autoritäres Erscheinungsbild [...] für einen großen Teil der Bediensteten heute nicht mehr einem wünschenswerten Berufsverständnis [entspricht]“<sup>310</sup>. Diese Möglichkeit, die die Strukturen bieten, müssen allerdings entsprechend umgesetzt werden, sowohl von den Führungskräften, die das Potenzial ausschöpfen lassen, als auch von den MA, die den Zugewinn an Möglichkeiten dann auch annehmen.

Auch hat die Untersuchung keine Befunde darüber geliefert, dass die vielfach geäußerte Befürchtung einer „Versäulung“ durch das Direktionsmodell tatsächlich befördert würde<sup>311</sup> und damit wieder eine Situation eingetreten sei, die eine Aufteilung der Polizeiorganisation in Schutzpolizei, Kriminalpolizei und V(erwaltung) entspräche. Die damalige Trennung war ja ein zentrales Motiv zur Integration der Bereiche S und K unter der einheitlichen GS-Zuständigkeit inklusive des übergreifenden Abteilungsstabes und der Struktur der Polizeiinspektionen. Bei genauerem Hinsehen ist die heutige organisatorische Lösung eine vollkommen andere. Es gibt nicht nur mehr verantwortliche Einheiten, sondern auch eine klare, gesamtbehördliche strategische Orientierung und vor allem eine Fülle von strukturellen Maßnahmen, die eine Integration befördern.

Der Königsweg der Integration ist stets die verbindende praktische Tätigkeit, die institutionell abgesichert werden muss. Genau dies wird im Direktionsmodell konsequent berücksichtigt. Hier ist ein deutlicher Vorsprung gegenüber der Altorganisation zu erkennen. Denn es wäre ja eine Verklärung der Vergangenheit, anzunehmen, dass Bereichsegoismen nicht vorgelegen hätten. Unabhängig von der Betrachtung des Vorzustandes sollte eine Organisation immer versuchen, eine gesunde Mischung aus kompetitiven und kooperativen Vorgehensweisen zu pflegen.

<sup>309</sup> Bornewasser, M./Krense, T. (2005) Organisationsänderung für mehr Qualität in der polizeilichen Arbeit (Teil I). In: Die Polizei, 96 (9), S. 250. Dies ändert sich im Übrigen dann, wie aus der einschlägigen Forschung wissen, wenn der Leidensdruck extrem hoch ist und eine krisenhafte Situation erkannt wird. Am schwierigsten sind Veränderungen dort, wo es eigentlich noch recht gut läuft, aber bereits von der Führung abzusehen ist, dass es nicht so bleiben wird (ein so genanntes proaktives Veränderungsmanagement).

<sup>310</sup> Aden, H. (1998) Polizeipolitik in Europa, Opladen, S. 124.

<sup>311</sup> Siehe auch Lange, H.J./Schenck, J.C. (2004) Polizei im kooperativen Staat, Wiesbaden, S. 320 ff.

## 7. Handlungsempfehlungen

Abschließend gebe ich nach einer kompakten, summarischen Bewertung des Direktionsmodells und seiner Bewährung ausgewählte Handlungsempfehlungen für die weitere Optimierung der Führungsstruktur der beiden Modellbehörden. Diese basieren auf den Erfahrungen und Einsichten, die eine unbefangene, theoretisch fundierte und breit angelegte empirische Untersuchung geliefert hat. Gespiegelt, präzisiert und erweitert werden sie durch organisationswissenschaftliche sowie organisationspraktische Erkenntnisse. Meine Beurteilungen sind dabei von der begründeten Überzeugung getragen, dass Polizeibehörden zweifelsfrei eines besonderen, die spezifischen Eigenheiten dieser Organisation berücksichtigenden Blickes bedürfen. Polizeiorganisationen eignen sich nicht für Vereinfacher. Die sie tragenden Menschen haben sich für eine sehr deutlich konturierten Beruf entschieden, der viele Folgefestlegungen, teilweise bis in die private Lebensführung hinein, nach sich zieht. Dies bewirkt, oftmals stärker als in anderen Organisationstypen, eine erklärbare Selbstbezüglichkeit. Dennoch ist die Organisation Polizei und ist der Einzelne, der in dieser Organisation arbeitet, nicht so speziell und nicht so verschieden, dass Lernen von anderen Organisationen ausgeschlossen wäre. Die immer wieder gehörte Äußerung „bei uns ist alles anders“ stimmt also in dieser Absolutheit nicht. Grundprinzipien des Organisationsgeschehens werden hier nicht außer Kraft gesetzt. Menschen werden auch hier geführt und möchten ihre Potenziale entfalten. Und auch eine Polizeibehörde kann sich nicht einfach von Abhängigkeiten zu übergeordneten Einheiten oder von Rücksichtnahmen auf gesellschaftliche Anspruchsgruppen befreien. Die Botschaft ist demnach eine andere: Nichts ist statisch - und bewährte Lösungen aus der Vergangenheit sind keine Gewähr für eine richtige Aufstellung zur Meisterung zukünftiger Herausforderungen. Für diejenigen Entscheidungsverantwortlichen, deren Interesse an einer Neuorganisation der Binnenstruktur von Polizeibehörden über den Modellversuch Aachen und Köln hinaus reicht, werde ich in Ergänzung und an geeigneter Stelle einige weiterführende Hinweise geben, die für eine gelingende Organisationsgestaltung als erfolgskritisch anzusehen sind. Ein Anspruch auf Vollständigkeit besteht natürlich nicht.

### 7.1 Grundstruktur Direktionsmodell

Das Direktionsmodell ist nachvollziehbar konzipiert und hat sich in seiner Grundstruktur empirisch bewährt. Es findet eine konsequente Konzentration auf das polizeiliche Kerngeschäft statt – dies bereits bei der zentralen Strukturentscheidung und dort auf der dafür vorgesehenen hierarchischen Ebene. Die Direktionen sind eine transparente Widerspiegelung dieser Kernaufgaben und der hierfür notwendigen Unterstützungsleistungen. Durch die Direktionsbildung wird das Verhältnis zwischen Kern- und Unterstützungsgeschäft angemessen zum Ausdruck gebracht. Die Bündelung von organisationsweiter Fach- und Ergebnisverantwortlichkeit in der jeweiligen Direktion ist problemangemessen. Die gefundene Gestaltungslösung ist mit Erfahrungen aus anderen, an Effektiv-

tät und Effizienz interessierten Organisationen gut in Deckung zu bringen. Das Polizeigeschäft wird trotz fachlicher Spezialisierung als gemeinsame Aufgabe unter einer einheitlichen Leitung begriffen.

Die strategische Steuerung ist einfacher und nachhaltiger als im Zweiteilungsmodell gewährleistet. Dies erschließt sich u.a. dann, wenn strategische *Planung und Umsetzung* als eine Einheit begriffen werden. In der Altorganisation war die konzentrierte Arbeit mit *querlaufenden*, für alle Einheiten verbindlichen Behördenstrategien und damit verbundenen organisatorischen Prozessen durch eine zu große Zersplitterung von zusammenhängenden Aufgaben und faktisch schwer zu koordinierenden, verteilten Zuständigkeiten bei Vermengung von Stabs- und Linienaufgabe erschwert. Eine hierauf zugeschnittene Führungsstruktur gab es nicht. Dieses verbindlich strategisch orientierte Denken wurde durch den Modellversuch ermöglicht, entwickelt und forciert. Beide Modellbehörden haben Schwerpunkte gesetzt, die prioritär verfolgt wurden. Beispielsweise haben sie mit mehr Energie als zuvor ihr Augenmerk auf die bürgernahe Bezirksdienstarbeit gerichtet, diese aber mit einer brennpunkt-, angstraum- oder täterorientierten Schwerpunktarbeit kombiniert. Durch organisatorische Veränderungen haben sie die Voraussetzungen für die hierfür notwendigen flexibleren Einsätze auch über Ressortgrenzen hinweg geschaffen. Die Flexibilität wurde auch durch die Bildung größerer Einheiten erreicht, nicht nur im Bezirks-/Schwerpunkt- bzw. Betreuungsdienst, sondern auch durch die Zusammenlegung von Kriminalkommissariaten oder Verwaltungsstellen, die übergreifende Bündelung von Verkehrsaufgaben in einer Direktion oder durch Poolbildung. Stärken um 30 Personen und mehr unter einer Leitung sind keine singuläre Erscheinung<sup>312</sup>.

Die Leitungskonferenz (LEIKO), unterstützt von der Leitungsassistenten, fungiert als strategische Klammer, die die Behördenstrategie unter Letztverantwortung des Polizeipräsidenten formt und eine inhaltliche Verzahnung direktionsübergreifender Ausrichtungen unter Zurückdrängung allfälliger, sachlich unmotivierter Blockadepositionen gewährleistet. Durch die Verbreiterung der Verantwortung auf Direktionsebene hat die Abhängigkeit von der „Funktionsfähigkeit“ einzelner Personen abgenommen, da „Störungen“ transparenter werden und damit ein größerer normativer Druck besteht, zusammenzufinden. Und in der Tat lassen sich nach der für neu gebildete Gruppen typischen Findungs- und Verlaufsphasen nun sehr sachliche, rational geprägte Diskussionen beobachten, die eine neue Qualität des gegenseitigen Verstehens und der Gewährung von Unterstützung erreicht haben. Des Öfteren außerhalb, aber auch gelegentlich intern artikulierte Versäulungsbefürchtungen liegen damit gerade bei der Behördenspitze nun nicht vor. Ganz im Gegenteil: Es ist eine passende Kombination

---

<sup>312</sup> Derart große Führungsspannen müssen hinsichtlich ihrer Funktionalität regelmäßig überprüft werden. Dabei geht es meistens weniger um die Fachlichkeit, als um Feedback-Gespräche und Unterstützungsleistungen durch bzw. des Vorgesetzten, auch im zwischenmenschlichen Bereich. Die Anforderungen an den Vorgesetzten als Führungskraft steigen.

aus der Möglichkeit, „seine“ Fachinteressen deutlich zu vertreten, und der Notwendigkeit, bei der Realisierung wechselseitig auf Unterstützung angewiesen zu sein. Zudem sind mögliche negative Auswirkungen, auf die eine Organisation strukturell vorbereitet sein muss, ähnlich wie bei einer risikogestauten Finanzanlage, *ceteris paribus* vermindert. Organisationen müssen bestrebt sein, sich von dem Einfluss einzelner möglichst unabhängig zu machen, auch wenn alle wissen, dass agierende Personen eine Organisation mit prägen. Aber Organisationsstrukturen unterscheiden sich nun einmal danach, inwieweit sie Wahrscheinlichkeiten beeinflussen, so dass beispielsweise Störungen vermieden und Eigenverantwortung gefördert wird.

Verzahnung finden aber auch durch weitere, regelmäßige Arbeitskonferenzen statt (z.B. operativ orientierte Direktionskonferenzen), die fachliche Abstimmungen sichern und das gegenseitige Verständnis fördern. Die Modellbehörden nehmen zudem bis zum heutigen Tag eine Fülle von weiteren kleineren oder größeren Prozessveränderungen vor, die teilweise an beiden Standorten parallel entstanden sind (wie das ServiceCenter in Köln oder das ComCenter in Aachen oder die beidseitig installierten Daten- und Informationszentren)<sup>313</sup>. Dies zeugt von einer Art Sogwirkung, die einmal freigesetzte, kreative Kräfte entfalten und zu fast absehbaren, systemkompatiblen Folgeentwicklungen führt. Im Einzelnen hätten viele der nachgelagerten Veränderungen theoretisch auch vorher realisiert werden können, doch wären diese dann recht isoliert und unverbunden geblieben. Zu oft war der Ausspruch zu hören: „Das hätte früher so nicht funktioniert“. Theoretisch ist immer vieles möglich. Fakt ist, dass es diese Prozessverbesserungen so nicht gab. Organisationsstrukturen unterscheiden sich eben auch danach, wie stark sie Initiativen anregen und ermöglichen. Da die Modellstruktur verstärkt auf Eigenverantwortlichkeit aller Organisationseinheiten im Rahmen übergeordneter Behördenschwerpunkte setzt und dabei querlaufende Prozesse über verschiedenste Organisationseinheiten einzieht, ist systematisch mehr Freiraum für eine gelenkte Selbstentwicklung gegeben. Bewirken diese latenten Anreize eine Motivation zur Verbesserung bei den Bediensteten, was allerdings auch bei den Modellbehörden keinesfalls, wie die Befunde zeigen, *per se* garantiert ist, greifen Neuerungen Raum. Die Binnengrenze der Organisation wurde bei den angestrebten Verbesserungen, um die allgemeinere Beurteilung abzuschließen, im Modellversuch durch jeweils spezifisch gebildete Sicherheitskonferenzen (Präventionsrat<sup>314</sup>) und durch eine engere Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft überschritten.

Den Modellbehörden ist es nachweislich gelungen, in den oben geschilderten Art und Weise zu denken und zu handeln. Der steinige Weg ist eingeschlagen und ein gutes Stück gegangen, aber er ist noch nicht zu Ende. Widerstände gab und gibt

<sup>313</sup> Hierbei handelt es sich um telefonische Anlaufstellen für Bürgerinnen und Bürger. Mehrheitlich werden deren Anliegen unmittelbar ohne Weiterschaltung beantwortet. Damit sollen die operativen Einheiten entlastet werden. Dies setzt einen sehr kleinen Anteil von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten, die den Dienst versehen, voraus.

<sup>314</sup> PP Aachen. Dient der Zusammenarbeit zwischen der Stadt AC und dem PP.

es, vermeidbare wie unvermeidbare, aber ohne sie sind substantielle Veränderungen in Organisationen kaum zu denken. Das Schrifttum hierzu füllt Regale. Die FK sind diesem Prozess mehrheitlich intensiver verbunden als die MA, auch wenn es strenge Befürworter und Gegner der Veränderung nahezu überall gibt. Die Wertschätzung ist zwischen den Direktionen nicht gleich verteilt. Somit sehen wir disparate Entwicklungen, je nachdem, wohin wir schauen. Dennoch folgt aus der Evaluation klar, mit dem Direktionsmodell fortzufahren. Es besteht die begründete Hoffnung, dass Idee und Umsetzung noch weiter zusammenfinden und sich dies in entsprechenden Leistungsausweisen nachhaltig niederschlägt. Ausgewählte Einzelheiten und hiermit in Verbindung stehende Folgen werden jetzt anschließend besprochen.

## 7.2 Direktion Verkehrsunfallbekämpfung

Einer besonderen Erwähnung bedarf in diesem Zusammenhang die Gründung der Direktion Verkehrsunfallbekämpfung. Sie ist, was die strategische Arbeit einer Behörde in einem hochbedeutsamen Feld der Polizeiarbeit betrifft, ein gewaltiger Sprung nach vorn. Die fachliche Zusammenführung aller hiermit verbundenen Aufgaben ist organisationstheoretisch sinnvoll. Die bisher geleistete Arbeit vermag zu überzeugen und wird fast ausnahmslos, auch von den dort arbeitenden FK und MA, hoch geschätzt. Erstmals besteht eine ergebnisbezogene, behördenweite Fachverantwortung, die Raum für gezielte Qualitätssteigerungen auf sachlichem wie personellem Niveau bietet. Beispielsweise wird das Unfallgeschehen nun permanent mit Spezialaufträgen des Direktionsleiters versehen und analysiert. Parallelauswertungen in den Polizeiinspektionen sind obsolet und das Ausmaß der Verfolgung von Verkehrsaufgaben wird nicht mehr in das (relative) Belieben einzelner Polizeiinspektionen gestellt, deren Leiter ob ihrer Mehrfachverantwortung immer Konkurrenzaufgaben bei einer bestehenden Ressourcenzuteilung mitzubedenken hatten. Die Nutzung neuer und teurer Technik ist zudem leichter zu verantworten. Nicht zu unterschätzen ist auch der gezieltere Erfahrungsaustausch über die Behördengrenze hinweg. Die Rückmeldungen der Kommunen sind unter Benennung spürbarer Verbesserungen in der Zusammenarbeit und im Effekt sehr positiv, wobei eine besondere Betonung auf die eindeutige Ansprechbarkeit, die gesamtstädtische/überregionale Sicht und der Hochrangigkeit des polizeilichen, für Verkehrsangelegenheiten zuständigen Ansprechpartners liegt, der aufgrund seiner Position nun verbindlich in die eigene Behörde hineinwirken kann<sup>315</sup>. Die Etablierung dieser Direktion ist vollkommen unstrittig, besitzt Vorbildcharakter und steht im Einklang mit der anderenorts gemessenen Wertschätzung dieser Arbeit bei den Bürgerinnen und Bürger. Ich empfehle be-

---

<sup>315</sup> In den Interviews wurde allerdings die generelle Sorge artikuliert, dass die Kommunen je länger desto mehr politisch gewollte Rückzüge der Polizei mit selbst immer begrenzter werdenden Kräften aufzufangen hätten. Freiwillige Leistungen der Polizei wären dann aufgrund deren Ressourcenverwendungsdruck (aus deren Sicht wiederum verständlich) perspektivisch wohl kaum zu erwarten. Siehe hierzu grundsätzlich auch: Lange, H.J. (1998) Sicherheitskooperationen und Sicherheitsnetzwerke in der eingreifenden Verwaltung – Zum Verhältnis von Polizei und Ordnungsverwaltung. In: Lenk, K./Prätorius, R. (Hg.): Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit, Baden-Baden, S. 82-93.



ständig zu prüfen, ob diese kleinste Fachdirektion angesichts der großen Akzeptanz und gesellschaftspolitischen Bedeutung der Verkehrsunfallbekämpfung ressourcien höher zu gewichten ist.

### 7.3 Direktion Kriminalitätsbekämpfung

Die Fortführung der Direktion Kriminalitätsbekämpfung steht ebenfalls außer Frage. Die bereits in der ZKB wahrgenommenen Aufgaben werden hier nur konsequenter fortgeschrieben. Die Bildung größerer Einheiten (z.B. die Reduktion von 22 auf 18 KK im PP Aachen) erhöht die Flexibilität. Für die vorgenommene Inkorporation der regionalen Kriminalkommissariate wiegen die angeführten Argumente auch im Nachhinein betrachtet schwerer. Die Zukunft der Kriminalitätsbekämpfung in der Region liegt jetzt in einem integrierten Denken und Handeln über die Direktionsgrenze hinweg. Die Modellbehörden konnten viele Beispiele geben, wie selbstverständlich die geplante und spontane Kooperation in der Kriminalitätsbekämpfung inzwischen geworden ist. Die Führung dieser Direktion ist angesichts der gewonnenen Verantwortung über die regionalen Kriminalkommissariate gut beraten, die regionale Fachkompetenz in der Kriminalitätsbekämpfung im gleichen Umfang wie die manchmal als etwas „spannender“ eingestuften Spezialdelikte auszubauen. Das Bild der Polizei wird immerhin zunächst vor Ort geprägt. Dies bedeutet in erster Linie die Verbesserung der Kommunikation zu den Polizeiinspektionen und die weitere Homogenisierung des nicht immer gleichverteilten Fachwissens durch gezielte Fortbildungsmaßnahmen. Und in zweiter Linie, aber mit hohem Symbolwert, die Platzierung von guten Kräften auch in der Region. Dies gilt natürlich für Flächenbehörden im Besonderen. Wer eine noch größere Flexibilität innerhalb der Direktion K wünscht, sollte angesichts recht ungleich verteilter Auslastungen auch überlegen, ob und inwieweit durch die Rückbesinnung auf Schlüsselkompetenzen zur Kriminalitätsbekämpfung (z.B. Vernehmungen) die Verwendungsbreite des heute eingesetzten Personals über die jeweilige KK-Grenze hinaus erhöht werden könnte.

### 7.4 Direktion Zentrale Aufgaben

Betrachten wir die gegenwärtige Direktion „Zentrale Aufgaben“, so fällt ihr Hybridcharakter in der Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben (Zentralinspektion/Dezernat 1 und 2), der Ausübung allgemein verwaltungsbezogener Tätigkeiten (Zentralinspektion/Dezernat 3)<sup>316</sup> und teilweise darstellungs- und kommunikationsbezogener Aufgaben der Polizeiarbeit auf (Dezernat 4 in Köln). Zwischen diesen Bereichen gibt es kaum organisatorische Synergien. Sie funktionieren in sich und für sich geschlossen. Dies zeigen auch die Befunde aus der Befragung und aus den geführten Interviews sehr klar. Die Schnittstellen zu den anderen Direktionen sind für die einzelnen Organisationseinheiten im Regelfall bedeutsamer als die Schnittstellen untereinander (Ausnahme beispielsweise bei

<sup>316</sup> In AC zusätzlich noch der Polizeiärztliche Dienst (PÄD).

einer BAO für die Zentralinspektionen/Dezernate 1 und 2). Die verbale Klammer „Unterstützung in einer Querschnittsfunktion“, die eben auch zur Bildung dieser Direktion mit beitrug, sucht noch nach einer durchschlagenden inhaltlichen Auffüllung. Dies überrascht bei strenger organisationswissenschaftlicher Betrachtung der bisherigen Ausgestaltung nicht. Analog zum anders ausgerichteten Tätigkeitsspektrum unterscheiden sich die Handlungslogiken des polizeilichen und des klassischen, verwaltungsbezogenen Bereichs. Die relevanten Bezugsgruppen sind andere, wohl auch die kulturelle Prägung. Zu bedenken ist beispielsweise, dass das Einsatzmanagement (Leitstelle) Polizeieinsätze *führt* und hier Anweisungskompetenz besitzt. Es prägt das polizeitypische Geschäft genau so wie die Lagebildführung, auf der weitere Tätigkeiten aufbauen. Die Bewirtschaftung finanzieller Ressourcen oder die Entwicklung von Personalkonzepten haben eine andere Tagesaktualität und verlangen anders gelagerte Fachkompetenzen.

Die hohe Unabhängigkeit der Dezernate (Zentralinspektionen) voneinander führte allerdings auch zu keiner dysfunktionalen Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit durch die jeweils anderen Einheiten. Im Fokus der Diskussion in dieser Direktion stand bislang das polizeiliche Einsatzgeschäft. Diese für die Polizei nach innen und außen erfolgskritische Arbeit ist bei den Modellbehörden hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit auf unverändert hohem Niveau geblieben. In Ergänzung sind mehrere Punkte erwähnenswert. Erstens, organisationssystematisch sind die einsatzbezogenen, ehemaligen Einsatzführungsanteile des Stabes in die Allgemeine Aufbauorganisation (AAO), also die Alltagsorganisation, aufgenommen. Zweitens sind die Polizeisonderdienste aufgrund der Direktionsgröße immer verfügbar und die Bereitschaftspolizei muss nicht mehr zu ungünstigen Zeiten einspringen. Drittens war die Abwesenheitsvertretung des Polizeipräsidenten durch den Leiter dieser Direktion, sicherlich erleichtert durch die umfassende Kenntnis des tagesaktuellen und geplanten Einsatzgeschäftes, im besten Sinne unauffällig.

Neben diesen positiven, ergänzenden Feststellungen war es für die Modellbehörden hier das wichtigste Ziel, auf dem vorhandenen Niveau zu bleiben. Dies gelang, insbesondere auch wenn die separate Prozessuntersuchung BAO in die Bewertung einbezogen wird. Für die integrierte, ehemals als Abteilung selbständig geführte Organisationseinheit Verwaltung/Logistik fallen positive Entwicklungen in der Fortbildung und in der Beschaffung auf. Darüber hinaus ist dieser Bereich doch während des Modellversuches recht unberührt geblieben. Nach der schwierigen Phase der Umstellung sollte jetzt mehr Zeit für die Entwicklung neuer Vorstellungen zur Verfügung stehen. Hiesige Entwicklungen stellen an die Führung doch zum Teil gravierend andere Anforderungen als an das polizeiliche Kerngeschäft. Angesichts wichtiger Aufgaben auf dem Feld der Finanzen, des Personals, der Organisation und des Rechts werden Qualifikation benötigt, die anderenorts klassischerweise durch Wirtschaftswissenschaftler oder Juristen wahrgenommen werden. Dies ist auch eine ernst zu nehmende Herausforderung für die Führung

dieser Direktion. „Verwaltet“ oder „geleitet“ wird in einem zeitgemäßen Verständnis hier nur noch am Rande, quasi als Minimumbedingung. Worum es geht, ist die vorausschauende, eigeninitiative Führung<sup>317</sup> dieses Bereiches. Dazu wird neben spezifischen, sich mehrheitlich nicht zu privatwirtschaftlichen Organisationen unterscheidenden erfolgskritischen Qualifikationen auch eine gezielte Aufmerksamkeit und immense Kraft benötigt. Es geht um nicht mehr und nicht weniger als eine Einheit zu Formen, die hocheffizient handelt und einem modernen Dienstleistungsverständnis folgend, das Kerngeschäft intelligent und verlässlich unterstützt.

In dieser Situation bestehen zwei Möglichkeiten. Ist man der Auffassung, dies auch innerhalb der bisherigen Direktion „Zentrale Aufgaben“ leisten zu können, mag man die jetzige Form beibehalten. Eine Beibehaltung ist trotz der geschilderten Suboptimalitäten möglich, da diese Direktion in ihrer Leistungsabgabe unauffällig funktioniert und konkret nicht zu befürchten steht, dass sich dieser Zustand ändert. Denkt man aber, dass diese Minimumgrenze einer erfolgreichen Arbeit zu wenig ist und dass man – auch angesichts vernehmbarer kritischer Stimmen innerhalb der operativ polizeilichen Arbeit zur Bewertung des Modellversuches – die Wahrscheinlichkeit einer besseren Potenzialentfaltung durch eine Arbeit in einer jeweils eigenen Direktion erhöhen könnte, so sollte man diese Direktion als Gebilde auflösen und zwei Direktionen bilden. Ich empfehle dies.

Ich schlage als eine von mir präferierte *Option* die Bildung einer neuen *Direktion Einsatzunterstützung*, die sämtliche polizeiliche Querschnittsaufgaben der Polizeibehörde vereint, vor. Aus der jetzigen Direktion Zentrale Aufgaben gingen die Dezernate (Zentralinspektionen) 1 und 2 ein. Hinzu kämen die Bereitschaftspolizei sowie für das PP Köln als §4-Behörde<sup>318</sup> die Spezialeinheiten. Die Integration der einzelnen Einheiten lässt keine besonderen Schwierigkeiten erwarten. Für das eigentliche Einsatzmanagement sowie die Polizeisonderdienste ändert sich in der täglichen Form der Zusammenarbeit nichts. Die hier inzwischen etablierten oder gerade anlaufenden Informationsknotenpunkte, die ja u.a. der Unterstützung des polizeilichen Kerngeschäftes dienen, blieben in Anbindung und Funktion ebenso erhalten (alles Dezernat 1). Dies gilt ebenso für die Führungs- und Einsatzmittel. Die sprachliche Bezeichnung liefert bereits einen ersten Hinweis ihrer Aufgaben. Die einzelnen Tätigkeiten sind, wenn man sie genauer anschaut, sehr nah mit dem Einsatzgeschehen verbunden, sei es unmittelbar und vor allem mittelbar (technische Infrastruktur). Also liegt hier die wichtigste Schnittstelle. Zudem lassen sich die Tätigkeiten, die hier unter „Logistik“ ver-

<sup>317</sup> Zum Unterschied zwischen „Führung“ und „Leitung“ vgl. Weibler, J. (2001) Personalführung, München; Weibler, J. (2004) Führung und Führungstheorien. In: Schreyögg, G.; Werder, A. v. (Hrsg.): Handwörterbuch Unternehmensführung und Organisation, 4. Aufl., Stuttgart, 2004, 294-308.

<sup>318</sup> Erläuterung: Gem. § 4 der Verordnung über die Bestimmung von Polizeipräsidiien zu Kriminalhauptstellen (KHSt-VO) vom 17. Dezember 2002 sind die Polizeipräsidiien Bielefeld, Dortmund, Düsseldorf, Essen, Köln und Münster zuständig für die Erforschung und Verfolgung von Straftaten des expressischen Menschenraubs (§ 239a StGB) und der Geiselnahme (§ 239b StGB), wenn Täter bei Bekanntwerden der Tat Personen in ihrer Gewalt haben.

standen werden, gut abgrenzen<sup>319</sup>. Eine inhaltliche begründbare und organisatorisch systematisch vorteilhafte Eingliederung in diese Direktion entspräche möglicherweise nicht nur besser dem Selbstverständnis der MA, die der polizeilichen Arbeit einzelnen Aussagen zufolge verbundener sind als der verwaltenden<sup>320</sup>, sondern übte auch einen symbolischen Druck aus, strikt einsatzbezogen zu denken.

BP und SE behielten ihre formale und inhaltliche (Teil-)Autonomie aus Behördensicht, sind jedoch organisatorisch enger mit den für sie wichtigen Einheiten verbunden. Für das PP Köln bedeutet die Integration von BP und SE in die neu geschaffene Direktion Einsatzunterstützung eine Reduktion ihrer Direktionen von jetzt sechs auf fünf. Die Interessen der jetzigen Direktionen BP und SE sind dort, wo sie dem Einfluss der Behörde mit unterliegen (vor allem personalpolitische Entscheidungen, z.B. Beurteilungsrunden) dann automatisch in jedweder Beziehung an oberster Behördenspitze (LEIKO) vertreten. Für das PP Aachen würde eine weitere Direktion geschaffen, die aber das dortige Problem der unechten Direktion BP auffängt. Sollten perspektivisch Bedrohungslagen einmal eine andere Form der zentrierten Koordinierung von Einsatzkräften bewirken, stünde eine Direktion in den beiden Präsidien bereit, die sehr flexibel hierauf reagieren könnte. Wichtiger als dieser, für meine Empfehlung nicht ausschlaggebenden Aspekt, ist die leichtere Ansprechbarkeit und Sprachfähigkeit der Behörde für Fragen des Einsatzgeschehens. Der Direktionsleiter Einsatzunterstützung wäre aufgrund seiner umfassenden Information der erste (und vielfach letzte) Anlaufpunkt für interne oder externe polizeibehördliche Anfragen bzw. Anliegen – vorbehaltlich einer vorher grundlegend zu findenden Abstimmung mit dem Behördenleiter. Der Direktionsleiter wäre als gleichberechtigtes und vollwertiges Mitglied in der Leitungskonferenz vertreten. Die Abwesenheitsvertretung des PP läge, bis sich das Modell vollkommen eingespielt hat, zweckmäßigerweise weiterhin hier. Ansonsten ist die Vertreterfrage mit strategischen Überlegungen zu verbinden.

In der bislang dargelegten Option würde sich die Stellung der Verwaltung nur formal, und bis auf den abgegebenen Logistikteil nicht inhaltlich verändern. Rufen wir uns noch einmal die Funktion der Verwaltung in Erinnerung: Die Verwaltung erfüllt wesentliche Aufgaben zur Sicherstellung des polizeilichen Kerngeschäftes. Sie selbst zählt allerdings nicht hierzu. Sie hat eine unterstützende Funktion, die dann besonders wertschöpfend ist, wenn ihre Leistung passgenau auf das eigentliche Kerngeschäft abgestimmt ist (z.B. inhaltliche Entwicklung von Karriereverlaufwegen, Konzepte zum berufsbegleitenden Lernen). Die gegenwärtigen Aufgaben fokussieren sich auf die klassischen Bereiche Finanzen, Personal,

---

<sup>319</sup> Die Evaluation sah hier keinen spezifischen Prüfauftrag vor.

<sup>320</sup> Eventuell erklären sich die teilweise schlechteren Bewertungen zu einzelnen Fragen des Modellversuches ebenfalls hierdurch mit.

Recht, und Organisation. Die Bereiche werden zukünftig ihre Bedeutung behalten bzw. stärken<sup>321</sup>.

Wenngleich das Bemühen, möglichst viele der hier Beschäftigten Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamten dem operativen Dienst zuzuführen, auch aus Professionalisierungsgründen verständlich ist und – sofort startend – mittelfristig deutliche Erfolge zeigen sollte, ist aber davor zu warnen, eine „Nulllösung“ anzustreben. Zentrale Schnittstellen sind mit Gewinn durch Personen mit Erfahrung im polizeilichen Anwendungsfeld zu besetzen, um spätere Reparaturkosten nicht auflaufen zu lassen. Nicht umsonst arbeiten auch privatwirtschaftliche Organisationen, die Fehlallokationen von Ressourcen am stärksten von allen Organisationstypen vermeiden wollen, mit beschränkten, aber gezielten Personalaustauschprogrammen an relevanten Schnittstellen<sup>322</sup>. Ähnliche Überlegungen könnten auch hier greifen. Wer die Bedeutung des polizeilichen Kerngeschäftes betonen möchte und demnach die verwaltenden Einheiten primär als Unterstützungen hierfür begreift, wird dies möglicherweise auch sprachlich zum Ausdruck bringen wollen, indem er die Bezeichnung „Zentrale Dienste“ favorisiert. Damit würde eine Lösung gefunden, die sich vielfach in Organisationen etabliert hat, die ihre Kernbereiche auch aus bewusstseinsbildenden Gründen stärken möchten.

Mit Blick auf die Besetzung dieser Position ist festzuhalten, dass dies von der strategischen Zielsetzung der Behörde abhängig sein sollte<sup>323</sup>. Schauen wir uns die inhaltlichen Anforderungen einmal genau an, setzen diese mehrheitlich vor allem Fähigkeiten voraus (Personal, Organisation, Finanzen, Recht), die gemeinhin anderenorts vor allem einen wirtschaftswissenschaftlich versierten Manager wahrgenommen werden. So gesehen besteht durch diese organisatorische Option die Möglichkeit, hier – je nach Behördenstrategie – unterschiedliche Akzente zu setzen. Zu favorisieren ist später dann eine Lösung, die möglichst viele Qualifikationsmerkmale, wirtschaftswissenschaftliche wie juristische, in sich vereint. Eine Doppelqualifikation mit breitem Erfahrungsschatz in entsprechenden Führungspositionen wäre ideal.

---

<sup>321</sup> Im PP Köln tritt in Form des Dezernates 4 noch die Öffentlichkeitsarbeit hinzu (siehe aber die Ausführungen zum Strategie- und Kommunikations-Center).

<sup>322</sup> Beispielsweise zwischen Produzenten und Zulieferern.

<sup>323</sup> Es gilt: Juristisches Wissen ist in einer Polizeibehörde unerlässlich. Wo es zur Verfügung gehalten wird, unterliegt organisationswissenschaftlich betrachtet keinem Automatismus.

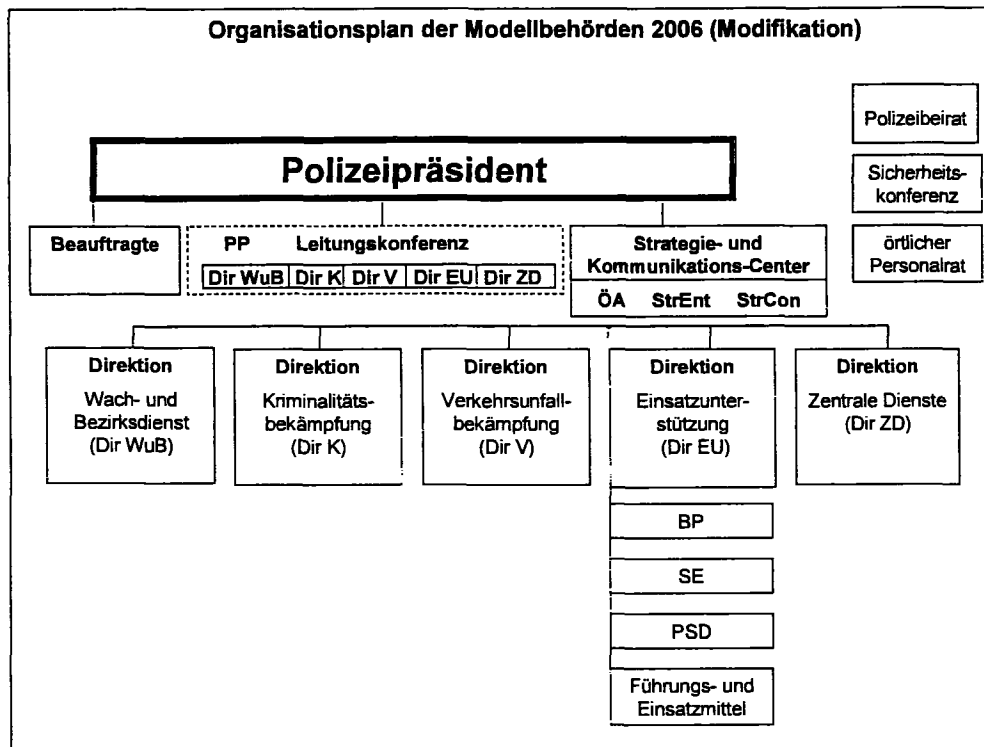


Abb. 5: Modifiziertes Direktionsmodell (AC ohne SE)

### 7.5 Direktion Wach- und Bezirksdienst (Polizeiinspektionen)

Die Direktion Wach- und Bezirksdienst bündelt die ehemals sehr eigenständig agierenden Polizeiinspektionen, die vormals im Status einer Unterabteilung auch formal eine herausgehobene Position besaßen. Die Integration unter eine einheitliche Leitung hat sich bewährt. Auch dieser Prozess, der in beiden Behörden kurz vor oder mit dem Modellversuch durch eine Konzentration auf eine geringere Anzahl von Polizeiinspektionen begleitet war, war kein leichter, ist aber in der Grundausrichtung ohne Alternative. Dies gilt insbesondere auch für den Wechsel in der Verantwortlichkeit für die Verkehrs- wie Kriminalkommissariate, sofern die Direktion K die regionale Kriminalitätsbekämpfung als gleichwertiges Ziel anerkennt und entsprechend handelt – beispielsweise das dortige Personal qualifikatorisch weiterentwickelt, deren Arbeit anreicht und nicht der latenten Gefahr unterliegt, die besten Leute in die Zentralkommission abzuführen oder ausschließlich dort zu konzentrieren. Bislang haben die MA des Wach- und Bezirksdienstes nicht überall gleichmäßig vom Modellversuch profitieren können und dies entsprechend artikuliert. Dies muss aber nicht so bleiben.

Die Polizeipräsidien Aachen und Köln haben beide den organisationstheoretisch richtigen wie organisationspraktisch möglichen Schritt vollzogen, die Organisation der Polizeiinspektionen den aktuellen Problemlagen anzupassen. Die erste Botschaft ist die strikte Trennung des Einsatzgeschäftes von der Bezirksdienstarbeit. Die zweite Botschaft ist die Weiterentwicklung der Bezirksdienstarbeit hin zu einer dezentralen schwerpunktorientierten Arbeit, ohne das persönliche Flair im Quartier zu verlieren. Damit erhält der zukünftige Bezirks- und Schwerpunkt-

dienst (oder Betreuungsdienst) *parallel* ein regional (Bürgernähe, Präsenz, Orts- und Milieukenntnisse) *und* funktional geprägtes Gesicht (Bildung anlass-, zielgruppen- und themenbezogener operativer Projektgruppen für Kriminalitäts- und VU-Bekämpfung bzw. für Gefahrenabwehr). Die dritte Botschaft ist die Formierung zu größeren Einheiten (leicht 15-25 Stellen z.B. im Extrem bis zu 40 Stellen bei einer Dienststellenvergrößerung), die eine viel gezieltere, weil spezifischere Steuerung bei wachsender Flexibilität in einem vorher nicht gekannten Ausmaß ermöglichen – fachinhaltlich wie ressourcien. Dies ist ohne Alternative.

Die Wege dorthin sind im Detail verschieden und hängen auch von der Größe und der Eigenart des jeweiligen Bezirks ab. In den untersuchten Modellbehörden konnte die organisatorische Gestaltung der Polizeiinspektion I (Köln-Mitte) als Großstadt-PI dabei den radikalsten Schritt vollziehen. Die gefundene Form ist sehr weit blickend. Im Rahmen einer integrativen Führungsstelle wird unter der Gesamtverantwortung des Leiters der Polizeiinspektion das Einsatzgeschäft vom Bezirksdienstgeschäft getrennt und einer jeweiligen Leitung zugewiesen. Die beiden Bereiche werden in sich optimiert. Die Beurteilung der in ihr wirkenden FK und MA und die Faktenlage ist derart überragend, dass die PI Mitte als ein Erfolgsmodell von wegweisender Bedeutung zu handeln ist. Es ist neben der Tatsache, dass es von einer aktiven und akzeptierten Führung vorgedacht und umgesetzt wird, deshalb so erfolgreich, weil es (1) Arbeitserfolge nach sich zieht, (2) für die nachweislich MA attraktiv ist und (3) kompatibel mit Behördenzielen, auch den ressourcien, ist. Die Reihenfolge meiner Auflistung ist dabei für die hervorragende Einschätzung der FK und MA nicht willkürlich. Mit Blick auf die Zukunftsfähigkeit möchte ich an dieser Stelle besonders die Poollösungen herausstreichen, die sowohl im PP Köln als auch im PP Aachen praktiziert werden. In der PI-Mitte bildet die dort höchst funktionale Dienstgruppe E einen solchen Pool mit Vorbildwirkung. Dies, weil dieser Pool Behördenziele mit Mitarbeiterzielen intelligent koppelt. Ich empfehle dringend, diese Struktur, die Einsatzaufgaben von Bezirks- und Schwerpunktaufgaben strikt trennt, sie aber dennoch gemeinsam denkt, und die den Bezirksdienst über Bezirksteams neu und höchst flexibel organisiert, weiteren Polizeiinspektionen anzubieten. Dort, wo das großstädtische Quartier verlassen wird, sind Modifikationen in der operativen Umsetzung aus geographischen Gründen notwendig. Beispielsweise wird dort die Anzahl bestehender Wachen nicht automatisch so zu verdichten sein, wie es in der PI-Mitte in Köln erfolgt ist. Einzelfallprüfungen sind notwendig. Ebenso sollte man prüfen, ob auch in der Fläche – wenn ja, unter welchen Bedingungen und mit welchen Konsequenzen für die Wachen – die in der PI-Köln-Mitte sehr erfolgreich agierende integrative Führungsstelle, bestehend aus PI-Leiter, Leiter Einsatz und Leiter Bezirks- und Schwerpunktdienst spielen kann.

Aachen arbeitet alternativ recht erfolgreich mit jeweils zwei Wach- und Bezirksdienstleitern in der Fläche und verzichtet bei sehr großer Führungsspanne auf

weitere Leitungsfunktionen<sup>324</sup>. Mit ihrem zeitlich und örtlich flexiblen, *gemeindeübergreifenden* Betreuungsdienst (Weiterentwicklung des ehemaligen Präsenzdienstes; als Poolmodell konzipiert) wird auch hier eine stark an strategischen Schwerpunkten orientierte Komponente eingebaut. Die Prüfung sollte für Detaillösungen stets ergebnisoffen erfolgen. Sehr wohl begründete und einsatzfähige Kriterien dafür liegen vor (Trennung von Einsatz- und Bezirksarbeit, Entlastung des Einsatzes von BAO-Lagen, Bestimmung der DGL-Stärke z.B. am polizeifachlich zu bestimmenden Niedrigstwertprinzip der Einsatzbelastung (nach DSM) oder alternativ an der aus DSM ermittelten durchschnittlichen Tageslast<sup>325</sup>, Poolbildung, neues Verständnis einer Bezirksarbeit). Recht deutlich werden doch dadurch gleichgerichtete Weichenstellungen in beiden Modellbehörden, die in eine stärker fokussierte PI-Arbeit münden<sup>326</sup>.

Des Weiteren passt die Aachener Lösung des regional verantwortlichen PI-Leiters sicherlich hierzu gut ins Bild. Wie in Köln ist der PI-Leiter auch dort aufgefordert, der Experte für seine Region zu sein, doch wird diese Verantwortung im PP Aachen stärker unterfüttert. Indem ihm durch den Geschäftsverteilungsplan die koordinierende Verantwortung zuerkannt wird, hat er Aufgabe und Berechtigung, Regiokonferenzen geschäftsführend zu organisieren. In diesen geht es schlicht und einfach um regional abgestimmte Vorgehensweisen zwischen verschiedenen polizeilichen Organisationseinheiten des eigenen Hauses und mit der auf Ortsebene mit der Polizei zusammenarbeitenden Behörden oder Gruppen. Damit ist die regionale Verantwortung formal und praktisch zu gewährleisten. Auch diese Lösung hat Vorbildcharakter. Ihre weitflächige Übernahme sollte ebenfalls sehr ernsthaft geprüft werden. So wie die LEIKO die Behörde von der Spitze aus integriert, verzahnt der PI-Leiter durch diese Befugnis die dezentralen mit den zentralen Einheiten am Ort des unmittelbaren Geschehens.

## 7.6 Leitungskonferenz

Die Leitungskonferenz ist offensichtlicher Ausdruck einer neuer Führungsphilosophie und markantes Zeichen der veränderten Führungsstruktur. Gebündelte

<sup>324</sup> Jährliche Überprüfungen, ob dies bei 30-40 Unterstellten trägt, sind notwendig. Alternative im Fall AC: Leiter Betreuungsdienst unterhalb des BD-Leiters im Kreis.

<sup>325</sup> AC und RE gehen DSM-gestützt so vor. Die Art des Pools, wiederum mit abhängig von der Konzeption der Dienstgruppen als flexible oder schichtstarre Lösung, kann bis zur Auflösung der Dienstgruppen an sich führen. Dies berührt dann wiederum das Verhältnis DGL und WDF.

<sup>326</sup> Die Einbindung der Einsatztrupps wurde in Köln und Aachen unterschiedlich gelöst. Köln beließ sie bei den PIs, Aachen unterstellte sie der Direktion K. Beides hat sicherlich ein Für und Wider. Von der Kölner Lösung wissen wir empirisch, dass sie angenommen wird. Die Aachener Situation wurde nicht in dieser Intensität untersucht. Wichtig so oder so ist, dass eine kritische Masse erreicht wird. Dadurch wird eine Schlagkräftigkeit gewährleistet, Lerneffekte werden ermöglicht und die regionale Verantwortung wird gestärkt. Um einer inadäquaten Verwendung der ETs vorzubeugen (einerseits Verfügungsmasse der PI, andererseits Verfügungsmasse K), sollten der LEIKO regelmäßig die Einsatzquote zur Bekämpfung der Straßensriminalität vorgelegt werden (z.B. AC: Steigerung der gebuchten operativen Kriminalitätsbekämpfung der ETs von 75% auf 86%), ersatzweise eine qualifizierte Aussage des Leiters ET. Dass Abstimmungen zwischen den PIs und der Direktion K erfolgen, sollte im Direktionsmodell selbstverständlich sein und findet jetzt auch statt – und zwar vielfach auch auf Sachbearbeitungsebene. Auch hier und da auftretende Konflikte werden aufgrund diverser Schilderungen als Regelfall dort gelöst.



Interessenartikulation, gesamtbehördliche Sicht und transparente Aufgaben-, Kompetenz- und Verantwortungszuweisung ergeben ein Bild, das sich an organisatorischen Effektivitätserfordernissen orientiert und sich organisatorischen Lösungen in anderen Sektoren annähert. Die Leitungskonferenz ist aber auch Ausdruck eines gewollten Miteinanders und eine informelle Abkehr von einem Anweisungsmodell. Die Einrichtung der Leitungskonferenz entspricht in geradezu vorzüglicher Weise zukunftssträchtigen Gestaltungslösungen für Organisation unter veränderten, d.h. nicht zuletzt weniger planbaren Umfeldbedingungen<sup>327</sup>. Wer diese eingeleitete Entwicklung, die von allen Beteiligten trotz noch nicht abgeschlossener Lernprozesse als Fortschritt erlebt wurde, beibehalten möchte, muss zwingend an dieser Grundkonstruktion festhalten. Ohne die Leitungskonferenz ist das Direktionsmodell praktisch nicht überlebensfähig. Fortschreibungen sind hier für den Moment nicht notwendig. Zusätzlich besteht die Option, den gegenwärtigen Status als eine Übergangsstufe zu einem präsidial verfassten Kollegialorgan – analog zu anderen Leistungsorganisationen – zu begreifen. An dieser Stelle soll diese Perspektive aber nicht vertieft werden. Sie ist, dies sei nochmals betont, nur eine im Vergleich zur Altorganisation zusätzlich und kostenfrei mitgegebene Option. Sie erhöht die Variationsbreite zukünftiger Adaptionen, ohne eine Belastung für das Heute darzustellen.

### 7.7 Strategie- und Kommunikations-Center des Polizeipräsidenten

Die polizeiliche Arbeit ist am besten in einer Stab-Linien-Organisation zu gewährleisten. Organisationssystematisch haben die Modellbehörden durch die Integration der Aufgaben des Führungsstabes in eine Direktion und die Zuweisung anderer, allgemeiner Stabstätigkeiten oder stabsähnlicher Tätigkeiten in die Linie die Allgemeine Aufbauorganisation (AAO) gestärkt. Damit ist man dem Ziel, möglichst viele Aufgaben in der AAO abzubilden, näher gekommen. Stabsanteile zu Lasten des „Außendienstes“ wurden nicht erhöht. Die Evaluation hat gezeigt, dass der „Verlust“ des ehemaligen Abteilungsstabes eine wichtige praktische Voraussetzung für die Umsetzung der Philosophie des Direktionsmodells gewesen ist und dass die dort stets hoch geschätzten Tätigkeiten, die Einsatzführung, weiterhin problemlos funktioniert. Allgemeine Stabstätigkeiten sind aber weiterhin notwendig. Auch der Polizeipräsident ist darauf angewiesen, auf beratende und entscheidungsunterstützende Einheiten zurückgreifen zu können. Dennoch hört man gelegentlich Sorgen, dass dies – wie andere Stabstätigkeiten auch – Unproduktivitäten Vorschub leisten könnte und zu einer Verminderung der Linienverantwortung führen würde. Diese Sorge ist mehr als berechtigt. Aber sie ist nicht durch die Stabstätigkeit als solche begründet, sondern durch ein unkontrolliertes Ausufer.

<sup>327</sup> Verteilte Autorität, beziehungsorientiertes Miteinander, dezentrale, d.h. hier direktionale (weniger regionale) Problemlösungsbeiträge, starke Betonung der Vernetzung und Integration, komplexere Rollenerwartungen; vgl. z.B. Child, J. (2006) Organization, Malden, S. 47.

Hierzu ist folgendes einordnend zu bemerken. Stäbe sind wertvolle und unverzichtbare Organisationseinheiten, die es den Entscheidungsträger ermöglichen, sich auf ihre ureigenste Aufgabe zu konzentrieren. Intelligent verankerte und zusammengesetzte Stäbe sind ein Aushängeschild leistungsorientierter Organisationen – bei privatwirtschaftlichen wie öffentlichen Organisationen. Viele der brilliantesten Köpfe zahlreicher Organisationen haben beispielsweise einige Zeit in der Unternehmensentwicklung oder im Konzerncontrolling gewirkt, bevor sie hochrangige Linienverantwortung übernahmen. Nordamerikanische *Think Tanks*, wenn man so möchte, institutionalisierte Dauerstäbe auf Leasingbasis<sup>328</sup>, analysieren die Gegenwart und entwickeln Zukunftsszenarien. Und selbst kapitalistisches Urgestein, gewinnorientierte Unternehmensberatungen, sind faktisch nichts anderes als einer Organisation temporär zusätzlich zur Verfügung stehende Stabsanteile<sup>329</sup>.

Gerade weil Stäbe funktional so wichtig sind, werden sie im Selbstlauf dann fatalerweise mit immer weiteren Aufgaben versehen und als dankbarer Abnehmer für unliebsame eigene Aufgabenerledigungen herangezogen. Dies führt mit einer bemerkenswerten Regelmäßigkeit in Organisationen dazu, dass sich Stäbe leicht, auch eigeninitiativ, weiter aufblähen und Geschäfte übernehmen, die ihnen organisationssystematisch nicht zustehen. Dies bedeutet nicht selten relativen „Qualitätsverlust“, sondern auch Konflikt mit der Linie oder lähmende Resignation dort. Deshalb sind alle Organisationen, so auch Polizeibehörden, gut beraten, exzellente Stäbe herauszubilden, aber ihr Aufgabenspektrum und ihre personelle Größe streng zu begrenzen.

In diesem Sinne haben die Modellbehörden gut daran getan, Stabsfunktionen zu behalten, aber ihren Ausweisungen zufolge zu redimensionieren. In einem nennenswerten Umfang wurden entscheidungsunterstützende Stellen in die Linie integriert und damit näher mit der operativen Arbeit verbunden (PP Köln: rund 70 Stellen, beispielsweise Einbindung von Auswertungs- und Analysestelle in die Direktion Kriminalitätsbekämpfung) Dies hat zu einer deutlichen Bereinigung geführt. In der Wahrnehmung der MA und vieler FK hat sich dies im Übrigen angesichts unserer Befunde noch nicht ausgewirkt.

Im Fokus der Evaluation stand auch die neu geschaffene Leitungsassistenz, die ja – neben der forcierten Begleitung des Veränderungsprozesses - Aufgaben in der Beratung und Unterstützung der Entscheidungsträger wahrgenommen hat. Die Leitungsassistenz hat sich in der Zeit des Übergangs hervorragend bewährt. Ihre Leistung ist gut dokumentiert. Sie hatte die schwierige Aufgabe, einerseits strategiebildend und strategieumsetzend zu agieren, andererseits den Prozess des Behördenwandels auch nach der formellen Überführung aktiv zu begleiten. In praktisch allen besonderen Aktionen war sie eingebunden. Ohne ihre Arbeit wäre

<sup>328</sup> Sofern nicht durch Stiftungen etc. finanziell unabhängig.

<sup>329</sup> Verantworten Sie auch die Implementierung mit, erlangen sie temporär Co-Linienbefugnis.

das Erreichte mangels Vorerfahrung in Wandelprozessen so nicht möglich gewesen.

Von außen wird man tendenziell dazu neigen, ihre Leistung zu unterschätzen. Die Charakterisierung als eine „Künstlertruppe“, wie sie ein Interviewpartner einmal vornahm, drückt in seinen Augen gleichzeitig ihre Außergewöhnlichkeit als auch ihre Alltagsferne aus. Diese Einschätzung trifft man mit wachsender (hierarchischer) Distanz zum Arbeitsfeld der Leitungsassistenten häufiger an, stärker, so mein Eindruck, noch in der Großbehörde Köln denn in Aachen. Da die von mir untersuchten Polizeibehörden dazu neigen, nicht operativ eingebundene Kolleginnen und Kollegen, stärker als in vielen privatwirtschaftlichen Organisationen kritisch zu beobachten und hinsichtlich ihres Erfolgsbeitrages skeptisch zu betrachten, leuchten die Trennlinien und nicht die Verbindungsstellen schnell besonders hell. Mein Eindruck ist aber auch, dass dies im Laufe der Zeit dort erkennbar abgenommen hat, wo die Arbeit genauer beobachtet oder adressatengerechter kommuniziert werden konnte.

Die Arbeitsaufgabe ist in der Tat im Vergleich zum Einsatz- und Ermittlungsgeschäft anders – und muss es auch sein. Demnach sind die Anforderungen an die dort arbeitenden Kolleginnen und Kollegen zum Teil verschieden oder einfach anders gewichtet. Dies ist so und auch nicht zu beklagen. Die Leitungsassistenten selbst ist primär der Gesamtbehörde verpflichtet und darf keinen Partikularinteressen das Wort reden. In ihr konzentriert sich ein Wissen, was anderen Direktionen nicht in diesem Umfang zur Verfügung steht. Sie weiß nicht nur mehr (z.B. Zahlenentwicklungen), sondern sie weiß vieles vorher, weil sie es vordenkt. Um dies zu tun, werden spezifische Denkweisen gepflegt, bestimmte, nur Insidern geläufige Ausdrücke benutzt und spezifische analytische Techniken verwendet. Dies leistet Verständigungsproblemen natürlich Vorschub. Es wurde, soweit ich das beobachten konnte, noch zu wenig getan, um dies zu „übersetzen“. Eine Großbehörde ist dabei per se geforderter. Die „Übersetzungsleistung“ ist dabei wesentlich herausfordernder als beispielsweise in privatwirtschaftlichen Organisationen. Das, was die Leitungsassistenten macht, ist dort seit langen Jahren Alltag und trifft auf „Abnehmer“, die darauf warten und die Sinn und Sprache aufgrund ihrer eigenen Sozialisation bis in alle Führungshierarchien hinein (und oft darüber hinaus) unproblematisch teilen. Dies ist in den beobachteten Polizeibehörden so nicht automatisch und schon gar nicht breitflächig gegeben.

Die Leitungsassistenten als ein exotisches Anhängsel zu sehen, ist falsch. Eine Polizeibehörde, die strategisch operieren möchte – und ich sehe dazu überhaupt keine Alternative – benötigt eine Gruppe, die frei, aber nicht unberührt vom Alltagsgeschäft, übergreifende und spezifische Anregungen geben und Anfragen/Ideen aus den Direktionen weiterverarbeiten kann. Dies heißt nicht, dass Strategiearbeit in den Direktionen nicht stattfindet. Das Gegenteil ist richtig. Auch hier bedarf es der Stäbe (Direktionsbüros/Führungsstellen), die mit ihren Leitungen Vordenken und behördenweite Strategien konzeptionell und operativ

herunterbrechen - und daneben natürlich Koordinierungsarbeit *zu Gunsten* der operativ agierenden Kolleginnen und Kollegen erbringen. Ein ständiger Austausch von Informationen von oben nach unten und umgekehrt muss gewährleistet sein. Die Direktionen müssen einbezogen bleiben. Eine Abkoppelung würde, wie die empirische Untersuchung zweifelsfrei gezeigt hat, Leistungsdefizite und Verständigungsschwierigkeiten provozieren.

Welche Aufgaben stehen jetzt an? Vorausblickend muss man sagen, dass die bevorstehenden Arbeiten der Strategiebildung und Strategieumsetzung weitergehen und dass die Arbeit an den Umstellungsprozessen abnehmen wird. Sie wird allerdings nicht Null sein. Es sollte nicht der Fehler gemacht werden, den Veränderungsprozess als abgeschlossen zu betrachten. Weiterhin gilt es aus Behörden-sicht anzuschieben, nachzujustieren, Neues zu entwickeln und Fehlentwicklungen zu korrigieren. Dies geht (noch) nicht von selbst. Auch werden Fragen des strategischen Controllings und die Verzahnung mit dem operativen Controlling noch wichtiger werden. Perspektivisch könnten die Behörden weitere Autonomien vom Land erhalten und dies muss in die Behördenpolitik eingebunden und mit anderen Dienststellen verzahnt werden.

Damit benötigen die Polizeibehörden (generell) ein institutionalisiertes Gefäß, in dem diese Arbeit spezifisch geleistet wird. Es spricht überhaupt nichts dagegen, die Leitungsassistenten in dieser Form weiterlaufen zu lassen. Bei der Frage des personellen Umfangs wäre es sicherlich für die Modellbehörden eine gute Idee, sich grob an der Anzahl der Direktionen zu orientieren, eine weitere übergreifende Stelle hinzuzufügen und die Leitung hinzuzurechnen. In Großbehörden kann dies aufgrund der Vielzahl der Aufgaben *leicht* erhöht sein. Dort, wo noch substantielle Aufgaben im Veränderungsmanagement zu leisten sind, kann und muss dies temporär und mit Augenmaß berücksichtigt werden.

Die Anforderungen an die Mitarbeitenden sind *fachlicher, methodischer und sozialer* Natur. Zwingend sind für die weit überwiegende Mehrzahl der Personen mehrjährige Erfahrung in der praktischen Polizeiarbeit (z.B. Leiter Kriminal- oder Polizeiinspektion). Alle Direktionen sollten, wenn vom Kompetenzprofil her stimmig, vertreten sein, um Repräsentanz von Problemlagen und damit auch Akzeptanz durch Kolleginnen und Kollegen zu gewährleisten und um unterschiedliche Handlungslogiken einzubinden. Die Stellen sollten, um Verfestigungen vorzubeugen, als Positionen auf Zeit (2-4 Jahre) verstanden werden. Eine Stelle außerhalb der Leitung, die sich – nebst erfolgreicher Führungserfahrung - besonders durch eine nachgewiesene Strategie- und Projekterfahrung auszeichnen sollte, ist ohne automatische zeitliche Befristung auszulegen, um Wissensverlusten vorzubeugen. Das „historische Gedächtnis“ einer Einheit wird oft unterschätzt. Deshalb sollte der Wechselrhythmus der Mitglieder gut bedacht sein. Von der internen Wertigkeit muss die Besetzung dieser Stellen als Auszeichnung und Chance zur Weiterqualifikation begriffen werden und sollte in der Regel nicht die Endposition verdienter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den letzten Berufs-

jahren darstellen. Es ist offensichtlich, dass dies eine vernünftige Laufbahnenentwicklung (Personalverwendungsplanung) voraussetzt. Entsprechend anspruchsvolle und transparente Auswahlverfahren sollten die Bedeutung dieser Stellen für die Behördenentwicklung auch symbolisch zum Ausdruck bringen. Würde es nicht gelingen, die Leitungsassistenz zu einem Motor der Behördenentwicklung fortzuschreiben und so den eingeschlagenen Weg fortzusetzen, zerbräche ihre Daseinsberechtigung.

Wie den Ausführungen entnommen werden kann, geht es um Aufgaben, die die Behörde in ihrer Gesamtheit betreffen. Damit ist die bisherige organisatorische Aufhängung an den Polizeipräsidenten sinnvoll. Ich empfehle allerdings, die bislang dort getätigten Aufgaben mit ebenfalls behördenweit zu sehende Aufgaben der internen und externen Öffentlichkeitsarbeit zu verzahnen, die bislang ebenfalls organisatorisch beim Polizeipräsidenten aufgehängt sind bzw. dort, wo dies noch nicht komplett der Fall ist, entsprechend umzustellen. Dieser Bereich würde in der Benennung als „Strategie- und Kommunikations-Center“ das dort Geleistete hinlänglich ausdrücken können. Diese Zusammenführung ist dann legitim, wenn eine klare Aufgabenverteilung durchgehalten werden kann. In meinen Augen würde die Binnendifferenzierung eine dreifache sein: Strategieentwicklung (und partiell Veränderungsmanagement), Steuerungsunterstützung (u.a. Controlling, Qualität, Beschwerdemanagement) sowie Medienarbeit (Presse, Innen- und Außenkommunikation). Allerdings müsste unbedingt in einem Geschäftsverteilungsplan festgehalten werden, dass der Leiter des Strategie- und Kommunikations-Centers keinerlei Durchgriffsrechte (Entscheidungs- bzw. Anordnungs-kompetenzen) den Direktionen und ihren Leitungen gegenüber besitzt. Der Leiter wäre kein Abwesenheitsvertreter des Präsidenten. Die Eigenverantwortung der dem PP nachgeordneten Einheiten (Direktionen) würde ansonsten geschwächt. Dies wäre ein aus Sicht des Direktionsmodells ein unpassender, partieller „Rückfall“ in den alten Abteilungsstabgedanken. Genau dies sollte ja überwunden werden.

## 7.8 Spitzenpositionen im Direktionsmodell

Das Direktionsmodell ist von der Überlegung getragen, ergebnisverantwortliche Leitungen zu bilden, die nicht nur ihren Bereich ausfüllen müssen, sondern die auch um die beste Lösung aus Behördensicht ringen. Dem Polizeipräsident obliegt in den beiden Modellbehörden wie bisher die Letztverantwortung. Während früher die internen, polizeilichen Entscheidungsfragen weitgehend bereits gelöst oder doch in aller Regel hinreichend über den Leiter GS entscheidungsreif vorbereitet waren, ist er nun viel stärker aufgefordert, sich aktiv und detailliert in die polizeilichen Problemlagen einzudenken und sich mit eventuell widerstrebenden Beurteilungen auseinanderzusetzen. Dies ist durchaus im Einklang mit Erwartungen seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, wie bereits eine von mir durchgeführte Vorstudie zeigte. „Festlegen und stringente Verfolgung der Strategien“, „Kenntnis über die Effizienz der einzelnen Organisationseinheiten“ oder

darüber, „was an der Basis tatsächlich stattfindet, wie der tägliche Ablauf der Dinge gestaltet ist“, „ein Miteinander schaffen“, „Bekämpfung der Bürokratie“, „Repräsentanz“, aber auch „permanente Präsenz“ gehören dazu. Die Liste ließe sich verlängern und systematisieren. Aber eines wird klar. Das, was das Direktionsmodell forciert, ist das, was den Nerv trifft.

Im Gegensatz zu früher sind es jetzt mehr Personen, die ihre Beurteilungen und Vorschläge einbringen – und dies zwingend facettenreicher als es zuvor durch den Leiter GS der Fall war. Keinem der Direktionsleiter ist dabei eine höherwertige Entscheidungsgewalt verliehen. Dies ist gewollt. Damit verschiebt sich aber auch die Erwartungshaltung einer sachgerechten Lösung vom ehemaligen Leiter GS auf alle Spitzenführungskräfte und auf den Polizeipräsidenten. Dieser ist, möchte er fachliche Autorität beanspruchen, sehr gut beraten, moderierend auf polizeiliche Argumente eintreten und im Konfliktfall nachvollziehbare Lösungen unterbreiten zu können. Diese Situation hat sich in dieser Intensität und zeitlichen Unmittelbarkeit im Altmodell so nicht gestellt. Neben diesen gestiegenen Anforderungen an die *Fachkompetenz*, die sich im Übrigen ergänzend auch auf das Management der Gesamtorganisation ausdehnen (z.B. Ressourcenoptimierung, Personalkonzepte etc.), ist auch seine *Sozialkompetenz* noch mehr gefordert. Die Behördenleiter müssen jetzt dafür Sorge tragen, dass zum Schluss möglicherweise widerstrebende Ansichten einer verbindlichen Lösung zugeführt werden und sie sind es dann, die die Einhaltung und erfolgreiche Umsetzung in jeder Direktion ergebnisbezogen zu überprüfen haben. Dies ist harte Arbeit, nicht immer angenehm, und verlangt eine *Führungskompetenz*, die der Führung von privatwirtschaftlichen Organisationen in nichts nachsteht. Dementsprechend wird diese hoch verantwortliche Position mit Gewinn von Personen ausgefüllt, die einen reichhaltigen diesbezüglichen Erfahrungsschatz bereits anderenorts erworben und ihre besondere Leistungsfähigkeit dort haben demonstrieren können. Gleichzeitig verweist dies auch auf die unverzichtbare Notwendigkeit, auch und gerade in dieser Position *Weiterbildung* zu betreiben. Lernen fängt an der Spitze von Organisationen an. Das Direktionsmodell setzt also auf einen „Topmanager“, der sich, wie anderenorts auch, der rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen seines Wirkens und das seiner Organisation bewusst ist. Angesichts der Bedeutung der Position empfehle ich die Anforderungen, die an dieser Stelle nicht einmal vollständig aufgeführt, geschweige denn präzisiert wurden, durch ein gezieltes Personalentwicklungskonzept kompetenzorientiert und personenbezogenen zur Deckung zu bringen. Da die a priori Einschätzung einer Passung dadurch erkennbar befördert wird, aber dennoch schwierig bleibt, versuchen Leistungsorganisation die allenorten vorhandene Gefahr einer nicht bestmöglichen Passung ergänzend durch geeignete Auswahlverfahren zu minimieren. Ein solcher Weg wäre mit dem Direktionsmodell gut vereinbar. Prinzipiell gelten die kompetenzorientierten Anforderungen auch für die Direktionsleiter, natürlich teilweise in variierender Gewichtung. Somit sollte auch ihre Besetzung durch Per-

sonalentwicklungskonzepte abgestützt werden und bei einer konkreten Entscheidung vergleichbaren, dann stufengerechten Kriterien folgen<sup>330</sup>.

Das Direktionsmodell legt besonderen Wert auf die ergebnisbezogene, gebündelte Fachverantwortlichkeit mit integrierter, direktionsübergreifender Ausrichtung. Wer diesen Gedanken konsequent fortschreibt, wird erkennen, dass diese Aufgabe in Abhängigkeit von strategischer Ausrichtung und Größe einer Behörde unterschiedlich schwierig auszufüllen ist. Wenn dem aber so ist, kann sich diese Differenzierung in der ergebnisbezogenen Verantwortlichkeit natürlich auch in der Wertigkeit einer Position niederschlagen. Betrachten wir hier Antworten, die andere leistungsorientierte Organisationen aus Anreiz- und Gerechtigkeitsgründen herausgefunden haben, so empfehle ich darüber nachzudenken, hier eine Differenzierung einzuführen. Konkret würde dies bedeuten, Wertigkeiten wie bisher in Abhängigkeit zu der mit einer Stelle verbundenen Aufgaben zu sehen, die spezifische Bedeutung und den Schwierigkeitsgrad der Erfüllung dieser Aufgaben bei den obersten Spitzenpositionen allerdings noch stärker als bisher mit zu berücksichtigen. Dies würde zunächst erstens eine flexiblere Gewichtung der Position des Polizeipräsidenten in Abhängigkeit zur Behördengröße und unter Berücksichtigung von Zielerreichungsgrößen als bisher bedeuten und zweitens eine analoge Differenzierung zwischen den Direktionsleitungen in definierten Bandbreiten erlauben. Diese Differenzierung würde sich dann an der konkreten Situation ausrichten und müsste über den Zeitverlauf bei veränderten Situationsbedingungen nicht stabil bleiben. Eine solche Flexibilität würde den von mir vielfach während meiner empirischen Studie gehörten Stimmen nach einer unterschiedlichen Betrachtung unterschiedlicher Sachverhalte eine erste Form geben. Aber wie gesagt, diese Empfehlung zur Abwägung denkt das Direktionsmodell konsequent fort, ist aber nicht für seine jetzige Umsetzung zwingend.

## 7.9 Polizeibehörden und Staatsanwaltschaft

Die Evaluation, die ja ausdrücklich auch die Staatsanwaltschaft umfasste, hat zweierlei gezeigt. Erstens ist es gelungen, die Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft zu professionalisieren. Es zeigt sich, dass Anstrengungen sich lohnen. Zweitens ist deutlich geworden, dass nachhaltige Erfolge auf mehreren Feldern zusätzlicher Anstrengungen, auch seitens der Staatsanwaltschaft, bedürfen, da bei weitem nicht alle Ziele erreicht werden konnten. Es ist auch deutlich geworden, dass die Schnittstellenoptimierung nicht nur für die beteiligten Polizeibehörden allein wünschenswert ist. Daher empfehle ich, eine auf Basis der gewonnenen Erfahrungen eine Arbeitsgruppe ins Leben zu rufen, die die vorhandenen Probleme systematisiert und Vorschläge zu einer NRW-orientierten, operativen Umsetzung unterbreitet. Aufgrund des immer etwas heiklen Verhält-

<sup>330</sup> Immer wieder wurde die Unzufriedenheit, gerade von MA-Seite geäußert, dass eine „schlechte“ Führung keine Konsequenzen habe. Dies ist natürlich unabhängig vom Direktionsmodell zu sehen, fällt vielleicht wegen der transparenteren Ergebnisuweisung hier eher auf. Dies mag man in einem allgemeineren Zusammenhang zum Anlass nehmen, verstärkt über Korrekturmöglichkeiten bei der Besetzung von Führungspositionen nachzudenken.

nisses zwischen den beiden Behörden und auch aufgrund partiell unterschiedlicher Handlungslogiken empfiehlt sich eine neutrale Moderation dieses Diskurses. Diese Vorschläge wären dann in den jeweiligen Kreispolizeibehörden mit den dortigen Staatsanwaltschaften zu besprechen und im günstigen Fall in bilaterale Vereinbarungen zu überführen. Hiervon würde ich aufgrund der berichteten Erfahrungen und ausgewerteten Ergebnisse eine qualitative Verbesserung der Zusammenarbeit bei beidseitig quantitativ verringerter Arbeitslast erwarten. Ich erkenne hier eine zukunftsweisende Win-Win-Situation.

### 7.10 Ordnungspartnerschaften

Die Polizeibehörden haben mit dem Modellversuch auch eine Verbesserung der Zusammenarbeit mit ausgewählten Anspruchsgruppen angestrebt. Diese Evaluation hat sich, wie bereits berichtet, insbesondere auf die Staatsanwaltschaft konzentriert. Darüber hinaus ist sowohl den Dokumentationen der Behörden folgend als auch im Falle Aachens aufgrund einer eigenen empirischen Studie der Schluss zu ziehen, dass die ergänzend betrachteten Sicherheitskonferenzen ein probates Mittel sind, die Polizeiarbeit zu stärken und für die hier einbezogenen Anspruchsgruppen, vor allem die Kommunen, transparenter zu gestalten. Letztere haben auch Interviewerkenntnissen zufolge den Teil, den sie als Veränderung bei beiden Polizeipräsidiën wahrgenommen haben (Verkehr), bemerkenswert positiv gewürdigt. Die Empfehlung ist somit die Fortsetzung des eingeschlagenen Weges.

### 7.11 Personalentwicklung

Die Modellbehörden haben es verstanden, das Verfahren der örtlichen Fortbildung aufzufrischen. Diese hat nun, soweit es der eigene Einflussbereich zulässt, einen Strategiebezug. Die Bündelung der einschlägigen Aktivitäten auf Organisationsebene (beispielsweise auch sprachlich hervorgehoben im „Bildungsmanagement“) korrespondiert hiermit gut. Die Bedarfserhebung erfolgt systematisch, bezieht aber Wünsche der FK und MA vor der Entscheidung mit ein. Die örtliche Fortbildung ist mit dem strategischen Behördencontrolling verzahnt. Dies alles steht auf der Haben-Seite. Anschauliche Beispiele wurden vorgelegt. Dennoch werden diese richtigen Schritte bei den MA noch nicht breitflächig gewürdigt. Hierzu sollte bedacht werden, dass der neu entwickelte Zyklus gerade erst *einmal* halbwegs stabil spielen konnte und dass auch gute Vorstellungen faktischer Rahmenbedingungen bedürfen (z.B. Zeit), um sie zu realisieren. Der mögliche Effekt des erfrischend zu sehenden Vorgehens auf Seiten der Modellbehörden wird auch bei bester Ausgestaltung seiner natürliche Grenze sehr bald gefunden haben, wenn es nicht gelingt, alle Anstrengungen auf den verschiedensten Ebenen konzeptionell wie operativ mit einander abzustimmen – und dies unter Berücksichtigung wissenschaftlicher Erkenntnisse zu einer modernen Personalentwicklung zu formen. Die örtliche Fortbildung ist ja nur ein Teil eines Gesamtpaketes, dessen Ausgestaltung und Gewichtung in Breite und Tiefe zurzeit bereits



im Fluss ist. Die periodische (Fort-)Entwicklung von Anforderungsprofilen für Spitzenposition der Nordrhein-Westfälischen Polizei gehört genauso hier hinein wie mittelfristige Entwicklungsprogramme, die die Herausforderungen bewältigen, die sich aus einer lebensälter werdenden Polizei ergeben. Die Personalentwicklung ist zuallererst als eigeninitiierte Selbstentwicklung zu verstehen, die dann inhaltlich prioritär mit den strategischen Erfordernissen der eigenen Organisation inhaltlich aufzufüllen ist. Der Organisation wird man abverlangen dürfen, einen Orientierungsrahmen für das berufsbegleitende Lernen bereit zu stellen und eine passgenaue Umsetzung zu ermöglichen. Ich empfehle, hier keine Zeit zu formulieren, Wer allerdings eigenverantwortliche Initiativen wecken oder bestärken würde, die hieraus resultierenden Erwartungen aber dann nicht einzulösen könnte, würde sich neben den qualifikatorischen noch gleich motivationale Defizite erkaufen. Das Gegenteil gilt es zu realisieren.

Bei dieser Gelegenheit möchte ich auch darauf hinweisen, dass die Personalentwicklung ja nur einen Teilbereich des Personalmanagements repräsentiert. Ich empfehle deshalb, Überlegungen hierzu mit anderen Bereichen zu verzahnen (z.B. Personalauswahl), um zu integrierten Lösungen zu kommen.

## **7.12 Personalführung**

Darüber hinaus hat die Evaluation erneut die besondere Bedeutung der Personalführung für eine erfolgreiche Personalarbeit herausgearbeitet. Es war nicht die Aufgabe, dies zum Gegenstand von tieferen Analysen und weiterführenden Überlegungen zu machen. Doch es sollte zumindest darauf hingewiesen werden, dass Geschwindigkeit und Intensität von Wandlungsprozessen sehr durch die Fähigkeit und Bereitschaft der Führungskräfte mit beeinflusst wird. Führung heißt immer auch Wege weisen, aber vor allem auch, Sinn für das Einschlagen eines bestimmten Weges zu vermitteln. Der obersten Behördenspitze kommt hierbei eine Schlüsselposition zu, die nicht delegierbar ist. In den Modellbehörden ist dies nur bedingt geglückt. Führungskräfte müssen eine bessere Möglichkeit als bisher erhalten, ihren fördernden wie manchmal auch hemmenden Einfluss auf die MA gespiegelt zu bekommen. Deshalb empfehle ich, wie in vielen anderen Leistungsorganisationen auch, kontinuierlich eine konstruktive Kritik einzuholen. Die geeignete Form hierfür ist eine periodisch durchgeführte Vorgesetztenbeurteilung, die sich auf ganz wenige zentrale Punkte konzentriert. Zentrale Kriterien liegen mit dieser Studie als „Abfallprodukt“ bereits vor. Gerade wer organisatorischen Wandel will, sollte die Voraussetzungen für persönlichen Wandel im Bedarfsfall ermöglichen.

## **7.13 Übertragbarkeit des Direktionsmodells**

Nachdem bereit eingangs die Empfehlung ausgesprochen wurde, die Modellbehörden Aachen und Köln auch weiterhin im Grundsatz in ihrer Organisationsform zu belassen, gar sie konsequent weiterzuentwickeln, taucht natürlich die

Frage einer Übertragung auf andere Polizeibehörden auf. Diese ist sowohl für Großstadtbehörden als auch für Flächenbehörden zu bejahen. Die Logik des Modells ist ganz offensichtlich nicht auf die Polizeipräsidien Aachen und Köln beschränkt. Die Entscheidung für das Modell wäre, das wird oft verwechselt, keine Entscheidung oder gar Abwertung gegen die bisherige Arbeit in anderen Polizeibehörden. Es besteht überhaupt kein Grund anzunehmen, dass die FK und MA der Modellbehörden besser oder schlechter als die anderer Polizeibehörden sind. Man sollte der Einfachheit halber von einer Gleichverteilung der Qualifikationen und Motivationen innerhalb aller Behörden ausgehen. Düsseldorf und Recklinghausen, die hier als Referenzbehörde im Fokus standen, haben - und dies stand ja auch zu keiner Zeit zu vermuten - keinen Anlass geboten, dies anders zu sehen. Der Unterschied ist nur, dass diese beiden Polizeibehörden in der Zweiteilungsstruktur gearbeitet haben, wo manche Wege so nicht ausprobiert werden konnten.

Weder Standardisierung noch Vielfalt ist als ein Selbstzweck zu sehen, sondern sollte stets mit den damit zu erreichenden Problemlösungen sehr konkret in Verbindung gebracht werden. Aus organisationswissenschaftlicher Sicht ist anzuraten, gleiche Aufgaben unter vergleichbaren Konstellationen in den *Grundzügen* auch gleich zu organisieren. Dies gilt für die Binnenorganisation der Gesamtbehörde gleichermaßen wie für die Binnenorganisation einer Polizeiinspektion. Ein solches Vorgehen erhöht die Übersichtlichkeit im Innen- wie Außenblick und senkt Transaktionskosten. Diese entstehen beispielsweise, wenn sich Abstimmungen aufgrund unterschiedlicher organisatorischer Lösungen zwischen Aufsichtsbehörde und Kreispolizeibehörde oder zwischen den Kreispolizeibehörden erschweren. Ebenso, wenn Informationskosten für einen Leistungsvergleich und eine Leistungsbewertung dadurch nachteilig berührt würden oder alleine deshalb, weil überall andere Organisationsregelungen zu finden und Organisationsbeschreibungen zu erstellen sind.

Es sollte auch bedacht werden, dass teilweise Anforderungen an das Personalmanagement (z.B. Anforderungsprofile im Rahmen der Personalauswahl) und die Personalführung (z.B.: Kooperationsorientierung) nicht unabhängig vom gewählten Organisationsmodell zu sehen sind. Sind diese systematisch disparat (z.B. im Verständnis, wie eine Organisation funktioniert, im Führungsverhalten, im Maß gelebter Eigenverantwortung), ist eine flexible Verwendung von Personal erschwert. Die hiermit angesprochenen, gestiegenen Anpassungskosten treffen für Behördenwechsel ebenso zu wie für die Zusammenarbeit zwischen einzelnen Polizeibehörden. Man sollte bei der Entscheidung also auch diese weichen Faktoren in Erwägung ziehen. In diesem Sinne bewirken unterschiedliche Praktiken in wesensähnlichen Situationen möglicherweise die Herausbildung unterschiedlicher Welten mit einer immer auch unterschiedlichen Chancenverteilung für die in ihr arbeitenden FK und MA. Dies kann, wie im privatwirtschaftlichen Kontext, gewollt sein. Dort verbleiben dann die Organisationen, die es hinsichtlich Transaktionskosten und Attraktivität besser getroffen haben, am Markt und wer-

den zu kopierten Modellen. Andere, weniger erfolgreiche Organisationen verschwinden. Es gilt also zu prüfen, inwieweit ein solcher, auf Evolution setzender Wettbewerb von seiner Grundidee her erwünscht ist, was seine Spielregeln sind und vor allem welche Konsequenzen später dann hieraus in einem rechtlichen und praktisch spezifisch zu bewertenden Umfeld gezogen werden könnten. Man sollte dabei bedenken, dass sich das innovative Potenzial evolutorischer Lösungen erst dann entfaltet, wenn in sich stimmige Bedingungen vorliegen (z.B. Wettbewerb und Folgen aus dem Wettbewerb). Bei einem künstlichen „Artenschutz“ wird ansonsten leicht die Herausbildung nicht konkurrenzfähiger Organisationsformen gefördert („anything goes“)<sup>331</sup> und einer Rechtfertigungsrhetorik schwächelnder Organisationen Vorschub geleistet. Aus organisationstheoretischer, aber auch organisationspraktischer Sicht empfehle ich bei der konkreten Ausgestaltung des Übertragungsprozesses zu prüfen, ob und inwieweit Differenzierungskriterien zwischen den Kreispolizeibehörden vorliegen, die gewisse Variationen innerhalb des Direktionsmodells begründen würden (z.B. Polizeipräsidien versus Landrat als Kreispolizeibehörde oder §4 Behörden und andere Behörden usw.). Gleichzeitig warne ich davor, einen klassischen Fehler zu begehen, der bei dem Vergleich unterschiedlicher Modelle immer wieder gemacht wird: Man schaut sich an, was woanders gut läuft und überträgt es in das eigene System, ohne die Voraussetzungen und Verbindungen gleichermaßen mitzunehmen, die den Erfolg erst ermöglicht haben. Die Maximierung von Teillösungen erbringt nicht zwangsläufig ein Optimum für das Gesamtsystem.

Ferner empfehle ich zur Bestimmung und langfristigen Sicherung der hohen Leistungsfähigkeit der Polizeibehörden, sich auf einige wenige Erfolgsindikatoren, die *durch die Behörden* mehr oder minder eindeutig beeinflusst werden können, unter Berücksichtigung zentraler situativer Parameter zu verständigen und im Innenministerium jährliche Leistungsbilanzen für das polizeiliche Kerngeschäft auf Behördenebene in Rankingform<sup>332</sup> verdichtet zu erstellen. Damit wäre, angereichert um qualitativ dokumentierte Erfolgsausweise, Leistungstransparenz zu sichern. Lernen in und zwischen Organisationen würde angeregt. Dieses System, einmal eingespielt, würde bei entsprechender technischer Einbettung (Managementinformationssysteme) der Aufsichtsbehörde bereits frühzeitig Signale für die Leistungsentwicklung in der nächsten Periode vermitteln können und sie mit in den Stand versetzen, ihre strategische Führungsaufgabe ein Stück einfacher als heute wahrnehmen zu können.

---

<sup>331</sup> Im Sinne des ursprünglichen Feyerabendischen Gedankengutes, der aber selbst später die positive Funktion von methodologischen Regeln zur Erlangung von Wissen anerkannte. (Feyerabend, P.K. (1989) *Irrwege der Vernunft*, Frankfurt/M.). Die Methodologie ist die Meta-Wissenschaft, die sich mit der Erlangung von (gesicherter) Erkenntnis mittels dafür geeigneter Methoden befasst.

<sup>332</sup> Siehe Weibler, J./Lucht, T. (2004) Bewertung der Effizienz von Entscheidungseinheiten. In: zfo 2003, 72, 4, 229-235.

## 7.14 Steuerung von Transformationsprozessen (Wandel und Lernen)

Die Frage der Umsetzung der Evaluationsergebnisse hängt in Umfang und Bedeutung natürlich davon ab, inwiefern die veränderten Führungsstrukturen über die Modellbehörden hinaus Anwendung finden sollen. Auch wenn dies eine noch offene Frage ist, sind in der Evaluation eine Fülle von Punkten angesprochen worden, die unabhängig von der Beantwortung zu sehen sind. Sie besitzen entweder Grundsatzcharakter (z.B. Strategische Ausrichtung, Personalentwicklung, Beziehung zur Staatsanwaltschaft, Aufbau der Polizeiinspektionen) oder beziehen sich auf interessante Bausteine (z.B. Kommunikationszentren, Informationssysteme, Qualitätszirkel usw.), von denen auch andere Polizeibehörden profitieren könnten. Eine Überprüfung auf Stimmigkeit zur eigenen Struktur muss aber stets erfolgen.

Meine Empfehlung ist die, diesen Prozess in einer *gelenkten* Selbstentwicklung in vorher definierten Spielräumen von Seiten des Innenministeriums zu initiieren. Es wäre vollkommen ineffizient, jede Behörde nun ohne Vorbereitung und Begleitung ihre eigenen Erfahrungen im Umsetzungsprozess machen zu lassen und auf vorhandenes Transformationswissen zu verzichten. Dies wäre gleichbedeutend mit der Vernichtung von Lernerfahrungen, die in den beiden Polizeibehörden, aber auch im Innenministerium, vorliegen. Vielmehr ist ein Prozess des Wissensmanagement professionell zu organisieren und zu begleiten.

Demnach wäre eine Organisationseinheit im Innenministerium zu benennen, die die operative Verantwortung für den Wissenstransfer von den Modellbehörden zu den anderen Polizeibehörden organisiert und begleitet und die Rückmeldungen des Umstellungsprozesses aufbereitet. Aufgrund des bisher praktizierten Vorgehens bietet sich eine Lokalisierung dieser Aufgabe in der Abteilung und der Organisationseinheit an, die bislang den Modellversuch am intensivsten begleitet hat, also der Abteilung 4 und dem dortigen laut Geschäftsverteilungsplan zuständigen Referat 43. Die Nutzung des hier speziell vorhandenen organisatorischen und fachprozessualen Wissens bietet die beste Chance, den Transformationsprozess seitens des Innenministeriums effizient und effektiv zu begleiten. Eine solche Initiierung und Ausgestaltung eines Wissensmanagement wäre somit die Wahrnehmung einer genuin strategischen Führungsleistung.

In Abhängigkeit des Umfangs einer gewählten Übertragung des Direktionsmodells auf andere Polizeibehörden ist auch der Umfang der Projektorganisation zu bestimmen. Für den Fall einer Übertragung des Direktionsmodells auf mehr oder alle z.B. Polizeipräsidien bietet sich ein Lenkungsausschuss im Innenministerium an, der die wesentlichen Eckpfeiler des inhaltlichen wie zeitlichen Vorgehens festlegt und regelmäßig über die Fortschritte informiert wird. Dieser beauftragt ein Steuerungsteam, das die konzeptionelle Konkretisierung (Teilprojekte, Meilensteine, Zeitschienen etc.) vornimmt und in engem Austausch mit den Teilprojektverantwortlichen steht. Dieses Steuerungsteam würde vom Referat 43 mit gestellt, bezöge aber auch mit dem Veränderungsmanagement der Modellbehör-

den bisher spezifisch vertraute Referatsvertreter und Personen ein. Diese Teilprojektverantwortlichen sind, um im Beispiel zu bleiben, *die* Ansprechpartner für zugewiesene Polizeipräsidien. Sie würden dort mit Vertreterinnen und Vertretern dieser Behörden den Veränderungsprozess angehen. Dabei sollten sie mit der bisherigen Entwicklung besonders involvierte Personen als Wissenskatalysatoren einbeziehen. Sollte der Übertragungsprozess kleiner dimensioniert sein, könnte die Lenkungsausschussebene entfallen und das Steuerungsteam eigenverantwortlich unter Leitung der Abteilungsspitze diese zukunftsweisende Aufgabe wahrnehmen.

## Literaturverzeichnis

- Aden, H. (1998)** Polizeipolitik in Europa, Opladen.
- Bea, F.X./Göbel, E. (2006):** Organisation, 3. Aufl., Stuttgart.
- Bornewasser, M./Krense, T. (2005)** Organisationsänderung für mehr Qualität in der polizeilichen Arbeit (Teil I). In: Die Polizei, 96 (9), S. 245-253.
- Bornewasser, M./Krense, T. (2005)** Organisationsänderung für mehr Qualität in der polizeilichen Arbeit (Teil II). In: Die Polizei, 96 (10), S. 304-308.
- Bortz, J. (2005)** Lehrbuch der empirischen Forschung für Sozialwissenschaftler, Berlin.
- Bortz, J. (2005)** Statistik für Human- und Sozialwissenschaftler, S. 26.
- Bortz, J./Döring, N. (2005)** Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler, 3. Aufl., Berlin u.a.
- Bühl, A./Zöfel, P. (2002)** SPSS 11, 8. Aufl., München.
- Bülles, E. (2005)** Verhältnis der Staatsanwaltschaft (StA) zur Polizei und ihre Zusammenarbeit. In: Der Kriminalist, Heft 12, S. 493-498.
- Bungard, W. (1984)** Sozialpsychologische Forschung im Labor, Göttingen.
- Büschges, G./Lütke-Bornefeld, B. (1977)** Praktische Organisationsforschung, Reinbek.
- Busch, H. u.a. (1985)** Die Polizei in der Bundesrepublik, Frankfurt/M.
- Child, J. (2006)** Organization. Contemporary principles and practice, Malden.
- Deeg, J./Weibler, J. (2000)** Organisationaler Wandel als konstruktive Destruktion. In: Managementforschung, Bd. 10, S. 143-193.
- Feest, J./Blankenburg, E. (1972)** Die Definitionsmacht der Polizei, Düsseldorf.
- Feyerabend, P.K. (1989)** Irrwege der Vernunft, Frankfurt/M.
- Fielding, N.G./Fielding, J.L. (1986)** Linking data, Beverly Hills.
- Giddens, A. (1988)** Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung, Frankfurt/M.
- Heß, G./Wempe, P. (2005)** Mitarbeiterbefragungen als Hebel für Veränderungsprozesse. In: Die Polizei, Heft 12, S. 354-359.

- Hornbostel, S. (1998)** Die Konstruktion von Unsicherheitslagen durch kommunale Präventionsräte. In: Hitzler, R./Peters, H. (Hg.): Inszenierung: Innere Sicherheit. Daten und Diskurse. Opladen, S. 93-111.
- Innenministerium NRW (2006)** Pressemitteilung des Ministers zur VU-Bilanz: „Jeder Verkehrstote bedeutet unsägliches Leid und schwersten Verlust in der Familie“, Düsseldorf (8.2.2006) (o.S.; E-Mail).
- Innenministerium NRW/IAF/LDS (2005)** Mitarbeiterbefragungen bei der Polizei NRW 2001-2005. Landesendbericht, Düsseldorf.
- Kieser, A. (Hrsg.) (2006)** Organisationstheorien, 5. Aufl., Stuttgart.
- Krebsbach-Gnath, C. (1992)** Wandel und Widerstand. In: Krebsbach- Gnath, C. (Hrsg.): Den Wandel in Unternehmen steuern: Faktoren für ein erfolgreiches Change-Management, Frankfurt/Main, S. 23-55.
- Küpers, W./Weibler, J. (2005)** Emotionen in Organisationen, Stuttgart.
- Kuhn, T./Weibler, J. (2003)** Führungsethik: Notwendigkeit, Ansätze und Vorbedingungen ethikbewusster Mitarbeiterführung. In: Die Unternehmung, 2003, 57, 5, 375-392.
- Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (2005)** Mitarbeiterbefragungen bei der Polizei NRW 2001-2005. Landesendbericht, Düsseldorf (mit Innenministerium NRW/Institut für Aus- und Fortbildung).
- Lange, H.J. (1998)** Sicherheitskooperationen und Sicherheitsnetzwerke in der eingreifenden Verwaltung – Zum Verhältnis von Polizei und Ordnungsverwaltung. In: Lenk, K./Prätorius, R. (Hg.): Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit, Baden-Baden, S. 82-93
- Lange, H.-J. (1999)** Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Lange, H.-J./Schenck, J.-C. (2004)** Polizei im kooperativen Staat, Wiesbaden.
- Morgan, G. (1986)** Images of organization, Beverly Hills.
- Nerdinger, F.W. (2004)** Grundlagen des Verhaltens in Organisationen, Stuttgart
- Neubauer, W. (2003)** Organisationskultur, Stuttgart.
- Polizeipräsidium Aachen (2006)** AMOS – Abschlussbericht, Aachen.
- Polizeipräsidium Köln (2006)** Auswertungsbericht zur Polizeilichen Kriminalstatistik des Polizeipräsidiums Köln 2005, Köln.

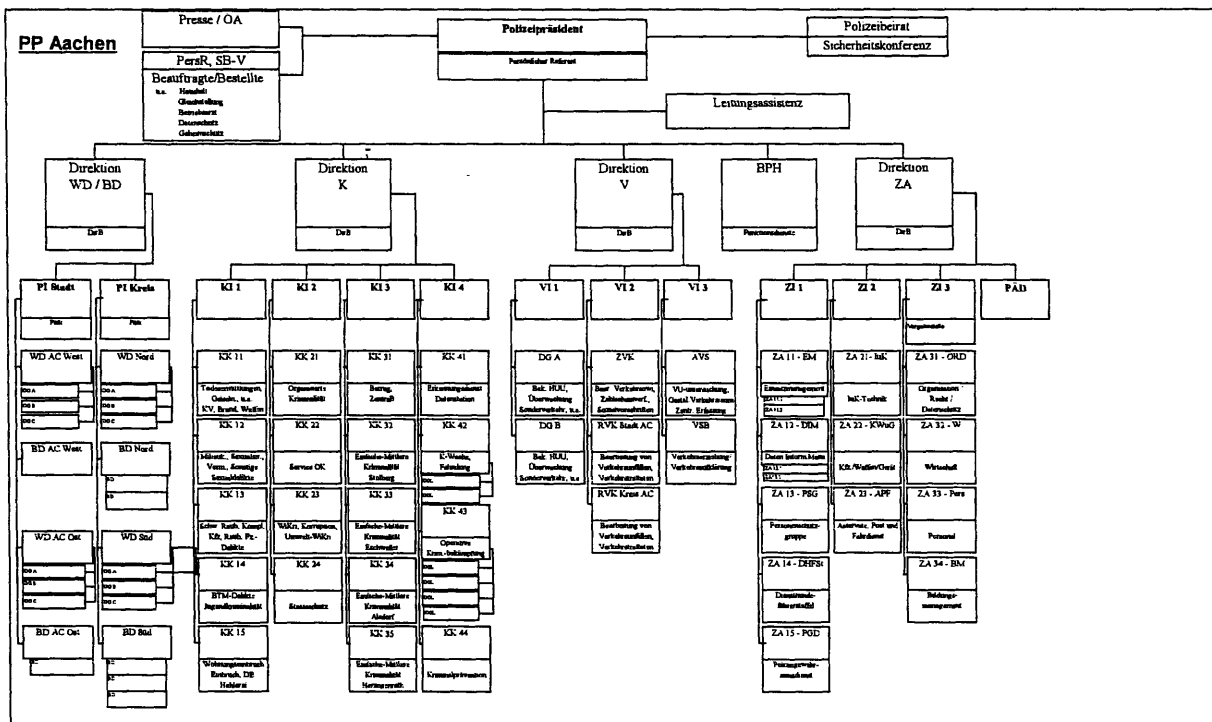
- Polizeipräsidium Recklinghausen (2006)** Qualitätsoffensive. Sicherheitsprogramm 2006-2008.
- Pütter, N. (2002)** Kommunalpolitik als Kriminalpolitik. Über die Verwandlung des Politischen in der Präventionsgesellschaft. In: Prätorius, R. (Hg.) Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent, Baden-Baden, S. 64-79.
- Pütter, N. (2003)** Polizei und Staatsanwaltschaft. In: Lange, H.-J. (Hg.): Die Polizei der Gesellschaft, Opladen, S. 265-284.
- Reichertz, J. (2000)** Empirisch-wissenssoziologische Polizeiforschung in Deutschland. In: Polizei & Wissenschaft, Heft 1, S. 4-12.
- Reimer, M. (2001)** Die Zuverlässigkeit des autobiographischen Gedächtnisses und die Validität retrospektiv erhobener Lebensverlaufdaten, Berlin.
- Robbins, S. P. (1990)** Organization theory: Structure, design, and applications, 3. Aufl., Englewood Cliffs/NJ.
- Rosenstiel, L. v. (1999)** Der Widerstand gegen Veränderung: Ein vielbeschriebenes Phänomen in psychologischer Perspektive. In: Franke, N. (Hrsg.): Innovationsforschung und Technologiemanagement: Konzepte, Strategien, Fallbeispiele, Berlin, S. 33-45.
- Schnell, R./Hill, P.B./Esser, E. (2005)** Methoden der empirischen Sozialforschung, 7. Aufl., München/Wien.
- Steinle, C. (2005)** Ganzheitliches Management, Wiesbaden.
- Walter, B. (2005)** Ausbildung der Polizei zwischen wissenschaftlichem Anspruch und Praxisbewältigung. In: Polizei & Wissenschaft, Heft 2, S. 21-31.
- Weibler, J. (1995)** Symbolische Führung. In: Kieser, A./Reber, G./Wunderer, R. (Hrsg.): Handwörterbuch der Führung, 2. A., Schäffer-Poeschel, Stuttgart 1995, Sp. 2015-2026.
- Weibler, J. (2001)** Personalführung, München.
- Weibler, J. (2004)** Führung und Führungstheorien. In: Schreyögg, G./Werder, A. v. (Hrsg.): Handwörterbuch Unternehmensführung und Organisation, 4. Aufl., Stuttgart, 2004, Sp. 294-308.
- Weibler, J./Lucht, T. (2004)** Bewertung der Effizienz von Entscheidungseinheiten. In: zfo 2003, 72, 4, 229-235.
- Werder, A.v. (2005)** Führungsorganisation, Wiesbaden.
- Widmer, T. (1996)** Meta-Evaluation, Bern u.a.



**Wolf, J. (2003)** Organisation, Management, Unternehmensführung, Wiesbaden.

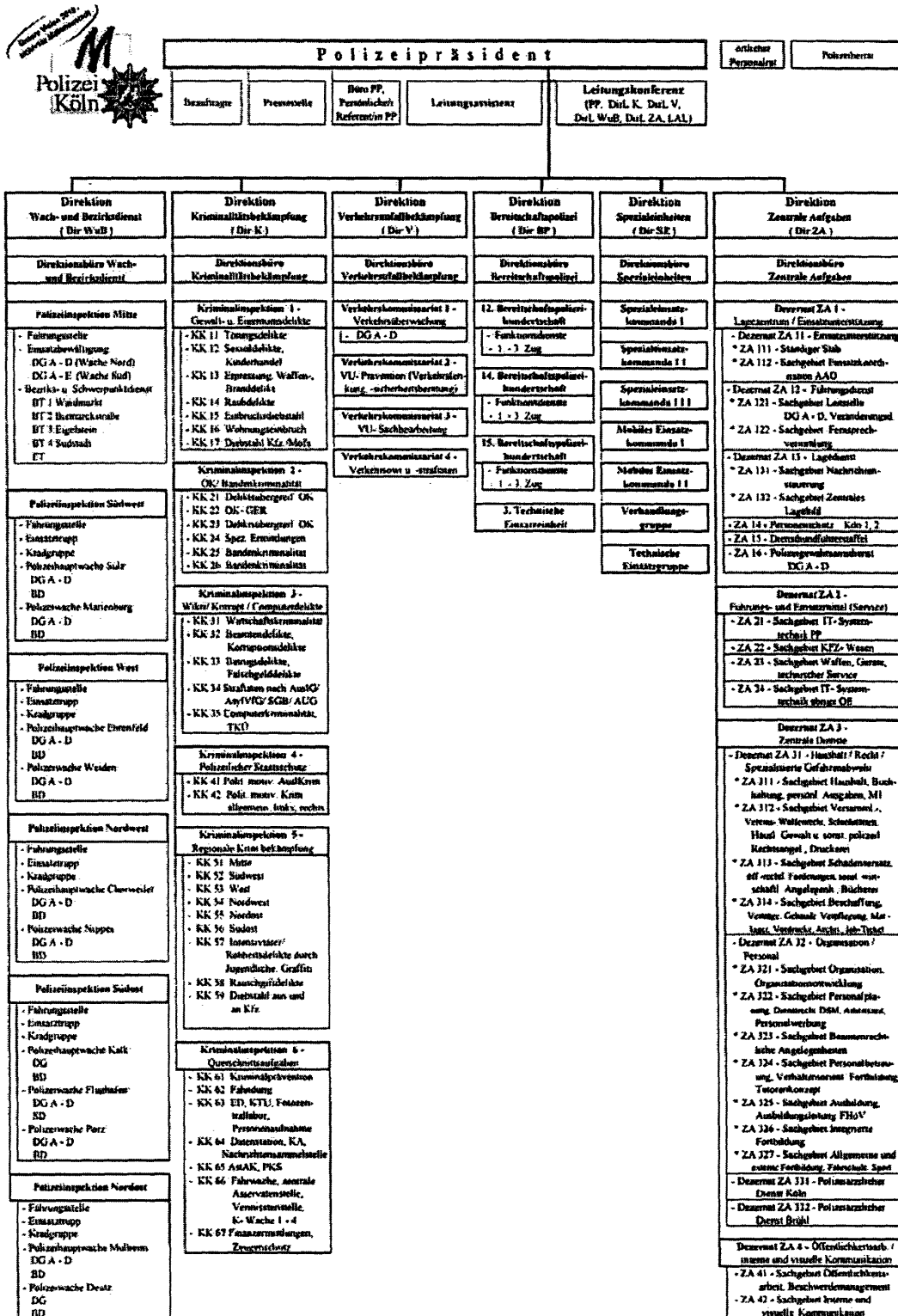
**Wottawa, H./Thierau, H. (1998)** Lehrbuch Evaluation, 3. Aufl., Bern.

# Anhang 1 – Organigramm der Polizeipräsidien Aachen und Köln (2005)

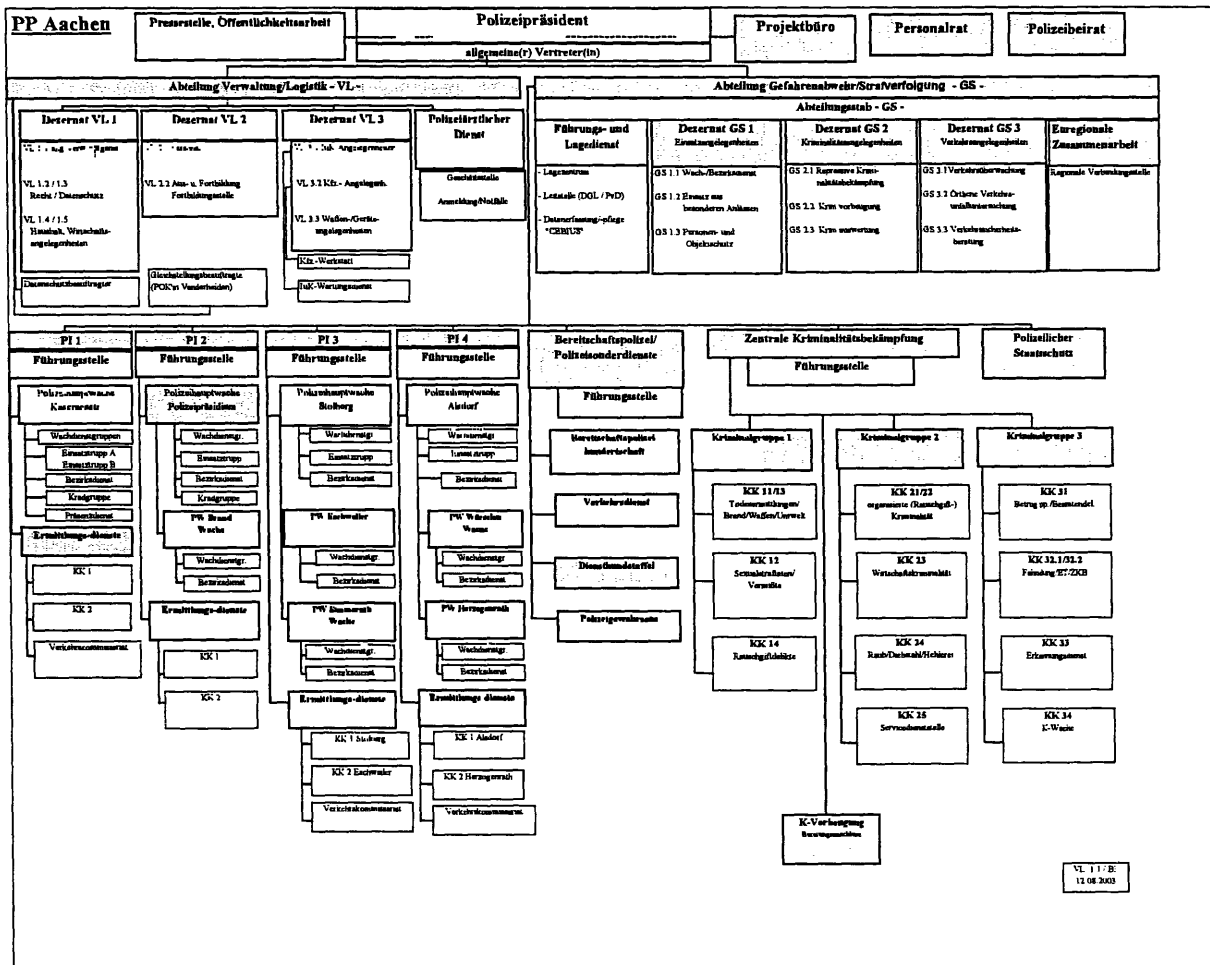


\*Stand: 01.09.2005

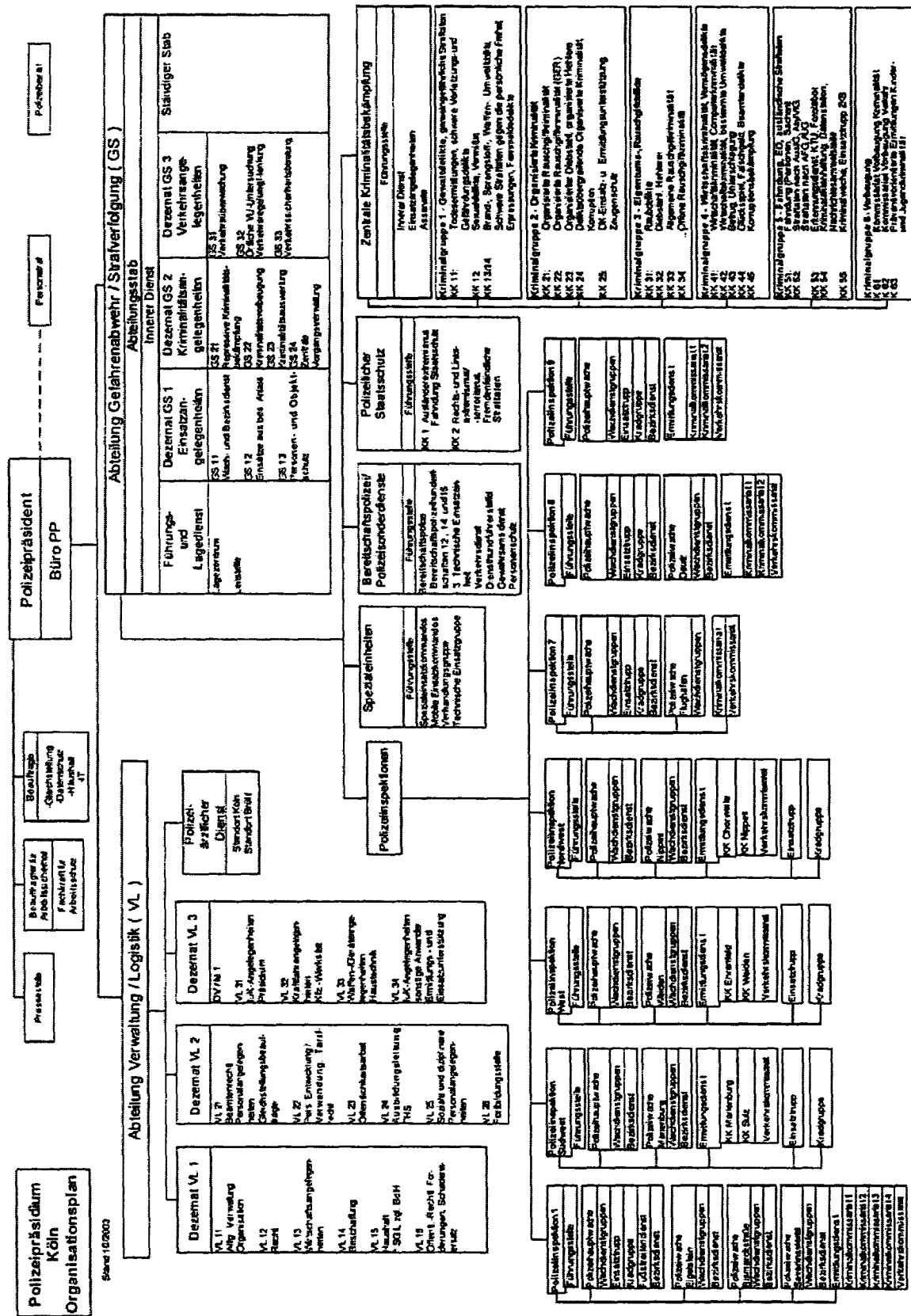
Organisationsplan des Polizeipräsidiums Köln für 2005 (Neuorganisation)



# Anhang 2 – Organigramm der Polizeipräsidien Aachen und Köln (2003)



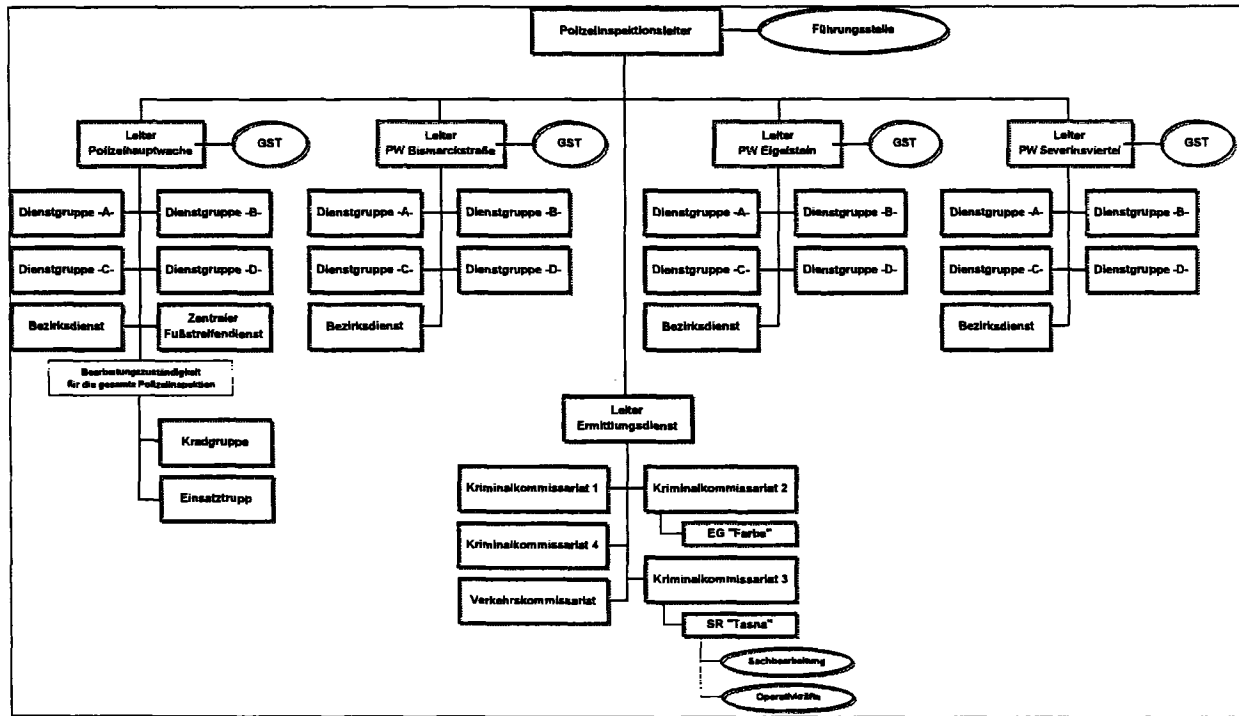
\*Stand: 12.08.2003



Stand: 10/2003

### Anhang 3 – Organigramm der Polizeiinspektion Köln-Mitte (2004)

Organigramm der Polizeiinspektion Köln-Mitte vor dem Modellversuch



\* vor dem 01.07.2004

## Anhang 4 – Elektronische und schriftliche Befragung (Beispiel-Items)

### A Elektronische Befragung (Beispiel-Items)

#### Hauptbefragung (Führungskräfte und Mitarbeiter)

Dimension	Skala	Beispiel-Items
Strategie	Informationsfluss	Ich bekomme die Informationen, die ich für die gute Ausübung meines Dienstes benötige.
	Qualität	Meine Vorgesetzten interessieren sich stark für die Qualität meiner Arbeit.
	Informationsqualität	Zahlen, Statistiken und andere Informationen sind in der Regel aktuell und helfen mir bei meiner Arbeit.
	Behördenleitung	Die Behördenleitung ist mit den eigentlichen Problemen der Polizeiarbeit beschäftigt.
	Schwerpunkte/ Strategien	Ich kenne die Strategien unserer Behördenleitung für die polizeiliche Arbeit.
Personen	Organisation der Arbeit	Arbeitsbelastungen werden in meiner Dienststelle gleichmäßig verteilt.
	Führung1	Meine direkte Vorgesetzte/mein direkter Vorgesetzter ist jemand, die/der mich als Person respektiert.
	Führung2	Meine direkte Vorgesetzte/mein direkter Vorgesetzter ist jemand, die/der mich immer wieder aufs Neue motiviert.
	Zufriedenheit	Alles in allem bin ich mit meiner Arbeit zufrieden.
	Fortbildung	Die Zeitspanne zwischen Erhebung des örtlichen Fortbildungsbedarfs und der einsetzenden Bildungsmaßnahme ist angemessen.
	Vertretungsarbeit	Ich glaube, dass der Personalrat gut erkennen kann, wo die Probleme liegen.
Kultur	Hierarchie	Unkritisches Folgen wird in meiner Dienststelle höher geschätzt als mutiges Hinterfragen im Sinne der Sache.
	Kooperation	Die Zusammenarbeit zwischen zentralen und dezentralen Dienststellen verläuft schlecht.
	Leistung	Leistung spielt in meiner Dienststelle eine große Rolle.
	Zukunft	Wir schauen hier nach vorne, auch wenn es einmal nicht so läuft.
	Bürokratie	Zahlensammlungen dienen nur dazu, mich zu kontrollieren.

	<b>Chancengleichheit</b>	Jeder kann sich positiv und gut einbringen.
	<b>Konfliktbewältigung</b>	Wir haben ernste interne Konflikte in unserer Dienststelle.
	<b>Vertrauen</b>	Ich vertraue darauf, dass man meine Belange und die meiner Kolleginnen und Kollegen ernsthaft berücksichtigt.
	<b>Empfindung</b>	Ich empfinde Freude und Spaß an der Arbeit.
	<b>Identifikation</b>	Ich identifiziere mich stark mit meiner Behörde.
<b>Struktur und Abläufe</b>	<b>Arbeitsergebnisse</b>	Die Verkehrsunfallbekämpfung ist erfolgreich.
	<b>Zupacken</b>	Es wird bei uns viel Wert auf Selbstverantwortung gelegt.
	<b>Arbeitsstrukturen/-prozesse</b>	Bei uns sind so viele Kräfte wie möglich für die polizeilichen Kernaufgaben eingesetzt.
	<b>Einsätze</b>	Spontane Einsätze, an denen verschiedene Dienststellen beteiligt sind, werden gut koordiniert.
	<b>Beschaffung/Unterstützung</b>	Der Beschaffungsprozess (Ausstattung, Verbrauchsmittel usw.) verläuft zügig.
<b>Ressourcen</b>	<b>Ressourcen</b>	In meiner Dienststelle werden Ressourcen zielgerichtet eingesetzt.

### Zusatzbefragung (nur Führungskräfte)

Skala	Beispiel-Items
<b>Behördenleitung</b>	Die Behördenleitung ist mit den nachgeordneten Organisationseinheiten gut verzahnt.
<b>Schwerpunkte/ Strategien</b>	Teilstrategien werden unter Einbezug der sachkundigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entwickelt.
<b>Informationsqualität/ Controlling</b>	Ich habe als Führungskraft die Daten, die ich zur Steuerung und Führung brauche.
<b>Führung</b>	Das Engagement meiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist so, wie ich es erwarte.
<b>Arbeitsergebnisse</b>	Die Arbeit der Leitstelle ist gut.
<b>Arbeitsstrukturen/ Arbeitsabläufe</b>	Operative Maßnahmen zur Verkehrsunfallbekämpfung sind schwerpunktorientiert, inspektionsübergreifend und behördenweit koordiniert.
	Die Gliederung der Organisation in Direktionen/Abteilungen ist eine schlechte Lösung.
<b>Ressourcen</b>	Mir steht ausreichend Personal für die Bewältigung von Aufgaben zur Verfügung.

### Sonderbefragung Polizeiinspektion Köln-Mitte



Beispiel-Items
Die Gliederung in der PI Mitte in Einsatzbewältigung (EB), Bezirks- und Schwerpunktdienst (BSD) ist ein Fortschritt gegenüber früher.
Die Anbindung der Leiter EB und BSD an die integrative Führungsstelle liefert in der täglichen Arbeit bessere Ergebnisse als früher.
Schwerpunktsetzungen im Bereich der Kriminalitäts- und Verkehrsunfallbekämpfung sind mit Einrichtung der Dienstgruppe E und der Bezirksteams besser möglich als vorher.
Die gezielte und nachhaltige Präsenz an Brennpunkten ist mit Einrichtung der Bezirksteams besser möglich als vorher.
Das Anbieten unterschiedlicher Arbeitszeitmodelle ist ein Fortschritt gegenüber der Altorganisation PI Mitte.
Alles in allem ist die PI Mitte durch die vorgenommenen Änderungen auf dem richtigen Weg!

## B Schriftliche Befragung

### Kommunen (Aachen)

Beispiel-Items
Die Organisation der für uns relevanten Arbeitsabläufe der Polizei entspricht meinen Erwartungen.
Der Modellversuch hat gewährleistet, dass die Polizei auch in der Fläche vertreten ist.
Durch die Sicherheitskonferenz habe ich besser als früher Gelegenheit, kommunale Anliegen bei der Polizei zu platzieren.

### Staatsanwaltschaft (Aachen, Bochum\*, Düsseldorf und Köln)

Beispiel-Items
Die Organisation der für uns relevanten Arbeitsabläufe der Polizei entspricht meinen Erwartungen.
Meine Arbeit wird dadurch erschwert, dass ich zu oft <i>nicht</i> weiß, wer in der Polizeibehörde für mein Anliegen zuständig ist.
Es liegen mit der Polizeibehörde abgestimmte Verfahrensweisen zur Behandlung von Intensivtätern vor, die erfolgreich praktiziert werden.
Alles in allem: Der Modellversuch der Polizeibehörde hat sich auf meine Arbeit erkennbar positiv ausgewirkt**.

\* nur PP Recklinghausen \*\*nur für Modellbehörde

## Anhang 5 – Herkunft des verwendeten Datenmaterials

- Dokumente (z.B. Schwachstellenanalyse der Modellbehörden, Ausarbeitungen der Modellbehörden und der Referenzbehörden zu spezifischen Fragen, Berichte des Innenministeriums, Abschlussbericht der Modellbehörden, Protokolle, Sicherheitsprogramme der Modell- und Referenzbehörden)
- Prozessaufnahmen mit standardisierter Erfassungsmethodik, hinterlegt mit spezifisch erhobenen Kenngrößen und Zahlen aus der allgemeinen Polizeistatistik
- Elektronische Befragung der Führungskräfte wie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der beteiligten Polizeibehörden
- Elektronische Befragung der Führungskräfte (Zusatzbefragung)
- Schriftliche Befragung der Führungskräfte wie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Polizeiinspektion Köln I (Mitte)
- Schriftliche Befragung der Staatsanwaltschaften Aachen, Bochum (für Recklinghausen), Düsseldorf und Köln
- Schriftliche Befragung der Kommunen (Aachen)
- Telefonische Interviews
- Persönliche Einzel, Zweier- und Gruppeninterviews
- Expertengespräche
- Teilnehmende Beobachtung