

Tabelle 4: Beurteilung der in der Bundesrepublik Deutschland zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus ergriffenen Maßnahmen

Es wurde genug getan	ja	nein	ich kann dies nicht einschätzen	k. A.
LK Görlitz	106	343	704	6
2014	(9,1 %)	(29,6 %)	(60,7 %)	(0,5 %)
Görlitz 2012	(13,8 %)	(20,1 %)	(65,1 %)	(1,0 %)
Hoyerswerda 2008	(17,6 %)	(20,7 %)	(60,2 %)	(1,4 %)
Görlitz 2004	(11,6 %)	(25,9 %)	(61,9 %)	(0,6 %)
Hoyerswerda 2002	(11,1 %)	(26,2 %)	(61,2 %)	(1,5 %)

Deutschland eher zu wenig als zu viel im Hinblick auf die Bekämpfung des internationalen Terrorismus getan wird. Im Jahr 2012, bei der Befragung in Görlitz, vertraten knapp 14 Prozent der Bürger die Ansicht, dass genug getan wird, rund 20 Prozent äußerten, dass nicht genug unternommen würde. Bei der Untersuchung 2008 in Hoyerswerda meinten 17,6 Prozent der Befragten, dass in der Bundesrepublik Deutschland bisher genügend zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus getan wurde, knapp 21 Prozent vertraten die Meinung, dass nicht genug getan worden sei. Bei den Untersuchungen 2002 in Hoyerswerda und 2004 in Görlitz äußerten jeweils rund 11 Prozent, dass in Deutschland genug gegen den internationalen Terrorismus getan wurde, rund ein Viertel (26 Prozent) vertraten die Ansicht, dass nicht genug getan wurde. Das Meinungsbild hat sich 2014 dahingehend verändert, dass diejenigen, die Defizite bei der Bekämpfung des Terrorismus sehen, nunmehr deutlicher überwiegen.

Dem internationalen Terrorismus bleibt, so unterstreichen auch die Befunde der Befragung 2014 im Landkreis Görlitz, in der Sicherheitspolitik wie auch in der Präventionsarbeit weiterhin große Aufmerksamkeit zu schenken, denn diese Problematik berührt die subjektive Sicherheit der Bürger

empfindlich. Dem sollte – so ist an dieser Stelle nochmals hervorzuheben – auch in der Ausbildung der Polizei angemessen Rechnung getragen werden, indem insbesondere das Wissen über Ursachen, Erscheinungsformen und Folgen des internationalen Terrorismus vertieft und entsprechende soziokulturelle Wissenshintergründe und interkulturelle Kompetenzen der Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten gezielt weiterentwickelt werden. Im Rahmen der Reformen des Curriculums der Polizeiausbildung für den gehobenen Polizeidienst wurde dem an der Hochschule der Sächsischen Polizei durchaus Rechnung zu tragen versucht.<sup>9</sup> Dies sollte auch bei weiteren curricularen Reformen wie auch bei der Entwicklung des Fortbildungsangebotes der sächsischen Polizei möglichst ausreichend berücksichtigt werden.

<sup>9</sup> Siehe auch: Sterbling, A.: Polizeistudium im Umbruch. Ausgangspunkte, Anliegen und Zukunftsfragen, Konstanz 2006; Sterbling, A. (Hrsg.): Internationale Zusammenhänge und Erfahrungen der Weiterentwicklung der Polizeiausbildung. X. Hochschuldidaktisches Kolloquium. Rothenburger Beiträge. Polizeiwissenschaftliche Schriftenreihe (Band 47), Rothenburg/Oberlausitz 2008; Dalberg, D. u.a. (Hrsg.): Polizei zwischen Wissenschaft und Reformdruck. Festschrift zum 20. Jahrestag der Gründung der Hochschule der Sächsischen Polizei (FH), Rothenburger Beiträge. Polizeiwissenschaftliche Schriftenreihe (Band 75), Rothenburg/Oberlausitz 2014.

## Keine Angst vor Evaluationen

### Eine Blaupause zur Evaluation der niederländischen Polizeireform – Teil I

von Prof. Dr. Gabriele Jacobs, Dr. P. Saskia Bayerl, Elisabeth Brein und Dr. Marja Flory, Rotterdam\*

Im Januar 2013 wurde in den Niederlanden die Nationale Polizei eingeführt. Die damit verbundene Reorganisation der Polizei bedeutete die Reduktion von 26 lokalen Einheiten auf eine nationale Einheit – eine tiefgreifende und komplexe Veränderung, die verbunden war mit großen Erwartungen hinsichtlich erhöhter Effizienz, höherer Bürgernähe und besserer Kooperation sowohl intern als auch mit externen Partnern. Die Veränderung war politisch nicht unumstritten, weshalb eine Evaluation der Polizeireform nach drei und nach fünf Jahren vorgesehen wurde. Diese Evaluation sollte unabhängig (d. h. von außerhalb der Polizei) und nach wissenschaftlichen Gesichtspunkten erfolgen. Der erste Schritt, um diese Evaluation zu ermöglichen, war die Erstellung ei-

nes Evaluationsplans, der als »Blaupause« dienen sollte, um Veränderungen in der Effektivität und Effizienz und der Mitarbeiter- und Bürgerzufriedenheit sowohl aus

\* Dr. Gabriele Jacobs (gjacobs@rsm.nl) ist Associate Professor für Sozial- und Organisationspsychologie an der Rotterdam School of Management (RSM), Erasmus Universität, und Direktorin des Center of Excellence for Public Safety Management (CESAM) an der RSM (www.rsm.nl/cesam).  
Dr. P. Saskia Bayerl (bayerl@rsm.nl) ist Assistant Professor für Technologie und Organisationspsychologie an der RSM und leitet den Bereich »Technologie« bei CESAM.  
Elisabeth Brein, MSc. (brein@rsm.nl) ist Kriminologin und Mitarbeiterin bei CESAM.  
Dr. Marja Flory (mflory@rsm.nl) ist Assistant Professor für Managementwissenschaften an der RSM und arbeitet auf Projektbasis bei CESAM.

einer polizeiinternen als auch polizeixternen Sicht im Sinne einer Multi-Stakeholder-Perspektive zu erfassen.<sup>1</sup>

### Vorbemerkungen

In diesem Beitrag stellen die Autorinnen die Entwicklung der »Blaupause« für die Evaluation der niederländischen Polizeireform (Polizeigesetz 2012) und die zugrundeliegenden methodischen und inhaltlichen Überlegungen und Schritte dar. Der niederländischen Polizeireform lag eine ausführlich Beschreibung der geplanten Reform und erwarteten Effekte zugrunde. Diese »Verwaltungstheorie« (auch program theory oder policy theory) liefert ein theoretisches System von Annahmen, wie ein Reformprogramm die intendierten Veränderungen bewirken soll (Leeuw, 2003). Ausgangspunkt unserer Blaupause war die Rekonstruktion der Verwaltungstheorie, auf die die niederländische Polizeireform basierte. In dieser Rekonstruktion ging es vor allem darum, die (oft impliziten) Grundannahmen über Wirkungsweisen und erwartete Effekte der Reform explizit zu machen (Leeuw, 2003) und auf ihre Stimmigkeit und »Machbarkeit« hinsichtlich des organisationalen und gesellschaftlichen Umfelds zur Zeit der Einführung der niederländischen Polizeireform zu testen. Dieser Schritt liefert eine theoretische Testung der Verwaltungstheorie. Basierend auf der Rekonstruktion wurde im zweiten Schritt ein Spektrum von Indikatoren identifiziert, um sowohl in der Breite als auch in der Tiefe empirische Aussagen über die tatsächliche Ausprägung erwarteter wie unerwarteter Effekte machen zu können. Hierbei richteten wir uns nicht nur auf Endergebnisse der Reform, sondern auch bewusst auf die Erfassung von Implementierungs- und Prozessindikatoren. Die durch uns verwendete Methode ist neutral in dem Sinne, dass sie nicht länder- oder inhaltspezifisch ist. Sie kann dadurch als Beispiel oder methodische Vorlage für Evaluationsbemühungen bei vergleichbar komplexen Organisationsveränderungen dienen.

### 1. Einleitung

Die niederländische Polizei bekam 2005 von einer parlamentarisch eingesetzten Evaluationskommission ein schlechtes Zeugnis ausgestellt. Die Organisation sei zerstückelt, die interne Zusammenarbeit sei ungenügend, es bestehe keine Einheit, und es bestünden große Unterschiede in der Arbeitsweise und dem Aufgabenverständnis zwischen den 26 verschiedenen Polizeieinheiten. Die Reaktion hierauf war die nahezu einmütige Entscheidung, dass eine umfassende Polizeireform mit diesen Missständen aufräumen müsse. Es müsse eine Polizei her, in der es eine klarere Einheit der Verwaltung und Führung und ein Gleichgewicht zwischen nationalen, regionalen und lokalen Belangen gäbe. Es dauerte aufgrund politischer Wechsel, interner Diskussionen und alternativer Ansätze noch sieben Jahre bis zur Verabschiedung des neuen Polizeigesetzes in 2012. Im Januar 2013 wurde die nationale Polizei dann offiziell gegründet.

Zum ersten Mal in der Geschichte der niederländischen Polizei gibt es seither eine zentrale Polizeiführung und die bis dahin bestehenden 26 Polizeieinheiten wurden zu zehn Einheiten zusammengefasst. Der leitende Gedanke ist dabei, dass durch eine zentrale Verwaltung effizienter und effektiver gearbeitet werden kann. Die hiermit intendierte Kostenersparnis soll zumindest teilweise in operative Tätigkeiten reinvestiert werden, etwa in eine verstärkte Professionalisierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern oder in eine stärkere lokale Verankerung der

Polizei. Durch eine zentrale Verwaltung sollen die verschiedenen Polizeieinheiten insgesamt administrativ entlastet werden. Auch sollen Informationsprozesse zur effizienteren Kriminalitätsbekämpfung durch die zentrale Verwaltung besser koordiniert werden. Der Gesetzgeber hofft mit der Polizeireform die Probleme der Vergangenheit zu überwinden und eine höhere Einheitlichkeit und Harmonisierung von Strukturen und Prozessen innerhalb der Polizei zu ermöglichen. Auch sollen die verschiedenen »kleinen Königreiche« innerhalb der niederländischen Polizei durch die Reform aufgehoben werden.

Die Reform sollte über einen Zeitraum von drei Jahren implementiert werden. Im Jahr 2011 hatte der Minister für Sicherheit und Justiz (Ministerie van Veiligheid en Justitie) dem Parlament eine dreiphasige Evaluation zugesagt. In der ersten Phase sollte die Blaupause der Evaluation formuliert werden, nach drei Jahren sollte ein Teil der Reform in einer Region im Osten des Landes (Einheit Oost-Nederland) evaluiert werden und nach fünf Jahren eine landesweite Evaluation stattfinden.

Evaluationen sind ein wichtiges Mittel, um die kurz-, mittel- und langfristige Auswirkung von Organisationsveränderungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie für die Organisation als Ganzes zu erfassen – und gegebenenfalls in einem frühen Stadium gegensteuern zu können. Evaluationen sind deshalb nicht nur rückblickend wichtig, sondern können auch aktiv zur Steuerung von Veränderungen eingesetzt werden (für einen Überblick: Rossi, Lipsey, & Freeman, 2003). Allerdings sind Evaluationen öffentlicher Institutionen auch äußerst komplex. Eine Organisation wie die Polizei, steht mitten im politischen und gesellschaftlichen Spannungsfeld und ist in ihrem Funktionieren von verschiedensten Gruppen und Interessen abhängig. Eine Reform von diesem Umfang hat die Niederlande noch nicht durchgeführt und uns sind auch international keine Evaluationen bekannt, die sich einer Reform von diesem Umfang gestellt hätten (für eine Ausnahme siehe: Degnegaard, 2010). Dies wirft die Frage auf, wie Evaluationen von solch umfassenden Veränderungsprozessen vorgenommen bzw. geplant werden können. In diesem Beitrag skizzieren wir sowohl die methodischen Schritte als auch die zentralen Ergebnisse der Planung der Evaluation für die niederländische Polizeireform.

### 2. Die niederländische Polizeireform 2012 im Überblick

Die öffentliche Sicherheit verbessern und professionelle Spielräume vergrößern – so lauteten die Hauptziele der Polizeireform 2012. Diese Ziele gründen sich auf drei strategische Überlegungen: *Einheit* erreichen durch eine zentrale Verwaltung und eine bessere *lokale Verankerung*.

Der Gesetzgeber ging davon aus, dass eine leistungsfähigere Organisation hinsichtlich Strukturen, Arbeitsprozessen und Systemen auch eine positive Veränderung hinsichtlich Kultur, Verhalten und Führung bewirken kann. Einheitliche Prozesse und Protokolle sollten es den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ermöglichen, mehr professionelle Eigenständigkeit zu entwickeln, während die Zentralisierung der Verwaltung bürokratische Prozesse verschlanken und die insgesamt ca. 63.000 Mitarbeiter von administrativen Aufgaben

<sup>1</sup> Das Literaturverzeichnis ist Bestandteil von Teil II dieses Aufsatzes.

entlasten sollten. »Operative Führung«, d. h. die kompetente Unterstützung von Mitarbeitern durch ihre Führungskräfte in der tagtäglichen Arbeit, sollte stimuliert und damit die Führungsspannen verkleinert werden.

Die niederländische Polizeireform besteht aus den folgenden Elementen:

1. Strukturreform:

- Es entsteht eine Nationale Polizei (Nationale Politie) als eigenständige Person des öffentlichen Rechts, unter direkter Verantwortung des Ministeriums für Sicherheit und Justiz.
- Die Nationale Polizei besteht aus zehn regionalen Einheiten und einer oder mehreren nationalen Einheiten mit operativen Aufgaben sowie einem landesweiten »Dienstleistungszentrum« mit administrativen und unterstützenden Aufgaben.

2. Neuordnung der hierarchischen Struktur:

- Es wird die Position einer Chefin bzw. eines Chefs der Nationalen Polizei geschaffen, die/der verantwortlich ist für die Führung und Verwaltung der Nationalen Polizei.
- Der Minister für Sicherheit und Justiz bestimmt den Rahmen, innerhalb dessen die Chefin bzw. der Chef der Nationalen Polizei ihre/seine Aufgaben wahrnehmen darf.
- Alle Polizeieinheiten sind hierarchisch dem Chef der Nationalen Polizei unterstellt, der wiederum dem Minister direkt unterstellt ist.
- Leitung auf regionalem und lokalem Niveau:
  - Der Bürgermeister und der Oberstaatsanwalt formulieren den strategischen Plan für die regionalen Einheiten, basierend auf den regionalen Lagebildern und polizeilichen Schwerpunkten.
  - Bei den regionalen strategischen Plänen werden die ministeriell definierten nationalen Prioritäten berücksichtigt.
  - Der Minister hat sich gegenüber dem Abgeordnetenhaus (Tweede Kamer), der Bürgermeister gegenüber dem Gemeinderat zu verantworten.

Die Polizei hat das Gewaltmonopol im Staat und bedarf deshalb ausführlicher demokratischer Kontrolle. Die Befehlsgewalt von Bürgermeistern, Staatsanwaltschaft und Minister über die Polizei ist in der Polizeireform unverändert geblieben. Dennoch gibt es in der politischen und öffentlichen Diskussion die Sorge, dass die Rolle des Ministers zu stark wird. Seit der Reform ist der Innenminister sowohl für Justiz als auch Polizei verantwortlich. Zudem hat der Minister die Budgetverantwortung über die Polizei. Das bedeutet, dass Staatsanwaltschaft und Bürgermeister bestimmen wie und wann die Polizei eingesetzt wird, während der Minister bestimmt wieviel Ressourcen die Polizei hierfür zur Verfügung hat. Dies bringt Spannungen mit sich. Auch wird befürchtet, dass Bürgermeister im Rahmen der Zentralisierung der Polizei geringere Einflussmöglichkeiten auf den lokalen Einsatz der Polizei haben, während sie nach wie vor lokal gegenüber ihrem Gemeinderat politisch verantwortlich sind.

**3. Reflexiv zum Ziel – Die Wahl eines methodische Ansatzes**

Unser methodischer Ausgangspunkt gründete sich auf die reflexive Methodologie von Alvesson und Skoldberg (2000). Dieser Ansatz bietet sich in besonderer Weise bei sehr komplexen, multiperspektivischen und multidisziplinären

Fragestellungen an. Abbildung 2 zeigt, wie in diesem Ansatz Daten aus verschiedene Quellen (z.B. Interviews, Dokumente und Beobachtungen) trianguliert und Verwaltungstheorien anhand multidisziplinärer Perspektiven rekonstruiert und getestet werden können. Ein besonderes Augenmerk lag in unserem Fall auf den ökonomischen, (macht-)politischen und sozialen Interessenlagen der verschiedenen Interessengruppen, die in unseren Interviews und polizeiinternen Dokumenten zu Wort kamen.

Dieser reflexiv-multidisziplinäre Ansatz führt zu einer Integration der verschiedenen Perspektiven und damit zu einem schlankeeren Evaluationsmodell als ein additiv-mechanistischer Ansatz.

Das reflexive Modell in unserem Ansatz basierte auf drei Komponenten:

1. Rekonstruktion der Verwaltungstheorie als System expliziter und impliziter Annahmen
2. Multi-Stakeholder Perspektive
3. Multidisziplinärer Ansatz

**3.1 Rekonstruktion der Verwaltungstheorie als System expliziter und impliziter Annahmen**

Bei der Rekonstruktion der Verwaltungstheorie wurden anhand von Inhaltsanalysen relevanter Dokumente und Interviews die Ziele der Reform und deren Operationalisierung herausgearbeitet. Operationalisierung bedeutet, dass unmittelbar messbare Indikatoren identifiziert und definiert wurden, um die Konzepte und Wirkzusammenhänge der Verwaltungstheorie zu messen. Hierzu wurde vor allem herausgearbeitet, wie sich die Konzepte zueinander verhalten. Dabei wurden nicht nur explizit formulierte Annahmen betrachtet, sondern auch implizite Annahmen, d.h., solche, die nicht direkt dokumentiert oder ausgesprochen sind, aber dennoch bei der Entscheidung für die Einführung der Nationalen Polizei eine Rolle spielten.

**3.2 Multi-Stakeholder Perspektive**

Die Polizei steht im Spannungsfeld zahlreicher politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Gruppierungen und Interessen, die zusammen Einfluss auf die Prioritäten, Arbeitsweisen und die Effektivität von Polizeiarbeit haben. Diese Interessen- oder Stakeholdergruppen legen jeweils

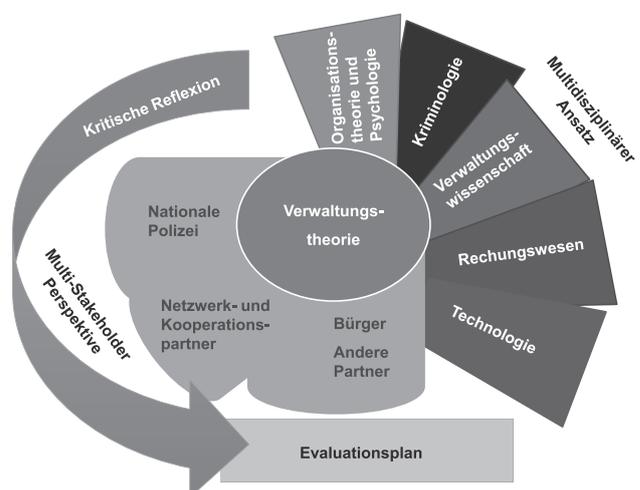


Abb. 1: Kernaspekte des reflexiven Ansatzes für die Erstellung des Evaluationsplans

eigene Kriterien bei der Bewertung dessen an, was als »Erfolg« einer Polizeireform gelten darf. Bürgermeister, lokale Unternehmen, Sozialarbeiter oder Medien etwa werden sehr unterschiedliche Ansichten haben, was »gute Polizeiarbeit« ist. Es war deshalb wichtig, diese »Multi-Stakeholder Perspektive« auch in die Evaluationsplanung einfließen zu lassen, um zu vermeiden, dass das Ergebnis der Evaluation einseitig durch politische, polizeiliche, privatwirtschaftliche oder andere Interessen bestimmt wird. Durch eine umfassende Aufstellung von Interessengruppen wurde es möglich, relevante Stakeholder-Perspektiven zu beschreiben und gegeneinander abzuwägen (z.B. Übereinstimmungen und Widersprüche in Bewertungen aufzuzeigen).

In unserer Analyse wurden u.a. folgende Interessengruppen berücksichtigt:

- Polizei (lokale, regionale und nationale Ebene)
- Ministerium für Sicherheit und Justiz (als »Auftraggeber« für die Polizeireform)
- Polizeigewerkschaften
- Koninklijke Marechaussee (niederländische Gendarmerie)
- Staatsanwaltschaft
- Außerordentliche Ermittlungsbeamte (Buitengewoon opsporingsambtenaar, sog. BOAs: Gemeindeangestellte zur Unterstützung von Polizeiarbeit im öffentlichen Raum, jedoch ohne exekutiven Status und mit eingeschränkten Ermittlungsbefugnissen)
- Sicherheitsregionen (in denen »first responder« und andere sicherheitsrelevante Organisationen zusammengefasst sind)
- Regionale und lokale Bürgermeister
- Medien
- Bürger

Die Stakeholder-Analyse identifiziert Akteure, die eine aktive Rolle spielen bei der Polizeireform bzw. in ihren Arbeitsprozessen und ihrem Lebensalltag direkt von ihr betroffen sind. Ein Ziel der Evaluation ist es, Informationen darüber zu gewinnen, ob alle Akteure in der neuen Situation besser (für sich, aber auch zusammen) funktionieren können. Deshalb war es relevant, ein möglichst breites Feld an Stakeholdern in den Blick zu nehmen. Dies sind nicht nur die Polizeiorganisation und ihre MitarbeiterInnen, sondern auch Netzwerkpartner, politische Akteure und Bürger. Deshalb wurde zum Beispiel auch die Staatsanwaltschaft ausdrücklich miteinbezogen, da sie ein unverzichtbares Glied in der Kette der Strafverfolgung darstellt. Natürlich ist es nicht möglich, alle Gruppierungen in eine Evaluation mit einzubeziehen. Von Bedeutung ist deshalb, eine bewusste Auswahl zu treffen und bei der Ergebnisinterpretation klar anzugeben, welche Perspektiven vertreten sind und welche Verzerrungen bzw. Auslassungen sich dadurch möglicherweise ergeben.

### 3.3 Multidisziplinärer Ansatz

Die Evaluation eines so komplexen Veränderungsprozesses wie der niederländischen Polizeireform erfordert einen klaren multidisziplinären Ansatz. Auf anderem Wege sind die komplexen Zusammenhänge einer Organisationsreform auf struktureller Ebene mit Effekten auf administrativer, finanzieller, kriminologischer, psychologischer und kultureller Ebene nicht zu erfassen. Wir bezogen in unserer Evaluation deshalb sowohl Theorien als auch Methoden aus den Disziplinen öffentliche Verwaltung, Organisationswissenschaft,

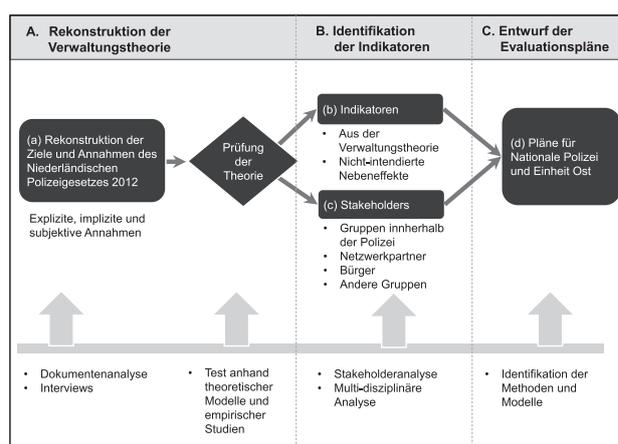


Abb. 2: Die Blaupause in drei methodischen Phasen

Psychologie, Betriebswirtschaft, Kriminologie und Buchhaltung (*Accounting*) ein. Dieser multi-disziplinäre Ansatz ermöglicht es, Organisationsveränderungen in unterschiedlichen Bereichen gleichzeitig und im Zusammenhang zu evaluieren, und bietet somit die nötige Grundlage für das Erstellen eines Gesamtbildes erwarteter Wirkzusammenhänge und tatsächlicher Effekte. Von monodisziplinären Anstrengungen ist aus unserer Sicht abzuraten, zumindest wenn es um eine umfassende Evaluation von Veränderungen gehen soll.

### 4. Die Entwicklung des Evaluationsplans in fünf methodischen Schritten

Im April 2014 wurden die Autorinnen zusammen mit weiteren Kollegen der Erasmus Universität<sup>2</sup> Rotterdam beauftragt, einen Plan für die Evaluation der Polizeireform 2012 zu entwickeln. Diese sogenannte »Blaupause für die Evaluation der niederländischen Polizeireform« (Erasmus Universiteit, 2014), beschreibt den Rahmen für die zwei durch den Minister zugesagten Evaluationen – zum einen die Evaluation der Nationalen Polizei landesweit nach fünf Jahren, zum anderen die Teilevaluation in *Oost-Nederland* nach drei Jahren.

Die Entwicklung dieser Blaupause erfolgte in drei sequentiellen Phasen (vgl. Abbildung 2):

- Rekonstruktion und theoretische Prüfung der Verwaltungstheorie, d. h. des konzeptionellen Ansatzes, der der Reform zugrunde lag
- Identifikation relevanter Indikatoren zur empirischen Erfassung erwarteter sowie unerwarteter Effekte und
- Entwurf der Evaluationspläne.

Im nächsten Abschnitt legen wir unser Vorgehen Schritt für Schritt dar.

#### Schritt 1: Die Rekonstruktion der Verwaltungstheorie

In der Evaluationsforschung besteht Konsens, dass ein Black-Box-Modell, in dem lediglich Effekte gemessen werden, ohne die Kausalzusammenhänge zu berücksichtigen, die zu diesen Effekten führen, unzureichend ist (Astbury & Leeuw, 2010;

<sup>2</sup> Dem Projektteam gehörten weiter an: Prof. Dr. Henk van de Bunt (Kriminologie), Prof. Dr. Frank Hartmann (Accounting) und Prof. Dr. Steven van de Walle (Verwaltungswissenschaften).

Leeuw, 2003). Deshalb stellten wir an den Beginn unserer Entwicklung des Evaluationsplans die Rekonstruktion der Verwaltungstheorie, um einerseits einen Überblick über die erwarteten Effekte zu erhalten, und andererseits Einsichten in die impliziten und expliziten Wirkzusammenhänge und Annahmen, wie es zu diesen Effekten kommt.

Die Polizeireform ist in einer Reihe verschiedener Dokumenten festgelegt worden. Den Rahmen bietet das Polizeigesetz 2012 selbst. Zudem hat die Polizei in verschiedenen Dokumenten ausgeführt, wie die Reform in Gesamten und in einzelnen Teilgebieten (etwa *Oost-Nederland*) umgesetzt werden soll. Diese Dokumente lieferten die Grundlage für die Rekonstruktion.

Insgesamt unterzogen wir knapp 20 Dokumente einer systematischen (thematischen) Analyse. In dieser Analyse kodierten wir pro Text alle genannten Ziele der Reform auf operativer und strategischer Ebene sowie Aussagen, die beschrieben, wie strukturelle und prozedurale Veränderungen mit diesen Zielen verbunden sein sollen. Die Zusammenfassung dieser Analyse aller Texte ergab somit ein Bild zum Umfang der Reform und zu den Aspekten, auf die die Polizeireform Einfluss nehmen sollte. Allerdings war diese Analyse beschränkt auf die explizit formulierten Annahmen.

Um auch ein Bild von den impliziten Annahmen zu erhalten, führten wir Interviews mit 24 Interviewpartnern aus verschiedenen Kontexten hinsichtlich ihrer subjektiven Theorien zur Polizeireform. Die Interviews dauerten im Durchschnitt einhalb Stunden, in denen wir unsere Gesprächspartner zu verschiedenen Aspekten der Polizeiorganisation vor und nach der Reform befragten. Dabei wurde auch nach Erfolgsfaktoren der Evaluation (»Wie sieht eine ideale Evaluation aus?«) und nach möglichen positiven und negativen Nebeneffekten der Reform und ihrer Implementierung gefragt. Dieser zweite Schritt ergänzte die Rekonstruktion der Verwaltungstheorie um Annahmen, die zwar das Bild von der Reform und Erwartungen über deren Nutzen prägten, aber nicht konkret formuliert gewesen waren. Zudem fügte er eine explizite »Multi-Stakeholder Perspektive« hinzu, d.h. die Möglichkeit, Ziele und Wirkweisen verschiedenen Gruppen in und außerhalb der Polizei zuzuordnen bzw. Unterschiede in Schwerpunkten und Erwartungen zu identifizieren.

Insgesamt ließen sich die Ziele in fünf miteinander zusammenhängende thematische »Cluster« aufteilen: (1) Personelle Reorganisation, (2) Einrichtung eines Polizei-Dienste-Zentrums, (3) ICT-Integration, (4) Durchführung der Reorganisation und (5) Erreichen von 10 spezifischen Zielstellungen. Diese fünf Cluster waren in dieser Form durch die Polizei selbst benannt worden und wurden dementsprechend als Rahmen für die Darstellungen von Zielen und Wirkungszusammenhängen von uns übernommen.

Das Ergebnis der Rekonstruktion der Verwaltungstheorie stellen wir beispielhaft an einem der Unterziele der Polizeireform vor, nämlich der Einrichtung der zentralen administrativen Verwaltung, dem Polizeilichen Dienstleistungszentrum (PDC, *politie diensten centrum*).

Die Überlegung, die die Einrichtung eines PDC wesentlich motivierte, war, dass in einer zentralen Verwaltung und Administration etwa die Beschaffung von Autos, Computern und anderen Materialien zentral ausgehandelt werden und

dadurch Geld und Zeit eingespart werden kann. Dabei bestand die Erwartung, dass die internen Dienstleistungen an Professionalität gewinnen, da z.B. die Prozesse in der Personalverwaltung und -entwicklung effektiver und effizienter abgewickelt werden können, als wenn jede Einheit ihre eigene kleine Personalabteilung hat. Das Ergebnis unserer Analyse zum Thema Polizeiliches Dienstleistungszentrum ist in Abbildung 3 dargestellt. Sie demonstriert die verschiedenen impliziten und expliziten Kausalverbindungen und Erwartungen, die hinter der Einführung dieser Struktur standen.

**Schritt 2: Identifikation der Indikatoren**

Die im ersten Schritt identifizierten Ziele und Konzepte waren der Ausgangspunkt für die Identifikation der Indikatoren, mit deren Hilfe die Effekte der Polizeireform erfasst werden können. Unter Konzepten verstehen wir hier Begriffe, die innerhalb der Verwaltungstheorie in Bezug miteinander gesetzt werden (etwa »Professionalität«, »administrative Belastung« oder »erhöhtes Kostenbewusstsein« im Beispiel in Abbildung 3).

Den Wirkmodellen in den fünf Clustern lagen insgesamt 142 solcher Konzepte zugrunde. Beispiele aus anderen Modellen sind »Einheit in Denken und Handeln«, »lokale Einbettung« und »größere demokratische Verankerung«.

Die thematische Analyse dieser 142 Konzepte zeigte, dass sie sich in insgesamt 13 Themen unterteilen ließen. Auf der einen Seite standen Themen, die *Effekte* der Reform beschreiben, auf der anderen Seite Themen, die auf die konkrete *Umsetzung* der Reform eingehen (siehe Abbildung 4).

*Effekte* betrafen die konkreten *Resultate* der Reform (z.B., »die Position der Kriminalitätsoffer verstärken«), die *Organisationskultur* (z.B. »soziale Nähe zwischen Polizeibeamten«), die Position der *Mitarbeiter* (z.B. »integer«, »muss sich mit der Polizei identifizieren können«) und die Position der *Öffentlichkeit* (z.B. »hohes Vertrauen in die Polizei«). Aspekte der *Umsetzung* betrafen die *Struktur* (z.B., »Abteilungstypen«), *Prozesse* (z.B., »Qualitätskriterien«), *Führung* (z.B., »Führungskräfte müssen für ihre Mitarbeiter sichtbar sein«), *ICT* (z.B. »Koninklijke Marchaussee und Polizei nutzen dieselbe Datenbank«), *Wissen* (z.B., »digitale Expertise«), *Aufgaben* (z.B., »Polizei überweist illegale Immigranten an die Staatsanwaltschaft«), *Partner/Kooperation* (z.B., »Verstärkung der Zusammenarbeit mit dem Jugendamt«), *Aktionsprogramme* (z.B., »wir unterstützen das Programm effizienter Einkauf, indem wir Controlling-Daten liefern«) und *Zeitplanung* (z.B., »bis Januar 2015 müssen alle Polizeibeamten eine neue Funktionsbeschreibung haben«).

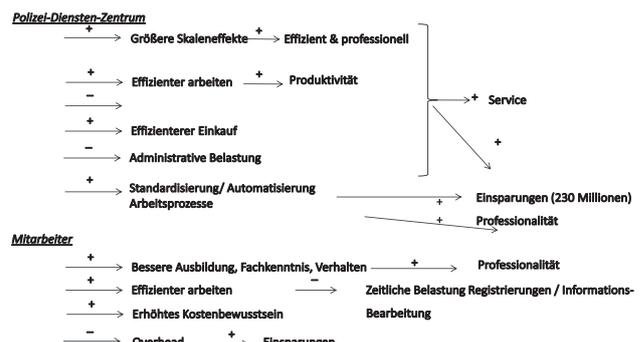


Abb. 3: Rekonstruktion von Kausalzusammenhängen in der Verwaltungstheorie am Beispiel »Polizeiliches Dienstleistungszentrum«

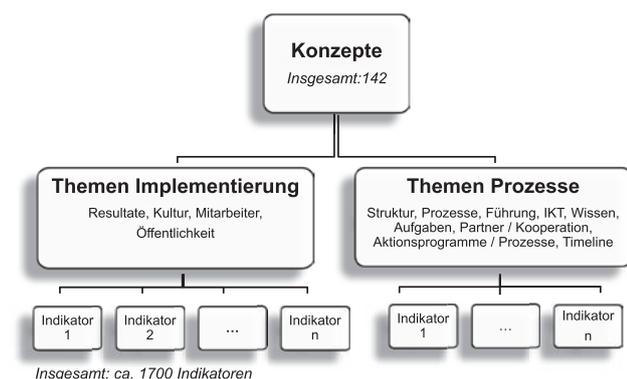


Abb. 4: Struktur von Konzepten, Themen und Indikatoren aus der Rekonstruktion von Wirkzusammenhängen

In einem zweiten Analysedurchlauf der Dokumente und Interviews wurden Indikatoren für jedes dieser Konzepte identifiziert (z.B. im Cluster Informations- und Kommunikationstechnologien – ICT die »aktive Nutzung von sozialen Medien« oder »für nahezu alle Anzeigen ist die Anzeige über das Internet möglich«). Insgesamt lieferte dieser zweite Durchlauf 1763 Indikatoren.

Selbstverständlich sind nicht alle Indikatoren gleichermaßen geeignet für die Evaluation des Reformprozesses. Deshalb wurden die Indikatoren weiterhin hinsichtlich ihrer Qualität bzw. Eignung für die Evaluation bewertet.

Die Qualität der Indikatoren haben wir im Hinblick auf drei Dimensionen beschrieben:

- Validität und Zuverlässigkeit** Indikatoren müssen valide und reliabel sein. Die Validität besagt, dass auch tatsächlich gemessen wird, was gemessen werden soll. Die Reliabilität bezieht sich auf die Stabilität der Messergebnisse. Dies bedeutet, dass für Messungen komplexer Konzepte wie etwas »Vertrauen in die Polizei« mehrere Perspektiven und Quellen berücksichtigt werden müssen, um der Komplexität der Konzepte, ihrer möglichen Veränderungen über die Zeit und ihrer (potentiell) unterschiedlichen Interpretationen durch verschiedene Stakeholdergruppen gerecht zu werden.
- Funktionalität für die Evaluation** Ein zentrales Ziel der Reform war es, die administrative und bürokratische Belastung der Polizei zu verringern. Dann wäre es selbstverständlich wenig hilfreich, wenn Polizeibeamte die eingesparte Zeit mit komplexen wissenschaftlichen Erhebungen verbrachten. Hohe Funktionalität heißt im Kontext der Evaluation also: möglichst geringe zusätzliche Belastung der Organisation. Deshalb sollten möglichst Indikatoren aus bereits bestehenden Quellen und Untersuchungen verwendet werden. Hierfür wurde eine Übersicht bereits bestehender, noch laufender und geplanter Evaluationen (z.B. durch die Polizeiakademie, durch Universitäten oder Beratungsfirmen) inklusive bestehender Controlling-Kennzahlen der Polizei und des Ministeriums erstellt. Indikatoren, die auf diese Weise gemessen werden können, wurden als »funktionaler« gewertet als solche, für die zusätzliche Interviews, Beobachtungen oder Fragebogenerhebungen durchgeführt werden müssten.
- Subjektivität** Eine Reihe von Indikatoren ist in ihrer Einschätzung recht subjektiv. Was bedeutet beispielsweise

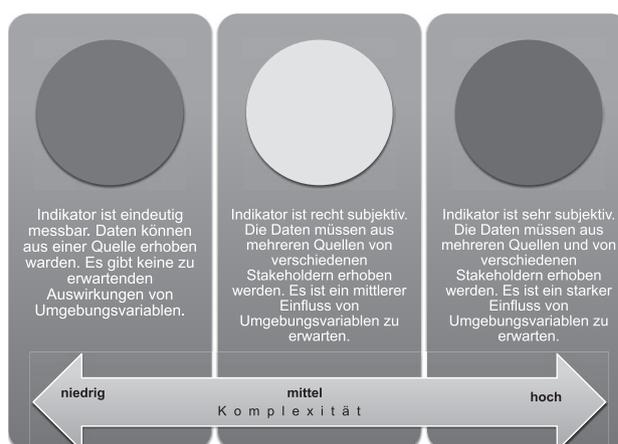


Abb. 5: Komplexitätsampel zur Messbarkeitsbewertung der in der Verwaltungstheorie genannten Indikatoren

»bessere lokale Einbindung« oder »bessere Leistung bei der Kriminalitätsbekämpfung«? Solche Indikatoren werden vermutlich je nach Gruppe, die befragt wird, anders gewichtet und ausgefüllt. Andere Indikatoren sind »objektiver«, etwa die Anzahl der Fehlstunden oder Ausfallzeiten von Computersystemen. Subjektivität heißt natürlich nicht automatisch, dass ein Indikator nicht geeignet ist. Für manche Aspekte sind allein subjektive Indikatoren verwendbar (z.B. die Einschätzung von Mitarbeiterzufriedenheit oder Führungsqualität). Das Kriterium »Subjektivität« gibt jedoch einen Hinweis darauf, dass die Messung und Interpretation des Indikators komplizierter ist und möglicherweise zusätzliche Expertise erfordert. Ein weiterer Aspekt ist hierbei das Ausmaß, in dem mehrere Perspektiven in die Bewertung einbezogen werden müssen.

Die Qualitätskriterien der Indikatoren haben wir in einer »Komplexitätsampel« zusammengefasst (vgl. Abbildung 5). Wie bereits im Rahmen der Indikatoren angedeutet, ist hohe bzw. niedrige Komplexität kein hinreichender Grund, einen bestimmten Indikator zu wählen bzw. abzulehnen. Die Wahl der Indikatoren richtet sich nach der Verwaltungstheorie. Die meisten Konzepte, die sich auf die Effekte der Reform beziehen, sind subjektiver Natur und deshalb sehr komplex. Die Messung von Konzepten wie »sichere Niederlande«, »bessere polizeiliche Leistungen«, »größeres Vertrauen in die Polizei« bedarf eines hohen Maßes an Triangulation, d.h. der Messung mit verschiedenen Methoden, also der Analyse objektiver Daten, aber auch von Daten aus Interviews, Fragebögen und Beobachtungen, sowie die Einbeziehung der Perspektiven und Angaben verschiedener Stakeholder (Bürger, Media, Politik, usw.).

Viele Konzepte auf der Implementierungsseite können durch objektive Indikatoren gemessen werden (z.B. ist eine Abteilung wirklich eingerichtet worden? Ist das angestrebte Zahlenverhältnis zwischen Bürger und Polizeibeamten von 1:5000 tatsächlich erreicht? Gibt es regelmäßige Treffen zwischen Bürgermeister, Oberstaatsanwalt und Polizeichef?). Die meisten Indikatoren auf Seiten des Wirkungen und Effekte können jedoch nur mit Hilfe von subjektiven Aussagen erfasst werden (z.B. ist die subjektive Sicherheit der Bürger gestiegen? Wird Kriminalität jetzt wirklich besser verhindert bzw. bekämpft? Gibt es eine positivere Polizeikultur?)

### Schritt 3: Herausarbeitung möglicher (nicht-intendierter) Nebeneffekte der Polizeireform

Neben den geplanten Effekten haben Organisationsveränderungen selbstverständlich auch ungeplante Effekte, d.h. nicht-intendierte Nebeneffekte. Nicht-intendierte Nebeneffekte können sowohl positiv als auch negativ sein (Collins, 1998; Sturdy & Grey, 2003). Ein positiver Nebeneffekt kann zum Beispiel sein, dass angesichts der Flexibilität und Veränderungsbereitschaft im Rahmen der Reform das Vertrauen der Mitarbeiter in die Organisation steigt und sie das Gefühl haben, dass sich die Dinge positiv entwickeln. Ein negativer Nebeneffekt kann sein, dass genau diese Flexibilität und Veränderungsbereitschaft bei manchen Mitarbeitern Misstrauen hervorruft sowie das Gefühl, dass die Dinge schlechter werden und alles im Fluss ist.

Wir unterscheiden folgende Typen von Nebeneffekten:

- *Nicht-intendierte Nebeneffekte als Folge einer inkohärenten oder unvollständigen Verwaltungstheorie*
- *Nicht-intendierte Nebeneffekte als Folge des Veränderungsprozesses selbst:* So kann etwa das Ziel »Erhöhen der professionellen Widerstandsfähigkeit von Mitarbeitern« Einfluss haben auf »Führung« (inwiefern verändert sich das Führungsbedürfnis von sehr widerstandsfähigen Mitarbeitern?). Oder, um ein anderes Beispiel zu nennen, kann sich das Streben nach »hoher Bürgerbeteiligung« auf andere Ziele, nämlich »Zufriedenheit der Kooperationspartner« oder »Kultur der Polizei« auswirken?
- *Nicht-intendierte Nebeneffekte als Folge anderer und simultaner Veränderungsprozesse innerhalb der Polizei oder ihrer direkten Umgebung:* Ein Beispiel dafür ist die Reorganisation des Systems der Personalverwaltung und -entwicklung, die zeitgleich mit der Einführung der Polizeireform erfolgt, aber offiziell nicht Teil davon ist. Es ist denkbar, dass Aspekte dieser Reorganisation die Polizeireform unterstützen oder ihr entgegenstehen, etwa was die Einführung bestimmter Hierarchieebenen und Führungsphilosophien betrifft.
- *Nicht-intendierte Nebeneffekte als Folge von Veränderungen in der Umgebung der Polizei* wie etwa dem Arbeitsmarkt, der politischen Machtverhältnisse oder dem Entstehen neuer Formen von Kriminalität.

Analog zur Implementierungsphase der Nationalen Polizei wird es während der meisten Organisationsveränderungen und auch während der Evaluationsphase zusätzliche, parallel laufende Veränderungsprozesse geben. Solche parallelen Veränderungsprozesse müssen Teil eines Evaluationsplans sein, da sich deren Effekte gegenseitig bedingen und damit Auswirkungen auf die eigentlichen Ziele der primär zu evaluierenden Organisationsveränderung haben. Eine gleichzeitige Erhebung dieser parallelen Prozesse ermöglicht es (zumindest bis zu einem gewissen Grade), die Effekte gleichzeitiger Veränderungen zu bestimmen bzw. einzuschätzen, inwiefern gegenseitige Einflüsse vorliegen mögen. Dies ermöglicht auch das gezielte Steuern und Abgleichen paralleler Implementierungsstrategien, etwa in der organisationsinternen Kommunikation.

In unseren Dokumentenanalysen und Stakeholder-Interviews haben wir eine Reihe von potentiellen Nebeneffekten identifiziert, die in der Evaluation berücksichtigt werden müssen. Diese lassen sich unterteilen in kurzfristige und längerfristige Nebeneffekte.

### Kurzfristige Nebeneffekte

#### 1. Unruhe und Leistungsverluste durch parallel laufende Veränderungsprozesse

- a) Die Polizeireform ist ein sehr umfassendes Unternehmen mit sehr vielen parallel laufenden Ansätzen. Hierdurch wird viel interne Kapazität der Polizei absorbiert – Zeit und Energie, die während der Reorganisation nicht in die Kernaufgaben, nämlich in die Kriminalitätsprävention und -bekämpfung, die Gefahrenabwehr und andere polizeiliche Aktivitäten fließen kann.
- b) Bei Bürgern kann dadurch der Eindruck entstehen, dass sich die Polizei vor allem mit sich selbst beschäftigt, vor allem wenn damit zu rechnen ist, dass interne Diskussionen via Medien an die Öffentlichkeit gelangen.
- c) Kosteneinsparungen werden oft erst nach einer langen und kostenintensiven Zeit der Implementierung bemerkbar. Außerdem ist mit Verzögerungen in der Implementierung zu rechnen, die zumindest kurzfristig eher zu höheren Ausgaben als zur Kostenersparnissen führen können.
- d) Zeitgleich mit der Polizeireform findet eine Reform der Personalverwaltung und -entwicklung statt. Sämtliche Funktionsbeschreibungen innerhalb der Polizei werden neu definiert. Dies kann zusätzliche Unruhe und Unsicherheit bei den Mitarbeitern zur Folge haben.
- e) Die Reform der Personalverwaltung und -entwicklung wirkt sich vor allem auf Führungskräfte aus. Eine Hierarchieebene wird entfernt und die Anzahl der Führungskräfte insgesamt reduziert. Dies bedeutet Unruhe und Sorgen vor allem für den Personenkreis, der die Implementierung der Gesamtreform der Polizei vorantreiben und sicherstellen muss – der mittleren und oberen Führungsebene.

#### 2. Unklare Definition zentraler Konzepte

- a) Was genau bedeuten Konzepte wie »größerer professioneller Freiraum« oder »stärkere operative Führung«? Impliziert dies mehr oder weniger Regeln? Mehr oder weniger Korrekturen durch die Führungskräfte? Mehr oder weniger strategische und taktische Vorgaben? Diese Unschärfe in der Definition zentraler Konzepte kann zu widersprüchlichen Erwartungen und gegensätzlichen Veränderungsanstrengungen in verschiedenen Bereichen oder Ebenen der Organisation führen.
- b) Eine Reihe von Zielsetzungen sind weitgehend formfrei. So ist es im Prinzip jedem Bürgermeister selbst überlassen, wie die Besprechungen zwischen Polizeichef, Staatsanwaltschaft und ihm/ihr aussehen. Hierdurch entstehen wiederum lokale Unterschiede, die zwar die lokale Einbettung fördern, einem zentralisierten Ansatz jedoch zuwiderlaufen.

### Langfristige Nebeneffekte

#### 1. Veränderte Position gegenüber Kooperationspartnern

- a) Eine zentral eingerichtete Nationale Polizei kann zu einem günstigeren Machtgleichgewicht mit der Staatsanwaltschaft beitragen, die ebenfalls zentral organisiert ist. Auch kann die Polizeireform zu einer effizienteren Koordination zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei führen.
- b) Die Aufgabenverteilungen zwischen der »Koninklijke Marechaussee« und der Polizei müssen neu abgestimmt und definiert werden. An eine zentral organisierte Po-

lizei werden andere Erwartungen herangetragen als an eine dezentral organisierte Polizei. Dies gilt auch für andere Kooperationspartner, wie zum Beispiel für Gemeinden und Jugendämter.

- c) Die Einkaufsposition der Polizei kann zu Veränderungen auf dem niederländischen Markt führen. Mit der stärkeren finanziellen Machtposition gehen auch eine größere Verantwortung und ein erhöhtes Korruptionsrisiko einher.
  - d) Ein zentrales IT-System kann eine Monopolsituation des IT-Lieferanten mit sich bringen, was mittel- und langfristig zu veralteten Lösungen führen kann.
  - e) Bürger können eine zentrale Polizei als weniger demokratisch und als zu starke Macht im Staat empfinden.
2. *Spannung zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung*
- a) Es werden Spannungen erwartet zwischen national und lokal aufgestellten Prioritäten.
  - b) Der Minister trägt die politische Endverantwortung, während die nationale Polizei als eigenständige Person des öffentlichen Rechts definiert ist und der Polizeichef der Polizei vorsteht. Dies kann zu Spannungen hinsichtlich der Führungsverantwortung und Entscheidungsmacht führen.
  - c) Die Nationale Polizei ist hierarchisch organisiert. Gleichzeitig soll die lokale Verankerung verstärkt werden. Es ist nicht klar, wie diese beiden Gegenpole in Einklang gebracht werden können.

Diese möglichen Nebeneffekte wurden explizit als Teil des Evaluationsplans aufgenommen. Dies erleichtert es, unerwartete positive wie negative Entwicklungen besser im Auge zu behalten bzw. allen Akteuren die Wahrscheinlichkeit von unterwarteten, kurz- und/oder längerfristigen Effekten bewusster zu machen. Evaluationen, die lediglich beschränkt bleiben auf die erwarteten Effekte, haben Schwierigkeiten, unerwartete Effekte zu erklären – oder schlicht nur zu entdecken. Um Evaluationen flexibel und realistisch zu halten, ist das Durchdenken und Beschreiben von Nebeneffekten deshalb ein wichtiges Instrument in der Evaluationsplanung.

#### **Schritt 4: Was eine Verwaltungstheorie nicht lösen kann – Herausarbeitung von Spannungsfeldern, Komplexitäten und Paradoxen**

Organisationsveränderungen sind ein heißes Thema in der Managementliteratur. Veränderungsprozesse werden als machbar beschrieben, der Trick sei »nur« ein kluges Projektmanagement. So empfiehlt etwa Kotter (1995), ein Gefühl der Dringlichkeit zu vermitteln, das Tempo hoch zu halten und charismatische Führungskräfte an die Spitze des Veränderungsprozesses zu setzen. Trotz der vielen breit publizierten Tipps und Tricks und der großen Bereitschaft des Topmanagements, Veränderungsprozesse zu initiieren, bleiben die Erfolgszahlen ernüchternd. Veränderungsprozesse dauern meist länger als geplant, lassen sich zu einem geringeren Ausmaß verwirklichen als gehofft und sind teurer als ursprünglich angenommen (Jacobs, van Witteloostuijn und Christe-Zeyse, 2013).

Was ist die Ursache? Die Antwort aus der Organisationsforschung lautet, dass Organisationen sich nun einmal deutlich weniger steuern lassen, als wir gerne glauben möchten (March, 1981). Die Abläufe der tagtäglichen Arbeit lassen sich in keiner Organisation ganz genau beschreiben und festlegen, denn jeder Arbeitnehmer definiert einen bestimmten Teil seiner Arbeit selbst. Dies bedeutet, dass Organisationen für das

Management niemals vollständig transparent und demnach auch nur bedingt vorhersehbar und steuerbar sind. Entsprechend kann auch keine Verwaltungstheorie eine Reorganisation vollständig abbilden und vorhersagen. Lokale Lösungen für unvorhergesehene Problemsituation sind Voraussetzung zum Funktionieren einer Organisation. Veränderungsprojekte können also immer nur tastend und stückweise implementiert werden. Sie sind eine komplexe Reise, zu deren Gelingen die internen und externen Stakeholder gemeinsam beitragen.

Interne Spannungen gehören zu jeder Organisation und sicher zu einer komplexen, bürokratischen Organisation wie der Polizei (Gibson und Birkinshaw, 2004). Beispiele bekannter Spannungsfelder sind die zwischen Kollaboration und Kontrolle, Individuum und Kollektiv oder Einheitlichkeit und Effizienz. Eine übliche Einteilung von Spannungsfeldern (Smith und Lewis, 2011) ist die folgende:

- *Lernen (Wissen)*: Spannungen rund um das Lernen werden vor allem in sich verändernden Systemen deutlich. Lernen bedeutet auf bestehendem Wissen aufzubauen, aber auch die Zerstörung des Alten, um etwas Neues zu schaffen.
- *Zugehörigkeit (Identität, zwischenmenschliche Beziehungen)*: Komplexität und Pluralität kennzeichnen Spannungen im Zusammenhang mit Bedingungen des Dazugehörens, unterschiedlichen Werten und Normen in der Organisation. Dazu gehören auch widersprüchliche Aufgaben und Ziele.
- *Organisieren (Prozesse)*: Komplexe Systeme entwickeln unterschiedliche Strukturen und Prozesse, um Ergebnisse zu erzielen. Solche Spannungsfelder im Bereich von Strukturen und Prozessen sind zum Beispiel Zusammenarbeit vs. Wettbewerb, *Empowerment* vs. Autorität, Routinen vs. Innovation oder Kontrolle vs. Flexibilität.
- *Leistung (Ziele)*: Spannungen rund um die Leistungserwartungen verschiedener Interessengruppen führen zu widersprüchlichen Strategien und Zielen. Interne und externe Stakeholder etwa haben oft unterschiedliche Bedürfnisse und Definitionen von Erfolg.

Stabile Organisationen zeichnen sich durch eine gelungene Balance im Umgang mit ihren inneren Spannungen und scheinbaren Paradoxen aus. Hierdurch können sie sich flexibel auf komplexe Anforderungen einstellen. Veränderungsprozesse lenken den Blick auf die Organisation an sich; es wird über Ziele und Werte nachgedacht, mit Kollegen über Prozesse diskutiert, unterschiedliches Führungsverhalten verglichen und über die eigene Rolle in der Organisation nachgedacht. Hierdurch werden die im Arbeitsalltag impliziten Spannungsfeldern plötzlich sichtbar und – oft schmerzlich – bewusst (Lüscher und Lewis, 2008). Die pointierte Kommunikation von Veränderungszielen berücksichtigt meist nur einen Ausschnitt der gesamten Komplexität der Organisation. Ein solch deutlicher Fokus ist kurzfristig von Vorteil, kann aber Widerstand hervorrufen, da Vertreter anderer Aspekte der Organisation sich übergangen fühlen. Dies kann in der Tat mittel- und langfristig dazu führen, dass die verschiedenen alternativen Modelle und Aspekte, die auch zur Organisation gehören, nicht mehr zu ihrem Recht kommen.

Bei der Rekonstruktion der Verwaltungstheorie haben wir die Möglichkeit solch interner Spannungsfelder in besonderer Weise in den Blick genommen. Es ging uns darum, die

Spannungen, die deshalb auftreten, weil bestimmte Aspekte im Rahmen der Implementierung Vorrang bekommen, von solchen zu unterscheiden, die strukturell Bestandteil der Verwaltungstheorie sind.

Neben Schritt 3 (Herausarbeitung möglicher Nebeneffekte) ist dieser Schritt wichtig, um inhärente Konfliktfelder zu identifizieren, die sich auf die Ergebnisse und die Durchführung der Evaluation auswirken können. Dieser Schritt liefert Einsichten zur »Machbarkeit« der angenommenen Wirkzusammenhänge und Ziele bzw. zeigt auf, wo Ideen über die Wirkung der Organisationsveränderung eventuell inkohärent

sind. Das Wissen über solche Inkohärenzen erlaubt strategische Entscheidungen bei der Wahl von Evaluationsschwerpunkten und -indikatoren sowie bei der Kommunikation von Ergebnissen und dem Umgang mit Erwartungen von Managern, Mitarbeitern und externen Stakeholdern.

In unserem Falle beinhaltet die Verwaltungstheorie drei primäre Spannungsfelder.

Im zweiten Teil des Aufsatzes werden diese Spannungsfelder sowie Schlüsse die die Autorinnen für die Arbeit mit Evaluationen gezogen haben, dargestellt.

## Die türkische Polizei im Feld der Nationalen Sicherheit – Teil 1

### Ursprung – Grundlagen – Entwicklungsetappen<sup>1</sup>

von Dr. Bernd Liedtke

Die türkische Polizei (Polis) ist mit ihren mehr als 240.000 Bediensteten nicht nur eine der größten Institutionen im öffentlichen Sektor des Landes,<sup>2</sup> sondern zugleich auch ein präsender Sicherheitsakteur in den 81 städtischen und ländlichen Provinzen. Sämtliche Aufgaben sind auf die Gewährleistung einer umfassenden Nationalen Sicherheit ausgerichtet. Eingebettet ist das Handeln der Polizeikräfte in die historischen, kulturellen, ideologischen und politischen Kontexte des Osmanischen Reiches (»Wiege der ersten Polizei«) wie auch in den Prozess der Transformation der Türkei auf dem Weg zu einer vollständigen Demokratie. Die Institution<sup>3</sup> erscheint für den Betrachter häufig in unterschiedlichen Rollen, die sich z. T. überlagern: einmal als Akteur, der für Willkürhandeln<sup>4</sup> steht und sich zugleich zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bekennt,<sup>5</sup> ein anderes Mal als derjenige, der bei Demonstrationseinsätzen die »weiße Fahne hisst«.<sup>6</sup> Für die Öffentlichkeit wurden auch (ultra-)nationalistische Kerne in der Organisation sichtbar. Seit 2007 befindet sich die Polis inmitten des Machtkampfes zwischen Tayyip Erdoğan (Ministerpräsident bis August 2014) und dem islamischen Prediger Fethullah Gülen<sup>7</sup>. In dieser polarisierten Arena fühlen sich die Uniformierten ebenso für persönliche und politische Strategien instrumentalisiert wie im Kontext der im Dezember 2013 aufgedeckten staatlichen Korruptionsaffäre. Offiziell wird die Polis im webbasierten und gedruckten Hochglanz als eine »dem Frieden und der Sicherheit dienende, hochqualifizierte und gut ausgebildete Organisation«<sup>8</sup> präsentiert. Dieser Problemaufriss sollte eine geeignete Grundlage dafür sein, die türkische Polizei – welche in der deutschsprachigen Literatur leider oft vernachlässigt wird – auf einer analytischen Ebene etwas näher zu betrachten.

### 1 Das Osmanische Reich – keine behagliche Wiege für die erste Polizeiorganisation

#### 1.1 Rahmenbedingungen

Die osmanische Polizei (Zaptiye) wurde am 10.04.1845 in Anlehnung an moderne Polizeiorganisationen europäischer

Staaten (u.a. Frankreich) gegründet. Bereits sechs Jahre zuvor stellte Sultan Abdülmecid I. eine personell starke Gendarmerie<sup>9</sup> (»Soldaten in Polizeiform«) auf, die an das Militär angebunden war. Von der ersten Minute an entwickelte sich eine dysfunktionale Kooperation zwischen dieser Truppe und der Polizei, die bis heute andauert. Die Rahmenbedingungen

- 1 In diesem Beitrag befinden sich Aspekte aus Vorträgen (Juli/August 2014) des Verfassers zu einem ähnlichen Thema an der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol). Dr. phil. Bernd Liedtke (Jahrgang 1952) war über 44 Jahre Polizeibeamter (Polizeidirektor) des Landes NRW. Seit 2007 forscht und veröffentlicht er über die Transformation von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der Türkei. In seiner Dissertation an der FernUniversität Hagen (2011) analysierte er die Qualität des Politikfelds der Inneren Sicherheit und hat sich im Weiteren als Experte der kulturellen Annäherung einen Namen gemacht.
- 2 Vgl. Turkish National Police (TNP). <http://www.egm.gov.tr/EN/Dkmanlar/TNP.pdf> (11.09.2014).
- 3 Die Begriffe: Polizei, Polis, Institution, Organisation, Akteur, Uniformierte werden hier synonym gebraucht.
- 4 Gemeint sind systematische Menschenrechtsverletzungen und exzessive Gewalt gegen Demonstranten. Ausführlich: Liedtke, Die türkische Polizei (Polis) – Mit einer problematischen Beziehung zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Deutsches Orient-Institut, Kurzanalysen, Mai 2014. [www.deutsches-orient-institut.de](http://www.deutsches-orient-institut.de).
- 5 Im Rahmen von anonymisierten Interviews (2008) haben sich die Beamten mehrheitlich zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bekannt. Vgl. Liedtke, Entwicklung, Wandel und Perspektiven Innerer Sicherheit in der Türkei, Verlag für Polizeiwissenschaft, 2011, S. 118.
- 6 Gemeint sind die sog. Gezi-Park-Ereignisse im Jahr 2013, in deren Verlauf sich Einsatzkräfte für überfordert erklärten. Vgl. Deutsch Türkische Nachrichten (DTN), Polizeibeamte sind demoralisiert: Türkei-Proteste: Erdoğan lobt »heldenhaften« Einsatz der Polizei, 24.06.2013. <http://www.deutschtuerkische-nachrichten.de/2013/06/479318/tuerkei-proteste-erdogan-lobt-heldenhaften-einsatz-der-polizei/> (21.03.2014).
- 7 Die von mehreren Millionen Menschen getragene islamisch-konservative Religionsgemeinschaft (Hizmet) um den seit 1999 in den USA lebenden Prediger ist innerhalb und außerhalb der Türkei sehr aktiv. Ob und inwieweit eine Gefahr als »paralleler Staat« von ihr ausgeht, ist zumindest für die AKP-Regierung beantwortet: Die Gülen-Bewegung ist spätestens seit 2014 offiziell der »Staatsfeind Nr. eins«. Ausführlich: Seufert, Überdehnt sich die Bewegung von Fethullah Gülen? SWP-Studie, Dezember 2013. [www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org) (01.10.2014).
- 8 TNP, ebd.
- 9 Rezipiert wurde die französische »Gendarmerie Nationale« (1790). Ab 1879 wird die Einheit (auch) unter der Bezeichnung »Jandarma« geführt. Ausführlich: Özbek, Policing the countryside: Gendarmes of the late 19th-century Ottoman Empire (1876–1908). *International Journal of Middle East Studies*, 2008, 40, S. 51.

den konkreten Erfahrungen einer deutlich gestiegenen Kriminalitätsbelastung im grenznahen Raum zu tun. Dies lässt sich insbesondere auch am hoch signifikanten Einfluss des sozialräumlichen Faktors »Grenznähe« auf das Sicherheitsempfinden ablesen. Ebenso auch daran, dass der »Grenznähe« aus der Sicht der Bürger eine immer größere Relevanz im Hinblick auf die Sicherheitsgegebenheiten zugeschrieben wird. Gleichermassen muss zur Kenntnis genommen werden, dass seitens der Befragten dem Verhalten der Ausländer als sicherheitsrelevantem Faktor in der letzten Zeit ein erheblich größeres Gewicht beigemessen wird. Um die Hintergründe dieser Meinungsäußerungen näher aufzuklären, erscheinen

indes – jenseits kurzfristig in Erscheinung tretender politischer und moralischer Stimmungen und Aufgeregtheiten – weitergehende und gründlichere Untersuchungen dieser Gesamtproblematik erforderlich, denn das subjektive Sicherheitsgefühl ist neben anderem auch ein empfindlicher »Seismograph« tiefgründiger Entwicklungstendenzen und Verwerfungen in einer Gesellschaft.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Siehe auch: Sterbling, A. Krisen und Wandel, Hamburg 2009; Sterbling, A.: Verwerfungen in Modernisierungsprozessen. Soziologische Querschnitte, Hamburg 2012.

## Keine Angst vor Evaluationen

### Eine Blaupause zur Evaluation der niederländischen Polizeireform – Teil II

von Prof. Dr. Gabriele Jacobs, Dr. P. Saskia Bayerl, Elisabeth Brein und Dr. Marja Flory, Rotterdam\*

Im ersten Teil ihres Aufsatzes haben die Autorinnen die Grundzüge der Polizeireform in den Niederlanden sowie den methodischen Ansatz zu deren Evaluation dargestellt. In der Folge Spannungsfelder sowie Schlüsse, die Autorinnen gezogen haben, erläutert.

#### Spannungsfeld Zentralisierung vs. Dezentralisierung: Das Gleichgewicht zwischen zentrifugalen und zentripetalen Kräften

Die Verwaltungstheorie zur Nationalen Polizei setzt Nachdruck sowohl auf Zentralisierung als auch Dezentralisierung. Diese beiden Schwerpunkte bzw. Ziele stehen in einem Spannungsfeld zueinander. Eine zu starke Betonung der Zentralisierung kann zu übermäßiger Uniformität führen, während eine zu starke Betonung der Dezentralisierung eine Fragmentierung polizeilicher Aktivitäten und mangelnde interne Konsistenz zur Folge haben kann. Die Grundannahme der niederländischen Polizeireform war, dass beide Pole in eine Balance gebracht werden sollten. Diese Grundannahme ist im Einklang mit modernen Managementtheorien (Sheremata, 2000), die unterstreichen, dass es stabilen Organisationen gelingen muss, ein Gleichgewicht zwischen zentrifugalen und zentripetalen Kräften zu finden.

Zentrifugale Kräfte stehen für die Diversität von Ideen, Perspektiven, Wissen und Information innerhalb der Organisation. Innerhalb der niederländischen Polizeireform repräsentiert die lokale Einbettung der Polizeiprozesse diese zentrifugalen Kräfte. Durch die lokale Einbettung wird sichergestellt, dass Bürgermeister verschiedene Lösungsansätze entwickeln und unmittelbar vor Ort umsetzen können. Dies führt langfristig wahrscheinlich dazu, dass über das Land verteilt eine Vielzahl von Formen von polizeilichen Aktivitäten entsteht. Zum Beispiel werden derzeit in manchen Gemeinden runde Tische zum Thema Radikalisierung eingerichtet, während in anderen Gemeinden dasselbe Thema ganz bewusst ohne Einbezug von verschiedenen Partnern angegangen wird.

Zentripetale Kräfte stehen für Integration und verbindliche Strukturen und Prozesse, die die Organisation zusammenhal-

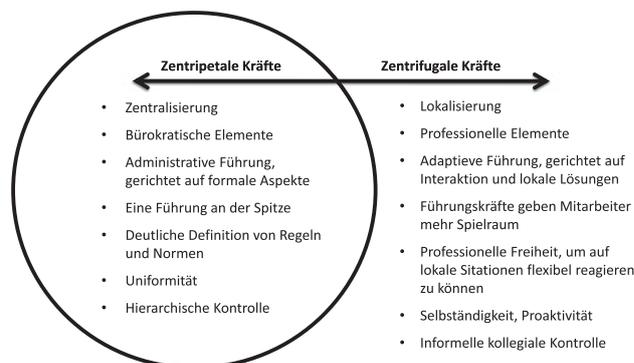


Abb. 6: Zentripetale und zentrifugale Kräfte als Spannungsfelder in der Verwaltungstheorie zur niederländischen Polizeireform

ten. Die Zentralisierung der Nationalen Polizei repräsentiert diese Seite der Balance. Zentrifugale Kräfte generieren Ideen, Informationen, spüren Umgebungsveränderungen auf und geben neue Impulse, zentripetale Kräfte integrieren diese. Das Spannungsfeld zwischen diesen beiden Kräften ist in Abbildung 6 schematisch dargestellt.

Bei der Analyse der Dokumente zur Polizeireform fällt auf, dass die Prozesse zur Zentralisierung deutlich stärker entwickelt sind als die Ideen zur Dezentralisierung und lokalen Einbettung der Polizei. Die lokale Einbettung und die Rolle des professionellen Spielraums scheinen eher als zweitrangig und vor allem als Kulturphänomen betrachtet zu werden.

\* Dr. Gabriele Jacobs (gjacobs@rsm.nl) ist Associate Professor für Sozial- und Organisationspsychologie an der Rotterdam School of Management (RSM), Erasmus Universität, und Direktorin des Center of Excellence for Public Safety Management (CESAM) an der RSM (www.rsm.nl/cesam).

Dr. P. Saskia Bayerl (bayerl@rsm.nl) ist Assistant Professor für Technologie und Organisationspsychologie an der RSM und leitet den Bereich »Technologie« bei CESAM.

Elisabeth Brein, MSc. (brein@rsm.nl) ist Kriminologin und Mitarbeiterin bei CESAM.

Dr. Marja Flory (mflory@rsm.nl) ist Assistant Professor für Managementwissenschaften an der RSM und arbeitet auf Projektbasis bei CESAM.

Dies birgt die Gefahr eines Ungleichgewichts sowohl in der Ausführung der Reform als auch in der Innen- und Außenwahrnehmung der Polizei. Wenn Polizeibeamte den Eindruck bekommen, dass Freiheit und Eigenverantwortung beschnitten werden zu Gunsten einer starken hierarchischen Orientierung, kann dies zu Widerständen bei der Implementierung, aber auch zu Unsicherheit hinsichtlich der zentralen Werte und der Balance zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung führen.

### Spannungsfelder in der Konzeptualisierung von Führung

Gemäß der Verwaltungstheorie ist die Nationale Polizei eine komplexe, bürokratische Organisation, die zuverlässig und stabil ist, aber auch innovativ, adaptiv und lernend auf ihre Umgebung reagieren kann. Organisationen dieses Typus benötigen drei Funktionen von Führung: a) die *administrative Funktion*, die auf bürokratische, formale Aspekte gerichtet ist, b) die *adaptive Funktion*, die auf informelle Prozesse, Interaktionen und lokale Lösungen gerichtet ist, und c) die *unterstützende Funktion*, die die administrative und adaptive Funktion miteinander verbindet (Uhl-Bien und Marion, 2009).

Die Dokumente zur Polizeireform beschreiben ausführlich sowohl die administrative als auch die adaptive Funktion, allerdings wird wenig bis gar nicht über die verbindende, unterstützende Funktion nachgedacht. Dies ist eine potenzielle Schwäche der Verwaltungstheorie, denn wenn die administrative Funktion im Zusammenhang mit der Zentralisierung Übergewicht bekommt gegenüber der adaptiven Funktion und nicht gut mit ihr verbunden ist, kann dies zur Konsequenz haben, dass die innovativen Elemente und die lokale Flexibilität, die die Polizei zum Funktionieren braucht, zu wenig Raum bekommen.

Jedoch nicht nur die Rolle der Führung, sondern auch die anvisierten Führungsstile stehen in einem Spannungsfeld zueinander. Auf der einen Seite stehen die Zentralisierung und eine deutliche Orientierung hin zu einem hierarchischen Führungsstil. Auf der anderen Seite wird die »operative Führung« als nicht-hierarchischer Führungsstil propagiert. Die ideale operative Führungsperson weiß genau, was ihre Mitarbeiter bewegt und bringt ihnen viel Vertrauen entgegen, sodass diese ihren professionellen Spielraum maximal nutzen können. Einerseits gibt es einen Polizeichef an der Spitze, der Uniformität und Zentralisierung symbolisiert und eine Vielzahl an Entscheidungsbefugnissen hat, andererseits sollen die Führungskräfte innerhalb der Organisation das Führungskonzept als *Primus-inter-Pares* leben, Mitarbeiter in ihrer Professionalität unterstützen und lokale Lösungen und Eigenverantwortung entwickeln. Die Verwaltungstheorie bietet keine Antwort auf diese widersprüchlichen Erwartungen an das Führungsverhalten.

### Spannungsfelder Professionalisierung vs. Zentralisierung

Ein Kernthema der Polizeireform ist neben der Zentralisierung die Professionalität der Polizei. Das Idealbild ist eine sehr stark entwickelte professionelle Identität, die Einheit im internen Handeln und Auftreten nach außen garantiert, aber auch auf Selbstständigkeit und proaktives Problemlösen gerichtet ist. In der Verwaltungstheorie wird ausführlich

beschrieben, wie diese professionellen Polizeibeamten handeln: Sie sind in der Lage, komplexe Probleme eigenständig zu lösen und bedürfen relativ wenig externer Kontrolle und Führung; ihre professionelle Haltung ist ihr eigenes Leitbild. Dieses Idealbild der Polizeireform steht im Einklang mit der traditionellen Forschung zur Professionalisierung. Idealerweise kommen professionelle Organisationen ohne hierarchische Formen der Kontrolle aus. Kontrolle findet vor allem informell statt im inter-kollegialen Diskurs (Freidson, 1984). Auch die jüngere Forschung zeigt, dass eine starke professionelle Identität Voraussetzung ist für die berufliche Stabilität und Widerstandsfähigkeit von Mitarbeitern (Pratt, Rockmann & Kaufmann, 2006).

Ein Spannungsfeld tut sich jedoch dadurch auf, dass Polizeiorganisationen nicht rein professionelle Organisationen sind, sondern auch bürokratische Elemente haben, in denen stark kodifizierte Regeln, die einer externen Kontrolle unterworfen sind, eine zentrale Rolle spielen. In Zeiten von Budgetkürzungen kommt auch den administrativen Elementen besondere Bedeutung zu, wie an vielen Aspekten der Polizeireform zu sehen ist. Die Organisation muss ihren Aufgaben effizienter und kostengünstiger nachkommen. Diese professionellen, bürokratischen und administrativen Elemente von Polizeiorganisationen stehen in einem inhärenten Spannungsverhältnis zueinander (Jacobs, Christe-Zeyse, Keegan und Polos, 2008). Mitarbeiter mit einer starken professionellen Orientierung erfahren die administrative und bürokratische Kontrolle ihrer professionellen Handlungen oft als sachlich nicht zu rechtfertigende Einschränkung oder gar als Zumutung. Bürokratische Regelungen und Beanstandungen oder Berichtserfordernisse wie etwa im Zusammenhang mit Controlling-Instrumenten werden schnell als Ausdruck des Misstrauens der Organisation gegenüber den eigenen Mitarbeitern wahrgenommen (Sorensen und Sorensen, 1974). Die starke Identifikation mit der Organisation Polizei ist die Voraussetzung, dass die Mitarbeiter ihre eigene professionelle Identität nicht als im Widerspruch mit den notwendigen administrativen und bürokratischen Elementen ihrer Polizei erfahren. Nur wenn es gelingt, diese umfassend zu ermöglichen, kann es gelingen, dass die verschiedenen Elemente der Organisation in eine positive und stabile Balance gebracht werden (Hekman, Streensma, Bigley & Hereford, 2009). Die Verwaltungstheorie erscheint hier als noch relativ schwach entwickelt.

Das Aufzeigen dieser Spannungsfelder in der Verwaltungstheorie macht die Schwierigkeiten deutlich, die das Aufstellen eines in sich schlüssigen, kohärenten Evaluationsplans mit sich bringen kann. Wenn schon die der Organisationsveränderung zugrundeliegenden Annahmen Widersprüche und Paradoxien umfassen, wird auch die Evaluation selbst vermutlich unter diesen widersprüchlichen Erwartungen und Annahmen leiden. Ohne ein klares Verständnis solcher unterschweligen Widersprüche werden Evaluationsbemühungen mit hoher Wahrscheinlichkeit Ergebnisse liefern, die von der einen oder der anderen Gruppe als enttäuschend oder unplausibel gesehen werden. Das Herausarbeiten von Spannungen und Paradoxien macht es, ähnlich wie der explizite Einbezug eventueller Nebeneffekte, immerhin möglich, die gegensätzlichen Effekt- und Wirkungserwartungen explizit zu benennen. Deren Testung kann dann auch im Evaluationsplan ein Bestandteil der Evaluation selbst werden.

### Schritt 5: Erstellung der »Blaupause«

Häufig ist die Evaluation von Organisationsveränderungen allein gerichtet auf die Messung von Effekten, d.h., ob die angestrebten Ziele erreicht wurden oder in welchem Ausmaß dies der Fall ist. Dies ist jedoch eine recht eingeschränkte Sichtweise, die der Form der Implementierung und dem Reformprozess an sich keinerlei Bedeutung zumisst. Dies ist, wie Studien aus der Veränderungsforschung zeigen, hochproblematisch, da Entscheidungen über die Art und Weise der Einführung von Veränderungen (z.B. die Art der Kommunikation oder das Ausmaß des Mitspracherechts von Mitarbeitern) großen Einfluss auf den Verlauf und das Endergebnis haben können (Jacobs et al., 2013).

Aus diesem Grund regen wir an, dass Evaluationsplanungen sich auch gezielt mit solchen *Prozess-* und *Implementierungsaspekten* befassen. In unserem Projekt zur Evaluation der niederländischen Polizeireform hatten wir dementsprechend drei Evaluationsschwerpunkte vorgesehen:

- Ergebnis- und Wirkungsmessung:** Diese umfasst alle Output- und Outcome-Variablen der Reform, also Aspekte, die polizeiinterne Resultate, Kultur- und Verhaltensänderungen oder Auswirkungen auf die Umgebung betreffen.
- Implementationsmessung:** Dies betrifft alle Input- und Throughput-Variablen der Reform, also Aspekte, die die Entwicklung der Nationalen Polizei beschreiben, wie etwa Struktur, Prozesse, Aufgabenbeschreibungen oder ICT-Prozeduren.
- Prozessmessung:** Dies betrifft die sozialen und dynamischen Faktoren der Organisationsveränderung selbst. Dazu gehören die nicht-intendierten Nebeneffekte, die Veränderungen und Anpassungen der Verwaltungstheorie, die Umgebungsvariablen und die Veränderungsprozesse, die parallel zur Polizeireform laufen.

In Abbildung 7 fassen wir die drei Schwerpunkte der Evaluation mit den entsprechenden Themen zusammen. Die insgesamt 13 Themen (siehe Schritt 1) haben wir den Kategorien Mittel, Aktivitäten, Leistung und Effekte zugewiesen.

Die *Ergebnis- und Wirkungsevaluation* ist der wichtigste Aspekt des Evaluationsplans, schließlich wurde die Nationale Polizei eingeführt, um bestimmte Ergebnisse und Wirkungen innerhalb der Organisation aber auch im Umfeld zu

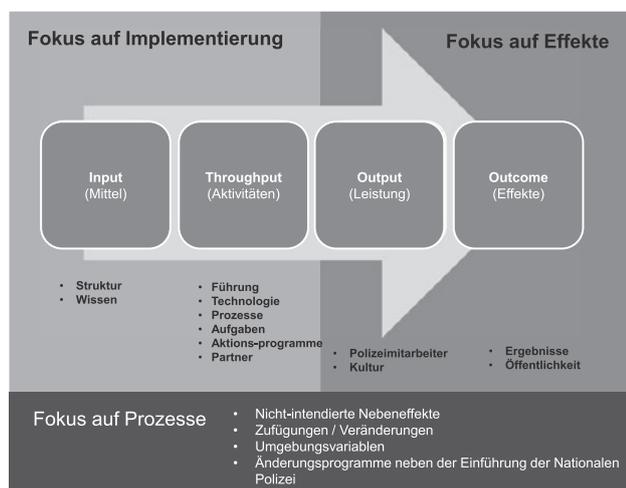


Abb. 7: Ergebnis- und Wirkungsevaluation zur niederländischen Polizeireform

erreichen. Eine *Implementierungsevaluation* wird vor allem dann wichtig, wenn es um zentrale Elemente der Nationalen Polizei geht, wie etwa die Einrichtung des *Polizeilichen Dienstleistungszentrums* oder um Aspekte, die von politischer Bedeutung sind, wie etwa die Abstimmungsprozesse zwischen Bürgermeister, Polizeichef und Minister. Auch kommt der *Implementierungsevaluation* eine besondere Rolle zu, wenn Wirkungen nicht erreicht wurden. In diesen Fällen muss überprüft werden, ob die Implementierung der Nationalen Polizei überhaupt in vollem Umfang stattgefunden hat.

Eine *Prozessevaluation* hat verschiedene Funktionen. Zum einen spielt sie eine Rolle, wenn Effekte nicht erreicht wurden; hier können dann aus einer Prozessperspektive dynamische Aspekte wie Gründe für nicht-intendierte Nebeneffekte oder sich veränderte Umgebungsvariablen beschrieben werden. Vor allem kann eine Prozessevaluation relevante Managementinformationen während der Implementationsphase liefern. Spannungsfelder können analysiert, Anpassungsprozesse der Organisation und Nebeneffekte aufgespürt und – wenn notwendig – integriert oder Gegenmaßnahmen ergriffen werden.

Mit der Kombination aus diesen drei Schwerpunkten kann eine Evaluation flexibel auf Umgebungsveränderungen reagieren. Wir verstehen unseren Ansatz deshalb als eine Art Baukasten, aus dem je nach Informationsbedarf das entsprechende Modul gewählt werden kann. Wer sich lediglich für die Wirkungen interessiert, kann sich auf diese Messungen konzentrieren. So haben wir in unserem Evaluationsplan beispielsweise 248 Indikatoren identifiziert, die Wirkungen (z.B. Sicherheit, bessere Polizeileistung oder höheres Vertrauen von Bürgern in die Polizei) messen.

Wenn Interesse an der Frage besteht, ob die Polizeireform so wie geplant durchgeführt wurde, kann man sich aus dem Modul Implementierungsevaluation bedienen. Wer Interesse hat an Nebeneffekten, an der Wirkungen von parallel laufenden Prozessen oder auch an Kausalbeziehungen zwischen der Implementation und den erzielten Wirkungen, für den ist die Prozessevaluation das Verfahren der Wahl. Auch wird die Prozessmessung eingesetzt, um die Validität der Indikatoren komplexer Konzepte in der Wirkungsmessung zu erhöhen. Konzepte wie »Sicherheit«, »Vertrauen« oder »gute Kooperation« müssen aus verschiedenen Blickwinkeln und mit verschiedenen Quellen gemessen werden. Hier bedarf es auch theoretischer Konzepte, um Zusammenhänge und Einflussfaktoren zu beschreiben.

### Fazit:

Unser Beitrag illustriert, dass die niederländische Polizeireform überaus komplex und sehr ambitioniert ist. Sie erfordert die Integration von 63.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und 25 Polizeieinheiten unter einer Führung, basierend auf einer Verwaltungstheorie, die insgesamt 142 einzelne Konzepte und über 1700 Indikatoren für erwartete Effekte beinhaltet. Dies sind Zahlen, die einem Ehrfurcht einhauchen. Kann so etwas funktionieren? Im Prinzip waren sich alle betroffenen Akteure einig, dass eine Reform durchgeführt werden muss. In einem Land, das so groß ist wie Nordrhein-Westfalen, 25 autonome Polizeieinheiten vorzuhalten, erschien wenig sinnvoll. Auch bestand Konsens, dass angesichts stets komplexerer und zunehmend international agierender Kriminalität effizientere, klarere

und kürzere Informationswege geschaffen werden müssen. Viele Aspekte der Polizeireform sind zukunftsgerichtet und stoßen sowohl bei der Bevölkerung als auch bei der Polizei auf viel Sympathie. Ja, es ist sinnvoll, Autos aus einer Hand einzukaufen. Ja, es ist sinnvoll, Polizeiprozesse vor Ort in Basisteams zu bündeln, damit die Stadtbezirkspolizisten wissen, wer in ihrem Viertel gestern Nacht verhaftet wurde, und sie relevante Informationen an die Kollegen von der Kripo geben können. Ja, es ist sinnvoll, polizeiliche Prozesse mit Kooperationspartnern, die die lokale Umgebung gut kennen, vor Ort zu verankern und gleichzeitig auf nationalem Niveau für Informationsaustausch und einheitliche Prozesse zu sorgen.

Und trotzdem: Jeder, der ein solches Vorhaben beginnt, muss sich über die gigantischen Kosten und Risiken im Klaren sein. Veränderungsprozesse bedeuten Unsicherheit, Leistungsverlust und Frustration und ein solcher Veränderungsprozess bleibt sehr lange im Gedächtnis der Organisation. Man muss sich darum sicher sein, dass eine solche umfassende Reform wirklich notwendig ist, denn es dauert lange, bis die Energie für neue Reformen wieder mobilisiert werden kann.

Die Frage, ob die niederländische Polizeireform ein Erfolg wird und ob es sinnvoll war, sie durchzuführen, bleibt schwer zu beantworten, und nicht allein weil die Reform zum Zeitpunkt des Schreibens diese Beitrags noch nicht abgeschlossen war. Vielmehr wird es angesichts der Vielfalt an Erwartungen und Zielstellungen vermutlich immer Bereiche und Gruppen geben, die mit der Reform mehr oder weniger zufrieden sind. Dies ist ein normaler Bestandteil umfassender Organisationsveränderungen. Dies sollte Entscheidungsträger aber nicht davon abhalten, Evaluationen durchzuführen.

Reformen sind häufig sehr aufwändig und riskant. Systematische Evaluationen können hier dazu beitragen ein besseres Bild von dieser Komplexität zu erhalten und Handlungsspielraum und Handlungsklarheit zurückzugewinnen. Auf der anderen Seite bergen Evaluationen natürlich auch stets das Risiko, dass negative Entwicklungen offenbar und Hoffnungen für Veränderungen enttäuscht werden. Auch sind Organisationen generell wenig begeistert, wenn externe Gruppen ihnen erzählen, was gut und was weniger gut läuft – und die Polizei ist hier sicherlich keine Ausnahme. Wir denken jedoch (oder hoffen zumindest darauf), dass die Akzeptanz für Evaluationen erhöht werden kann, wenn diese auf objektiven, methodisch gut belegten Grundlagen beruhen. Dies hat viel zu tun mit der Art, wie Evaluationspläne aufgestellt werden. Unser Ansatz zur Erstellung von Evaluationsplänen bietet einen Leitfaden für die systematische Vorbereitung komplexer Evaluationsvorhaben.

Wir sind uns bewusst, dass unser Ansatz zur Erstellung von Evaluationsplänen, so wie er hier beschrieben wurde, umfangreich, arbeitsintensiv und äußerst anspruchsvoll ist, was interdisziplinär-theoretisches und methodisches Wissen und den Zugang zu Dokumenten und Gesprächspartnern angeht. Nicht jede Evaluationsplanung wird dies leisten können oder leisten müssen. Außerdem ist unser Ansatz natürlich nur *eine* Variante, sich dem Thema Evaluationsplanung zu nähern. Doch auch wenn Personen oder Gruppen, die mit vergleichbar umfassenden Evaluationen betraut sind, unseren Ansatz nicht eins-zu-eins übernehmen wollen oder können, sind wir überzeugt, dass sich aus unseren Erfahrungen beim Aufstellen der »Blaupause« zur

niederländischen Polizeireform wichtige Lehren ziehen lassen. Diese lassen sich in fünf Punkten zusammenfassen:

- Evaluationspläne und Evaluationsplanung brauchen eine systematische Analyse von Zielerwartungen inklusive der Herausarbeitung möglicher Nebeneffekte und Spannungsfelder in den Grundannahmen über Effekte und Wirkweisen, um scheinbar paradoxe Auswirkungen entweder strategisch messen oder zumindest identifizieren, interpretieren und angemessen kommunizieren zu können.
- Evaluationen müssen von der ersten Planungsphase an die Komplexität von Organisationsveränderungen ernstnehmen und thematisieren. Dazu gehört auch die Betrachtung des Umfeldes der Organisation. Organisationen operieren und funktionieren in Kooperation mit anderen. Die Aufstellung von Plänen darf sich deshalb nicht nur auf die betroffene Organisation selbst beschränken, sondern muss auch die Erwartungen und Sichtweisen von (den wichtigsten) externen Stakeholder miteinbeziehen (Multi-Stakeholder Ansatz).
- Evaluationsplanung braucht einen interdisziplinären Ansatz, um die volle Spannbreite von Aspekten auch in ihrem Zusammenspiel erfassen zu können. Evaluationen konzentrieren sich häufig auf Einzelaspekte (z.B. finanzielle Einsparungen oder Mitarbeiterzufriedenheit oder Verbesserungen in Systemausfällen). Diese Aspekte existieren jedoch nicht unabhängig voneinander. Deshalb braucht es einen interdisziplinären Ansatz, um die verschiedenen Elemente organisationalen Funktionierens und deren Interaktionen ins Bild zu bringen.
- Evaluationen brauchen ein Umdenken weg vom Endergebnis. Evaluationspläne sollten nicht nur eindimensional den Fokus auf Wirkungsmessungen legen, sondern auch auf die Art der Implementierung und den Prozess. Mit dem Verlegen des Schwerpunktes von einer Effektmessung auf eine Prozessmessung erhalten Evaluationen den Status eines Managementtools, das das Identifizieren und Gegensteuern bei eventuell negativen Entwicklungen erlaubt.
- Evaluationen müssen der Pluralität der betroffenen Gruppen gerecht werden, um valide Ergebnisse zu liefern und als glaubwürdig wahrgenommen zu werden. Dies bedeutet, dass sie Erwartungen und Erfahrungen der unterschiedlichen internen aber auch externen Stakeholder systematisch bereits in der Planungsphase einbeziehen. Von besonderer Relevanz für die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz ist hierbei, dass die internen Gruppen, die evaluiert werden, eine Stimme erhalten. Dass eine Evaluation kommen muss, war vom Minister beschlossen, und der Plan hierfür wurde von einem Team von wissenschaftlich qualifizierten Experten, d.h., von »außen« aufgestellt. Dennoch behielt die Polizei über den gesamten Prozess hinweg eine eigene Stimme, zusammen mit externen Partnern und Stakeholdern. Dieser Ansatz gab allen Gruppen die Möglichkeit, beim Aufstellen von Evaluationskriterien und deren Messung kritisch mitzudenken und mögliche Probleme in der Interpretation von Indikatoren bereits in einem frühen Stadium zu benennen. Das Einbeziehen dieser Informationen kann nicht nur die interne und externe Akzeptanz des Planes, Evaluationsprozesses und der »Evaluatoren« erhöhen, sondern auch die interne Validität späterer Messungen. Natürlich muss dabei die Unabhängigkeit und der kritischer Abstand Reflektion seitens der Evaluatoren gewährleistet bleiben.

Evaluationen von Organisationsveränderungen bleiben schwierig und arbeitsintensiv. Dennoch sind wir der Überzeugung, dass unser Ansatz ein vielversprechender Weg ist, komplexe Organisationsveränderungen transparenter und systematisch evaluierbar zu machen. Vor allem hoffen wir deutlich gemacht zu haben, dass Evaluationen keine externe Zumutung sind, sondern essentielle Managementinformationen für das Gelingen von Veränderungsvorhaben darstellen.

### Literaturverzeichnis

- Astbury, B., & Leeuw, F. L. (2010). Unpacking black boxes: mechanisms and theory building in evaluation. *American Journal of Evaluation*, 31(3), 363–381.
- Beer, M., & Nohria, N. (Eds.). (2000). *Breaking the code of change*. Harvard Business Press.
- Erasmus Universiteit, Eindrapportage Blauwdruk evaluatie wet nationale Politie, 20 november 2014. [www.wodc.nl/images/2221-volledige-tekst\\_tcm44-576164.pdf](http://www.wodc.nl/images/2221-volledige-tekst_tcm44-576164.pdf)
- Degnegaard, R. (2010). Strategic change management: Change management challenges in the Danish police reform. Copenhagen Business School, Department of Management, Politics and Philosophy.
- Ford, J. D., & Ford, L. W. (2010). Stop blaming resistance to change and start using it. *Organizational Dynamics*, 39(1), 24–36.
- Freidson, E. (1984). The changing nature of professional control. *Annual Review of Sociology*, 1–20.
- Gibson, C. B., & Birkinshaw, J. (2004). The antecedents, consequences, and mediating role of organizational ambidexterity. *Academy of Management Journal*, 47(2), 209–226.
- Hekman, D. R., Steensma, H. K., Bigley, G. A., Hereford, J. F. 2009. Effects of organizational and professional identification on the relationship between administrators' social influence and professional employees' adoption of new work behavior. *Journal of Applied Psychology*, 94(5), 1325–1335.
- Jacobs, G., Christe-Zeyse, J., Keegan, A., & Pólos, L. (2008). Reactions to organizational identity threats in times of change: Illustrations from the German police. *Corporate Reputation Review*, 11(3), 245–261.
- Jacobs, G., Van Witteloostuijn, A., & Christe-Zeyse, J. (2013). A Theoretical Framework of Organizational Change. *Journal of Organizational Change Management*, 26(5).
- Kotter, J. P. (1995). Leading change: Why transformation efforts fail. *Harvard Business Review*, 73(2), 59–67.
- Leeuw, F.L. (2003). Reconstructing program theories: Methods available and problems to be solved. *American Journal of Evaluation*, 24, 5–20.
- Lüscher, L. S., & Lewis, M. W. (2008). Organizational change and managerial sensemaking: Working through paradox. *Academy of Management Journal*, 51(2), 221–240.
- March, J. G. (1981). Footnotes to organizational change. *Administrative Science Quarterly*, 563–577.
- Pratt, M. G., Rockmann, K. W., & Kaufmann, J. B. (2006). Constructing professional identity: The role of work and identity learning cycles in the customization of identity among medical residents. *Academy of Management Journal*, 49(2), 235–262.
- Rossi, P.H., Lipsey, M.W., & Freeman, H. E. (2003). *Evaluation: A systematic approach*. Sage Publications.
- Sheremata, W. A. (2000). Centrifugal and centripetal forces in radical new product development under time pressure. *Academy of management review*, 25(2), 389–408.
- Smith, W. K., & Lewis, M. W. (2011). Toward a theory of paradox: A dynamic equilibrium model of organizing. *Academy of Management Review*, 36(2), 381–403.
- Sorensen, J. E., & Sorensen, T. L. (1974). The conflict of professionals in bureaucratic organizations. *Administrative Science Quarterly*, 98–106.
- Sturdy, A., & Grey, C. (2003). Beneath and beyond organizational change management: exploring alternatives. *Organization*, 10(4), 651–662.
- Uhl-Bien, M., & Marion, R. (2009). Complexity leadership in bureaucratic forms of organizing: A meso model. *The Leadership Quarterly*, 20(4), 631–650.

## Die türkische Polizei im Feld der Nationalen Sicherheit – Teil 2

### Ursprung – Grundlagen – Entwicklungsetappen<sup>1</sup>

von Dr. Bernd Liedtke

Die Wiege der Polis (1845) lag im zu Ende gehenden Osmanischen Reich. Eingebettet zwischen dem Militär und der Gendarmerie, gestalteten sich die ersten Schritte schwierig. Für die Ausprägung einer eigenen Identität blieb kein Raum, weil der Sultan die Organisation als drakonisches Herrschaftsinstrument einsetzte. Organisatorisch und inhaltlich wurden die Grundlagen für die spätere türkische Polizei (ab 1923) bereits gelegt. Diese wurde ebenfalls streng hierarchisch und autoritär gemäß der Staatsideologie des Kemalismus gebildet. Das Führungspersonal, mit Aus-

nahme des Innenministers, des Gouverneurs bzw. des Landrates, ist polizeilich sozialisiert. Die Aufgaben und

1 Auch in diesem Teil befinden sich Aspekte aus Vorträgen (Juli/August 2014) des Verfassers zu einem ähnlichen Thema an der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol). Dr. phil. Bernd Liedtke (Jahrgang 1952) war über 44 Jahre Polizeibeamter (Polizeidirektor) des Landes NRW. Seit 2007 forscht und veröffentlicht er über die Transformation von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der Türkei. In seiner Dissertation an der FernUniversität Hagen (2011) analysierte er die Qualität des Politikfelds der Inneren Sicherheit und hat sich im Weiteren als Experte der kulturellen Annäherung einen Namen gemacht.