

.SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis



Promberger, Kurt et al. (2006):

Die Polizei als Manager von Sicherheit und Ordnung? Die Evaluation von Verwaltungsreformen in der Polizei (Teil 4)

SIAK-Journal – Zeitschrift für
Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis
(4), 51-60.

doi: 10.7396/2006_4_F

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

Promberger, Kurt et al. (2006). Die Polizei als Manager von Sicherheit und Ordnung? Die Evaluation von Verwaltungsreformen in der Polizei (Teil 4), SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (4), 51-60, Online: http://dx.doi.org/10.7396/2006_4_F.

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2006

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

Online publiziert: 4/2014

Die Evaluation von Verwaltungsreformen in der Polizei

Die Polizei als Manager von Sicherheit und Ordnung? (Teil 4)

Die Ziele und Merkmale des New Public Management, mögliche Auswirkungen auf die Polizei sowie die Umsetzung von betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten in ausgewählten Polizeiorganisationen sind die thematischen Schwerpunkte der bisher im .SIAK-Journal erschienenen Beiträge des Lehr- und Forschungsbereichs für Verwaltungsmanagement an der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck. Woran erkennt man den Erfolg eines Reformprojektes? Welche Erfolgsfaktoren sind bei der Einführung von Managementinnovationen in die Polizei maßgeblich? Diese Fragen sollen im vorliegenden Beitrag beantwortet werden.

Verwaltungsreformen sind weltweit beobachtbare Phänomene, wenngleich ihre Auslöser, Zielsetzungen, Inhalte, Methoden und Ergebnisse sehr unterschiedlich sind. Häufig werden Verwaltungsreformen von den Regierungen mit medialer Unterstützung groß angekündigt. Damit verbunden ist die Hoffnung, mit der mediengerechten Inszenierung der Ankündigung die Schienen für eine erfolgreiche Umsetzung zu legen. Die Verwaltungspraxis kann aber durchaus ein anderes Bild zeigen: Geplante Reformen stimmen nicht immer mit den Programmen überein. Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass es an einer Überprüfung des Umsetzungserfolges von Verwaltungsreformen oftmals mangelt. Die Gründe dafür sind vielfältig und vielschichtig. Zum einen liegt dies sicherlich darin begründet, dass die Politik an der Beurteilung der Ergebnisse ihrer Reformvorhaben wenig Interesse hat. Zum anderen fehlt vielfach auch das Wissen um die entsprechenden Methoden bei der Verwaltung (Promberger et al. 2006). Verwaltungsreformen zielen grundsätzlich auf eine Fortentwicklung von Strategien, Strukturen, Prozessen und der Kultur eines Regierungs- und Verwaltungssystems ab. Durch gezielt konzipierte und breit angelegte Verän-



Kurt Promberger

Kurt Promberger, ao. Univ.-Prof. Dr.,
Leiter des Zentrums für Verwaltungsmanagement an der Universität Innsbruck; Geschäftsführer des Instituts für Verwaltungsmanagement.
e-mail:
kurt.promberger@uibk.ac.at

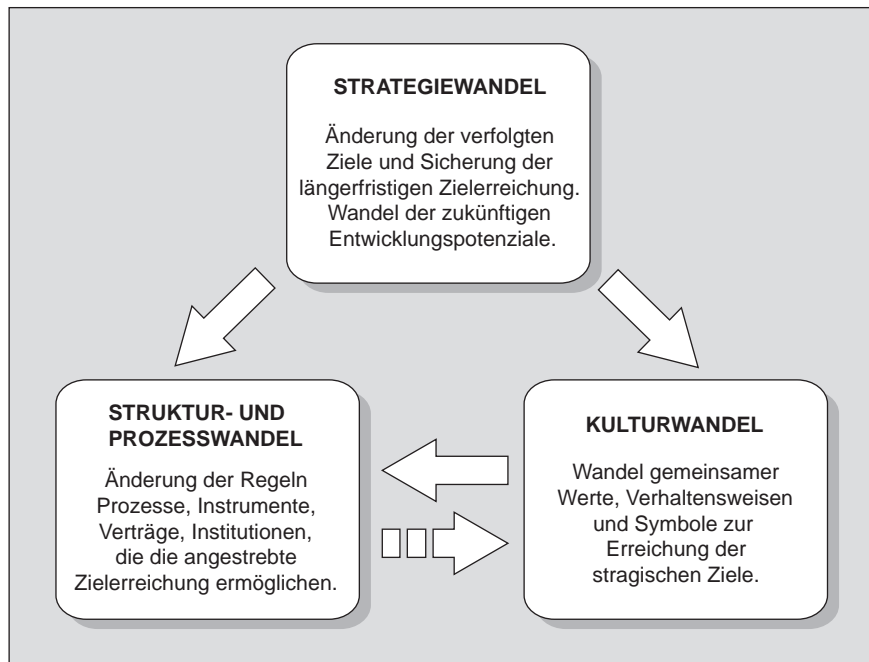
Dagmar Koschar

Dagmar Koschar, Mag.,
Freie wissenschaftliche Mitarbeiterin im Zentrum für Verwaltungsmanagement an der Universität Innsbruck.
e-mail:
dagmar.koschar@verwaltungsmanagement.at



Carmen Zimmermann

Carmen Zimmermann, Mag.,
Freie wissenschaftliche Mitarbeiterin im Zentrum für Verwaltungsmanagement an der Universität Innsbruck.
e-mail:
carmen.zimmermann@verwaltungsmanagement.at



STRATEGIE-, STRUKTUR-, PROZESS- UND KULTURWANDEL

(Quelle: Ritz 2003, 211; Abbildungen 4-9)

Erfahrungen und zur Darstellung bisheriger Entwicklungen. Evaluation dient der Qualitätsbewertung bisheriger Maßnahmen auf dem Wege zu erklärten Zielen. Es wird die Wirksamkeit von Maßnahmen in Bezug auf bestimmte Erfolgskriterien überprüft (Martel/Brunke 2003, 80). Innovationen und Reformen müssen in diesem Sinne nicht zwangsläufig zu einer verbesserten Situation führen. Dies gilt für große und längerfristig angelegte Strukturveränderungen ebenso wie für Veränderungen auf der strategischen oder taktischen Ebene. Es muss jeweils möglichst präzise dokumentiert werden, was der Zustand zum Zeitpunkt "X" ist, welcher Zustand angestrebt wird, welcher zum Zeitpunkt "Y" erreicht ist, anhand welcher Indikatoren er beschrieben werden kann, welche Nebenefekte – die vielleicht keiner vorausgesehen hat – eingetreten sind (Nedela 2005, 230).

Ergebnisse von Verwaltungsreformen.

Der Erfolg von Verwaltungsreformen wird grundsätzlich an ihren Ergebnissen gemessen. Aus wissenschaftlicher Sicht wird bei der Evaluation zwischen

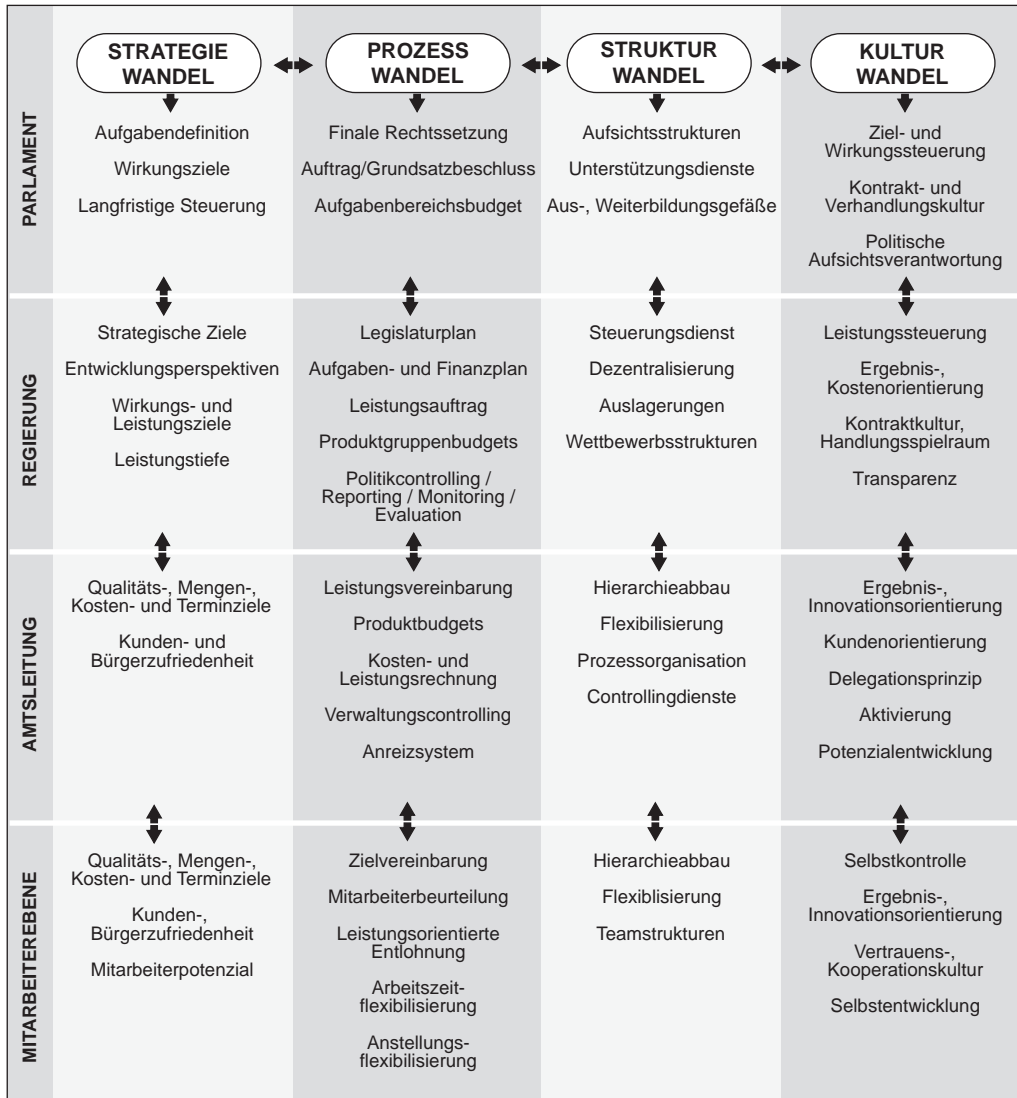
- operationalen Ergebnissen,
- Ergebnissen im Sinne von Prozessverbesserungen (verbesserte Management- bzw Entscheidungsprozesse),
- Ergebnissen im Sinne von Systemverbesserungen und
- Ergebnissen im Sinne der Realisierung einer Vision unterschieden.

Operationale Ergebnisse. Auf dieser Ebene können unterschiedliche Gruppen von Ergebnissen unterschieden werden: Inputs und "Einsparungen" sind messbare Ergebnisse, die quantitativ ausgedrückt und mit dem vorgegebenen Standard verglichen werden. Allerdings kann eine Einsparung verschiedene Bedeutungen haben. Deshalb sollte diese hinterfragt und die Auswirkungen auf Output (das Ergebnis der Leistungserstellung einer Verwaltungseinheit selbst, zB Anzahl der durch-

derungsvorhaben soll Aufgabenerfüllung und Leistungserbringung professionalisiert und qualitativ erhöht werden (Ritz 2003, 98).

Über die Evaluation von Verwaltungsreformen soll es möglich sein, den Grad der Erreichung dieser Ziele zu messen, die mit bestimmten Maßnahmen verbunden worden sind (Nedela 2005, 230). Damit können mithilfe von Evaluationen Leistungen der Vergangenheit, im Sinne einer "wertenden Nachbetrachtung" hinterfragt und eine Zwischenbilanz über die geleistete Arbeit gezogen werden. Dies kann die zukünftige Entscheidungsfindung erleichtern oder auch erst ermöglichen. Zudem können die aus der Evaluation gewonnenen Informationen im Sinne von Handlungsempfehlungen festgestellte Mängel bewältigen helfen. So dient die Evaluation der Beschaffung verlässlicher Informationen, die ein innovatives Handlungswissen zur Optimierung eines Reformprozesses darstellen. Durch das direkte Einfließen der Evaluationsergebnisse in die Alltagsorganisation könnte somit die Qualität eines Reform- bzw Veränderungsprozesses positiv beeinflusst werden. Evaluation ist neben einer Methode zur Qualitätsbewertung aber auch eine Methode zur Auswertung von

Evaluation ist neben einer Methode zur Qualitätsbewertung aber auch eine Methode zur Auswertung von Erfahrungen und zur Darstellung bisheriger Entwicklungen.



ANALYSEBEREICHE DES INSTITUTIONELLEN WANDELS
 (Quelle: Ritz 2003, 219; Abbildung 4-10)

geführten Alkoholkontrollen unter Fahrzeuglenkern) und Outcome (Wirkungen, die mit einer Leistung erzielt werden, zB Verringerung von alkoholisierten Fahrzeuglenkern im Straßenverkehr und damit Senkung des Unfallrisikos und Erhöhung der Sicherheit anderer Verkehrsteilnehmer) hinterfragt werden. Unter Aktivitäten und Ergebnissen werden jene Resultate von Verwaltungsreformen subsumiert, mit denen die Absicht verfolgt wird, die öffentliche Verwaltung zu befähigen, verstärkt ergebnis- und wirkungsorientiert¹ zu steuern. Daher werden die messbaren Ergebnisse zunehmend als Output oder Outcome (zB erhöhte Attraktivität einer Gemeinde als Lebens-, Wirtschafts- und Freizeitraum durch sicherheits- und verkehrspolizeiliche Leistungen) betrachtet. Ein

weiteres operationales Ergebnis ist die Produktivitätsrate, dh der Zuwachs an Produktivität ausgedrückt als Verbesserung des Verhältnisses von Input zu Output, zB bewirkt durch einen effizienteren Einsatz von Mitarbeitern. Allerdings wird es häufig als schwierig erachtet, Produktivitätssteigerungen auf eine einzige, konkrete Ursache zurückzuführen.

Ergebnisse im Sinne von Prozessverbesserungen. Eine Verbesserung von Prozessen stellt häufig einen wichtigen Schritt zur Erhöhung bzw Verbesserung von Output und Outcome dar. Teilweise besitzen Prozessverbesserungen ihren eigenen Stellenwert (das "Wie" Dinge gemacht werden: Werte wie ordentliche Verfahren, Fairness, Transparenz und Partizi-

pation). Prozessveränderungen können auch bewusst auf einen Kulturwandel in der öffentlichen Verwaltung abzielen. Wenn die Verwaltungskultur dem Reformgeist gegenüber feindlich bleibt, dann werden die neuen Prozesse als minimalistische und rituelle Änderung betrachtet und es folgen keine realen Veränderungen.

Ergebnisse als Systemverbesserung.

Systemverbesserungen bestehen darin, dass die öffentliche Verwaltung flexibler, reaktions-, lern- und anpassungsfähiger wird. Dabei handelt es sich nicht um spezielle Einzelreformen, sondern um eine breit angelegte Veränderung der gesamten Kapazität des politischen oder administrativen Systems. Diese Verbesserungen stellen strukturelle oder kulturelle Veränderungen dar. Strukturelle Veränderungen sind das Ergebnis von tief greifenden Reorganisationen, welche die "Architektur" von politisch-administrativen Systemen und somit auch die Struktur der Interaktion innerhalb dieser und über ihre Grenzen hinaus verändern. Prozessveränderungen können auch auf einen Kulturwandel abzielen. Eine Änderung der Verwaltungskultur manifestiert sich insbesondere in der steigenden Kunden- und Leistungsorientierung.

Ergebnisse als Realisierung einer Vision.

Dies ist vielleicht die umfassendste Bedeutung des Begriffes Ergebnis. Dazu wird evaluiert, inwieweit sich das System auf ein gewünschtes Ziel oder einen Idealstatus hin bewegt hat (Pollit/Bouckaert 2004). Eine Vision kann die Realisierung eines Marktmodells sein, das die Aussicht auf extensive Privatisierung und somit einen viel kleineren öffentlichen Sektor, der von Marktmechanismen geprägt ist, favorisiert. Als Vision kann aber auch die Idee des partizipativen Staates, der großen Wert auf die Ermächtigung und Teilnahme der Bürger am Funktionieren "ihrer" Verwaltung legt, gelten.

Wer die Vision eines flexiblen Staates verfolgt, der setzt sich das Ziel, eine öffentliche Verwaltung mit ausgeprägter Zweckorientierung zu schaffen, um auf gesellschaftliche Probleme einer sich rasch ändernden Gegenwart zu reagieren. Grundvoraussetzung dafür sind anpassungsfähige Organisationen mit zeitlich befristeten Abteilungen. Die Vision eines deregulierenden Staates baut auf der Annahme auf, dass der öffentliche Dienst und seine Organisation voll von kreativen Ideen, relevanten Erfahrungen und hoch motiviertem Personal ist – wenn man sie nur von den starken Beschränkungen der bürokratischen Regierung befreit (Peters 1996).

Die hier angeführten "Kriterien" zur Evaluation von Verwaltungsreformen sind als allgemeine Fragestellungen für die Evaluation zu betrachten, die für die einzelnen Evaluierungen adaptiert und konkretisiert werden müssen (Promberger et al 2006, 36). Die wissenschaftliche Methodik, die für die Evaluation von Verwaltungsreformen und Reformprojekten herangezogen wird, leitet sich aus einer Reihe von unterschiedlichen Evaluierungsansätzen und -typen ab (Wollmann 2005, 503).

Erfolgskriterien. Welche Kriterien entscheiden über den Erfolg oder Misserfolg von Verwaltungsreformen in der Polizei? Erkenntnisse darüber liefert ein Forschungsprojekt der Polizei-Führungsakademie Münster in Nordrhein-Westfalen unter Beteiligung der Erasmus Universität Rotterdam und der Universität Osnabrück, das das Ziel verfolgte, die Erfolgsfaktoren für das Gelingen von Veränderungsprozessen in der Polizei zu untersuchen (Christe-Zeyse 2005, 23). Als Forschungsgegenstand wurde die Organisationsform des Projektes² genommen, da dies die für Veränderungsprozesse jeglicher Art übliche Form ist. Ob es sich um die Einführung neuer Managementinstrumente wie Controlling, Benchmarking oder Budgetierung handelt oder um die Formulierung eines

Systemverbesserungen bestehen darin, dass die öffentliche Verwaltung flexibler, reaktions-, lern- und anpassungsfähiger wird.

Eine Änderung der Verwaltungskultur manifestiert sich insbesondere in der steigenden Kunden- und Leistungsorientierung.

Leitbildes, um die Neustrukturierung von Dienststellen – in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle werden solche Veränderungsprozesse in der Form von Projekten organisiert, da die Alltagsorganisation meistens nicht in der Lage ist, derart aufwändige Ziele quasi "nebenher" zu verfolgen. Ziel der Studie war es

- eine Stärken-Schwächen-Analyse vergangener Veränderungsprojekte vorzunehmen,
- Besonderheiten polizeispezifischer Veränderungsprojekte zu analysieren,
- Indikatoren erfolgreicher und weniger erfolgreicher Projekte zu identifizieren,
- Ursachen von Erfolgen und Misserfolgen in Veränderungen zu erkennen (Christe-Zeyse et al 2004, 30; Jacobs et al. 2005, 308).

Die Befragungsergebnisse haben gezeigt, dass die Beurteilung über Erfolg bzw Misserfolg von Projekten anhand einiger weniger Hauptkriterien erfolgt (Christe-Zeyse 2004, 36-52; Jacobs et al 2005, 320-333).

Zielerreichung. Die Beurteilung, ob die Projektziele erreicht werden konnten, stellt sich in der Praxis komplex dar, da zwischen den offiziellen vom Auftraggeber formulierten Zielen, den mit dem Projekt beabsichtigten Wirkungen und inoffiziellen, von vielen Mitgliedern der Organisation als relevant erachteten Nebenzielen unterschieden werden muss. Das Erreichen der offiziellen Projektziele stellt das naheliegendste Bewertungskriterium dar. Stellt zB die Einführung von Zielvereinbarungen ein Ziel dar, so wird am Ende des Reformprojektes festgestellt, ob die Einführung tatsächlich erfolgt ist. Diese Art der Zielerreichung erscheint allerdings zu eindimensional, denn aus Sicht der Betroffenen gehört zur Zielerreichung auch das Einhalten der relevanten Nebenbedingungen wie zB Fristgerechtigkeit oder die Einhaltung eines Projektbudgets. Ein Projekt, dessen offizielles Ziel erreicht werden konnte, aber

mehrfach umorganisiert wurde, nicht fristgerecht abgeschlossen werden konnte und Budgetgrenzen überschritten hat, wird bei dieser Bewertung nicht erfolgreich abschneiden. Das Erreichen der offiziellen Projektziele ist fast ausschließlich im bilateralen Verhältnis zwischen Auftraggeber und Projektleitung relevant. Für die Mitarbeiter spielen die mit dem Projekt beabsichtigten Wirkungen eine größere Rolle. Projekte sind kein Selbstzweck, sondern sollen eine Wirkung erzielen. Die Reform der Polizeiausbildung, die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung haben stets ein Ziel: die staatliche Aufgabenwahrnehmung unter Berücksichtigung begrenzter Ressourcen zu optimieren. Diese beabsichtigten Zwecke eines Projektes werden bei der Initiierung idR in Form einer offiziellen Begründung mitkommuniziert, werden allerdings häufig kaum konkretisiert, sodass bei der Bewertung, ob die gewünschten Wirkungen auch tatsächlich erzielt wurden, ein erheblicher Interpretationsspielraum besteht. Die Bewertung der polizeilichen Basis, zB hinsichtlich neuer Managementmethoden und deren Wirkungen, kann sehr stark von der offiziellen Bewertung abweichen, denn wenn die Mitarbeiter der operativen Ebene über ein Projekt urteilen, legen sie dabei kaum ein Kriterienraster zugrunde, das sich auf den reinen Soll-Ist-Abgleich bezieht. Die Bewertung erfolgt vor allem nach dem Mehrwert, den das Projekt für die tägliche Polizeiarbeit geschaffen oder nicht geschaffen hat. Dies erklärt auch, weshalb Projekte, die nach den gängigen Kriterien des Projektmanagements als gut geplant, gut gemanagt sowie pünktlich und effizient durchgeführt gelten, von den Mitarbeitern als Misserfolg wahrgenommen werden können.

Einen sehr kritischen Punkt stellen die inoffiziellen Projektziele dar. Die Einschätzung der inoffiziellen Projektziele spiegelt das Verhältnis zwischen den Hierarchieebenen wider und gibt Hinweise auf das in einer Organisation herrschende Vertrauen.

Das Erreichen der offiziellen Projektziele stellt das naheliegendste Bewertungskriterium dar.

Das Erreichen der offiziellen Projektziele ist fast ausschließlich im bilateralen Verhältnis zwischen Auftraggeber und Projektleitung relevant. Für die Mitarbeiter spielen die mit dem Projekt beabsichtigten Wirkungen eine größere Rolle.

Die Einschätzung der inoffiziellen Projektziele spiegelt das Verhältnis zwischen den Hierarchieebenen wider und gibt Hinweise auf das in einer Organisation herrschende Vertrauen.

Auffallend ist, dass die offiziellen und inoffiziellen Ziele nur in sehr seltenen Fällen in einem direkten Konfliktverhältnis zueinander stehen.

Der Aspekt des Engagements äußert sich unterschiedlich, je nachdem ob die obere Hierarchieebene oder die Ebene der Mitarbeiter betrachtet wird.

Da inoffizielle Projektziele per definitionem nicht explizit sind, eröffnet sich hier ein weites Feld von Interpretationen und Spekulationen. Weit verbreitet ist zB die Position, dass Projekte eigentlich auf Einsparungseffekte, Personalabbau abzielen, der jeweilige Projektleiter eine Imageprofilierung anstrebt oder mehr Kontrolle über nachgeordnete Einheiten erreicht werden soll. Auffallend ist, dass die offiziellen und inoffiziellen Ziele nur in sehr seltenen Fällen in einem direkten Konfliktverhältnis zueinander stehen. Wahrscheinlicher ist, dass die Erreichung der offiziellen Ziele und die Erreichung der inoffiziellen Ziele einander unterstützen bzw ergänzen. Das ist dann weniger erstaunlich, wenn man berücksichtigt, dass es sich bei den inoffiziellen Zielen nicht um gänzlich von den offiziellen Zielen abgekoppelte Ziele handelt, sondern entweder um die pessimistische Interpretation der offiziellen Ziele oder um die besondere Betonung eines Teilaspekts, der in der offiziellen Sprachregelung vielleicht in den Hintergrund rückt, in der pessimistischen Interpretation aber die Rolle des Hauptzieles einnimmt. Potentiell gefährlich wird eine solche Überwertung, wenn neben ihr die offiziellen Projektziele weitestgehend verblassen, und die Mitarbeiter in den inoffiziellen Projektzielen den eigentlichen oder einzigen Zweck eines Projektes sehen, denn darin manifestiert sich der Vertrauensverlust gegenüber den Verlautbarungen der oberen Hierarchieebene auf der einen und gegenüber dem Engagement der Projektmitglieder auf der anderen Seite. Dies geht dann häufig auch einher mit einer für Frustrations- und Desillusionierungsgefühle typischen Verweigerung einer sachlichen Diskussion. Hat die Stimmung an der Basis ein solches Stadium erreicht, entkoppelt sich die Wahrnehmung eines Projektes weitgehend von den tatsächlichen Zielen, der tatsächlichen Qualität des Projektmanagements und den tatsächlich intendierten Wirkungen und macht einem diffusen

Entfremdungsgefühl Raum, das den konstruktiven Dialog zunehmend problematisch werden lässt.

Engagement. Die Beurteilung eines Projektes nach dem Kriterium Engagement impliziert stark subjektive Einschätzungen, die dabei von individuellen Einstellungen, Werten, Interessen und Befindlichkeiten geprägt sind. Der Aspekt des Engagements äußert sich unterschiedlich, je nachdem ob die obere Hierarchieebene oder die Ebene der Mitarbeiter betrachtet wird. Aus Sicht der Betroffenen stellt das Engagement der oberen Hierarchieebene nicht nur einen erfolgskritischen Faktor dar, sondern das Engagement ist auch ein Merkmal, an dem man erkennt, ob es sich um ein erfolgreiches Projekt handelt oder nicht. Der Erfolg eines Projektes zeigt sich somit ua auch darin, dass sich die Leitung mit dem Projekt identifiziert und es dadurch mit der erforderlichen Bedeutung versieht. Kriterien, an denen sich dies festmacht, äußern sich laut Untersuchung an Indikatoren für eine formelle Unterstützung durch die obere Hierarchieebene wie zB die Entlastung der Projektmitarbeiter von Alltagsaufgaben etc. Indikatoren für eine eher informelle Unterstützung durch die obere Hierarchieebene sind laut Studie Pressekonferenzen des Innenministeriums zur Unterstützung des Projektes, Besuche der obersten Führungsebene der Polizei, positive Äußerungen verantwortlicher Polizeiführungskräfte über das Projekt, die permanente Nachfrage nach Informationen seitens des Innenministeriums etc. Das Engagement der Leitung ist unter organisationskulturellen und organisationsentwicklerischen Aspekten von eminenter Bedeutung, da die aktive Unterstützung eines Projektes durch die Führungsebene – ausgedrückt auch in einer angemessenen Ausstattung und der Bereitstellung adäquater Rahmenbedingungen – ein wesentlich sinnstiftender Faktor für die beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist.

Auch das Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stellt ein wesentliches Bewertungskriterium dar. Auch hier gilt, dass das Engagement ein Merkmal darstellt, an dem man erfolgreiche Projekte erkennt. Als Beispiel, an dem man das Engagement der Mitarbeiter erkennt, wird das Einbringen von Vorschlägen in das Projektteam, ein hohes Maß an Flexibilität, etc angesehen. Aspekte, die auf ein fehlendes Engagement der Mitarbeiter schließen lassen, äußern sich zB im mangelnden Vertrauen in ein konkretes Projekt. Dies ist nur zu verstehen, wenn man den Hintergrund berücksichtigt. In Ermangelung objektiver Kriterien für den Erfolg der Arbeit, kommt der Sinnzuschreibung innerhalb der Organisation eine wesentliche Bedeutung zu. Dies betrifft nicht nur die Leitung, sondern auch die Kollegen-schaft. Deren Wahrnehmung dient als wesentliche Bezugsgröße für das, was in der täglichen Arbeit als sinnvoll, zielführend, professionell, qualitativ hochwertig empfunden wird und trägt damit wesentlich zur Arbeitszufriedenheit bei.

Als Beispiel, an dem man das Engagement der Mitarbeiter erkennt, wird das Einbringen von Vorschlägen in das Projektteam, ein hohes Maß an Flexibilität, etc angesehen.

Zufriedenheit. Das Kriterium der Zufriedenheit ist die Folge eines als positiv wahrgenommenen Abgleichs von Erwartungen und Ergebnissen. Die Erwartungen werden ua geprägt von der persönlichen Stellung in der Hierarchie, der eigenen Interessenslage, dem Informationsstand. Kombiniert man den Aspekt der Zufriedenheit des Auftraggebers mit dem zentralen Aspekt der Sinnstiftung durch obere hierarchische Ebenen, wird deutlich, wie wichtig die Zufriedenheit des Auftraggebers für die Motivation der beteiligten Mitarbeiter ist. Es reicht also nicht, dass der Auftraggeber mit den Ergebnissen des Projektes zufrieden ist – diese Zufriedenheit muss auch von den Mitarbeitern wahrgenommen werden, um als Erfolgsmerkmal wirksam zu sein. Dann allerdings beeinflusst sie auch maßgeblich die Zufriedenheit der Mitarbeiter mit dem Projekt. Allerdings zeigt sich auch, dass die Zufriedenheit des Auftraggebers zwar eine notwendige, aber keineswegs hinreichende Bedingung für den Erfolg oder Misserfolg von Projekten ist. Hier ist vor allem der Aspekt der wahrgenommenen Wirkungen eines Projektes entscheidend, worin sich die Wahrnehmung der Projektbeteiligten (Auftraggeber und Auftragnehmer) teilweise deutlich von der Wahrnehmung der betroffenen Mitarbeiter unterscheidet.

Kombiniert man den Aspekt der Zufriedenheit des Auftraggebers mit dem zentralen Aspekt der Sinnstiftung durch obere hierarchische Ebenen, wird deutlich, wie wichtig die Zufriedenheit des Auftraggebers für die Motivation der beteiligten Mitarbeiter ist.

Einer der wichtigsten Aspekte, an denen der Erfolg eines Projektes festgemacht wird, ist die Zufriedenheit der Mitarbeiter. Auch dies ist vor dem Hintergrund der besonderen organisationskulturellen Bedingungen des öffentlichen Dienstes aufschlussreich, denn angesichts des Fehlens einer relevanten Kundenperspektive bildet die Zufriedenheit der Mitarbeiter neben den Vorstellungen der Leitung die zweite zentrale Bezugsgröße innerhalb der bürokratischen Organisation. Ein sensibles Erfassen der Einstellung der Mitarbeiter gegenüber dem Projekt stellt ein wesentliches Erfolgskriterium dar. Dies erfordert insbesondere eine ausgeprägte Wahrnehmungsfähigkeit bezüglich informeller Mechanismen, die eine Organisation im Alltag funktionsfähig halten, und die zu zerstören mit Folgekosten verbunden wäre. Denn letztendlich muss jeder, der Veränderungen durchsetzen will, glaubwürdig begründen, dass die erwarteten Verbesserungen die ebenfalls zu erwartenden Kosten (verstanden in einem sehr umfassenden Sinne) mehr als aufwiegen.

Erfolgsursachen. Welche Faktoren sind zwingende Voraussetzung für erfolgreiche Projekte? Eine Voraussetzung ist zum einen die Akzeptanz des Projektes

Die Akzeptanz der Ziele eines Projektes bei den Mitarbeitern ist Voraussetzung für das Engagement der Mitarbeiter, das wiederum ein wesentliches Merkmal für erfolgreiche Projekte ist.

Mitarbeiter sind demnach eher bereit, schlechtere Arbeitsbedingungen zu akzeptieren, wenn sie vom Sinn der Veränderungsmaßnahme überzeugt sind.

unter den Mitarbeitern und zum anderen die formelle und informelle Unterstützung des Projektes durch die Leitung. Diese Faktoren korrespondieren mit dem Aspekt des Engagements, der als wesentliches Merkmal erfolgreicher Projekte angesehen wird. Die Akzeptanz der Ziele eines Projektes bei den Mitarbeitern ist Voraussetzung für das Engagement der Mitarbeiter, das wiederum ein wesentliches Merkmal für erfolgreiche Projekte ist.

Von ähnlich vorrangiger Bedeutung sind die Faktoren Kommunikation und Transparenz. Relevant sind dabei zum einen die Fragen, was und worüber kommuniziert wird, und zum anderen, wer die Zielgruppe ist und welches Medium eingesetzt wird. Dieser Aspekt ist in zweierlei Ausprägungen relevant: einerseits als Mittel, das Engagement der höheren Hierarchieebene zu kommunizieren, andererseits aber auch als Mittel, um durch das Verdeutlichen der Notwendigkeit des Projekts die Akzeptanz bei den Mitarbeitern zu fördern. Regelmäßige Informationsveranstaltungen und Diskussionsgruppen, Informationsplattformen über Intranet sowie viele informelle Gespräche mit Mitarbeitern können in diesem Sinne den Erfolg eines Projektes positiv beeinflussen. Nahezu von gleichrangiger Bedeutung sind die Faktoren Klarheit und Relevanz der Ziele sowie Arbeitsbedingungen und Kompetenz. Klarheit und Relevanz der Ziele manifestieren sich in schriftlich formulierten Projektaufträgen des Auftraggebers, Kenntnis der Projektgruppe über zu erbringende bzw nicht zu erbringende Leistungen, klare Strukturierung des Projektes und fester Endzeitpunkt. Die Arbeitsbedingungen beeinflussen sowohl die Engagementbereitschaft der Mitarbeiter als auch deren Zufriedenheit. Interessant erscheint, dass eine als Folge von Projekten befürchtete Verschlechterung der Arbeitsbedingungen (zB längere Anfahrtswege) sich stärker auf die Zufriedenheit auswirken als auf die Unterstützungsbereitschaft. Mitarbeiter sind demnach eher bereit, schlechtere Arbeitsbedingungen zu akzeptieren, wenn sie vom Sinn der Veränderungsmaßnahme überzeugt sind.

Kompetenz als ein weiterer wichtiger Erfolgsfaktor betrifft sowohl die vorhandene Kompetenz des Projektteams als auch die Bereitschaft sich ggf weiterzubilden.

Interessant ist auch, dass in Bezug auf die erfolgskritischen Faktoren "weiche" an Bedeutung vor "harten" Faktoren rangieren. Auch hier entscheiden Wahrnehmung, Befindlichkeiten, Akzeptanz und Engagement – Variablen, die durch professionelles Projektmanagement nur eingeschränkt beeinflusst werden können. Damit zeigt sich klar, dass der Erfolg von Reformprojekten nicht nur von einer professionellen Planung und Durchführung abhängt, sondern auch von einer ganzen Reihe weiterer Variablen, die deutlich weniger leicht erfassbar sind als rein technische Fragen, die sonst im Vordergrund der Betrachtung stehen.

Schlussbetrachtung. Abschließend sollen einige Handlungsempfehlungen, die sich an Politik und Verwaltung gleichermaßen richten, mit auf den Reformweg gegeben werden. Verwaltungsreformen bedürfen eines ausreichenden Zeitrahmens. Diese Forderung steht häufig nicht im Einklang mit den Ansprüchen politischer Entscheidungsträger, deren Präferenzen häufig auf kurzfristige Erfolge gerichtet sind. Es muss berücksichtigt werden, dass Reformen, sofern sie nicht auf kosmetische Korrekturen beschränkt bleiben sollen, einen entsprechenden Zeitrahmen benötigen. Erst dann wird die Möglichkeit geschaffen, einen Kulturwandel zu bewirken, der sich im Bewusstsein der betroffenen Mitarbeiter niederschlägt. Veränderungsprojekte, deren Planung und Umsetzung auf Konsens basiert, wer-

den weniger von Abwehrhaltungen und Widerstand begleitet (Promberger et al 2005, 220).

Die Darstellung der Ziele und Merkmale des New Public Management, mögliche Auswirkungen auf die Polizei sowie die Umsetzung von betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten in ausgewählten Polizeiorganisationen in den vorangegangenen Beiträgen haben das Ziel verfolgt, Sensibilität für die Notwendigkeit von Managementreformen innerhalb der Polizei zu schaffen. Die vorgestellten Managementkonzepte und -instrumente fungieren als Rüstzeug für eine professionelle betriebswirtschaftliche Steuerung der Polizei. Damit soll die Polizei in ihrer Entwicklung hin zu einer non-profit-orientierten Dienstleistungsorganisation nachhaltig unterstützt werden. In diesem Sinne wird der Lehr- und Forschungsbereich für Verwaltungsmanagement an der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck die Diskussion über den Einsatz betriebswirtschaftlicher Methoden in der Polizei im internationalen Kontext fortsetzen. Die Motivation dazu ergibt sich insbesondere aus der in der österreichischen Bundespolizei nunmehr seit Oktober 2005 in den einzelnen Bundesländern in Umsetzung begriffenen leistungsorientierten Steuerung, dessen Kernelemente ein harmonisiertes Verzeichnis aller Leistungen, die für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben erforderlich sind, und die tätigkeitsbezogene Zeiterfassung darstellt. Über den Leistungskatalog wird das Leistungsspektrum konkretisiert und die Möglichkeit geschaffen, die angestrebten Ziele und Wirkungen polizeilicher Arbeit operativ festzulegen. Um die Entwicklung der Zielerreichung verfolgen zu können, werden die Leistungen über ein Kennzahlensystem messbar gemacht. Die Auswertung der Daten wird mithilfe eines Führungsinformationssystems erfolgen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Verantwortungsträger zum richtigen Zeitpunkt über die richtigen Daten in der gewünsch-

ten Form verfügen. Für die österreichische Sicherheitsexekutive stellt sich mit der Umsetzung der leistungsorientierten Steuerung auch die Herausforderung dar, das erforderliche Managementverständnis zu entwickeln. Denn betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente können erst dann sinnvoll eingesetzt werden, wenn die Entscheidungsträger befähigt werden, relevante Steuerungsinformationen als solche zu erkennen und sie in ihrer Entscheidungsfindung ausreichend berücksichtigen.

Literaturhinweise

¹ Ergebnis- oder Wirkungsorientierung stellt – im Gegensatz zur inputorientierten Steuerung, die auf den Ressourceneinsatz fokussiert ist, die Ergebnisse (Leistungen) und die damit erzielten Wirkungen des Verwaltungshandelns in den Mittelpunkt der strategischen und operativen Steuerung. Steuerungsinformationen, die sich ausschließlich auf den Mitteleinsatz konzentrieren, sagen noch nichts über das Erreichen politisch erwünschter Ziele aus. Um dies feststellen zu können, ist es erforderlich, die Wirkungen (Outcome) von Leistungen zu erfassen und sie mit den ursprünglichen Zielen zu vergleichen. Durch die Gegenüberstellung von Ergebnis und Ziel kann die Wirksamkeit (Effektivität) ermittelt werden.

² In Rahmen von Projekten werden einmalige, komplexe, zeitlich, sachlich begrenzte Vorhaben, die von einer klaren Ziel- und Ergebnisdefinition gekennzeichnet sind, unter eindeutig festgelegter Verantwortung und Aufgabenstellung sowie mithilfe eines dafür ausgewählten Mitarbeiter- bzw. Personenkreises realisiert.

Christe-Zeyse, J. et al. (2004). Projekterfolg ist eine Frage der Wahrnehmung. Ein Forschungsbericht, in: Kuratorium der Polizei-Führungsakademie Münster

(2004) Organisationsentwicklung und die Probleme der Gestaltung von Veränderungsprozessen bei der Polizei, Dresden, 28-52.

Christe-Zeyse, J. (2005). Mit dem Dreißigtonner auf der Rennbahn. Das Spannungsverhältnis zwischen bürokratischem Paradigma und modernem Management, in: Christe-Zeyse, J. (Hg) Modernes Management in der deutschen Polizei, Frankfurt, 11-24.

Jacobs, G. et al. (2005). Erfolgskritische Faktoren bei der Durchführung von Veränderungsprozessen in der Polizei. Ein Forschungsbericht, in: Christe-Zeyse, J. (Hg) Modernes Management in der deutschen Polizei. Erfahrungsberichte aus der Praxis, Frankfurt, 303-336.

Martel, A./Brunke, P. (2003). Evaluative Begleitung der Veränderungen, in: Steffenhagen, K.-J. (Hg) Modernisierung gestalten – Fortschritt ermöglichen. Ein Beitrag zur Umsetzung des Steuerungs- und Führungssystems der Polizei NRW beim Polizeipräsidium Köln, Hilden/Rhld., 79-104.

Literaturhinweise

Nedela, N. (2005). Was erwartet die Polizei von der empirischen Polizeiforschung? in: Groß, H./Schmidt, P. (Hg) Empirische Polizeiforschung VI: Innen- und Außensicht(en) der Polizei, Frankfurt, 227-239.

Peters, G. (1996). The future of governing: four emerging models, Kansas.

Pollit, C./Boukaert, G. (2004). Public Management Reform - A Comparative Analysis, Oxford 2004.

Promberger, K./Koler, D./Koschar, D. (2005). Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung in der Polizei. Grundlagen und internationale Fallstudien, Wien/Graz.

Promberger, K./Bernhart, J./Niederkofler, C. (2006). Grundlagen zur Evaluation von Verwaltungsreformen, Wien.

Ritz, A. (2003). Evaluation von New Public Management – Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der schweizerischen Bundesverwaltung, Bern et al.

Wollmann, H. (2005). Evaluierung von Verwaltungsmodernisierung, in: Blanke, B. et al. (Hg) Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden, 502-510.

Weiterführende Literatur

Für eine theoretische und praktische Auseinandersetzung mit Reformprojekten und Veränderungsprozessen in der Polizei: Kuratorium der Polizei-Führungsakademie Münster (2004) Organisationsentwicklung und die Probleme der Gestaltung von Veränderungsprozessen bei der Polizei, Dresden.

Zur theoretischen Konzeption und praktischen Durchführung einer Evaluierung von Veränderungsprozessen am Beispiel des Polizeipräsidiums Köln, Nordrhein-Westfalen: Martel, A./Brunke, P. (2003). Evaluative Begleitung der Veränderungen, in: Steffenhagen, K.-J. (Hg) Modernisierung gestalten – Fortschritt ermöglichen. Ein Beitrag zur Umsetzung des Steuerungs- und Führungssystems der Polizei NRW beim Polizeipräsidium Köln, Hilden/Rhld., 79-104.

Zusammenfassung

Der Artikel beschäftigt sich mit der Evaluation von Verwaltungsreformen und den für Veränderungsprojekte maßgeblichen Erfolgsfaktoren und Erfolgsursachen. Ausgehend von der Problematik einer kaum institutionalisierten Überprüfung des Umsetzungserfolges von Verwaltungsreformen wird aufgezeigt, worin der konkrete Mehrwert von Evaluationen im Sinne einer wertenden Nachbetrachtung besteht: Reformleistungen können hinterfragt, die Entscheidungsfindung betreffend zukünftige Veränderungsprojekte erleichtert und die durch Evaluationen gewonnenen Informationen als Handlungsempfehlungen für die Bewältigung festgestellter Mängel eingesetzt werden. Um den Erfolg von Verwaltungsreformen beurteilen zu können, müssen messbare Ergebnisse vorliegen, die in unterschiedliche Grundtypen kategorisiert werden. Es zeigt sich, dass die Beurteilung über Erfolg bzw Misserfolg von Projekten anhand einiger weniger Hauptkriterien erfolgt: Zielerreichung, Engagement und Zufriedenheit. Ausgehend von diesen Erkenntnissen werden jene Faktoren vertiefend erläutert, die als zwingende Voraussetzung für erfolgreiche Projekte gelten. Dazu zählen Akzeptanz, Unterstützung, Kommunikation und Transparenz, Klarheit und Relevanz der Ziele sowie Arbeitsbedingungen und Kompetenz. Abschließend werden Handlungsempfehlungen zu Verwaltungsreformen und Veränderungsprojekten ausgesprochen, die sich an Politik und Verwaltung gleichermaßen richten.