

Strategisches Management bei der Schweizer Polizei

Eine empirische Studie zum Entwicklungsstand des strategischen Managements bei schweizerischen Polizeikorps und zu den Kernelementen einer erfolgreichen Strategieimplementierung

Masterarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Adrian Ritz**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasserin: **Andrea Agnès Blaser**
aus Langnau i.E.
Kramgasse 20, 3011 Bern

Verfasser: **Manuel Andri Willi**
aus Domat Ems
Waisenhausplatz 32, 3001 Bern

Bern, 30. September 2013

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Vorwort

Die vorliegende empirische Studie gibt einen Überblick über den aktuellen Verbreitungsgrad und Entwicklungsstand des strategischen Managements bei der Schweizer Polizei und identifiziert die Erfolgsfaktoren für die erfolgreiche Strategieimplementierung. Die Masterarbeit ist im Rahmen des Lehrgangs zum „Executive Master of Public Administration“ des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern verfasst worden.

Die beiden Autoren haben einen engen beruflichen Bezug zur Thematik. Andrea Blaser ist stellvertretende Generalsekretärin der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern. Manuel Willi ist Chef der Regionalpolizei Bern. Die Zusammenarbeit ermöglichte die Verknüpfung einer polizeiexternen und -internen Perspektive, die Berücksichtigung von Erfahrungen mit dem strategischen Management auf Departements- und Polizeiebene und einen interdisziplinären Zugang zur Thematik.

Ein besonderer Dank geht an Professor Dr. Adrian Ritz, der die vorliegende Arbeit wissenschaftlich begleitete und an den Vorstand und die Mitglieder der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS), welche die Umfrage unterstützten. Unser Dank gebührt ferner den Experten, die ihre Zeit für die Interviews zur Verfügung stellten. Dies sind namentlich Peter Gassler, Stabschef, und Sven Külling, Dienstchef Controlling und Finanzen der Kantonspolizei Aargau, Matthias Manz, Leiter Strategie und Controlling des Departements Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau, Beat Zürcher, 1. Stellvertreter des Kommandanten und Chef Zentrale Dienste, und Jürg Zingg, 2. Stellvertreter des Kommandanten und Chef Region West der Stadtpolizei Zürich. Unser Dank gilt schliesslich unseren Arbeitgebern für ihre Unterstützung und allen, die in irgendeiner Weise zum Erfolg dieser Arbeit beitrugen.

Bern, im September 2013

Andrea Blaser und Manuel Willi

Zusammenfassung

Die kantonalen und kommunalen Polizeikorps der Schweiz sind zunehmend mit vielschichtigen gesellschaftlichen Problemstellungen, politischen Anforderungen und einer hohen Erwartungshaltung der Bürgerinnen und Bürger konfrontiert. Gleichzeitig bremsen oder verunmöglichen finanzpolitische Haushaltsentlastungsmassnahmen den quantitativen und qualitativen polizeilichen Leistungsausbau. In dieser Situation muss die oberste Polizeiführung ihre Kräfte bündeln und Aktivitäten strategisch ausrichten. Das strategische Management dient zur massgeblichen, zielgerichteten Beeinflussung der längerfristigen und wirkungsorientierten Entwicklung einer Polizeiorganisation. Für den angestrebten Erfolg ist die Strategieimplementierung unerlässlich.

Die vorliegende Masterarbeit untersucht das strategische Management bei den grösseren schweizerischen Polizeikorps und fokussiert dabei auf die Strategieimplementierung. Sie liefert Antworten zu den Fragen, welchen Verbreitungsgrad und Entwicklungsstand das strategische Management bei den grösseren Polizeikorps der Schweiz erreicht hat, wie die erfolgreiche Strategieimplementierung in der Theorie und polizeilichen Praxis funktioniert und welche Kernelemente der erfolgreichen Strategieimplementierung und Empfehlungen daraus für die Polizeikorps abgeleitet werden können.

Um den Entwicklungsstand des strategischen Managements zu erfassen, führten die Autoren der Studie eine Online-Umfrage bei den Mitgliedern der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) durch. Gestützt auf die Umfrageresultate wählten sie das weit entwickelte strategische Management-System der Kantonspolizei Aargau als Fallbeispiel aus. Die anschliessend durchgeführten Experteninterviews dienten der detaillierten Beschreibung des strategischen Managements des ausgewählten Korps. Weiter extrahierten und kategorisierten die Autoren die in der wissenschaftlichen Literatur beschriebenen Erfolgsfaktoren der Strategieimplementierung. Diese validierten sie in der Praxis im Rahmen von Interviews mit der Stadtpolizei Zürich sowie der Kantonspolizei und dem Departement Volkswirtschaft und Inneres (DVI) des Kantons Aarau. Die wichtigsten Erkenntnisse aus der Theorie und Praxis verdichteten die Autoren zu Kernelementen der erfolgreichen Strategieimplementierung bei den schweizerischen Polizeikorps.

Die Online-Umfrage hat gezeigt, dass das strategische Management bei den schweizerischen Polizeikorps unterschiedlich weit entwickelt ist. Die Autoren unterscheiden 6 Korps mit einem weit entwickelten strategischen Management, 15 Korps mit Elementen des strategischen Managements und 7 Korps ohne formalisiertes strategisches Management. Bei mehreren Korps, die eine Strategie in schriftlicher Form entwickelt haben, besteht Weiterentwicklungsbedarf bei der Strategieimplementierung. Die Autoren plädieren für einen Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den kantonalen und kommunalen Polizeikorps der Schweiz.

Das strategische Management-System der Kantonspolizei Aargau und des DVI besteht aus vier aufeinander abzustimmenden Elementen: den Inhalten, Akteuren, Prozessen und Instru-

menten. Die Analyse der strategischen *Inhalte* zeigt, dass die Kantonspolizei Aargau und das DVI die Vision einer menschlichen und dienstleistungsorientierten Verwaltung sowie eine Strategie der Konzentration auf ihre Kernkompetenzen verfolgen. Die interviewten Experten erachten den Einfluss politischer *Akteure* auf die Strategieinhalte als gross und betonen die zentrale Rolle der Abteilungsleiterinnen und -leiter bei der Strategieimplementierung. Die Bereichsstrategie Sicherheit wurde in einem breiten, partizipativen *Prozess* unter der Leitung des DVI entwickelt und in einem Aktionsplan und in Soll-Kennzahlen präzisiert. Die Zielvorgaben wurden in polizeiinternen Workshops konkretisiert und auf die Polizeiabteilungen verteilt. Zur Überwachung der Strategieumsetzung nutzen die Kantonspolizei und das DVI ein mehrstufiges Rapportierungs- und Steuerungssystem, das auf Soll-Ist-Analysen zu vereinbarten Wirkungs-, Leistungs- und Ressourcenkennzahlen beruht. Zu den eingesetzten strategischen *Instrumenten* gehören der integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP), eine Controlling-Liste zur Bereichsstrategie Sicherheit, die Zielvereinbarung zwischen dem Departementsvorsteher und dem Polizeikommandanten und Auszüge aus dem polizeiinternen Management-Informationssystem (MISPOL).

In der vorliegenden Arbeit wird zwischen Erfolgsfaktoren der sachbezogenen Strategieumsetzung und verhaltensbezogenen Strategiedurchsetzung unterschieden. Zur sachbezogenen Strategieumsetzung zählen die Autoren die strategiekonforme Allokation der personellen und finanziellen Ressourcen sowie die jeweilige Abstimmung von Strukturen, Prozessen, Elementen der Organisationskultur und Management-Systemen mit der Strategie. Der verhaltensbezogenen Strategiedurchsetzung ordnen sie die Sinnstiftung, das Engagement, die anhaltende Aufmerksamkeit des Managements und der Mitarbeitenden, die Berücksichtigung der Perspektiven externer Anspruchsgruppen und interner Koalitionen, die Kommunikation und Lernprozesse zu.

Die Autoren definieren fünf Kernelemente der erfolgreichen Strategieimplementierung und verbinden diese mit praxisorientierten Empfehlungen. Als zentral erachten sie die *Sinnstiftung*, der durch gezielte Kommunikation, strategiekonformes Handeln und überzeugendes Auftreten besondere Beachtung zu schenken ist. Bei grösseren strategischen Veränderungen muss die Informationsvermittlung durch interaktive *Kommunikation* ergänzt werden. Die Autoren legen deshalb der Kommandantin und den Kommandanten kreative Ansätze zur erstmaligen Kommunikation der Strategie sowie einen steten, offenen Informations-, Wissens- und Erfahrungsaustausch nahe. Ohne entsprechendes *Engagement* kann eine Strategie nicht umgesetzt werden. Um Führungskräfte und Mitarbeitende für den angestrebten strategischen Wandel zu motivieren, empfehlen die Autoren, sowohl das Departement als auch das mittlere und untere Polizeikader frühzeitig in den Strategieprozess einzubeziehen. Weiter sprechen sich die Autoren für die periodische Besprechung von Wirkungszusammenhängen aus, um *Lernprozesse* zu institutionalisieren und die anhaltende Aufmerksamkeit des Managements sicherzustellen. Schliesslich plädieren sie für die Beschränkung der Strategie auf das Wesentliche durch eine klare Prioritätensetzung sowie für die *Einfachheit* von strategischen Umsetzungsinstrumenten und -prozessen.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	III
Zusammenfassung	IV
Inhaltsverzeichnis	VI
Abbildungsverzeichnis	IX
Tabellenverzeichnis	X
Abkürzungsverzeichnis	XI
Anhangverzeichnis	XIV
1 Einleitung	1
1.1 Problemstellung und Relevanz des Themas	1
1.2 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands	3
1.3 Zielsetzung und Fragestellung	4
1.4 Bezugsrahmen und methodisches Vorgehen	5
1.4.1 Bezugsrahmen	5
1.4.2 Methodisches Vorgehen	7
2 Polizeiwesen der Schweiz im Wandel	10
2.1 Polizeibegriffe	10
2.2 Polizeirelevante Megatrends und Umfeldentwicklungen	11
2.2.1 Politisch-rechtliches Umfeld	12
2.2.2 Ökonomisches Umfeld	13
2.2.3 Sozio-kulturelles Umfeld	14
2.2.4 Wissenschaftlich-technologisches Umfeld	16
2.2.5 Physisch-ökologisches Umfeld	16
2.3 Polizeiwesen der Schweiz	17
2.3.1 Föderalistische Struktur des Polizeiwesens	17
2.3.2 Politisch-rechtlicher Auftrag der Polizei	18
2.3.3 Modelle der öffentlichen Verwaltungsführung	19
2.3.4 Anspruchsgruppen der Polizei	21
2.3.5 Institutionelle und personelle Merkmale der schweizerischen Polizeikorps	23
2.4 Schlussfolgerungen für die zukünftige Polizeiarbeit	26

3	Theoretische Grundlagen zum strategischen Management in der öffentlichen Verwaltung	27
3.1	Handlungsgrößen der Verwaltungserneuerung	27
3.1.1	Strategie	28
3.1.2	Strukturen und Prozesse	31
3.1.3	Organisationskultur	32
3.2	Definitionen und Ansätze des strategischen Managements	33
3.2.1	Begriff und Merkmale des strategischen Managements	33
3.2.2	Ansätze des strategischen Managements	36
3.3	Ansatz des strategischen Managements in der öffentlichen Verwaltung nach Schedler und Siegel	40
3.3.1	Einordnung und Überblick	40
3.3.2	Inhalte des strategischen Managements	40
3.3.3	Akteure des strategischen Managements	42
3.3.4	Prozesse des strategischen Managements	43
3.3.5	Instrumente des strategischen Management	48
3.4	Erfolgsfaktoren der Strategieimplementierung	55
3.4.1	Sachbezogene Strategieumsetzung	56
3.4.2	Verhaltensbezogene Strategiedurchsetzung	60
4	Strategische Managementenerfahrungen der schweizerischen Polizeikorps	70
4.1	Entwicklungsstand des strategischen Managements bei den schweizerischen Polizeikorps	70
4.2	Kantonspolizei Aargau als Fallbeispiel	71
4.3	Elemente des strategischen Managements in der Praxis	74
4.3.1	Inhalte des strategischen Managements	74
4.3.2	Akteure des strategischen Managements	77
4.3.3	Prozesse des strategische Managements	80
4.3.4	Instrumente des strategischen Managements	89
4.4	Empirische Erkenntnisse zu den Erfolgsfaktoren der Strategieimplementierung	94
4.4.1	Implementierungsgrad und Erfolgsfaktoren im Überblick	94
4.4.2	Sachbezogene Strategieumsetzung	95
4.4.3	Verhaltensbezogene Strategiedurchsetzung	101

5 Kernelemente der erfolgreichen Strategieimplementierung und Empfehlungen zum strategischen Management bei der Schweizer Polizei	109
Anhang	XV
Literaturverzeichnis.....	XLV
Selbständigkeitserklärung	LV
Über die Autorin / Über den Autor	LVI

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Bezugsrahmen der Masterarbeit.....	5
Abbildung 2:	Methodisches Vorgehensdesign.....	7
Abbildung 3:	Veränderungen bei den Anspruchsgruppen der Polizei	21
Abbildung 4:	Strategietypen nach Mintzberg et al.....	30
Abbildung 5:	Konzeption des strategischen Managements nach Schedler und Siegel	40
Abbildung 6:	6-Phasen-Management-Modell des Strategieprozesses	45
Abbildung 7:	Zusammenspiel der Steuerungsinstrumente der öffentlichen Verwaltung ..	51
Abbildung 8:	Balanced Scorecard als Steuerungsinstrument im öffentlichen Sektor.....	53
Abbildung 9:	Strategielandkarte der Stadtpolizei St. Gallen	54
Abbildung 10:	Motivations- und Verhaltenstypen bei organisatorischen Veränderungsprojekten	62
Abbildung 11:	Implementierungsstrategien in Abhängigkeit vom Partizipationsgrad	62
Abbildung 12:	Entwicklungsstand des strategischen Managements bei den schweizerischen Polizeikorps.....	71
Abbildung 13:	Partizipation zentraler Akteure an der Entwicklung von Sicherheitsstrategien	78
Abbildung 14:	Organisation der Strategieumsetzung	79
Abbildung 15:	Hauptauslöser der Strategieentwicklung bei den schweizerischen Polizeikorps und Sicherheitsdepartementen.....	80
Abbildung 16:	Verbreitungsgrad strategischer Analyseinstrumente bei den schweizerischen Polizeikorps.....	90
Abbildung 17:	Verbreitungsgrad strategischer Planungsinstrumente bei den schweizerischen Polizeikorps.....	90
Abbildung 18:	Entwicklungsschwerpunkte im Aufgaben- und Finanzplan des Kantons Aargau.....	91
Abbildung 19:	Ziele und Indikatoren im Aufgaben- und Finanzplan des Kantons Aargau.	92
Abbildung 20:	Strategischer Zielerreichungsgrad bei den schweizerischen Polizeikorps...	94
Abbildung 21:	Verbreitungsgrad der Management-Instrumente bei den schweizerischen Polizeikorps.....	100
Abbildung 22:	Mangelnde Unterstützung durch Polizeimitarbeitende bei der Strategieimplementierung	102
Abbildung 23:	Monatlicher Aufwand der Kommandantin bzw. des Kommandanten für die Behandlung strategischer Themen.....	104
Abbildung 24:	Polizeikorpsinterne Kommunikation des strategischen Veränderungsbedarfs.....	106

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Umfeldentwicklungen mit grossen Auswirkungen auf die schweizerischen Polizeikorps.....	15
Tabelle 2:	Inhalte der Leitbilder des Regierungsrates, des DVI und der Kantonspolizei Aargau.....	74
Tabelle 3:	Auszug aus der Bereichsstrategie Sicherheit des Kantons Aargau	76
Tabelle 4:	Wichtigste Erfolgsfaktoren der Strategieimplementierung aus Sicht der schweizerischen Polizeikorps.....	95

Abkürzungsverzeichnis

ABI	Automatisierte Büro-Information, kriminalpolizeiliches Informationssystem
ACK	Abteilungschef-Konferenz des Departements Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau
AdK	Angehörige des Korps
AFP	Aufgaben- und Finanzplan
AG	Kanton Aargau
AI	Appenzell Innerrhoden
Art.	Artikel
BE	Kanton Bern
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BL	Kanton Basel Landschaft
BS	Kanton Basel Stadt
BSC	Balanced Scorecard
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
bzw.	Beziehungsweise
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
d.h.	das heisst
Dr.	Doktor
DVI	Departement Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau
EMBA	Executive Master of Business Administration
etc.	etcetera
EU	Europäische Union
FDP	Freisinnig Demokratische Partei – Liberale Partei der Schweiz
fedpol	Bundesamt für Polizei
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
FR	Kanton Freiburg
GE	Kanton Genf
ggf.	gegebenenfalls
GL	Kanton Glarus
GR	Kanton Graubünden
HR	Human Resources
IAFP	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan
i.d.R.	in der Regel
IT	Information Technologie
JStPO	Schweizerische Jugendstrafprozessordnung
JU	Kanton Jura
KAPF	Kommission für Aufgabenplanung und Finanzen
KAPO	Kantonspolizei

KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
km	Kilometer
LU	Kanton Luzern
LUAE	Leistungsunabhängige Aufwände und Erträge
Mia.	Milliarden
Min.	Minuten
Mio.	Millionen
MPA	Master of Public Administration
MISPOL	Management-Informationssystem der Kantonspolizei Aargau
n	Anzahl der befragten Korps
NE	Kanton Neuenburg
NPM	New Public Management
NW	Kanton Nidwalden
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OW	Kanton Obwalden
PolG	Gesetz über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz) des Kantons Aargau
Prof.	Professor
SAP	Systeme, Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung
SAR	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Aargau
SG	Kanton St. Gallen
SH	Kanton Schaffhausen
SO	Kanton Solothurn
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SPI	Schweizerisches Polizei-Institut
SR	Systematische Rechtssammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
STAPO	Stadtpolizei
Std.	Stunden
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung
SVG	Strassenverkehrsgesetz
SVP	Schweizerische Volkspartei
SVSP	Schweizerische Vereinigung städtischer Polizeichefs
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
SZ	Kanton Schwyz
TG	Kanton Thurgau
TI	Kanton Tessin
u.a.	unter anderem
UR	Kanton Uri
USA	Vereinte Staaten von Amerika
usw.	und so weiter
VD	Kanton Waadt
VS	Kanton Wallis

z.B.	zum Beispiel
ZG	Kanton Zug
ZH Kt.	Kanton Zürich
ZH St.	Stadt Zürich
z.T.	zum Teil

Anhangverzeichnis

Anhang 1: Definitionen des strategischen Managements im Verwaltungskontext	XV
Anhang 2: Fragebogen der Umfrage.....	XVI
Anhang 3: Umfrageresultate	XXVII
Anhang 4: Punktetabelle zum Entwicklungsstand des strategischen Managements ..	XXXVII
Anhang 5: Leitfaden der Experteninterviews	XXXVIII
Anhang 6: Organigramm des Departements Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau	XLI
Anhang 7: Organigramm der Kantonspolizei Aargau	XLII
Anhang 8: Leitbild des Departements für Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau	XLIII
Anhang 9: Leitbild der Kantonspolizei Aargau	XLIV

1 Einleitung

1.1 *Problemstellung und Relevanz des Themas*

Die öffentliche Verwaltung und die Polizeiorgane sehen sich in zunehmendem Masse mit komplexen Problemstellungen und hohen Erwartungen verschiedener Anspruchsgruppen konfrontiert. Kontextveränderungen wie die Globalisierung, der rasante technologische Wandel, die demographische Alterung, der Migrationsdruck, die zunehmende Individualisierung mit dem damit einhergehenden Rückgang der sozialen Kontrolle, die Mediatisierung und die verstärkte Ausrichtung des Verwaltungshandelns auf die Grundsätze der Effektivität und Effizienz stellen – insbesondere in Zeiten knapper öffentlicher Finanzen – hohe Anforderungen an die oberste Verwaltungs- und Polizeiführung.

Damit die oberste Polizeileitung ihre Aufgaben angesichts dieser Herausforderungen wirkungsvoll erfüllen kann, muss sie ihre Kräfte bündeln, Aktivitäten strategisch ausrichten und langfristig wirksame Konzepte entwickeln. Dies erfordert eine strategische Steuerung mit transparenten Handlungsoptionen, gemeinsam definierten Zielen und abgestimmten Massnahmen zur erfolgreichen Umsetzung der politischen Vorgaben im Sinne der Bürgerinnen und Bürger (Hirsch et al., 2013, Vorwort von Rogall-Grothe). Zu diesem Zweck dient das strategische Management, das neben der Strategieentwicklung auch die Strategieimplementierung umfasst.

Strategisches Management ist ein Ansatz zur nicht vollständig steuerbaren, aber massgeblich beeinflussbaren Gestaltung der langfristigen und erfolgsorientierten Entwicklung einer Unternehmung (Proeller, 2007, S. 9; Schedler & Siegel, 2005, S. 20), im vorliegenden Fall eines Polizeikorps. Bei der Strategieentwicklung steht die Schaffung eines gemeinsamen Verständnisses der angestrebten Korpsentwicklung im Zentrum. Bei der Strategieimplementierung geht es um die Gestaltung von Strukturen, Prozessen und Systemen und die Beeinflussung verhaltensbezogener Komponenten, um die angestrebte Entwicklung des Korps zielgerichtet zu beeinflussen.

Die an das strategische Management gestellten Erwartungen sind hoch. Zu den Vorteilen der strategischen Planung in der öffentlichen Verwaltung gehören gemäss Bryson (2010, S. 255) die Förderung des strategischen Denkens, Handelns und Lernens, die verbesserte Entscheidungsfindung, die erhöhte organisatorische Effektivität, Responsivität und Resilienz, die Effektivitätssteigerung übergeordneter gesellschaftlicher Systeme, der Legitimitätsgewinn der Behörden und persönliche Vorteile für die involvierten Akteure, z.B. in Form von angeeigneten Kompetenzen. Gemäss einer Umfrage von Berry und Wechsler (1995, S. 164-165) erhoffen sich Direktorinnen und Direktoren staatlicher Behörden in den USA vom strategischen Management eine Ausrichtung und Klärung der Prioritäten, eine Orientierung bei politischen Entscheidungsfindungsprozessen insbesondere bei der Budgetierung, ein grösseres Bekennt-

nis zur Kundenorientierung, Leistungssteigerungen und eine Förderung der bereichsübergreifenden Zusammenarbeit. Proeller (2007, S. 7) stellt zusammenfassend fest, dass eine Strategie zu haben, die Lösung für zahlreiche drängende und seit langem ungelöste Probleme im öffentlichen Sektor zu sein scheint. Vor dem Hintergrund solch hoher Erwartungen warnen Schedler und Siegel (2005, S. 23) davor, strategisches Management als Allerheilmittel zur Lösung aller Probleme der öffentlichen Verwaltung zu sehen. Als durchaus realistisch erachten sie jedoch die Annahme, dass strategisches Management die Problemlösungsfähigkeit der Verwaltung innerhalb gewisser Grenzen erhöht.

Strategisches Management ist in mehreren Ländern, insbesondere im angelsächsischen Raum, zu einem verbreiteten Ansatz zur Steuerung von Gemeinwesen und öffentlichen Organisationen geworden (Bryson, 2010, S. 258; Bryson et al., 2011, S. 12). Auch im deutschsprachigen Raum haben zahlreiche Behörden bereits Erfahrungen mit Elementen des strategischen Managements gemacht (Proeller, 2007, S. 7 und 22). Dabei ist jedoch davon auszugehen, dass nicht alle diese Verwaltungsorganisationen über ein umfassendes und über verschiedene Ebenen und Geschäftsbereiche integriertes strategisches Management-System verfügen.

Mehrere kantonale und kommunale Sicherheitsdepartemente und Polizeikorps der Schweiz haben in den letzten Jahren ebenfalls in strategisches Management investiert. Ihre Strategiedokumente sind z.T. im Internet publiziert. Ein Überblick über den aktuellen Verbreitungsgrad und Entwicklungsstand des strategischen Managements bei den schweizerischen Polizeikorps fehlt hingegen. Dies erschwert den Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den Korps.

Der eigentliche Kern des strategischen Managements liegt darin, sinnvolle Strategien und strategische Pläne in die Tat umzusetzen. Erst durch die effektive Strategieimplementierung wird der erwartete Wertbeitrag und Nutzen geschaffen. Die Strategieimplementierung ist demzufolge zentral wichtig. Sie ist jedoch auch anspruchsvoll und häufig nicht von Erfolg gekrönt. Empirische Studien aus der Privatwirtschaft gehen von einer Erfolgsrate von 10 bis 30% aus (Charan & Colvin, 1999, S. 69; Corboy & O'Corrbui, 1999, S. 29; Niven, 2003, S. 33). Studien im Bereich des öffentlichen Sektors zeigen, dass Führungskräfte zwar von ihren Strategien überzeugt sind, allerdings oft an deren richtigen Umsetzung zweifeln (Bauer et al., 2010, S. 5). Diese Zweifel sind durchaus begründet, denn „[I]etztlich handelt es sich bei der Strategieimplementierung um einen facettenreichen, komplexen, mehrstufigen und tiefgreifenden Veränderungsprozess, bei dem die Verantwortlichen über eine Vielzahl organisatorischer Einheiten verteilt sind“ (Raps, 2003, S. 319). Daraus lässt sich die These ableiten, dass die Strategieimplementierung auch bei der Schweizer Polizei nach wie vor anspruchsvoll und hindernisreich ist und deshalb einer besonderen Beachtung bedarf.

Der Fokus der umfangreichen wissenschaftlichen und praxisorientierten Literatur zum strategischen Management liegt auf der strategischen Planung; die fundamental wichtige Strategieimplementierung ist insbesondere in der deutschsprachigen, betriebswirtschaftlichen Literatur lange Zeit vernachlässigt worden (Raps, 2008, S. 1; Riekhof & Offermann, 2006, S.

33). Riekhof und Offermann (2006, S. 34-35) führen dieses Ungleichgewicht darauf zurück, dass die Strategieentwicklung vom Management als wichtig und prestigeträchtig, die Implementierung jedoch als eher operativ, delegierbar und schwierig angesehen wird. Zudem betonen diese Autoren die herausfordernden emotionalen Aspekte der Strategiedurchsetzung und das häufig ungenügende Know-How zu den Hebeln der erfolgreichen Strategieimplementierung.

1.2 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands

Ansätze und Erkenntnisse zum strategischen Management sind im jeweiligen institutionellen und gesellschaftlichen Kontext zu sehen. Die vorliegende Masterarbeit befasst sich mit dem strategischen Management bei der Schweizer Polizei. Die Untersuchung beschränkt sich dabei auf Polizeikorps, die in der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) vertreten sind. Damit werden sämtliche grösseren Korps der deutsch-, französisch- und italienischsprachigen Schweiz abgedeckt. Nicht berücksichtigt werden – neben ausländischen und internationalen Polizeiorganisationen – das Bundesamt für Polizei (fedpol) und die Korps kleinerer Städte und Gemeinden. Zur Vertiefung wird das strategische Management-System der Kantonspolizei Aargau detailliert analysiert und beschrieben.

Die Arbeit beschränkt sich weitgehend auf das strategische Management auf Verwaltungsebene. Die wichtigsten strategischen Entscheidungsträger sind somit die Vorsteherinnen und Vorsteher der Sicherheitsdepartemente und die Mitglieder der obersten Polizeileitung. Die politisch-normative Führung durch die kantonalen und kommunalen Legislativen und Exekutiven sowie das operative Management auf Abteilungs- und Dienststufe stehen nicht im Fokus der Arbeit.

Im Zentrum des Interesses stehen prozessorientierte Managementaspekte und nicht Strategieinhalte. Die Masterarbeit reiht sich in die Strategieprozessforschung ein und grenzt sich weitgehend von der Policy-Forschung ab. In der Strategieprozessforschung stehen betriebswirtschaftliche Fragestellungen im Vordergrund, wie beispielsweise die Frage, durch welche strategischen Managementprozesse und -instrumente der betriebliche Erfolg gesichert werden kann. Die Policy-Forschung als Subdisziplin der Politikwissenschaften befasst sich hingegen mit inhaltlichen Fragestellungen in bestimmten Politikbereichen und mit Kontingenzen, Erfolgsfaktoren und Lernprozessen des politischen Handelns (Schwickert, 2011, S. 61). Trotz dieser Unterschiede existieren zwischen den zwei Forschungsrichtungen Anknüpfungspunkte und Lernpotenziale.

Im strategischen Management werden i.d.R. die Phasen der strategischen Planung, Implementierung und Evaluation unterschieden. Aufgrund der existierenden Forschungslücken und der hohen Praxisrelevanz setzt die vorliegende Arbeit den Schwerpunkt auf die Strategieimplementierung. Die Strategieentwicklung und -evaluation werden zwar erwähnt, jedoch nicht detailliert analysiert.

1.3 Zielsetzung und Fragestellung

Die vorliegende Arbeit hilft, existierende Wissenslücken zum strategischen Management bei den schweizerischen Polizeikorps zu schliessen und liefert praxisorientierte Anhaltspunkte für eine Optimierung der anspruchsvollen Strategieimplementierung im polizeilichen Bereich.

Die Arbeit bezweckt:

- den Verbreitungsgrad und Entwicklungsstand des strategischen Managements bei den grösseren schweizerischen Polizeikorps zu erfassen,
- zu einem besseren Verständnis der Strategieimplementierung im Polizeibereich beizutragen,
- aus den identifizierten Stolpersteinen und Erfolgsfaktoren praxisorientierte Empfehlungen zur erfolgreichen Strategieimplementierung bei den schweizerischen Polizeikorps abzuleiten.

Die im Rahmen der Arbeit zu beantwortenden Fragen lauten wie folgt:

1. Welchen Verbreitungsgrad und Entwicklungsstand hat das strategische Management bei den grösseren Polizeikorps der Schweiz erreicht?
2. Wie funktioniert die erfolgreiche Strategieimplementierung (als Teil des strategischen Managements) in der Theorie und polizeilichen Praxis?
3. Welches sind die Kernelemente der erfolgreichen Strategieimplementierung und welche Empfehlungen können daraus für die grösseren schweizerischen Polizeikorps abgeleitet werden?

1.4 Bezugsrahmen und methodisches Vorgehen

1.4.1 Bezugsrahmen

Der theoretische, methodische und strukturelle Bezugsrahmen der vorliegenden Arbeit ist in Abbildung 1 dargestellt und wird im Folgenden näher erläutert:

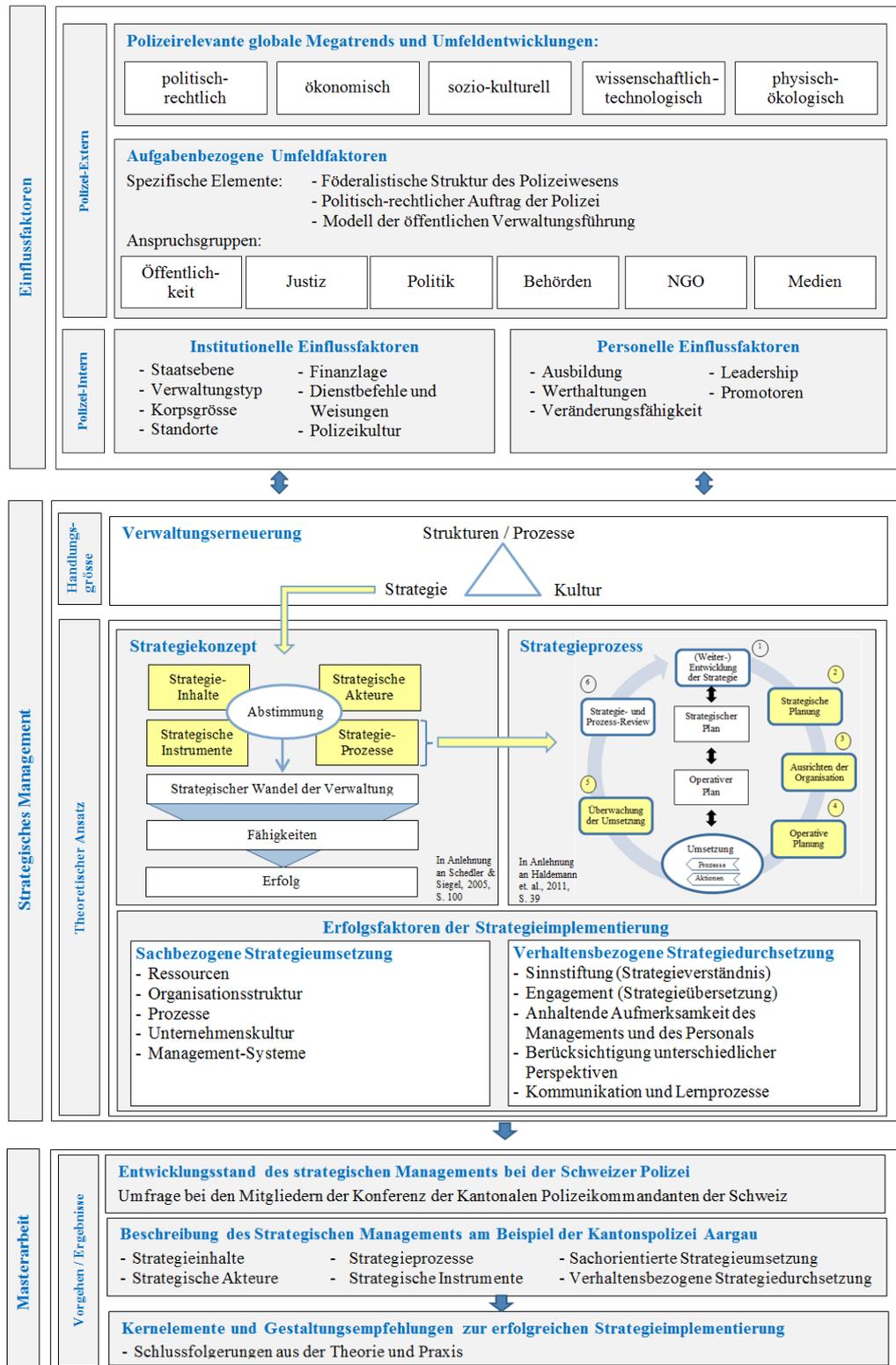


Abbildung 1: Bezugsrahmen der Masterarbeit (eigene Darstellung)

Der Bezugsrahmen ist unterteilt in die drei Hauptbereiche *Einflussfaktoren*, *strategisches Management* und *Masterarbeit*.

Einflussfaktoren

Die Einflussfaktoren sind für die Strategieentwicklung und -implementierung massgeblich. Sie unterteilen sich in polizeiexterne und -interne Faktoren:

- Die *polizeiexternen Faktoren* beinhalten generelle und aufgabenbezogene Umfeldfaktoren. Zu den generellen Faktoren gehören polizeirelevante globale Megatrends sowie politisch-rechtliche, ökonomische, sozio-kulturelle, wissenschaftlich-technologische und physisch-ökologische Umfeldentwicklungen. Die aufgabenbezogenen Umfeldfaktoren umfassen polizeispezifische Elemente, wie beispielsweise die föderalistische Struktur des Polizeiwesens in der Schweiz, den politisch-rechtlichen Auftrag der Polizei und das jeweilige Modell der öffentlichen Verwaltungsführung. Ein weiterer wichtiger Teil der aufgabenbezogenen Umfeldfaktoren sind die verschiedenen Anspruchsgruppen der Polizei, wovon nur die wichtigsten im Bezugsrahmen aufgeführt sind.
- Zu den *polizeiinternen Faktoren* gehören institutionelle Einflussfaktoren wie die Staatsebene (Bund, Kantone, Gemeinden), der Verwaltungstyp, die Korpsgrösse, die Standorte, die Finanzlage, Dienstbefehle und Weisungen sowie Elemente der Polizeikultur. Dabei handelt es sich, abgesehen von der Kultur, um eher harte Faktoren. Weiche Faktoren wie Werthaltungen, Veränderungsfähigkeit, usw. kommen vor allem im Bereich der personellen Einflussfaktoren zum Tragen.

Strategisches Management

Im Zentrum des Bezugsrahmens stehen die drei zentralen Handlungsgrössen zur Steuerung staatlicher Institutionen, nämlich die Strukturen und Prozesse, die Kultur und die Strategie. In Anlehnung an Hunziker und Deloséa (2010, S. 16), Rühli (1991, S. 17) sowie Thom und Ritz (2008, S. 51) wird in der vorliegenden Arbeit davon ausgegangen, dass die Strategie, die Strukturen und Prozesse sowie die Organisationskultur ein Dreieck des strategischen Wandels bilden. Dieses Dreieck ist in einen Kontext mit spezifischen Umfeldfaktoren, relativ stabilen institutionellen Strukturen und Persönlichkeitsstrukturen eingebettet.

Im Fokus der Arbeit steht das strategische Gestaltungs- und Lenkungshandeln, in anderen Worten das strategische Management. Gemäss Schedler und Siegel (2005, S. 100-101) kann strategisches Management nur verstanden werden, wenn seine grundlegenden Elemente – die Inhalte, Akteure, Prozesse und Instrumente – und deren Abstimmung analysiert werden. Die Autoren der vorliegenden Arbeit teilen diese Ansicht und beantworten folglich im theoretischen und empirischen Teil der Arbeit die zentralen Fragen, *was* der Gegenstand der Strategieentwicklung und -implementierung ist (Inhalte), *wer* an der Strategieentwicklung und -implementierung beteiligt ist (Akteure), *wie* die Strategien entwickelt und implementiert werden (Prozesse) und *womit* dies unterstützt wird (Instrumente).

Zur genaueren Beschreibung der Prozesse wird das von Haldemann et al. (2011, 39-40 und 138-144) weiterentwickelte 6-Phasen-Management-Modell des Strategieprozesses von Kaplan und Norton (2009, S. 21-33) verwendet.

Beleuchtet werden insbesondere die für die Strategieimplementierung besonders wichtigen Schritte der *strategischen Planung, Ausrichtung der Organisation, operativen Planung* und *Überwachung der Umsetzung*.

Die vorliegende Masterarbeit stellt die in der wissenschaftlichen Literatur beschriebenen *Erfolgsfaktoren der Strategieimplementierung* zusammen. Zur Strukturierung wird in Anlehnung an Kolks (1990, S. 79) zwischen sachbezogener Strategieumsetzung und verhaltensbezogener Strategiedurchsetzung unterschieden.

Masterarbeit

Der Bereich *Masterarbeit* beinhaltet eine Grobdarstellung der methodischen Vorgehensweise und die durch die vorliegende Studie zu erzielenden Ergebnisse.

1.4.2 Methodisches Vorgehen

Die vorliegende Arbeit basiert auf dem in Abbildung 2 dargestellten methodischen Vorgehensdesign. Es können vier Hauptphasen unterschieden werden, in denen unterschiedliche quantitative und qualitative Methoden zur Anwendung gelangten.

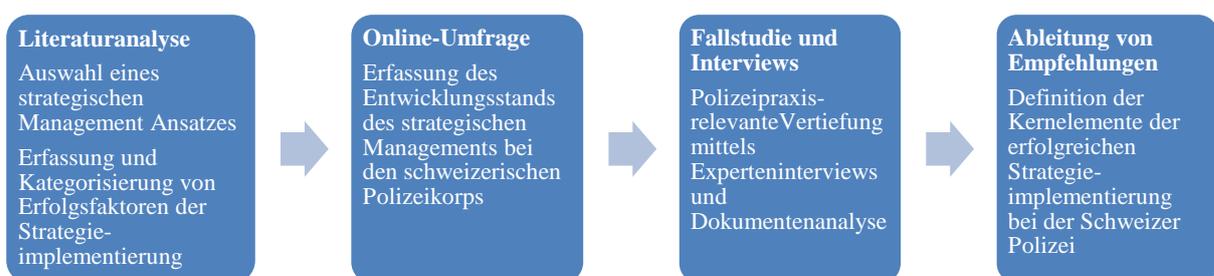


Abbildung 2: Methodisches Vorgehensdesign (eigene Darstellung)

In der *ersten Phase* wurde der theoretische und methodische Bezugsrahmen der Arbeit gemäss Abbildung 1 erarbeitet. Es wurde eine zweistufige Literaturanalyse durchgeführt. In einem ersten Schritt wurden unterschiedliche Ansätze des strategischen Managements verglichen, um einen passenden Ansatz auszuwählen. In einem zweiten Schritt wurden die in der wissenschaftlichen Literatur beschriebenen Erfolgsfaktoren der Strategieimplementierung gesammelt und kategorisiert.

In der *zweiten Phase* wurde eine Online-Umfrage bei den Mitgliedern der KKPKS durchgeführt (vgl. Fragebogen in Anhang 2). Aufgrund des unterschiedlichen Aufgabengebiets oder der fehlenden Zugehörigkeit zur Schweizerischen Eidgenossenschaft, wurden einzelne Mit-

glieder der KKPKS aus der Umfrage ausgeschlossen. Dies betraf das Bundesamt für Polizei, die Landespolizei des Fürstentums Liechtensteins, das Schweizerische Polizeiinstitut (SPI) und die Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeichefs (SVSP). Der in deutscher und französischer Sprache erstellte Online-Fragebogen wurde sämtlichen 26 kantonalen Polizeikorps und der Stadtpolizei Zürich per E-Mail zugestellt. An der mit der Software 2ask durchgeführten Vollerhebung¹ beteiligten sich 26 Polizeikorps, was einer Rücklaufquote von 96% entspricht. Die Antworten auf die grösstenteils geschlossenen Fragen wurden mittels Excel festgehalten, systematisiert und ausgewertet (vgl. Diagramme im Anhang 3). Zur Erfassung des Verbreitungsgrads und Entwicklungsstands des strategischen Managements bei der Schweizer Polizei wurden die strategischen Management-Systeme mittels einer Punkteverteilung bewertet und die Korps in drei Kategorien eingeteilt. Das angewandte Punktesystem ist in Anhang 4 ersichtlich und wird unter Ziffer 4.1 erläutert.

In der *dritten Phase* wurden Experteninterviews und Dokumentenanalysen durchgeführt, um das weit entwickelte strategische Management-System der Kantonspolizei Aargau detailliert zu erfassen und qualitative Daten zu den Erfolgsfaktoren der Strategieimplementierung zu erheben. Die Auswahl der Fallstudie² erfolgte im Sinne eines gezielten Samplings³. Basierend auf den Resultaten der Online-Umfrage wurden zuerst bei der Stadtpolizei Zürich und der Kantonspolizei Aargau je ein Experteninterview⁴ und eine Dokumentenanalyse durchgeführt (vgl. Leitfaden im Anhang 5). Diese zwei grösseren Korps wurden ausgewählt, da sie gemäss den Umfrageresultaten über ein für schweizerische Verhältnisse weit entwickeltes strategisches Management-System und über Strategieimplementierungs- und BSC⁵-Erfahrungen verfügten. Die Interviewpartner waren die beiden Stellvertreter des Kommandanten der Stadtpolizei Zürich sowie der Stabschef und der Chef Controlling und Finanzen der Kantonspolizei Aargau. Auf der Basis der Interviewresultate wurde schliesslich das strategische Management-System der Kantonspolizei Aargau zur vertieften Analyse ausgewählt. Diese Wahl ist durch die konsequente Nutzung des integrierten Aufgaben- und Finanzplans (IAFP) und des strategisch ausgerichteten polizeiinternen Performance-Measurement-Systems im Kanton Aargau begründet. Zur Vervollständigung der Datenbasis und Erfassung von Erfahrungen

¹ Bei der Vollerhebung wird die Auswahl der Fälle vorab festgelegt und durch bestimmte Kriterien – in der vorliegenden Arbeit „schweizerische Polizeikorps“, „kantonale oder städtische Korps“ und „Mitglieder der KKPKS“ – begrenzt. „Dadurch schränkt sich die Gesamtheit der in Frage kommenden Fälle so weit ein, dass diese vollständig in der Untersuchung berücksichtigt werden können“ (Flick, 2011, S. 157).

² „Bei Fallstudien geht es um die genaue Beschreibung oder Rekonstruktion eines Einzelfalls (...)“ (Flick, 2011, S. 177). „Fallanalysen können sehr genau und detailliert das untersuchte Geschehen erfassen, sind dabei nicht durch Restriktionen aufgrund der angestrebten Vergleichbarkeit eingeschränkt und können das Potenzial bestimmter Methoden voll ausschöpfen“ (Flick, 2011, S. 178).

³ Beim gezielten Sampling wird die Samplestruktur „aus dem Verlauf der Analyse und dem Material entwickelt“. Es erfolgt eine „Fokussierung auf aufschlussreiche Fälle bzw. Materialien“ (Flick, 2011, S. 186).

⁴ Bei Experteninterviews „interessiert der Befragte weniger als (ganze) Person denn in seiner Eigenschaft als Experte für ein bestimmtes Handlungsfeld. Er wird auch nicht als Einzelfall, sondern als Repräsentant einer Gruppe (...) in die Untersuchung einbezogen“ (Flick, 2011, S. 214). Dem i.d.R. eingesetzten Leitfaden kommt, im Hinblick auf den Ausschluss unergiebigere Themen, eine starke Steuerungsfunktion zu (Flick, 2011, S. 216).

⁵ Die Balanced Scorecard (BSC) ist ein von Kaplan und Norton (1997) entwickeltes „kennzahlenbasiertes Performance-Measurement-Instrument, in deren Mittelpunkt die konsequente Ausrichtung aller Aktivitäten einer Unternehmung auf die Unternehmensstrategie steht“ (Thom & Ritz, 2008, S. 182). Das Instrument wird unter Ziffer 3.3.5 näher beschrieben.

betreffend das strategischen Management auf Departementsstufe wurde abschliessend ein Experteninterview mit dem Leiter des Fachbereichs Strategie und Controlling des Departements Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau (DVI) durchgeführt.

Zur Identifizierung von Faktoren der erfolgreichen Strategieimplementierung dienten alle drei Experteninterviews. Die Interviews wurden transkribiert⁶ und einer qualitativen Inhaltsanalyse⁷ unterzogen. Die vorgängig aus der wissenschaftlichen Literatur abgeleiteten Kategorien wurden an die Texte herangetragen. Wichtige Inhalte wurden kodiert, paraphrasiert und zusammengefasst. Unklare Textstellen wurden durch die Einbeziehung von Kontextmaterial (insbesondere Dokumente des Kantons Aargau) expliziert. Die wichtigsten Erkenntnisse und Zitate wurden in einer Übersichtsliste festgehalten.

In einer *vierten und letzten Phase* wurden die aus der Theorie und Empirie gewonnenen Erkenntnisse zur erfolgreichen Strategieimplementierung zu Kernelementen und Empfehlungen der erfolgreichen Strategieimplementierung bei der Schweizer Polizei verdichtet und die vorliegende Arbeit verfasst. Die schriftlichen Resultate wurden von allen interviewten Experten validiert und freigegeben.

⁶ Unter Transkription wird die Verschriftlichung der mit technischen Medien aufgezeichneten verbalen Daten verstanden. Die Transkription ist ein notwendiger Zwischenschritt vor der Interpretation der Daten (Flick, 2011, S. 379).

⁷ „Inhaltsanalyse ist eine klassische Vorgehensweise zur Analyse von Textmaterial (...). Ein wesentliches Merkmal ist die Verwendung von Kategorien, die häufig aus theoretischen Modellen abgeleitet sind: Kategorien werden an das Material herangetragen und nicht unbedingt daraus entwickelt, wenngleich sie immer wieder darauf überprüft werden und gegebenenfalls modifiziert werden (...).“ (Flick, 2011, S. 409). Mayring (2010, S. 48-110) hat ein entsprechendes Verfahren entwickelt und unterscheidet drei Techniken: die zusammenfassende Inhaltsanalyse durch Paraphrasierung und Streichung repetitiver oder irrelevanter Inhalte, die explizierende Analyse durch die Konsultation von Kontextmaterial und die strukturierende Analyse, in der nach Typen oder formalen Strukturen im Material gesucht wird.

2 Polizeiwesen der Schweiz im Wandel

Dynamische polizeiexterne und -interne Einflussfaktoren prägen das Polizeiwesen der Schweiz und sind im strategischen Management zu berücksichtigen. Einleitend definieren die Autoren unter Ziffer 2.1 die in der vorliegenden Arbeit verwendeten Polizeibegriffe. Anschliessend widmen sie sich unter Ziffer 2.2 einigen globalen Megatrends und generellen polizeiexternen Umfeldentwicklungen. Unter Ziffer 2.3 thematisieren sie polizeispezifische Einflussfaktoren im schweizerischen Kontext. Dazu gehören die föderalistische Struktur des Polizeiwesens, der politisch-rechtliche Auftrag der Polizei, die von den Polizeikörpern eingesetzten Modelle der Verwaltungsführung sowie diverse polizeiinterne institutionelle und personelle Merkmale.

2.1 *Polizeibegriffe*

Der Begriff „Polizei“ hat seinen Ursprung im altgriechischen Wort „politeia“, das Staat, Gemeinschaft, Verfassung und im entferntesten Sinn auch Staatsgewalt bedeutet⁸. Die Bedeutung hat sich im Laufe der Zeit mehrmals verändert. Der heutige Begriff „Polizei“ ist ebenfalls mehrdeutig. In der Alltagssprache werden darunter i.d.R. die Polizeibehörden verstanden, die durch zumeist uniformierte und bewaffnete Polizistinnen und Polizisten für die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung sorgen (Reinhard, 1993, S. 26; Tschannen et al., 2009, S. 487).

Das schweizerische Polizeirecht unterscheidet zwischen einem materiellen, institutionellen und formellen Polizeibegriff (Schweizer et al., 2008, S. 90). Der *materielle oder funktionale Polizeibegriff* umfasst alle staatlichen Tätigkeiten, welche die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit⁹ und Ordnung¹⁰ sowie die Beseitigung von Störungen bezwecken, mithin alle Tätigkeiten, die dem Schutz der Polizeigüter dienen (Tschannen et al., 2009, S. 487). In der Schweiz bezieht sich der materielle Polizeibegriff gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts primär auf „la notion classique et traditionnelle de protection contre un danger“ (BGE 97 I 499 S. 506). Dabei kann unter „protection“ sowohl die unmittelbare Gefahrenabwehr als auch die -vorsorge¹¹ subsumiert werden (Mohler, 2012, S. 35). Das Kriterium der Gefahrenabwehr und -vorsorge reicht jedoch für eine Definition allein nicht aus, denn es

⁸ Die Beschreibung der Polizeibegriffe unter Ziffer 2.1 erfolgt in Anlehnung an Blaser und Willi (2012, S. 5-7).

⁹ „Unter dem Begriff der öffentlichen Sicherheit versteht man gemeinhin die Gefahrenabwehr zum Schutz des Staates und seiner Einrichtungen sowie zum Schutz von Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre oder Vermögen des Einzelnen“ (Jost, 1975, S. 36).

¹⁰ Zur öffentlichen Ordnung gehören alle Regeln, die nach der jeweils herrschenden Ansicht für das geordnete Zusammenleben der Privaten unerlässlich sind (Häfelin et al., 2010, S. 558; Tschannen et al., 2009, S. 496).

¹¹ Bei der Gefahrenvorsorge kommt es bereits im Vorfeld konkreter Gefahren zu staatlichen Aktivitäten, um die Entstehung der Gefahren zu verhindern oder eine wirksame Bekämpfung sich später realisierender Gefahren zu ermöglichen (Schenke, 2011, S. 4).

herrscht keine Klarheit darüber, was eine Gefahr¹² ist (Ritter, 1994, S. 89). Der materielle Polizeibegriff ist noch unpräzise definiert (Mohler, 2012, S. 48). Präziser ist der *institutionelle Polizeibegriff* definiert, der sich weitgehend mit dem Alltagsverständnis von „Polizei“ deckt. „Er umfasst sämtliche organisatorisch zu den Polizeibehörden zählenden Stellen, die auf Grund des öffentlichen Rechts für die Gewährleistung (mindestens eines Teils) der öffentlichen Sicherheit zur entsprechenden Rechtsetzung und zum Erlass der von der öffentlichen Ordnung zuzurechnenden Normen befugt“ sowie „zu hoheitlichen¹³ einschränkenden Rechts- oder Realakten ermächtigt und beauftragt sind“ (Mohler, 2012, S. 49). Der *formelle Polizeibegriff* „bezeichnet schliesslich all jene Tätigkeiten, die von der Polizei im institutionellen (organisatorischen) Sinn wahrgenommen werden, unabhängig davon, wie dieses Handeln materiell zu qualifizieren ist“ (Schenke, 2011, S. 1).

Der in dieser Arbeit verwendete Polizeibegriff wird mehrheitlich im institutionellen Sinn verwendet.

2.2 *Polizeirelevante Megatrends und Umfeldentwicklungen*

Die Polizeiorgane sind in einem dynamischen Umfeld tätig und in zunehmendem Masse mit komplexen Problemstellungen und Veränderungen konfrontiert. Eine erfolgreiche strategische Steuerung bedingt eine Analyse der relevanten Kontextfaktoren (Hirsch et al., 2013, S. 45). Gestützt auf die Analyse von Megatrends und dynamischen Umfeldfaktoren lassen sich die zukünftigen Herausforderungen für die polizeiliche Aufgabenerfüllung erkennen. Dadurch wird die frühzeitige Entwicklung von nachhaltigen Lösungsansätzen ermöglicht.

Im Folgenden wird auf verschiedene Entwicklungen im politisch-rechtlichen, ökonomischen, sozio-kulturellen, wissenschaftlich-technologischen und physisch-ökologischen Umfeld und auf die damit verbundenen Herausforderungen für die Polizei eingegangen. Dabei handelt es sich um schemenhafte Skizzierungen einzelner Kontextveränderungen. Eine vertiefte Analyse und Beschreibung der Trends hätte den Rahmen dieser Arbeit gesprengt.

Gemäss Horx (2011, S. 72-73) sind Megatrends Entwicklungen, die sich in einigen signifikanten Punkten von anderen, partikularen oder in sonstiger Weise begrenzten Trends unter-

¹² Eine Gefahr im Sinne des Polizeirechts ist eine Sachlage, die bei ungehindertem Ablauf des zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die öffentliche Sicherheit und Ordnung führt (Reinhard, 1993, S. 105).

¹³ Ein hoheitlicher Verwaltungsakt wird, basierend auf einer hinreichenden Rechtsgrundlage, auch gegen den Willen der Handlungsadressaten getroffen. „Die Befugnis des Staates, hoheitlich zu handeln, wird in der Regel in der Form der Verfügung wahrgenommen“ (Tschentscher & Lienhard, 2011, S. 157).

scheiden. Die wichtigsten Unterscheidungsmerkmale¹⁴ sind: die Langfristigkeit, die Verwurzelung, die Ubiquität (Allgegenwart) und Komplexität, die Globalität, die Robustheit, die Langsamkeit und die Paradoxalität. In der vorliegenden Arbeit werden die für die Polizei relevanten Megatrends jeweils dem meistbetroffenen Umfeldbereich zugeordnet. Diese Zuteilung erfolgt aus strukturellen Gründen und im Bewusstsein, dass ein Megatrend i.d.R. Auswirkungen auf verschiedene Bereiche hat.

2.2.1 Politisch-rechtliches Umfeld

Das *rechtliche Umfeld* ist für die Polizei prägend. Aufgrund des Legalitätsprinzips¹⁵ sind der Auftrag und das Handeln der Polizei primär durch das Gesetz bestimmt. Die Strategie und einzelne strategische Zielsetzungen haben sich demzufolge auf den gesetzlichen Auftrag zu stützen.

Das auf kommunaler, kantonaler, interkantonalen, nationaler und internationaler Ebene festgelegte Polizeirecht ist seit rund 25 Jahren einem enormen Wandel unterworfen (Mohler, 2012, S. 2). Obwohl die Schweiz nicht Mitglied der Europäischen Union (EU) ist, haben viele europäische Gesetze – aufgrund der engen Verbindung zwischen der Schweiz und der EU – einen massgeblichen Einfluss. Mit der Unterzeichnung des Schengener Abkommens¹⁶ stimmte die Schweiz beispielsweise der Inkraftsetzung des gesamten bisherigen Schengen-Besitzstands (Schengen-Acquis) zu. Neben internationalen Verträgen haben auch bundesrechtliche Änderungen spürbare Auswirkungen auf die Polizei. Durch die Inkraftsetzung der neuen Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) und der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (JSPO; SR 312.1) per 1. Januar 2011 haben sich die Regelungsdichte und die formaljuristischen Anforderungen an die Polizei deutlich erhöht.

Im *politischen Umfeld* der Schweiz sind verschiedene Veränderungen feststellbar, welche die strategische Ausrichtung der Polizei erschweren. Gemäss Linder (2012, S. 92) nimmt die Parteiidentifikation ab. Linder geht davon aus, dass die agile Positionierung der Parteien zu bewegenden Sachthemen und die Personalisierung ihrer Politik wahrscheinlich wichtiger geworden sind als Parteiprogramme, um Bürgerinnen und Bürger im Zeitalter der massenmediale Politik zu erreichen. Die Parteien werden gemäss Linder konkurrenziert durch neue sozia-

¹⁴ Unterscheidungsmerkmale gemäss Horx (2011, S. 72-73): Langfristigkeit: Megatrends entwickeln ihre Wirkmacht über mehrere Jahrzehnte und erstrecken sich meistens über ein Jahrhundert. Verwurzelung: Megatrends haben tiefe historische Wurzeln, die teilweise bis an den Ursprung der Menschheitsgeschichte zurückreichen. Ubiquität und Komplexität: Megatrends sind branchen- und spezialgebietsübergreifende Entwicklungen. Globalität: Megatrends haben immer eine globale Tendenz. Robustheit: Megatrends lassen sich nicht durch eine Krise aufhalten. Langsamkeit: Megatrends können sich vorübergehend schneller entwickeln. Die Standardgeschwindigkeit liegt aber i.d.R. bei einem Prozent im Jahr. Paradoxalität: Echte Megatrends bewegen sich in Form einer Schleife, da sie einen oder mehrere Retro-Trends, sprich Gegenbewegungen, erzeugen.

¹⁵ Art. 5, Abs. 1 BV: „Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht.“

¹⁶ Das Schengener Abkommen ist ein internationales Übereinkommen betreffend die Abschaffung der stationären Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der beigetretenen Staaten.

le Bewegungen, die spontan mobilisieren und sich nicht an den Politstil der Konkordanz halten. Durch die stärkere Zersplitterung des Parteiensystems und den abnehmenden parteipolitischen Einfluss wird die für die strategische Steuerung notwendige langfristige Planung anspruchsvoller. Eine stark fragmentierte Positionierung der Politik erschwert die strategische Ausrichtung von Behörden, denn dafür wäre eine klare Artikulation des politischen Willens notwendig (Hirsch et al., 2013, S. 46).

Ein erschwerender Faktor ist weiter das Dilemma der Divergenz finanz- und sicherheitspolitischer Anforderungen. Das politische Umfeld ist zurzeit geprägt durch den finanzpolitischen Druck zur Beschränkung der für die öffentliche Sicherheit eingesetzten finanziellen Mittel bei gleichzeitigen sachpolitischen Forderungen nach quantitativem und/oder qualitativem polizeilichem Leistungsausbau. Die Strategien der Polizeikorps werden durch politische Vorgaben massgeblich beeinflusst.

2.2.2 Ökonomisches Umfeld

Das *ökonomische Umfeld* ist geprägt durch den Megatrend der *Globalisierung* (Horx, 2011, S. 72-73). Gemäss Hirsch et al. (2013, S. 48) führt die zunehmende internationale Vernetzung von Unternehmen, Gesellschaften sowie Bürgerinnen und Bürgern zu einer bisher inexistenten Komplexität. Durch die Globalisierung hat sich insbesondere der Wettbewerb unter den Unternehmen erhöht, was sich auch auf Staaten und deren Behörden auswirkt. Unternehmen sind heutzutage mobil und siedeln sich in jenen Länder an, die ihnen die besten Rahmenbedingungen anbieten. Positive Faktoren für die Standortattraktivität eines Staates sind insbesondere eine hohe Sicherheit und geringe Steuerbelastung. Durch die zunehmende Globalisierung stehen nicht nur Unternehmen, sondern auch Staaten in grösserer Konkurrenz zueinander. Die aktuelle Debatte über den automatisierten Informations- und Datenaustausch zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung und der in diesem Zusammenhang auf die Schweiz ausgeübte internationale Druck zeigen dies deutlich. Der finanzielle Druck, unter dem zahlreiche Staaten stehen, kann sich je nach Entwicklung der globalen Wirtschaftslage verstärken. Dies verdeutlicht die Finanz- und Wirtschaftskrise, die Ende des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts bei mehreren Polizeikorps in Europa zu massiven Stellenreduktionen führte.

Aufgrund der zunehmenden Globalisierung gewinnt die konsequente Auslotung und Nutzung von Effizienz- und Synergiepotentialen an Bedeutung (Hirsch et al., 2013, S. 48). Es ist davon auszugehen, dass die Polizei in Zukunft noch stärker gefordert sein wird, Sicherheit möglichst kostengünstig zu generieren. Um dieser Anforderung gerecht zu werden, muss das heute in der Schweiz sehr kleinräumig organisierte Polizeiwesen neue Zusammenarbeitsformen finden. Durch Optimierungen im Beschaffungswesen sind vermehrt Synergien zu nutzen. Besondere Aufgaben, beispielsweise in der Kriminaltechnik oder Bekämpfung der Computerkriminalität, können nicht mehr von jedem einzelnen Korps wahrgenommen werden. Spezialaufgaben müssen durch kantonsübergreifende Kompetenzzentren abgedeckt werden.

2.2.3 Sozio-kulturelles Umfeld

Dem *sozio-kulturellen Umfeld* können die drei polizeirelevanten Megatrends „Alterung“, „Individualisierung“ und „neue Genderrollen“ zugeordnet werden.

Alterung: Gemäss Horx (2011, S. 68) nimmt die durchschnittliche Lebenserwartung seit rund zwei Jahrhunderten weltweit zu. Diese kollektive Alterung der Bevölkerung ist das Ergebnis von Hygiene, besserer Ernährung, mehr Sicherheit und medizinischem Fortschritt (Horx, 2011, S. 133). Gemäss Prognosen (Goldstone, 2012, S. 24) wird die Bevölkerung in der Schweiz vom Jahr 2009 bis ins Jahr 2050 um 13% wachsen. Während die Bevölkerungsgruppe der Fünfzehn- bis Sechzigjährigen in dieser Zeitspanne um 4% abnehmen wird, wird jene der über 60-Jährigen im Gegenzug um 56% zunehmen.

Die Verschiebung der Alterssegmente führt gemäss Hirsch et al. (2013, S. 59-60) zu zwei zentralen Herausforderungen. Aus einer Aussenperspektive wirkt sich die demographische Entwicklung auf die Leistungserstellung bzw. das Leistungsangebot der Behörden aus. Für die Polizei dürfte dies bedeuten, dass sie die Präventionsaktivitäten im Seniorenbereich verstärken muss, da diese Altersgruppe im Bereich der Vermögensdelikte überdurchschnittlich häufig zu den Opfern gehört. Aus der Innenperspektive heraus muss gemäss Hirsch et al. (2013, S. 59-60) sichergestellt werden, dass trotz der erwarteten Reduktion der erwerbstätigen Bevölkerung auch in Zukunft qualifiziertes Personal in ausreichendem Masse zur Verfügung stehen wird. Der Wettbewerb um qualifizierte Arbeitnehmende dürfte sich in den nächsten Jahren deutlich verschärfen.

Individualisierung: Der Megatrend der Individualisierung ist eine der treibenden Kräfte, die grossen Einfluss auf die Gesellschaft und Wirtschaft haben und weiterhin haben werden. Die immer weniger starren sozialen Normen führen zu mehr Freiheiten, bergen aber auch ein gewisses Konfliktpotential, weil unterschiedliche Lebenskonzepte und Werthaltungen deutlicher zum Ausdruck kommen und die bisher allgemeingültigen sozialen Normen teilweise aufgebrochen werden. Eine fortschreitenden Erosion des Rechtsbewusstseins und abnehmende Akzeptanz von Autoritäten (Winter, 1998, S. 383) können zu einer Erhöhung des Konfliktpotenzials führen.

Neue Genderrollen: Die bisher männerdominierte Welt wird durch ein Modell mit neu definierten Genderrollen abgelöst. Die Anzahl der gut ausgebildeten Frauen steigt weltweit. Gemäss Hausmann et al. (2012, S. 326) sind die Frauen heute in der Schweiz gleich gut ausgebildet wie die Männer. Immer mehr Frauen streben nach Führungspositionen. Gleichzeitig sind immer mehr Männer bereit bzw. verspüren den Wunsch, in der Familie neue Aufgaben wahrzunehmen. In den schweizerischen Polizeikorps sind Frauen noch stark untervertreten. Der Frauenanteil der Kantonspolizei Aargau beträgt beispielsweise insgesamt 20%, bei den Mitarbeitenden mit Polizeiausbildung 12% und beim Kader 3%.

Für die Polizei ist es wichtig, in Zukunft vermehrt Frauen anzusprechen, um im Hinblick auf die prognostizierte demographische Entwicklung ausreichendes und gut qualifiziertes Personal rekrutieren zu können. Für eine Erhöhung des Frauenanteils sprechen insbesondere auch die Vorteile des Diversity Managements. Roberg et al. (2012, S. 388) halten in diesem Zusammenhang fest: „Having a diverse police department may also improve its effectiveness and efficiency“. Roberg et al. argumentieren weiter, dass die Polizeiarbeit stark auf die aktive Unterstützung der Bevölkerung angewiesen sei. Eine Polizei mit mangelhafter Durchmischung laufe Gefahr, weniger von der Bevölkerung unterstützt zu werden. Um den Frauenanteil in den schweizerischen Polizeikörpern zu erhöhen, sind gezielte Werbe- und Fördermassnahmen notwendig.

Zusätzlich zu den beschriebenen Megatrends bestehen im sozio-kulturellen Umfeld *weitere für die Polizei relevante Entwicklungen*, die es beim strategischen Management zu berücksichtigen gilt. Im Rahmen der vorliegenden Studie wurden die Mitglieder der KKPKS gefragt, welche Umfeldentwicklungen in den letzten fünf Jahren zu grösseren Veränderungen in ihrem Korps geführt hätten. Die thematisch gebündelten Antworten zu dieser offenen Frage sind in Tabelle 1 aufgeführt.

<i>Umfeldentwicklungen</i>	<i>Anzahl Nennungen durch die Polizeikörper</i>
Aufgabenwachstum, neue StPO, zunehmender administrativer Aufwand	17
Zunahme Kriminalität / Gewalt	12
Ausgehverhalten, 24-Std.-Gesellschaft	10
Bevölkerungswachstum	5
Finanzieller Druck	5

Tabelle 1: Umfeldentwicklungen mit grossen Auswirkungen auf die schweizerischen Polizeikörper (eigene Darstellung, n=26)

Die Mitglieder der KKPKS nannten an erster Stelle das Aufgabenwachstum, das insbesondere auf die Einführung der neuen StPO und weitere formaljuristische Anforderungen an die Polizei zurückgeführt wird. An zweiter Stelle stellten sie eine Zunahme der Kriminalität und Gewalt fest. Dieser Befund deckt sich mit dem Ergebnis der Studie von Killias (2011, S. 29), dass in den vergangenen Jahren eine weitgehende Angleichung des schweizerischen Kriminalitätsniveaus an jene der übrigen europäischen Länder stattgefunden hat. Im Weiteren erachten die Mitglieder der KKPKS das veränderte Ausgehverhalten¹⁷ und die damit verbundene Herausbildung einer 24-Stunden-Gesellschaft als eine starke Veränderung. Das in den Statistiken ausgewiesene Bevölkerungswachstum wird in der Praxis ebenfalls wahrgenommen und als spürbar veränderter Umfeldfaktor bezeichnet.

¹⁷ Verschiebung des Ausgehens in die frühen Morgenstunden, verbunden mit teilweise exzessivem Alkoholkonsum.

2.2.4 Wissenschaftlich-technologisches Umfeld

Dem *wissenschaftlich-technologischen Umfeld* werden die für die Polizei relevanten Megatrends „Mobilität“ und „Konnektivität“ zugeordnet.

Mobilität: Technologische Entwicklungen und immer besser ausgebaute Verkehrsinfrastrukturen haben zu einer Erhöhung der Mobilität geführt. Mit dem Schengener Abkommen hat sich die grenzübergreifende Mobilität in Europa zusätzlich vereinfacht. Dies machen sich vermehrt auch international agierende Banden und Schlepper zu Nutze (Hirsch et al., 2013, S. 54). Im Migrationsbereich kann es in Abhängigkeit von globalen wirtschaftlichen und sicherheitslagebedingten Entwicklungen zu raschen und massiven Veränderungen kommen, wie der arabische Frühling im Jahr 2011 exemplarisch zeigte. Die starke internationale Migration führt zu einer zunehmend multikulturellen und pluralisierten Gesellschaft. Aufgrund der Multikulturalität steigen die Anforderungen an die Polizei (Birrer, 2011, S. 3). Der Zugang zu allen grösseren Bevölkerungsgruppen muss – unabhängig ihrer Herkunft, Sprache und Kultur – sichergestellt werden.

Konnektivität: Der Megatrend der Konnektivität bezieht sich auf die neue Organisation in Netzwerken. Gemäss Horx (2011, S. 168-169) sind alle Megatrends verbunden und angetrieben durch die Konnektivität, die als übergeordnetes Organisationsprinzip zu verstehen ist. Interaktive Medien ermöglichen das Senden und Empfangen von Informationen, wodurch ein globales Netzwerk entsteht und die Konnektivität eine neue Stufe erreicht. Dieser vordergründig technologische Wandel hat beträchtliche Auswirkungen im sozialen Bereich. Die neuen technischen Mittel machen Informationen einer breiten Öffentlichkeit zugänglich und führen zu mehr Transparenz. Durch die immer grössere technologische Vernetzung wird die Gesellschaft jedoch auch abhängiger von entsprechenden technischen Systemen. Diese sind fehleranfällig und können das Ziel von Attacken sein.

Die Konnektivität kann die polizeiliche Arbeit sowohl erschweren als auch erleichtern. Die rasche Mobilisierung von grossen Menschenmassen über die sozialen Medien ist eine Herausforderung für die Polizei. Da immer mehr Geschäfte über soziale Medien und das Internet abgewickelt werden und Betrügerinnen und Betrüger zu technisch immer ausgereifteren Mitteln greifen, ist die Polizei gezwungen, durch spezialisierte Dienste mit dieser rasanten Entwicklung Schritt zu halten. Andererseits erleichtert der technologische Fortschritt die Polizeiarbeit aber auch, indem beispielsweise Personen mittels Handflächenscanner identifiziert, Straftaten mittels I-Pad registriert oder Anzeigen auf dem geplanten virtuellen Schweizer Polizeiposten (Swiss ePolice) online erstattet werden können.

2.2.5 Physisch-ökologisches Umfeld

Urbanisierung: Im Jahr 2005 überschritt die Anzahl der globalen Städterinnen und Städter erstmals die Fünfzigprozentmarke (Horx, 2011, S. 155). Prognosen gehen davon aus, dass die

urbane Bevölkerung im Jahr 2050 weltweit doppelt so gross sein wird wie heute (Smith, 2011, S. 57). Das Zusammenleben von Individuen, die sich kaum mehr kennen, verlangt soziale Organisationsformen, sprich Institutionen, welche den Einzelnen entlasten und gleichzeitig disziplinieren (Horx 2011, S. 149). Insbesondere in Städten bedarf es einer vertrauenswürdigen Polizei, Verwaltung und Gerichtsbarkeit. Städte nehmen im Sicherheitsbereich eine Zentrumsfunktion wahr. Die grosse Anzahl Personen und die anonymere Lebensform, verbunden mit einer 24-Stunden-Gesellschaft, begünstigen Konflikte, Unfälle und kriminelle Handlungen im urbanen Raum. Die Urbanisierung ist in der Schweiz zwar weniger stark ausgeprägt als in anderen Regionen der Welt. Sie wird aber gleichwohl voraussichtlich zu einer Verlagerung der polizeilichen Aufgabenerfüllung in die Zentren führen.

Ökologisierung: Eine Sensibilisierung für ökologische Zusammenhänge und Problemstellungen hat zu entsprechenden Normen geführt. Der Polizei wurden im Umweltbereich neue gesetzlich verankerte Aufgaben, wie beispielsweise Kontrollen bei Tiertransporten oder Lärmmessungen anlässlich von Veranstaltungen, zugeteilt. Die Polizeikorps mussten sich entsprechendes Fachwissen aneignen.

2.3 *Polizeiwesen der Schweiz*

Die Strategien der schweizerischen Polizeikorps werden nicht nur durch globale Megatrends und generelle Umfeldentwicklungen beeinflusst, sondern auch durch z.T. historisch begründete Eigenschaften des schweizerischen Polizeiwesens.

2.3.1 *Föderalistische Struktur des Polizeiwesens*

Die Polizeihochheit liegt in der Schweiz bei den Kantonen und „entspringt einem historisch gewachsenen und in der Bevölkerung verankerten föderalistischen Staatsverständnis“ (Ehrenzeller, 2005, S. 75)¹⁸. Nach Art. 57 BV sorgen Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung. Sie koordinieren ihre Anstrengungen im Bereich der Sicherheit. Es ist grundsätzlich unbestritten – und in der Botschaft zur Bundesverfassung (1996, S. 130) auch ausdrücklich erwähnt – dass die Polizeihochheit bei den Kantonen liegt.

Verstärkt durch die aussenpolitischen Verpflichtungen des Bundes, insbesondere gegenüber der EU, ist die Schweiz heute zunehmend mit einem Zentralisierungsdruck konfrontiert, der auch den Polizeibereich erfasst (Keller-Sutter, 2004, S. 30). Zu beobachten ist eine gewisse Verlagerung von Kompetenzen von der Kantons- auf die Bundesebene. Einerseits sind im

¹⁸ Beschreibung der föderalistischen Strukturen des Polizeiwesens teilweise in Anlehnung an Blaser und Willi (2012, S. 8-10)

Rahmen der Bundesgesetzgebung in den letzten Jahren neue Bundeskompetenzen und -vorgaben geschaffen worden. Andererseits sind die Kantone aufgrund der beschränkten polizeilichen Mittel¹⁹ relativ schnell bereit, für polizeiliche Aufgaben den subsidiären Einsatz von Armeetruppen im Assistenzdienst anzufordern oder dem Grenzwachtkorps sicherheitspolizeiliche Befugnisse zu übertragen (Mohler, 2012, S. 76-79).

Der Ausbau des horizontalen Föderalismus ist ebenfalls im Zusammenhang mit dem Zentralisierungsdruck zu sehen. Ab der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist die Anzahl Konkordate²⁰ markant gestiegen (Bochsler & Scarini, 2006, S. 29). In den letzten Jahren entstanden auch im Sicherheitsbereich neue Konkordate²¹, die gesamtschweizerisch harmonisierte gesetzliche Regelungen anstreben. Zu erwähnen sind ferner die interkantonalen Vereinbarungen zu den vier regionalen Polizeischulen²².

Auch auf der lokalen Ebene hinterlässt der Zentralisierungsdruck seine Spuren. In den letzten Jahren sind verschiedene städtische Polizeikorps ganz oder teilweise in die kantonalen Korps integriert worden. Zu Zusammenschlüssen von Stadt- und Kantonspolizeikorps kam es beispielsweise in den Kantonen Schaffhausen (2001), Zug (2002), Luzern (2010) und Bern (2010). In anderen Kantonen, wie beispielsweise in Aargau, Graubünden, Solothurn, St. Gallen, Waadt, Wallis und Zürich wurde die Schaffung einer kantonalen Einheitspolizei hingegen z.T. mehrmals auf unterschiedlichen Ebenen (Regierung, Parlament, Volk) abgelehnt (Scheffler, 2012, S. 88).

2.3.2 Politisch-rechtlicher Auftrag der Polizei

Die Aufgaben und Kompetenzen der Kantons- und Gemeindepolizeien sind i.d.R in den kantonalen Polizeigesetzen festgelegt. Systematisch werden die Polizeiaufgaben in die drei Kategorien der Sicherheits-, Verkehrs- und Kriminalpolizei eingeteilt (Gamma, 2001, S. 25). Aufgaben wie z.B. die Amts- und Vollzugshilfe, die nicht einer der drei Kategorien zugeteilt werden können, gehören zur vierten Kategorie „sonstige Aufgaben“.

¹⁹ Gemäss der Detailstudie zur Überprüfung der Inneren Sicherheit vom 24. September 2002 fehlten damals gesamtschweizerisch 1'600 Polizistinnen und Polizisten (USIS III, 2002, S. 81).

²⁰ Konkordate sind Verträge zwischen Kantonen. Nach Art. 48 BV können die Kantone miteinander Verträge abschliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen, sofern diese dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen.

²¹ z.B. Rahmenvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) einerseits sowie der Arbeitsgemeinschaft bestehend aus Schweizerische Bundesbahnen (SBB AG) und Securitas AG andererseits betreffend interkantonalen Häftlingstransporten vom 14. April 2000, Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007, Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen vom 12. November 2010.

²² Interkantonale Polizeischule in Hitzkirch IPH (2007 eröffnet), interkantonale Polizeischule Ostschweiz (2006 eröffnet), Ecole régionale d'aspirants de Police in Chablais (2005 eröffnet) und Ecole régionale d'aspirants de police in Colombier ERAP (2006 eröffnet).

Die Aufgaben der *Sicherheitspolizei* obliegen den Kantonen und werden meistens general-klauselartig umschrieben mit Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch die Abwehr von Gefahren und Beseitigung von Störungen (Gamma, 2001, S. 25). Da diese Begriffe auslegungs- und konkretisierungsbedürftig sind, werden sie i.d.R. in neueren Polizeigesetzen präziser definiert. Der Schutz privater Rechte obliegt den Polizeiorganen nur, wenn gerichtlicher Schutz nicht rechtzeitig zu erlangen ist und wenn ohne polizeiliche Hilfe die Ausübung des Rechts vereitelt oder wesentlich erschwert werden würde. Gemäss Gamma (2001, S. 26) geniessen die sicherheitspolizeilichen Schutzgüter fast durchwegs den Schutz des Strafrechts. Der sicherheitspolizeiliche Auftrag beinhaltet somit zu einem grossen Teil die vorbeugende Deliktsbekämpfung oder Beendigung bereits begonnener Straftaten.

Zu den Aufgaben der *Kriminal- oder Gerichtspolizei* gehören die Aufklärung und Verfolgung von Straftaten (Reinhard, 1993, S. 34-35). Die Kriminalpolizei wird mehrheitlich erst tätig, wenn eine Straftat vorliegt (Gamma, 2001, S. 26). Ihre strafverfolgende Tätigkeit hat die Ermittlung und Bestrafung Schuldiger zum Ziel. Die in der Theorie klare Unterscheidung zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung ist im Einzelfall teilweise schwierig zu machen (Reinhard, 1993, S. 132).

Die *Verkehrspolizei* sorgt für die Einhaltung des Strassenverkehrsrechts und die kurzfristige Signalisation im Strassenverkehr. Oft ist die verkehrspolizeiliche Tätigkeit auch mit Präventionsaufgaben verbunden. Der Bund überträgt den Kantonen in Art. 106 Abs. 2 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01) die verkehrspolizeilichen Aufgaben und beauftragt sie, die notwendigen Massnahmen zu treffen und die für diese Aufgabe zuständigen kantonalen Behörden zu bezeichnen. Die meisten Kantone haben die Polizeikorps mit dieser Aufgabe betraut. Gerade im ruhenden Verkehr lagern Kantone und Gemeinden diese Aufgabe vermehrt an private Leistungserbringer aus.

2.3.3 Modelle der öffentlichen Verwaltungsführung

Max Weber (1976, S. 122) definierte die drei Idealtypen der rationalen, traditionellen und charismatischen Herrschaft. Die bürokratische Verwaltung erachtete er als die reinste Form der legalen Herrschaft. Das Handeln der bürokratischen Verwaltung wird laut Weber (1976, S. 578) durch rationale Rechtssätze und Reglemente bestimmt. Die öffentlichen Verwaltungen in den europäischen Staaten sind gemäss Schedler und Proeller (2011, S. 16) als Bürokratien organisiert und konzipiert. Steigende staatliche Defizite, die Notwendigkeit zur stärkeren Vernetzung infolge grösserer Komplexität sowie unzureichende Bürgerorientierung stellten die bürokratische Verwaltung ab Ende des 20. Jahrhunderts zunehmend in Frage und führten vielerorts zu verschiedenen Reformen, welche unter den Begriffen *New Public Management (NPM)* oder *wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV)* subsumiert werden²³. Zentrales

²³ Beschreibung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung bei der Polizei in Anlehnung an Blaser und Willi (2012, S. 12-14)

Element im NPM ist die Abkehr von der traditionell inputorientierten Steuerung hin zur Outputorientierung: „Nicht mehr die zur Verfügung stehenden Produktionsmittel, sondern die erbrachten Leistungen (Produkte) oder auch die durch die Leistungen erreichten Wirkungen sollen Diskussionspunkt und Ausrichtungsmassstab des Verwaltungshandelns werden“ (Schedler & Proeller, 2011, S. 76). Diese Form der Steuerung gibt der Verwaltung neue Handlungsfreiheiten, bedingt aber auch neue Führungsinstrumente und strategisches Wissen. Der erweiterte Handlungsspielraum und die im Rahmen von NPM neu geschaffenen Instrumente sind eine gute Grundlage für ein wirkungsvolles strategisches Management.

Die Arbeitsinstrumente und -methoden des NPM werden auch bei der Polizei angewendet. Polizeikorps in den Vorreiterländern des NPM (Neuseeland, Australien, etwas später USA, England) verfügen bereits über langjährige entsprechende Erfahrungen. Die neuseeländische Polizei wird beispielsweise schon seit den frühen 90er-Jahren über Produkte²⁴ gesteuert (Mitchell & Casey, 2007, S. 167). Eine im Jahr 1997 durchgeführte Erhebung bei den Polizeikorps der deutschsprachigen Schweiz zeigte, dass damals einzig die Kantonspolizei Zug über eine Produktdefinition bzw. -steuerung sowie Leistungsvereinbarungen bzw. Kontrakte verfügte (Schedler et al., 1998, S. 45). Gemäss der im Rahmen der vorliegenden Arbeit durchgeführten Umfrage bei 26 Polizeikorps der gesamten Schweiz verfügten im Jahr 2013 acht kantonale Polizeikorps über einen Leistungsvertrag mit der vorgesetzten Stelle, zwölf kantonale Polizeikorps über ein Produktgruppenbudget und dreizehn Korps über eine Kostenrechnung. Diese Resultate zeigen, dass die NPM-Reform unterdessen bei den schweizerischen Polizeikorps Einzug gehalten hat.

Wie Proeller (2007, S. 25) festhält, sind die Bemühungen und Reformen zur Stärkung des strategischen Managements nicht mit NPM-Reformen gleichzusetzen. „Bei den Ansätzen zu strategischer Steuerung geht es um die Umsetzung von Strategie, während NPM oftmals auf die Umsetzung bestimmter (operativer) Management-Instrumente und -techniken fokussiert war.“ Das strategische Management baut auf Grundlagen, die im Rahmen der NPM-Reformen eingeführt worden sind, wie beispielsweise dem Kontraktmanagement, Rechnungswesen- und Controlling-Systemen oder Performance-Management-Systemen (Proeller 2007, S. 25). Das strategische Management ist gemäss Schedler und Siegel (2005, S. 25-26) eine Voraussetzung für eine integrierte und zielgerichtete Anwendung dieser Instrumente.

Es gilt zu beachten, dass die Polizeiarbeit in einem hohen Grad fremdbestimmt ist. Im Unterschied zur Privatwirtschaft kann die Polizei Aufträge i.d.R. nicht ausschlagen. Die Regeledichte ist im Polizeibereich relativ hoch. Die Handlungsfreiheiten und Steuerungsmöglichkeiten der Polizei sind folglich, trotz wirkungsorientierter Verwaltungsführung, be-

²⁴ „Ein Produkt einer Polizei ist jene Leistungseinheit, welche die Polizei in abgeschlossener Form *verlässt*. Damit wird bewusst zwischen *Aktivitäten* und *Produkten* unterschieden. Dieser Schritt bedeutet, dass sich die Polizei bewusster auf ihren tatsächlichen *Ausstoss* konzentriert, d.h. auf jene Leistungseinheiten, die ihren eigenen Bereich verlassen. Solche Leistungen gelten als Produkte, wenn sie zu funktionslogischen Einheiten zusammengefasst sind“ (Schedler, 1998, S. 68). Mehrere ähnliche Produkte werden jeweils zu Produktgruppen gebündelt.

schränkt. Einflussreiche Anspruchsgruppen können den gegebenen polizeilichen Handlungsspielraum weiter einschränken. Auf die Rolle der Anspruchsgruppen im strategischen Management wird im Folgenden eingegangen.

2.3.4 Anspruchsgruppen der Polizei

Die Berücksichtigung der Erwartungen und Interessen der zentralen Anspruchs- und Interessengruppen (Stakeholder) ist für das Verständnis und die Konzeption des strategischen Managements von zentraler Bedeutung (Freeman, 1984, S. 26). Gemäss Schedler und Siegel (2005, S. 144-145) gilt dies insbesondere für die öffentliche Verwaltung, da diese „durch eine grosse Heterogenität der Stakeholder-Struktur und stark verteilte und unterschiedliche Einflussmöglichkeiten der Anspruchsgruppen gekennzeichnet ist“. Für das strategische Management in der Verwaltung ist es deshalb von grosser Wichtigkeit, „Unterstützer und Gegner allgemein oder in Bezug auf bestimmte strategische Themenfelder zu erkennen und im Sinne der eigenen Absichten entweder einzusetzen bzw. einzubinden oder zu neutralisieren (...)“. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wurden die Hauptanspruchsgruppen der Polizei identifiziert, namentlich die Öffentlichkeit, Justiz, Politik, Behörden, Medien, Nichtregierungsorganisationen (NGO) und die Mitarbeitenden.

Die bei der strategischen Ausrichtung zu berücksichtigenden Erwartungshaltungen oder Verhaltensweisen der Anspruchsgruppen haben sich aus Sicht der befragten Polizeikorps in den letzten Jahren unterschiedlich stark verändert. Basierend auf den Durchschnittswerten der Umfrageresultate lassen sich drei Gruppen bilden. Keine Veränderung wurde bei den NGOs festgestellt. Bei der Öffentlichkeit, Justiz, Politik und den Behörden wurde eine mittlere Veränderung konstatiert. Eine starke Veränderung stellten die Befragten bei den Medien fest. Die detaillierten Resultate sind in Abbildung 3 dargestellt und werden nachfolgend erläutert.

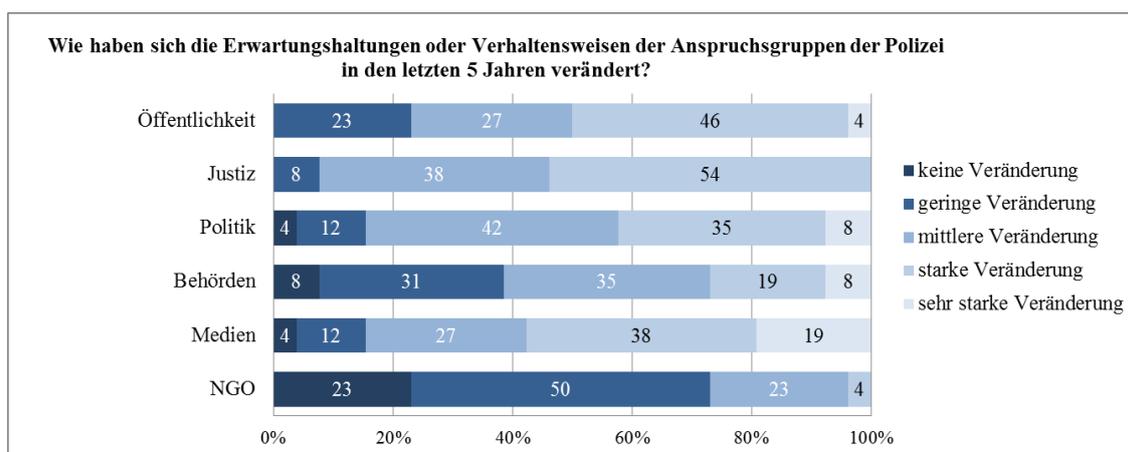


Abbildung 3: Veränderungen bei den Anspruchsgruppen der Polizei (eigene Darstellung, n=26 Polizeikorps)

Öffentlichkeit: Die theoretisch wichtigste, aber praktisch am wenigsten konkret fassbare Anspruchsgruppe der Polizei ist die Öffentlichkeit. Zur Öffentlichkeit gehört in erster Linie die Bevölkerung. Dabei kann zwischen der allgemeinen Bevölkerung und der „Kundschaft“ un-

terschieden werden. Als Kundinnen und Kunden werden Personen bezeichnet, die mit der Polizei direkt in Kontakt treten und eine unmittelbare Leistung in Anspruch nehmen. In zweiter Linie gehören jene Personen zur Öffentlichkeit, die sich nur temporär im Zuständigkeitsgebiet der jeweiligen Polizei aufhalten, wie beispielsweise Touristinnen und Touristen. Die Problematik der Öffentlichkeit ist, dass diese Anspruchsgruppe aufgrund der Heterogenität der Bevölkerung nur sehr allgemeine kollektive Interessen und Erwartungen aufweist (Schedler & Siegel, 2005, S. 146). Demzufolge ist der Einbezug bzw. die Berücksichtigung ihrer Interessen im strategischen Management schwierig.

50% der im Rahmen der vorliegenden Studie befragten Korps stellten eine starke oder sehr starke Veränderung der Anspruchsgruppe „Öffentlichkeit“ in den letzten fünf Jahren fest. Einige Befragte gaben an, dass die Erwartungshaltung der Bevölkerung gegenüber der Polizei in den letzten Jahren gestiegen sei und sich heute auf einem hohen Niveau befinde. Von der Polizei werde eine rasche Intervention auch bei geringfügigen Problemen verlangt. Neben der Gewährleistung einer hohen subjektiven und objektiven Sicherheit werde von der Polizei auch die Beseitigung der negativen Auswirkungen der 24-Stunden-Gesellschaft erwartet. Eine Dienstleistungsorientierung werde vorausgesetzt. Gegenüber (angeblichem) Fehlverhalten der Polizei sei zunehmend eine Nulltoleranz feststellbar.

Justiz: Die Polizei unterliegt dem Prinzip der Rechtmässigkeit. Die Legalität ist ein wesentliches Ziel in der demokratisch-rechtsstaatlichen Verwaltung (Schedler & Siegel, 2005, S. 150). Jeder Bürgerin und jedem Bürger steht grundsätzlich der Rechtsweg offen, wenn sie oder er durch einen Verwaltungsakt betroffen ist. Das Verwaltungshandeln muss stets der Prüfung durch unabhängige Gerichte standhalten. Die Polizei arbeitet eng mit der Justiz zusammen und erledigt im Rahmen der Strafverfolgung Aufträge für sie. Die Justiz ist deshalb eine wichtige Anspruchsgruppe der Polizei.

54% der befragten Korps stellten eine starke Veränderung der Anspruchsgruppe „Justiz“ in den letzten fünf Jahren fest. Grosse Auswirkungen hatte die Einführung der neuen StPO im Jahr 2011. Die Anwendung der neuen StPO führte zu einer spürbaren Mehrbelastung aufgrund des starken Formalismus, der ausgebauten Parteirechte und der hohen Beweisanforderungen (Staatskanzlei, 2012, S. 5).

Politik: Zur Anspruchsgruppe „Politik“ gehören insbesondere die politischen Parteien, die Parlamente und die Regierungen. Je nach Themenbereich sind politische Institutionen und Akteure auf Bundes-, Kantons- und/oder Gemeindeebene involviert. Die Polizei ist Teil der Kernverwaltung und arbeitet in einem politisch sensiblen Bereich. Sie ist deshalb dem politischen Diskurs stark ausgesetzt.

42% der befragten Korps konstatierten eine mittlere Veränderung der Anspruchsgruppe Politik in den letzten fünf Jahren. Einzelne der Befragten stellten die Tendenz fest, dass gesellschaftliche Probleme nicht mehr ursächlich, sondern mit repressiven Mitteln gelöst würden.

Zudem wurde darauf hingewiesen, dass die Politik in einigen Kantonen aufgrund der finanziell angespannten Lage kaum bereit wäre, mehr Mittel für die polizeiliche Arbeit zu sprechen.

Behörden: Die Anspruchsgruppe „Behörden“ umfasst sämtliche Verwaltungsinstitutionen auf allen Staatsebenen, die von der Strategie der Polizei betroffen sind oder Einfluss auf deren Entwicklung und Implementierung haben. Darunter können auch Gemeinden fallen, die wie im Kanton Bern Leistungen bei der Kantonspolizei einkaufen. Bei solchen Auftragsverhältnissen ist es besonders wichtig, dass die Bedürfnisse der Behörden frühzeitig miteinbezogen werden. 35% der befragten Korps stellten eine mittlere Veränderung der Anspruchsgruppe „Behörden“ in den letzten fünf Jahren fest.

Medien: 38% der Korps stellten in den letzten fünf Jahren eine starke Veränderung bei der Anspruchsgruppe „Medien“ fest. Gratiszeitungen und Online-Medien führten zu einem zusätzlichen Angebot und zu einem verstärkten Konkurrenzkampf in der Medienbranche. Insbesondere die Online-Medien verlangen von der Polizei eine schnelle Reaktion. Medienschaffende erwarten, jederzeit und unverzüglich detaillierte Auskünfte zu erhalten. Fünf Korps gaben an, sie hätten mit einem Ausbau ihrer Medienstellen auf diesen Druck reagiert.

Nichtregierungsorganisationen (NGO): Nichtregierungsorganisationen sind i.d.R. nach Zivilrecht zustande gekommene Interessenverbände. Dazu gehören beispielsweise der Verband Schweizerischer Polizeibeamter (VSPB), der die materiellen, politischen und fachlichen Interessen seiner Mitglieder vertritt, oder die Vereinigung Schweizer Polizistinnen (VSP) (Lehmann, 2007, S. 103-104). Die Interessen der meisten privaten Sicherheitsunternehmen werden durch den Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen (VSSU) vertreten. Gemäss Lehmann (2007, S. 97) wird der Bestand an privaten Sicherheitsdienstmitarbeitenden in der Schweiz auf 10'000 geschätzt. Beispiele weiterer Nichtregierungsorganisationen, die sich auch mit der Polizeiarbeit auseinandersetzen, sind die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OECD), Amnesty International, Augenauf²⁵ oder gggfon²⁶. 50% der befragten Korps stellten in den letzten fünf Jahren nur eine geringe Veränderung der Anspruchsgruppe „Nichtregierungsorganisationen“ fest.

Mitarbeitende: Eine der wichtigsten Anspruchsgruppen sind die Mitarbeitenden der Polizei. Sie werden unter den nachfolgenden „personellen Einflussfaktoren“ thematisiert.

2.3.5 Institutionelle und personelle Merkmale der schweizerischen Polizeikorps

Neben den polizeiexternen Umfeldveränderungen und den Anspruchsgruppen haben auch verschiedene polizeiinterne Merkmale einen Einfluss auf die strategische Ausrichtung und

²⁵ Menschenrechtsorganisation, die sich mit behördlichen Übergriffen, Diskriminierungen und Menschenrechts- oder Grundrechtsverletzungen befasst.

²⁶ gggfon: Gemeinsam gegen Gewalt und Rassismus, Informations- und Beratungsangebot von Gemeinden aus dem Raum Bern und Burgdorf.

Steuerung der Polizeikorps. In der vorliegenden Arbeit wird im polizeiinternen Bereich zwischen institutionellen und personellen Einflussfaktoren unterschieden.

2.3.5.1 *Institutionelle Einflussfaktoren*

Die *Staatsebene* hat einen massgeblichen Einfluss auf die Aufgaben und Kompetenzen eines Polizeikorps. Auf kommunaler Ebene werden i.d.R. hauptsächlich sicherheits- und gewerbe-polizeiliche Aufgaben wahrgenommen. Auf kantonaler Ebene erfüllen die Polizeikorps neben den sicherheitspolizeilichen insbesondere auch kriminalpolizeiliche Aufgaben.

Je nach *Verwaltungstyp* sind grössere oder geringere strategische Handlungsfreiheiten vorhanden. I.d.R. gehört die Polizei aufgrund ihres Aufgabengebiets zur Zentralverwaltung. Eine Ausnahme ist die Transportpolizei des Bundes. Sie gehört gemäss dem Vier-Kreise-Modell²⁷ des Bundes zum dritten Kreis, der die öffentlich-rechtlichen Anstalten umfasst (Lienhard, 2005, S. 71). Die unternehmerischen Handlungsfreiheiten sind bei öffentlichen Anstalten wesentlich grösser als in der Zentralverwaltung.

Die *Korpsgrösse* ist ebenfalls ein wichtiger institutioneller Einflussfaktor. Das Polizeiwesen in der Schweiz ist sehr kleinräumig organisiert. Die Schweiz hat ein Bundesamt für Polizei (fedpol), 26 kantonale Polizeikorps und je nach Kanton eine grosse Anzahl an Gemeindepolizeien. Die 26 Kantonspolizeikorps bestehen aus 17'245 Mitarbeitenden, von denen 13'417 über eine polizeiliche Ausbildung und Funktion verfügen (Quelle: Statistik KKPKS, Stand 1.1.2013). Die durchschnittliche Korpsgrösse liegt bei 663 Mitarbeitenden oder 516 Polizistinnen und Polizisten. Die effektiven Korpsgrössen weichen erheblich von den Durchschnittswerten ab. Die Kantonspolizei Appenzell Innerrhoden verfügt als kleinstes Korps über 26 und die Kantonspolizei Zürich als grösstes Korps über 2'071 Polizistinnen und Polizisten. Diese erheblichen Unterschiede werfen die Frage auf, inwiefern die historisch gewachsenen Strukturen des schweizerischen Polizeiwesens für die operative Polizeiarbeit zweckmässig sind.

Die Grösse des Korps beeinflusst die Ausgestaltung des strategischen Managements. Während beispielsweise der Kommandant der Kantonspolizei Appenzell Innerrhoden noch relativ direkt strategisch führen kann, wird jener der Kantons- oder Stadtpolizei Zürich vermehrt unterstützende Führungsinstrumente benötigen. Die Resultate der Umfrage bestätigen diese Hypothese. Bei den Polizeikorps ohne formalisiertes strategisches Management beträgt der durchschnittliche Personalbestand unter 400 Angehörige des Korps (AdK). Bei den Polizeikorps mit einem weit entwickelten strategischen Management liegt der durchschnittliche Personalbestand bei über 700 AdK.

²⁷ Innerste Kreis: Zentralverwaltung. Zweiter Kreis: Zentralverwaltung mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets. Dritter Kreis: Öffentlich-rechtliche Anstalten. Vierter Kreis: Spezialgesetzliche und gemischtwirtschaftliche Unternehmen (Lienhard, 2005, S. 71)

Die *Standorte der Institution* können die Strategie ebenfalls beeinflussen. Verfügt ein Polizeikorps über ein sehr dezentralisiertes Postennetz mit einer starken lokalen Verankerung, wird eine Zentralisierungsstrategie auf grossen politischen Widerstand stossen und lässt sich nur mit sehr guten Argumenten durchsetzen. Umgekehrt muss ein zentral organisiertes Korps mit zusätzlichen Infrastrukturaufwänden rechnen, wenn es sich für eine Dezentralisierungsstrategie entscheidet.

Die *finanzielle Lage* wird häufig als limitierender Faktor wahrgenommen. Eine angespannte finanzpolitische Situation kann dazu führen, dass gewisse strategische Optionen von Beginn weg ausgeschlossen werden. Sie kann aber auch zu einer Strategie der Fokussierung auf die Kernkompetenzen und zur Entwicklung von innovativen und effizienten Lösungen anregen.

Dienstbefehle und Weisungen haben je nach Inhalt beträchtliche Auswirkungen auf die Mitarbeitenden oder sogar auf Dritte. Theoretisch lassen sich diese Handlungsanweisungen aufgrund der polizeiinternen Kompetenz relativ einfach und rasch ändern. In der Praxis können solche Änderungen jedoch bei den Betroffenen Widerstände auslösen und mit Umsetzungsproblemen verbunden sein.

Die Polizei weist gemäss Detemple und Pekar (2011, S. 208) eine spezifische *Unternehmenskultur*²⁸ auf, welche es zur erfolgreichen Gestaltung von Veränderungsprozessen zu berücksichtigen gilt. Gemäss Detemple und Pekar ist beispielsweise eine nicht unerhebliche Resistenz der Polizei gegenüber Veränderungsprozessen im Allgemeinen und managementorientierten Beweggründen im Besonderen feststellbar. Charakteristisch sei eine insbesondere im operativen Bereich der Polizei deutliche Aversion gegen die „Sprache des Managements“. Dies gilt es bei der strategiebezogenen Kommunikation zu berücksichtigen. Auch wenn sich die Studie von Detemple und Pekar auf Deutschland bezieht, darf davon ausgegangen werden, dass eine Erhebung in der Schweiz nicht zu gänzlich anderen Resultaten käme.

2.3.5.2 *Personelle Einflussfaktoren*

Die Strategie und das strategische Management eines Polizeikorps werden zu einem wesentlichen Teil durch die Führungspersonen geprägt, wobei *Werthaltungen* eine massgebliche Rolle spielen. Diese Werthaltungen werden grösstenteils durch die Sozialisierung bestimmt. Die berufliche Herkunft und Ausbildung haben einen Einfluss. Die in der Ausbildung vermittelten Modelle und Ansätze beeinflussen die Sicht- und Vorgehensweisen wesentlich. Um zu ausgewogenen und gut reflektierten Entscheiden zu gelangen, ist es deshalb i.d.R. von Vorteil, wenn ein Führungsgremium aus Personen mit unterschiedlichem Geschlecht, kulturellem Hintergrund und beruflichem Werdegang zusammengesetzt ist.

²⁸ Eine Unternehmenskultur ist „die Gesamtheit der in einem Unternehmen vorherrschenden Wertvorstellungen, die sich in Traditionen, Ritualen, Gebäuden, Kleiderordnungen etc. widerspiegeln“ (Müller-Stewens & Lechner, 2011, S. 441). Eine genauere Definition erfolgt unter Ziffer 3.1.3.

Die *Ausbildung* der obersten Korpsleitung kann Einfluss auf die Strategie und das strategische Management haben. Diesbezüglich gibt es grosse Unterschiede bei den schweizerischen Polizeikorps. Während sich einige oberste Führungsgremien aus bis zu sechs verschiedenen Ausbildungsrichtungen zusammensetzen, verfügen in anderen Korps sämtliche Mitglieder des obersten Führungsgremiums über dieselbe berufliche Grundausbildung. Die sechs Korps, die über ein ausgebautes strategisches Management-System verfügen, haben mit einer Ausnahme alle mindestens eine Person mit betriebswirtschaftlicher Ausbildung in der Korpsleitung. Bei sechs der sieben Korps, die keine schriftlich festgehaltene Strategie entwickelt haben, ist keine Person mit betriebswirtschaftlicher Ausbildung in der Korpsleitung vertreten.

Ein weiterer wichtiger personeller Einflussfaktor ist die *Veränderungsfähigkeit*, die eine Grundvoraussetzung für strategische Neuausrichtungen darstellt. Ausgeprägte *Leadership-Fähigkeiten* helfen, Mitarbeitende in schwierigen Phasen zu motivieren und zu überzeugen. Zur Überwindung von Widerständen sind insbesondere *Promotoren* hilfreich. Dabei kann zwischen Fach- Macht- und Prozesspromotoren²⁹ unterschieden werden. Ob in einem Korps eine wirkungsorientierte Führungskultur vorherrscht, hängt massgeblich von seinen oberen Führungskräften ab.

2.4 *Schlussfolgerungen für die zukünftige Polizeiarbeit*

Wie die bisherigen Ausführungen aufzeigen, bewegt sich das föderalistisch ausgerichtete Polizeiwesen der Schweiz in einem dynamischen Umfeld und ist auf mehreren Ebenen gefordert. Neben den Megatrends ist die Polizei zahlreichen weiteren relevanten Umfeldentwicklungen ausgesetzt, wie beispielsweise dem Druck zur Beschränkung der für die öffentliche Sicherheit eingesetzten finanziellen Mittel bei gleichzeitigen Forderungen nach quantitativem und qualitativem Leistungsausbau. Gewisse Veränderungen des politisch-rechtlichen, ökonomischen, sozio-kulturellen, wissenschaftlich-technologischen und physisch-ökologischen Umfelds sowie teilweise widersprüchliche Bedürfnisse und Forderungen verschiedener Anspruchsgruppen stellen eine grosse Herausforderung für die Polizei dar. In diesem anspruchsvollen Kontext ist es die vordringlichste Aufgabe der Polizeiführung, strategische Ziele und den Weg zur Zielerreichung aufzuzeigen sowie die richtige Prioritätensetzung sicherzustellen. Dabei müssen die sich abzeichnenden Umfeldentwicklungen, die zukünftigen Bedürfnisse der verschiedenen Anspruchsgruppen sowie polizeiinterne institutionelle und personelle Gegebenheiten berücksichtigt werden. Um diese Aufgabe systematisch anzugehen, drängt sich ein strategisches Management auf.

²⁹ Das Promotorenmodell wurde gemäss Welge und Al-Laham (2012, S. 924) von Witte Eberhard (1973) entwickelt und von Jürgen Hauschildt ergänzt. Dieses Modell beschreibt das notwendige Zusammenspiel von verschiedenen Rollen, um einen Wandel erfolgreich herbeizuführen. Dabei wird unterschieden zwischen der Rolle des *Machtpromotors*. Der Machtpromotor verfügt über die hierarchische Macht, um Veränderungsprozesse in Gang zu setzen und die notwendigen Ressourcen bereit zu stellen. Die *Fachpromotoren* sind Expertinnen und Experten, die über das notwendige Fachwissen verfügen. Die *Prozesspromotoren* koordinieren den Veränderungsprozess und haben i.d.R. die Rolle der Projektleiterin oder des Projektleiters inne.

3 Theoretische Grundlagen zum strategischen Management in der öffentlichen Verwaltung

Die Strategieimplementierung ist in einen grösseren theoretischen Zusammenhang zu stellen. Unter Ziffer 3.1 beschreiben die Autoren der vorliegenden Arbeit deshalb die drei zentralen Handlungsgrössen zur Steuerung staatlicher Institutionen, nämlich die Strategie, die Strukturen und Prozesse und die Organisationskultur. Anschliessend fokussieren sie unter Ziffer 3.2 auf das strategische Management. Der in der vorliegenden Studie gewählte theoretische Ansatz wird unter Ziffer 3.3 erläutert. Unter Ziffer 3.4 werden schliesslich die Erfolgsfaktoren der sachbezogenen Strategieumsetzung und verhaltensbezogenen Strategiedurchsetzung beschrieben.

3.1 Handlungsgrössen der Verwaltungserneuerung

Die Polizei ist Teil der *öffentlichen Verwaltung*. Trotz des im alltäglichen Sprachgebrauch bekannten Begriffs der öffentlichen Verwaltung lohnt sich eine kurze Begriffsklärung³⁰. In der traditionellen Staatsgewaltenlehre wird zwischen der Legislative (gesetzgebende Gewalt), Judikative (rechtsprechende Gewalt) und Exekutive (vollziehende Gewalt) unterschieden. Die Verwaltung wird der Exekutive zugeordnet. Die Regierung ist folglich sowohl ein politisches Organ als auch die oberste Verwaltungsbehörde. „Als Verwaltung im *organisatorischen Sinn* gelten alle Träger von Verwaltungsaufgaben. (...) Als Verwaltung im *funktionalen Sinn* gilt die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben, die Vollzugstätigkeit an sich“ (Tschentscher & Lienhard, 2011, S. 143). In der Schweiz hat sich die Definition von Gygi (1986, S. 21) durchgesetzt, wonach unter der öffentlichen Verwaltung im funktionalen Sinn die Besorgung gesetzlich übertragener Staatsaufgaben durch das Gemeinwesen verstanden wird. „Staatsaufgaben sind Aufgaben, die im politischen Prozess als solche bestimmt und dementsprechend positivrechtlich dem Staat zugewiesen worden sind“ (Tschentscher & Lienhard, 2011, S. 143). Durch die Erfüllung von Staatsaufgaben erzielt die Verwaltung Ergebnisse, welche im öffentlichen Interesse liegen.

Damit die öffentliche Verwaltung die beabsichtigten Wirkungen (Public Value) erzielen und Leistungen effizient erbringen kann, muss sie sich laufend proaktiv den sich verändernden Rahmenbedingungen und Anforderungen anpassen. Zur *Verwaltungserneuerung* bedarf es bewusst gestalteter Veränderungsschritte sowohl bei der Strategie, bei den Strukturen und Prozessen als auch bei der Organisationskultur (Hunziker & Deloséa, 2010, S. 16; Rühli, 1991, S. 17; Thom & Ritz, 2008, S. 51). Gemäss Rüegg-Stürm (2002, S. 37) geht es bei der Strategie um die Schaffung von Orientierungswissen: „Vereinfacht gesagt geht es um das

³⁰ Für weiterführende Erläuterungen zur Begriffsabgrenzung und zur Gliederung der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz wird auf Bichsel (1994, S. 71-85) verwiesen.

WAS, d.h. darum, sich je von neuem dafür zu entscheiden, «die *richtigen* Dinge zu tun».³¹ Bei den Strukturen geht es hingegen um die Koordination bzw. um das WIE, d.h. die Dinge richtig zu tun. Schliesslich geht es bei der Kultur um die Schaffung eines gemeinsamen Sinnhorizonts, der Antworten auf die Fragen des WARUM liefert. Gemäss dem IOP-Konzept von Thom und Ritz (2008, S. 41) dienen die Instrumente des Innovations- und Informationsmanagements (I), der organisatorischen Gestaltung (O) und des Personalmanagements (P) der unmittelbaren gezielten Einflussnahme auf den angestrebten strategischen, strukturell-prozessualen und kulturellen Wandel. Im Folgenden werden die drei zentralen Handlungsgrössen der Verwaltungserneuerung ansatzweise definiert.

3.1.1 Strategie

Die etymologischen Wurzeln des Begriffs „Strategie“ werden oftmals³² in den altgriechischen Wörtern „strategos“ und „strataegeo“ gesehen (Raps, 2008, S. 9). „Strategos“ kann als „der General“ übersetzt werden und hat mit Führen im militärischen Sinn zu tun (Bracker, 1980, S. S. 219). „Strataegeo“ setzt sich aus den Wortteilen „stratos“ und „igeo“ zusammen. „Stratos“ bedeutet sinngemäss eine stark ausgebreitete und alles überlagernde Sache, die genau deswegen in der Zielhierarchie einen hohen Stellenwert genießt. „Igeo“ wird als „handeln“ oder „tun“ übersetzt (Gälweiler, 1990, S. 65).

Die Geschichte des strategischen Denkens hat seinen Ursprung in der Kriegslehre³³. In den 40er-Jahren des 20. Jahrhunderts fand der Strategiebegriff Eingang in die Spieltheorie (Baum et al., 2007, S. 1). Im spieltheoretischen Verständnis besteht eine Strategie „aus der Planung einer bestimmten Folge von Spielzügen (von Handlungen). In diesem Plan wird für jeden Entscheidungsknoten spezifiziert, welche Handlung je nach den vorausgegangenen Zügen der Mitspieler und den eigenen Zügen ausgeführt werden soll“ (Holler & Illing, 2009, S. 34). In den 60er-Jahren führten Vertreter des Harvard Ansatzes³⁴ den Strategiebegriff im anglo-amerikanischen Raum in die Managementlehre ein (Baum et al., 2007, S. 1; Welge & Al-Laham, 2012, S. 15). Der betriebswirtschaftliche Strategiebegriff geht über jenen der Spieltheorie hinaus, indem bei der Strategieentwicklung visionäre und kreative Aspekte eine zentrale Rolle spielen (Knyphausen-Aufsess, 1995, S. 76).

³¹ Die Unterscheidung zwischen „die *richtigen* Dinge tun“ und „die Dinge *richtig* tun“ geht auf Peter Drucker (1967, S. 12) zurück.

³² Andere Autoren vertreten die Ansicht, dass der Begriff „Strategie“ auf die altgriechischen Wörter „stratos“ (das Heer) und „agein“ (führen) zurückgeht (vgl. Baum et al., 2007, S. 1; Welge & Al-Laham, 2012, S. 15).

³³ Die Anfänge einer konkreten Theorie gehen u.a. auf den Militärgeneral Sun Tzu zurück, der rund 500 Jahre v. Chr. ein Werk über die Kunst der Kriegsführung verfasste (Michaelson, 2001, S. XVii). In der westlichen Kriegsstrategielehre ist der zu Zeiten Napoleons verfasste dritte Band des Buches „Vom Kriege“ des deutschen Generals Carl von Clausewitz (1991, S. 345-416) zu nennen.

³⁴ Der an der Harvard Business School entwickelte Ansatz von Learned et al. (1965) wird unter Ziffer 3.2.2 beschrieben.

Die Begriffe „Strategie“ und „strategisch“ haben sich heutzutage zu schon fast inflationär verwendeten Schlagworten entwickelt. Eine konsequente Abgrenzung ist in diesem Zusammenhang dringend notwendig, denn sobald ein Begriff alles zu bedeuten beginnt, wird er zur leeren Worthülse (Bovaird, 2009, S. 61-62). Gemäss Johnson et al. (2011, S. 21-22) betreffen strategische Entscheide:

- die längerfristige Ausrichtung der Organisation,
- den Umfang der Aktivitäten einer Organisation,
- die Abstimmung zwischen diesen Aktivitäten und der Umwelt der Organisation,
- die Wettbewerbsvorteile der Organisation,
- die Ressourcenverteilung und -umverteilung innerhalb der Organisation,
- die Werte und Erwartungen derjenigen Personen, welche die Strategie beeinflussen.

Eine Entscheidung ist strategisch, wenn sie mindestens eines der oben aufgeführten Merkmale aufweist. Ansonsten ist sie operativ oder taktisch. Bovaird (2009, S. 61) betont, dass sowohl strategische als auch operative Entscheidungen wichtig sind. Beide sind nur effektiv, wenn sie kohärent miteinander verbunden werden. Strategische Entscheidungen determinieren andere Managemententscheidungen zwar nicht. Sie geben aber einen Rahmen vor, in den sich taktische und operative Einzelentscheidungen einordnen sollen (Schedler & Siegel, 2005, S. 171).

Der Begriff „Strategie“ wird in der betriebswirtschaftlich orientierten Forschung unterschiedlich konzipiert und verstanden. Das Fehlen eines einheitlichen wissenschaftlichen Verständnisses wird insbesondere mit der Inexistenz eines zentralen Forschungsparadigmas, der hohen Komplexität strategischer Phänomene sowie der wesentlichen Rolle des persönlichen und kulturellen Hintergrundes der Forschenden begründet (Bea & Haas, 2009, S. 36-37; Welge & Al-Laham, 2012, S. 16).

Mintzberg et al. (2012, S. 25-30) unterscheiden fünf unterschiedliche Strategieverständnisse:

1. *Strategie als Plan oder rational geplantes Massnahmenbündel (Plan):*

Häufig wird Strategie im Sinne einer vorausblickenden Weg-Zielbeschreibung oder eines Massnahmenplans verstanden. Nach diesem klassischen Verständnis ist eine Strategie ein rational geplantes, in sich stimmiges, komplexes Massnahmenbündel, das zur Erreichung der langfristigen Unternehmensziele beitragen soll (Welge & Al-Laham, 2012, S. 16). Weit verbreitet ist die klassische Definition von Chandler (2000, S. 17): „Strategy can be defined as the determination of the basic long-term goals and objectives of an enterprise, and the adoption of courses of action and the allocation of resources necessary for carrying out these goals“.

2. *Strategie als Muster (Pattern)*

Strategien als Muster lassen sich rückblickend in den Entscheidungen und/oder Handlungen einer Organisation erkennen.

3. Strategie als Positionierung (Position)

Strategien können eine Positionierung der Organisation zu ihrer Umwelt oder die Platzierung eines bestimmten Produktes im Markt sein. Dabei wird der Blick nach aussen oder nach unten gerichtet.

4. Strategie als Denkhaltung (Perspective)

Eine Strategie kann auch eine in den Köpfen des Managements verankerte Denkhaltung sein, die das strategische Verhalten der Unternehmung massgeblich beeinflusst. „Strategie als Perspektive (...) blickt nach innen – in die Organisation, ja sogar in die Köpfe der Strategen – aber auch nach oben – auf die Große Vision des Unternehmens“ (Mintzberg, 2012, S. 30).

5. Strategie als Spielzug oder List (Ploy)

Schliesslich kann Strategie auch ein Spielzug im Sinne einer List oder eines besonderen Manövers sein, insbesondere wenn es darum geht, Konkurrenten im Wettbewerb oder Gegner im Kampf oder Krieg auszutricksen.

Aus diesen empirisch erfassten Strategieverständnissen leiten Mintzberg et al. (2012, S. 28-31) die in Abbildung 4 dargestellten Strategietypen ab:

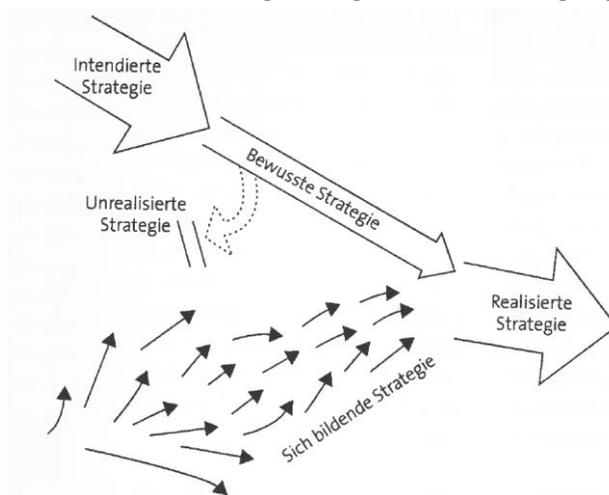


Abbildung 4: Strategietypen nach Mintzberg et al. (2012, S. 29)

Gemäss Mintzberg et al. (2012, S. 28-29) entwerfen Organisationen Pläne für die Zukunft und entwickeln ebenso Muster aufgrund des Vergangenen. Im ersten Fall liegt eine *intendierte* Strategie und im zweiten Fall eine *realisierte* Strategie vor. Vollständig umgesetzte Intentionen werden als *bewusste* Strategien bezeichnet. Nicht jede intendierte Strategie wird realisiert, womit es auch *unrealisierte* Strategien gibt. Zudem müssen realisierte Strategien nicht zwingend intendiert gewesen sein. Einige Strategien entstehen eher zufällig im Strom der Entscheidungen einer Unternehmung oder Verwaltungsorganisation. In diesem Fall wird von einer *sich bildenden oder emergenten* Strategie gesprochen. Die Ausprägung der jeweiligen Strategietypen kann sich im Zeitverlauf verändern. „Intendierte Strategien werden im Laufe ihrer Realisierung stark modifiziert und erhalten damit einen emergenten Charakter; emergente Strategien werden formalisiert und vom Management zu intendierten Strategien erklärt“ (Welge & Al-Laham, 2012, S. 21).

Die Autoren der vorliegenden Studie fokussieren insbesondere auf die Umsetzung von intendierten Strategien (Strategie als Plan), sind jedoch auch offen für strategisches Lernen und somit für sich bildende Strategien (Strategie als Muster). Inhaltliche Aspekte stehen nicht im Zentrum, weshalb die Strategie als Positionierung, Perspektive und Spielzug oder List etwas in den Hintergrund tritt. Die Autoren teilen die Ansicht von Saloner et al. (2001, S. 4), wonach eine Strategie das Verständnis über die zentralen Zusammenhänge zwischen Handlungen, dem Kontext und der Performanz (Ergebnissen) einer Organisation widerspiegelt und dazu dient, die verschiedenen Entscheidungsträger der Organisation zu entsprechendem Handeln anzuleiten. Eine Strategie bietet einen abstrakt bleibenden Orientierungsrahmen, auf dessen Basis im Rahmen der Strategieumsetzung konkrete Aktionspläne entwickelt werden. Dieser Orientierungsrahmen darf nicht zu starr sein. Vielmehr bedarf es eines Strategiewandels, der gemäss Thom und Ritz (2008, S. 54) die laufende Überprüfung und allfällige Anpassung der längerfristigen Zielsysteme aufgrund der frühzeitig erkannten Chancen, Gefahren und Risiken umfasst. Wichtig ist zudem, dass sich die Strategie nicht auf die Formulierung von strategischen Zielen beschränkt, sondern auch Realisierungswege aufzeigt (Rüegg-Stürm, 2002, S. 42), die dann tatsächlich beschritten werden.

3.1.2 Strukturen und Prozesse

Unternehmen und Verwaltungseinheiten können als organisierte soziale Systeme verstanden werden, die eine Struktur aufweisen. Zur Struktur und zu den Prozessen gehören auf der eher sichtbaren, materiellen Ebene z.B. Planungsdokumente, Organigramme, Prozesskettenabläufe und Verhaltensvorschriften, die „alle Gegenstand von Interventionen zur Gestaltung eines Wandels sein können“ (Müller-Stewens & Lechner, 2011, S. 467). Beim Struktur- und Prozesswandel geht es darum, dass optimale Abläufe und Strukturen für die Realisierung der Strategie identifiziert und realisiert werden (Hunziker & Deloséa, 2010, S. 133). Gemäss Thom und Ritz (2008, S. 91) ist die Leistungstiefe der staatlichen Tätigkeiten (z.B. Konzentration auf staatliche Kernkompetenzen) und die Binnenmodernisierung (Anpassung der innerbetrieblichen Aufbau- und Ablauforganisation) betroffen.

Hunziker und Deloséa (2010, S. 134-135) weisen darauf hin, dass es die ideale Organisation nicht gibt. Vielmehr müssen bei der Gestaltung von Strukturen und Prozessen auf verschiedenen Ebenen Spannungsfelder gegeneinander abgewogen werden. Die Systeme und Prozesse sind situationsadäquat und angemessen flexibel zu gestalten und auf die Strategie auszurichten. Den engen Zusammenhang zwischen dem Strategie- und Struktur- bzw. Prozesswandel beschreiben Thom und Ritz (2008, S. 55) im Zusammenhang mit der neuen Verwaltungsführung wie folgt:

Der Strategiewandel im Rahmen des New Public Management (...) steht in direktem Zusammenhang mit der Aufbau- und Ablauforganisation der öffentlichen Institution. Um durch strategische Führung eine Effektivitätssteigerung herbeiführen zu können, ist es unerlässlich, die Strukturen und Prozesse auf das gesamte Zielsystem auszurichten.

3.1.3 Organisationskultur

Müller-Stewens und Lechner (2011, S. 467) weisen darauf hin, dass die Tiefenstruktur bzw. Unternehmenskultur das *Warum* zur Oberflächenstruktur liefert. Gemäss Bullinger und Stiefel (1997, S. 134) versteht man unter der Unternehmens- oder Organisationskultur die formalen und informalen Regelungen inklusive aller „ungeschriebener Gesetze“, Normen, Werthaltungen und Verhaltensmuster, welche die Zusammenarbeit innerhalb einer Unternehmung oder Organisation prägen. Müller-Stewens und Lechner führen weiter aus, dass sich diese Regelungen in Handlungsstrukturen manifestieren und auf grundsätzlichen kollektiven Werten, Einstellungen, Interessen, Erwartungen und Erfahrungen basieren. „Teilweise sind die Ausprägungen dieser Komponenten so grundsätzlicher Natur, dass man sie als »Weltbilder« betrachten kann, die die Systemmitglieder als nicht mehr reflektierte Basisannahmen ins System einbringen“ (Müller-Stewens & Lechner, 2011, S. 467). Schein (1995, S. 29-34) unterscheidet drei Ebenen der Kultur: die sichtbare Ebene der Artefakte, jene der bekundeten Werte und jene der unbewussten Grundprämissen.

Als Kulturwandel im öffentlichen Sektor bezeichnen Thom und Ritz (2008, S. 77) die Gesamtheit von Werten, Einstellungen und Verhaltensweisen, die sich unter dem Einfluss der wirkungsorientierten Verwaltungsführung verändern. Die Autoren führen in diesem Zusammenhang weiter aus:

Der Kulturwandel kann einerseits als Lernprozess der beteiligten Individuen und damit verbunden der betroffenen staatlichen Institution durch eine gezielte Veränderung der Motivations- und Qualifikationskomponenten betrachtet werden. Andererseits trägt der Kulturwandel zu erhöhter Innovationsfähigkeit auf allen Ebenen des Reformprozesses bei. Nur eine wandlungsfähige und für Innovationen offene Kultur gelangt zu Strategien, die wirkungsvolles staatliches Handeln langfristig sichern (Thom & Ritz, 2008, S. 76).

Damit wird die enge Verbindung zwischen der Strategie und Organisationskultur angesprochen. Der strategische Wandel im öffentlichen Sektor bedarf eines Kulturwandels. Letzterer ist nur erfolgreich, „wenn die kulturprägenden Verantwortungsträger (politische Spitze, oberste Führungskräfte) auf der Basis bisheriger Kulturelemente neue Werte und handlungsleitende Konzepte entwickeln bzw. kommunizieren und vorleben, die den zukünftigen Aufgaben der staatlichen Institution und deren Umsystemveränderungen Rechnung tragen“ (Thom & Ritz, 2008, S. 80).

Zusammenfassend bilden Strategie, Strukturen und Prozesse sowie die Organisationkultur ein Dreieck des strategischen Wandels und dadurch auch der strategischen Führung (Hunziker & Deloséa, 2010, S. 16; Rühli, 1991, S. 17; Thom & Ritz, 2008, S. 51). Dieses Dreieck ist in einen Kontext mit spezifischen Umfeldfaktoren (externe Bedingungsgrössen), relativ stabilen institutionellen Strukturen (institutionelle Bedingungsgrössen) und Persönlichkeitsstrukturen (personelle Bedingungsgrössen) eingebettet (Thom & Ritz, 2008, S. 42). Kirsch et al. (2009, S. 242) beschreiben die Wechselwirkungen zwischen diesen Komponenten wie folgt:

Strategien entstehen vor dem Hintergrund jeweils gegebener Kultur, institutioneller Ordnung und Persönlichkeitsstrukturen; mit ihrem Wirksamwerden schlägt sich die Strategie aber auch auf die Kultur, institutionelle Ordnung und Persönlichkeitsstrukturen nieder. Zugleich werden die verschiedenen Aspekte der Lebenswelt auch durch externe Einflüsse verändert. Veränderungen in den Strategien werden häufig von außen angestoßen, ebenso wie die anderen drei Aspekte nicht selten durch externe Einflüsse verändert werden z.B. durch neue Führungspersönlichkeiten oder durch regulatorische Veränderungen, die zu neuen Institutionen führen.

Die vorliegende Arbeit legt den Fokus auf die strategischen Komponenten des Wandels in der öffentlichen Verwaltung, ohne dabei eng verknüpfte strukturell-prozessuale und kulturelle Elemente ausser Acht zu lassen. Im Zentrum des Interesses steht das strategische Gestaltungs- und Lenkungshandeln, d.h. das strategische Management.

3.2 *Definitionen und Ansätze des strategischen Managements*

3.2.1 Begriff und Merkmale des strategischen Managements

Gemäss der betriebswirtschaftlichen Definition von Jung et al. (2011, S. 6) ist *Management* „zielorientiertes Gestaltungs- und Lenkungshandeln in Betrieben (...). Die Managementaufgabe der Gestaltung und Lenkung schließt die Aufgabe der kontinuierlichen *Entwicklung* des Unternehmens durch die Gestaltung und Lenkung von Entwicklungspotenzial und -prozessen mit ein“. Während sich ‚Führung‘ in seiner Kernbedeutung eher auf die direkte Menschenführung bezieht, geht es im Management schlussendlich um die Gestaltung, Lenkung und Entwicklung von Organisationen (Ulrich, 1984, S. 110 und 113-122).

Strategisches Management als Forschungs- und Lehrgebiet kam in den 1960er-Jahren in den USA auf. Zu Beginn stand die strategische Planung im Fokus (Welge & Al-Laham, 2012, S. 15 und 30). Gemäss Bryson (2010, S. 256) ist strategische Planung eine disziplinierte Anstrengung, um fundamentale Entscheidungen und Handlungen herbeizuführen, welche ausmachen und anleiten, was eine Organisation ist, was sie tut und warum sie es tut. Auch im öffentlichen Sektor kam es damals in zahlreichen Industriestaaten zu einer regelrechten Planungseuphorie, doch die anspruchsvollen Planungssysteme liessen sich häufig nicht erfolgreich umsetzen (Schedler & Siegel, 2005, S. 15). Beeinflusst durch solche Erfahrungen entwickelte sich in den 80er-Jahren erste Ansätze des strategischen Managements, welche die strategische Planung um Aspekte der Strategieimplementierung und der strategischen Kontrolle ergänzen (Raps, 2008, S. 18).

Im Verwaltungskontext existieren zahlreiche Definitionen von strategischem Management. Anhang 1 beinhaltet eine Auswahl aus dem internationalen Umfeld. In der Schweiz erfolgten die ersten verwaltungsspezifischen Definitionen in enger Anlehnung an das St. Galler Ma-

agement Modell von Ulrich, Bleicher und Rüegg-Stürm (Haldemann et al., 2011, S. 63). Dementsprechend definieren Brühlmeier et al. (2001, S. 43) strategisches Management als:

Gestaltung und Entwicklung der öffentlichen Institution, die sich über formalisierte Strategien, Strukturen und Potenziale wie auch über eine nicht formalisierte Kultur definiert. (...) Strategie bedeutet somit, Erfolgspotenziale für eine effiziente und effektive Aufgabenerfüllung zu schaffen, die sowohl die Leistungsfähigkeit als auch die Identität der Verwaltung erfassen.

Schedler und Siegel (2005, S. 20) sowie Proeller (2007, S. 8) verstehen strategisches Management ebenfalls als erfolgreiche Gestaltung der langfristigen Entwicklung der Organisation. Proeller (2007, S. 7) betont dabei das zielorientierte Handeln und positioniert strategisches Management als Ansatz zur strategischen Steuerung:

Unter strategischer Steuerung wird generell ein langfristiges, an Zielen orientiertes Handeln verstanden. Mit strategischer Steuerung soll es der öffentlichen Verwaltung gelingen, aktuelle und zukünftige Herausforderungen und deren Implikationen zu erkennen, sich eine Vorstellung darüber zu machen, wie mit welchen Zielen und Strategien diese Herausforderungen effektiv und effizient zu begegnen ist und das Denken und Handeln der Verwaltung darauf auszurichten. Strategisches Management kann als Methode oder Ansatz zur Bewältigung dieser Herausforderungen und Aufgaben verstanden werden.

Strategisches Management bedeutet also nicht (nur) den Einsatz bestimmter Steuerungsinstrumente und Verfahren, sondern ist als ganzheitlicher und reflexiver Führungsansatz zu verstehen (Schedler & Siegel, 2005, S. 20 und 100).

Strategisches Management in der öffentlichen Verwaltung ist auch immer Management der Verwaltungserneuerung. Gemäss Proeller (2007, S. 9) stellt das Management des strategischen Wandels den eigentlichen Kern des strategischen Managements dar. Schedler und Siegel (2005, S. 23) beschreiben den Zusammenhang zwischen strategischem Management und dem angestrebten nachhaltigen Wandel in der öffentlichen Verwaltung sowie die damit verbundenen Herausforderungen wie folgt:

Das Dilemma der Verwaltung besteht (...) in der Notwendigkeit, mit beschränkten Mitteln (...) komplexe Probleme lösen zu müssen. Veränderung ist allgegenwärtig. Sie vollzieht sich verwaltungstypisch inkrementalistisch, also in kleinen Schritten, was angesichts der Ungewissheit der Zukunft und der Mehrdeutigkeit der Gegenwart auch angemessen ist. Andererseits wird erwartet, dass die Verwaltung zukünftige Probleme antizipiert und löst, bevor sie sich soweit ausdehnen, dass sie praktisch unlösbar werden. Strategisches Management bezieht sich in diesem Zusammenhang auf die Forderung nach Langfristigkeit und Nachhaltigkeit des Verwaltungshandelns.

Die grössten Herausforderungen des strategischen Managements sind gemäss Müller-Stewens und Lechner (2011, S. 19-21) die Unsicherheit von Zukunftsprognosen, die Vielfalt und Komplexität von Ereignissen in der Gegenwart und die Mehrdeutigkeit dieser Ereignisse aufgrund unterschiedlicher Interessen der beteiligten Akteure. Die erwähnten Autoren ziehen daraus den Schluss, dass es beim strategischen Management um eine geplante Evolution, eine spezifische Denkhaltung und einen fortlaufenden, kollektiven Lernprozess gehen muss. In

Anlehnung an Müller-Stewens und Lechner verstehen Schedler und Siegel (2005, S. 17-20) sowie Proeller (2007, S. 8-9) strategisches Management in der öffentlichen Verwaltung als Gestaltung der Entwicklung einer Organisation durch:

1. Geplante Evolution: Unter geplanter Evolution verstehen Kirsch et al. (2009, S. 177-190) den Mittelweg zwischen den beiden Extrempositionen der synoptischen Totalplanung und dem Inkrementalismus, d.h. der ungeplanten Entwicklung in kleinen Schritten durch wechselseitige Abstimmungsprozesse aller beteiligten Akteure nach dem Prinzip des „Muddling Through“ („Durchwursteln“) nach Lindblom (1965, S. 4). Die geplante Evolution eines Systems als Ausdruck eines gemässigten Voluntarismus vollzieht sich in einer Folge von Schritten:

Jeder einzelne Schritt knüpft am Status quo an und schafft »Tatsachen«, die den Status quo der nachfolgenden Schritte prägen. (...) Die einzelnen Schritte entspringen jedoch nicht einer reinen Anpassung an die akuten Ereignisse, mit denen das Unternehmen konfrontiert ist. Sie werden auch – und dies entspricht der deduktiven Seite – durch eine konzeptionelle Gesamtsicht gesteuert. Mit jedem Schritt werden dabei Erfahrungen gewonnen, die zu einer Modifikation und Konkretisierung der konzeptionellen Gesamtsicht führen. Diese steht jedoch auch unter dem Einfluss neuer »Ideen«, die ebenfalls Impulse für eine Überarbeitung und Änderung der konzeptionellen Gesamtsicht geben (Kirsch et al., 2009, S. 183).

„Mit geplanter Evolution wird zum einen der Erkenntnis Rechnung getragen, dass sich Entscheidungen und Veränderungen in Organisationen selten sprunghaft entwickeln, sondern oft inkrementalistisch verlaufen. Dennoch sieht man Strategie und strategisches Management als etwas Gestaltbares, das sich nicht einfach zufällig ergibt“ (Proeller, 2007, S. 8).

2. Eine spezifische Denkhaltung: „Im Mittelpunkt des strategischen Managements steht (...) die Art und Weise, wie über die Entwicklung der Verwaltung (nach-)gedacht und wie entsprechend gehandelt wird. Das bezieht sich sowohl auf ganzheitliches und vernetztes Denken und Handeln (vgl. Gomez/Probst 1999) in der Verwaltung als auch auf die Konsistenz von Reflexion, Absichten und tatsächlichem, alltäglichem Handeln und Entscheiden“ (Schedler & Siegel, 2005, S. 18).

3. Bewusstmachung von strategischem Denken und Handeln: „Strategisches Denken und Handeln bedarf einer bewussten Auseinandersetzung über die beabsichtigte Entwicklung der Verwaltung und der dafür zu realisierenden Maßnahmen“ (Schedler & Siegel, 2005, S. 19). Proeller (2007, S. 8-9) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es im Kontext der öffentlichen Verwaltung unterschiedliche und zum Teil widersprüchliche Handlungslogiken gibt, z.B. jene der Politik und der betrieblichen Verwaltungsführung. Diese unterschiedlichen Rationalitäten müssen transparent gemacht werden.

4. Einen kollektiven Lernprozess: Beim strategischen Management geht es darum, einen kollektiven Lernprozess systematisch zu initiieren und dessen Ergebnisse in das alltägliche Verwaltungshandeln zu integrieren. In einem fortlaufenden Prozess werden Ideen entwickelt,

geprüft und weiterentwickelt oder verworfen (Proeller, 2007, S. 9). Es geht also um die Entwicklung der Verwaltung als lernende Organisation³⁵.

5. Die Schaffung und Sicherung von Erfolgspotenzialen: Im strategischen Management geht es letztlich darum, Erfolgspotenziale zu nutzen. Die Frage nach dem Erfolg und den entsprechenden Potenzialen der öffentlichen Verwaltung ist nicht leicht zu beantworten. Gerade deshalb kommt dem strategischen Management in der öffentlichen Verwaltung eine hohe Bedeutung zu (Schedler & Siegel, 2005, S. 19).

Zusammenfassend wird strategisches Management in der vorliegenden Arbeit in Anlehnung an Proeller (2007, S. 9) sowie Schedler und Siegel (2005, S. 20) als nicht vollständig steuerbare, aber massgeblich beeinflussbare Gestaltung der langfristigen, erfolgsorientierten Entwicklung von Organisationen der öffentlichen Verwaltung verstanden.

3.2.2 Ansätze des strategischen Managements

Die Vielfalt an Ansätzen zum strategischen Management ist gross. Strategisches Management ist aufgrund seiner Komplexität und Vielschichtigkeit von multi- und interdisziplinärem Interesse³⁶. Gemäss Welge und Al-Laham (2012, S. 25) hat das Fehlen eines originären, forschungsleitenden und allgemein anerkannten Paradigmas zu einer Vielzahl von Forschungsbemühungen unterschiedlicher Qualität geführt, deren Integration bisher noch nicht erfolgt ist. Mintzberg et al. (2012, S. 41-474) unterscheiden in diesem Zusammenhang zehn unterschiedliche Denkschulen³⁷. Zur groben Systematisierung können eher präskriptive oder deskriptive Ansätze unterschieden werden.

Präskriptive Modelle machen Aussagen dazu, wie strategisches Management sein sollte, geben also normative Gestaltungsempfehlungen an die Unternehmensführung ab (Müller-Stewens & Lechner, 2011, S. 59). Prägend war der an der Harvard Business School entwickelte Ansatz von Learned et al. (1965, S. 620), der den Strategieprozess in die Phasen der Strategieformulierung und Strategieimplementierung unterteilt und diesen Teilkomplexen Aktivitäten und Einflussgrössen zuordnet. Der Strategieformulierung liegen die Identifizierung von Chancen und Risiken der Unternehmensumwelt, die Analyse der unternehmensbezogenen Stärken und Risiken, die Bestimmung von Wertvorstellungen der an der Strategie beteiligten Akteure und die Berücksichtigung der sozialen Verantwortung zugrunde. Zur Stra-

³⁵ „Eine lernende Organisation ist in der Lage, sich beständig zu erneuern, indem sie auf die Bandbreite des Wissens, der Erfahrung und Fähigkeiten der Organisationsmitglieder zurückgreift und auf eine Kultur, die auf Basis eines gemeinsamen Zwecks oder einer Vision gegenseitiges Fragen und Infragestellen fördert“ (Johnson et al., 2011, S. 521).

³⁶ Einen Überblick über betriebswirtschaftlich rational-entscheidungsorientierte, volkswirtschaftlich marktorientierte, mathematische, ökonomisch fundierte ressourcen- und wissensbasierte, organisationsökologische sowie interdisziplinär fundierte systemtheoretische und interpretative Ansätze bietet Welge und Al-Laham (2012, S. 29-158).

³⁷ 1) Gestaltungsschule, 2) Planungsschule, 3) Positionierungsschule, 4) Unternehmerschule, 5) kognitive Schule, 6) Lernschule, 7) Machtschule, 8) Kulturschule, 9) Umfeldschule, 10) Konfigurationsschule

tegieimplementierung gehören die Anpassung von Strukturen, Prozessen und Systemen der Unternehmung sowie die Gestaltung von verhaltensbezogenen Komponenten (Leadership). Dieser Ansatz ist im Laufe der Zeit in diversen Ansätzen der strategischen Planung zunehmend verfeinert und weiterentwickelt worden (Welge & Al-Laham, 2012, S. 41-42).

Die Haltungen von Forschenden gegenüber tendenziell präskriptiven Ansätzen der strategischen Planung sind geteilt. Einige Autoren betonen die Vorteile, wie z.B. dass strategische Planung Organisationen dazu zwingt, ihr Umfeld systematisch zu analysieren, wichtige Informationen sauber aufzubereiten, Optionen systematisch zu analysieren und die Implementierung zu planen (Müller-Stewens & Lechner, 2003, S. 64-65). Mintzberg (1990, S. 180-186) kritisiert die Planungsansätze hingegen hinsichtlich ihrer mangelnden Berücksichtigung empirischer Erkenntnisse und engen Perspektive.

Deskriptive, empirische Studien versuchen, die Bildung von Strategien basierend auf Beobachtungen von aussen zu erklären (Müller-Stewens & Lechner, 2011, S. 59). Sie betonen häufig bottom-up Prozesse (Ideen von unten), Lernprozesse und den inkrementellen Charakter der Strategiebildung. In anderen Worten verstehen sie Strategien häufiger als Muster (und nicht als Plan). Sie versuchen diese Muster zu erklären und gehen dabei davon aus, dass Strategien in sozio-politischen Prozessen und vielen kleinen Schritten entstehen.

Als Beispiele seien hier die Modelle von Mintzberg und Quinn genannt: In seinem Graswurzel-Modell vergleicht Mintzberg (2000, S. 287) die Entstehung von emergenten Strategien mit dem Wachsen von Gräsern in einem Garten; sowohl Gräser als auch strategische Ideen wachsen von unten nach oben und bilden schlussendlich ein charakteristisches Muster. Gemäss Quinn (1980, S. 16-17) entstehen schlussendlich realisierte Strategien, indem von unten angestossene logische und inkrementelle Prozesse durch das Top-Management analysiert, gebündelt und in Richtung einer zentralen Strategie gelenkt werden. Diesen Vorgang bezeichnet Quinn als logischen Inkrementalismus. Ein Überblick über weitere deskriptive Modelle bietet Welge und Al-Laham (2012, S. 66-73).

Zu den Vorteilen deskriptiv-empirischer Arbeiten zählen deren konzeptionelle Offenheit, das Aufzeigen der Grenzen rein rational orientierter Ansätze sowie die Betonung wichtiger kultureller, politischer, kommunikations- und lernorientierter Aspekte des strategischen Managements (Welge & Al-Laham, 2012, S. 21 und 39). Wichtig ist beispielsweise die Erkenntnis, „dass das Management die Aufmerksamkeit nicht nur auf die formale Planungs- und Strategiearbeit zu richten hat, sondern auch für weichere, unspezifischere Phänomene – wie z.B. emergente, sich herausbildende Strategiemuster – offen bleiben sollte“ (Welge & Al-Laham, 2012, S. 21).

Dementsprechend propagieren moderne Planungsansätze eine gezielte Nutzung von Themen und Ideen, die aus dem mittleren Management, der Mitarbeiterschaft oder von externen Anspruchsgruppen stammen. Gemäss Bryson (2011, S. 23-24) soll beispielsweise bei Strategieentwicklungsvorhaben im öffentlichen Sektor zuerst eine induktive Diskussion von „Issues“

und Ideen stattfinden, die in eine konsensuale politische Entscheidungsfindung mündet. Anschliessend können innerhalb des vorgegebenen Rahmens Ziele, Programme und Aktionen auf eine grösstenteils rational-deduktive Art und Weise abgeleitet werden.

Die vorliegende Arbeit ist anwendungsorientiert und bezweckt die Identifizierung von Gestaltungsempfehlungen zum strategischen Management. Trotz dieses letztlich tendenziell präskriptiven Anspruchs soll sich die Arbeit Erkenntnissen aus der deskriptiven Strategieforschung nicht verschliessen. Die Autoren teilen vielmehr die Ansicht von Schedler und Siegel (2005, S. 20), dass es bei einer anwendungsorientierten Forschung, die auf praxisrelevante Empfehlungen nicht verzichten möchte, darum gehen muss, „diese Empfehlungen (oder besser Anregungen) möglichst »informiert« zu entwickeln. Dazu sind Erkenntnisse der empirischen Strategieforschung nicht nur zur Kenntnis zu nehmen, sondern vielmehr zur Grundlage der Konzeptentwicklung zu machen“ (Schedler & Siegel, S. 20).

In der empirischen Forschung zum strategischen Management können zwei Strömungen unterschieden werden. Die *Strategieinhaltsforschung* beschäftigt sich primär mit inhaltlichen Aspekten des strategischen Managements, d.h. mit der Frage, was eine Unternehmung oder Verwaltungsorganisation in Bezug auf die Strategie entscheidet und inwiefern diese Entscheidungen zum Erfolg beitragen. Die *Strategieprozessforschung* geht hingegen der Frage nach, wie effektive Strategien gebildet, beurteilt und implementiert werden, d.h. wie in Unternehmungen und Verwaltungsorganisationen Entscheidungen getroffen und durchgesetzt werden (Chakravarthy & Doz, 1992, S. 5; Knyphausen-Aufsess, 1995, S. 38).

Innerhalb der Strategieprozessforschung kann weiter zwischen Arbeiten zu strategischen Entscheidungsprozessen und zu strategischen Veränderungsprozessen unterschieden werden (Chakravarthy & Doz, 1992, S. 5; Dess & Lumpkin, 2006, S. 4-6; Welge & Al-Laham, 2012, S. 159-160). Vertreterinnen und Vertreter der ersten Strömung verstehen *Strategieprozesse als eine Abfolge strategischer Entscheidungen* (Welge & Al-Laham, 2012, S. 160). Unterschieden wird zwischen Forschungsarbeiten, die sich mit der begrenzten Rationalität³⁸, der formalen Struktur³⁹, Typologien⁴⁰ oder der Kontingenz⁴¹ von Entscheidungsprozessen auseinandersetzen (Welge & Al-Laham, 2012, S. 169-174). Vertreterinnen und Vertreter⁴² der zweiten Strömung, der sogenannten *Strategic Change Forschung*, „interpretieren Strategieprozesse als „politische Prozesse“, d.h. als Prozesse, die durch Macht, Konflikt und Verhandlungen geprägt sind“ (Welge & Al-Laham, 2012, S. 160). Gemäss Pettigrew (1987, S. 5-6)

³⁸ z.B. Simon (1987, S. 241-260) zur begrenzten Informationsverarbeitungskapazität des Menschen; Cyert und March (1963) zum Fehlen endgültiger Problemlösungen in Koalitionsverhandlungen; Cohen et al. (1990, S. 329-372) zum Papierkorb- oder Carbage Can Modell der Entscheidung

³⁹ z.B. Witte et al. (1988) zu komplexen Entscheidungsprozessen, die nicht nach dem klassischen Phasenschema ablaufen

⁴⁰ z.B. Nutt (1984, S. 414-450)

⁴¹ z.B. Paine und Anderson (1977, S. 147-158): Matrix der „perzipierte Notwendigkeit des strategischen Wandels“ und „perzipierte Umweltunsicherheit“. Bei grosser Umweltstabilität und geringer Änderungsnotwendigkeit erscheint ein inkrementaler Strategieprozess sinnvoller.

⁴² z.B. Greiner (1972)

beinhaltet der in der Strategic Change Forschung verwendete konzeptionelle Bezugsrahmen drei interagierende Variablengruppen, nämlich den Inhalt der gewählten Strategie, den Managementprozess des Wandels und den Kontext, in dem dieser Wandel abläuft. Der externe Kontext besteht aus ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Einflussgrößen der Makroumwelt, der interne Kontext aus den Strukturen, der Unternehmenskultur und mikropolitischen Prozessen innerhalb der Organisation. Zum Wandlungsprozess gehören die Handlungen, Reaktionen und Interaktionen der beteiligten Akteure, die darauf abzielen, die Organisation von ihrem aktuellen zu ihrem zukünftigen Zustand zu führen.

Die vorliegende Arbeit ordnet sich in die Strategieprozessforschung ein. Ihr Bezugsrahmen (vgl. Abbildung 1) beinhaltet die oben aufgeführten Kontextvariablen der Strategic Change Ansätze. Aufgrund der Besonderheiten des strategischen Managements im öffentlichen Sektor soll sich die Arbeit auf einen verwaltungsspezifischen Ansatz stützen. Im Zuge der Bewegung des NPM sind verschiedene prozessorientierte Ansätze des strategischen Managements in der öffentlichen Verwaltung entwickelt worden. Weit verbreitet ist das Modell des zehnphasigen Strategiewandelzyklus nach Bryson⁴³ (2011, S. 43-66). Ebenfalls einflussreich ist der Strategiezyklusansatz von Nutt und Backoff (1992, S. 216), der einen Regelkreis mit sechs Phasen beschreibt. Ähnliche Zyklusmodelle finden sich auch in der deutschsprachigen Literatur, beispielsweise beim strategischen Steuerungskreislauf der Bertelsmann Stiftung (Pröhl, 2001, S. 7), beim 10-Schritte-Management-Zyklus nach Hunziker und Deloséa (2010, S. 18-21) oder beim Strategieentwicklungsprozess nach Sander und Bauer (2011, S. 19-26).

Zu den Vorteilen der Zyklusmodelle gehören deren Übersichtlichkeit, klare Struktur und einfache Anwendbarkeit. Wie Schedler und Siegel (2005, S. 46) richtig festhalten, überdeckt jedoch diese Anschaulichkeit, dass die Management- und Steuerungsprozesse in der Realität oft weder regelmässig noch in geschlossenen Kreisläufen ablaufen. Weitere Kritikpunkte sind die unzureichende Beachtung der Herausforderung der Strategieimplementierung, die z.T. ungenügende Berücksichtigung emergierender Strategien und die Gefahr der Fehlinterpretation, dass die Prozesse ausschliesslich top-down erfolgen würden (Schedler & Siegel, 2005, S. 46-47).

Die Autoren der vorliegenden Arbeit gehen davon aus, dass strategisches Management zu einem erfolgsorientierten strategischen Wandel führt, der von organisationsinternen und -externen Faktoren beeinflusst wird. Zur Auswahl eines Konzeptes des strategischen Managements wurden die oben erwähnten Ansätze in Betracht gezogen. Die Wahl fiel auf den Ansatz von Schedler und Siegel (2005, S. 89-222), der nicht nur den Strategieprozess, sondern alle zentralen Elemente des strategischen Managements umfasst und diese mit dem strategischen Wandel in der öffentlichen Verwaltung in Beziehung setzt.

⁴³ Phasen des Zyklusmodell nach Bryson (2011, S. 44-45): 1. Initiierung und Abschluss einer Eingangsvereinbarung, 2. Klärung des Auftrags, 3. Klärung von Mission und Werten, 4. Durchführung einer SWOT-Analyse, 5. Identifikation strategischer Themen, 6. Strategieformulierung, 7. Prüfung, Anpassung und Verabschiedung von Strategie und Plan, 8. Entwicklung einer effektiven Vision, 9. Implementierung, 10. Überprüfung der Strategien und des Planungsprozesses

3.3 *Ansatz des strategischen Managements in der öffentlichen Verwaltung nach Schedler und Siegel*

3.3.1 Einordnung und Überblick

Gemäss Schedler und Siegel (2005, S. 100-101) kann strategisches Management nur verstanden werden, wenn seine grundlegenden, interagierenden Elemente – *Inhalte, Akteure, Prozesse und Instrumente* – einzeln und integral betrachtet werden. Es wird davon ausgegangen, dass durch die bewusste Ausgestaltung und Abstimmung dieser Elemente der strategische Wandel – d.h. die langfristige und erfolgsorientierte Entwicklung der betrachteten Verwaltungsorganisation – beeinflusst wird. Proeller (2007, S. 4) betont, dass sich diese strategische Steuerung in Form eines kollektiven Lernprozesses vollziehe und der strategische Wandel demzufolge im Sinne einer geplanten Evolution beeinflussbar, aber nicht vollständig plan- oder steuerbar sei. „Letztlich ist der strategische Wandel darauf gerichtet, grundlegende *Fähigkeiten* der Organisation zu entwickeln und im Sinne vorgegebener und selbst zu entwickelnder *Erfolgsmaßstäbe* (v.a. im Sinne von Wirksamkeit, Legitimität, Effizienz und Rechtmäßigkeit) zu nutzen“ (Schedler & Siegel, 2005, S. 101). Zu den angestrebten Fähigkeiten gehören die Innovationsfähigkeit, Lernfähigkeit und Problemlösungsfähigkeit.

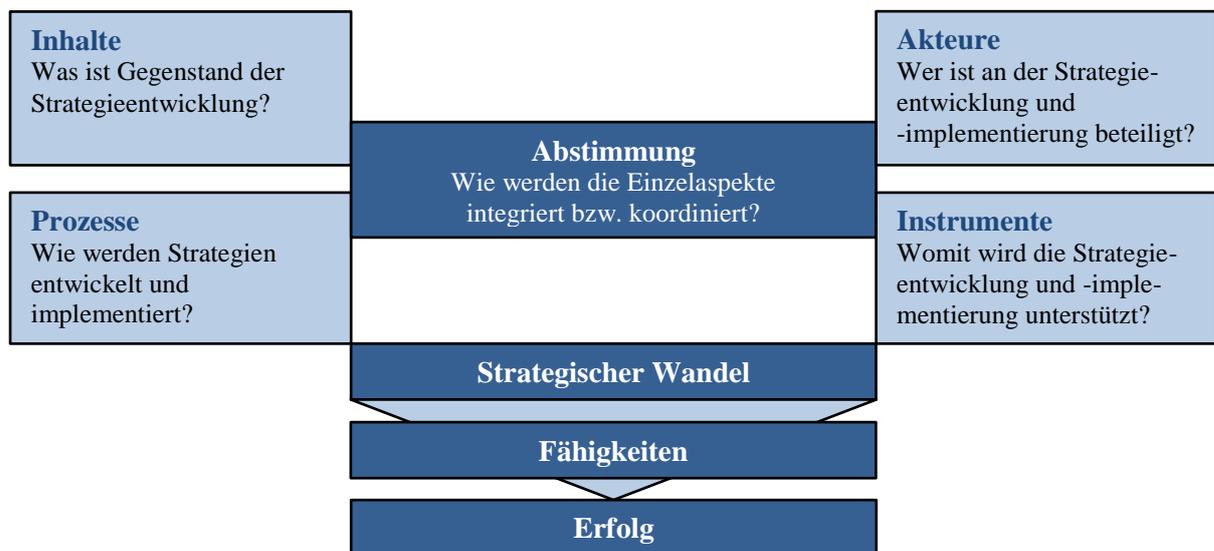


Abbildung 5: Konzeption des strategischen Managements nach Schedler und Siegel (Darstellung in Anlehnung an Bertelsmann Stiftung in Proeller, 2007, S. 10, Fragestellungen durch Verfasser angepasst)

Im Folgenden wird auf die in Abbildung 5 dargestellten Elemente eingegangen.

3.3.2 Inhalte des strategischen Managements

Zur inhaltlichen Dimension des strategischen Managements gehört dessen Gegenstand, d.h. die Frage nach dem *Was* steht im Vordergrund. Schedler und Siegel (2005, S. 105-125) unterscheiden zwischen strategischen Themenfeldern, Zielen und Strategien. Das Zusammenspiel

und die Wechselwirkungen dieser drei inhaltlichen Komponenten können je nach Konzeption des strategischen Managements variieren.

Strategische Themen „grenzen den Gegenstand, das Objekt des strategischen Handelns ein und konzentrieren es auf bestimmte Schwerpunkte (...). Die Auswahl resultiert in einer Themenagenda, deren Bestimmung und inhaltliche Ausgestaltung Gegenstand des Strategieprozesses ist“ (Schedler & Siegel, 2005, S. 106). Strategische Themenfelder können direkt definiert oder aus Zielen, Visionen oder kategorisierten Handlungsoptionen abgeleitet werden (Bryson, 2011, S. 194-204). Die Themen sind i.d.R. konfliktträchtig und müssen deshalb auf eine konstruktive Art und Weise diskutiert werden (Bryson, 2011, S. 186).

Strategische Ziele dienen der strategischen Ausrichtung der Organisation und der Erfolgserfassung. Insbesondere in der öffentlichen Verwaltung sind nicht nur kostenorientierte, sondern auch politische, administrative und rechtliche Erfolgsziele zu berücksichtigen. Unterschieden wird zwischen Zielen der Politik für die Verwaltung und Zielsetzungen der Verwaltung. Der Zielsetzungsprozess kann hierarchisch (die Politik gibt der Verwaltung die Ziele vor), kooperativ (Politik und Verwaltung vereinbaren die Ziele gemeinsam) oder quasi-autonom (Verwaltung definiert die Ziele und lässt sie durch die Politik absegnen) erfolgen. Die Definition von klaren und verbindlichen Zielen ist insbesondere in der öffentlichen Verwaltung häufig eine Herausforderung. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Erwartungen an Politik und Verwaltung widersprüchlich sind und breite, Anspruchsgruppen einbeziehende Zielentwicklungsprozesse häufig zu vagen Zielen führen, da man es allen recht zu machen versucht (Schedler & Siegel, 2005, S. 112-113 und S. 127).

Strategien bilden den Kern des strategischen Managements (Schedler & Siegel, 2005, S. 115). Pullen (1994, S. 11) schreibt, dass eine gute Strategie auf den zentralen Aufgaben der Organisation aufbaut, zur Erreichung der gesetzlich festgelegten Ziele beiträgt, den Auftrag bzw. die Mission mit dem Rechtssystem verbindet, grössere Autonomie ermöglicht, eine Zusammenarbeit mit den Anspruchsgruppen anstrebt, integral und vollständig ist, sich auf die Umwelt der Behörde einlässt, anpassungsfähig ist und Chancen nutzt, mit dem Lebenszyklus konsistent ist (wenn langfristig), leicht umgesetzt werden kann (wenn kurzfristig) und sofern möglich Hebelwirkung besitzt.

Schedler und Siegel (2005, S. 126) weisen darauf hin, dass zur inhaltlichen Dimension des strategischen Managements zwangsläufig eine Beschäftigung mit den Erfolgsmassstäben und den entsprechenden Verbesserungspotentialen gehört. Als Erfolgskriterien der öffentlichen Verwaltung definieren sie die die Legalität⁴⁴, die Legitimität⁴⁵, die Effektivität⁴⁶ und die Effi-

⁴⁴ Unter „Legalität“ wird das für die bürokratische Organisation im Sinne Max Webers typische Prinzip der Rechtmässigkeit verstanden. Im Rahmen des NPM wird hinterfragt, ob dieses Prinzip als einziger bzw. bedeutendster Erfolgsmassstab dienen kann (Schedler & Siegel, 2005, S. 96).

⁴⁵ Bei der „Legitimität“ geht es in erster Linie um die Rechtfertigung oder Akzeptanz gegenüber den Anspruchs- und Interessensgruppen und letztendlich gegenüber der Gesellschaft (Schedler & Siegel, 2005, S. 97).

zienz⁴⁷ des Verwaltungshandelns. Die Zweckbestimmung einer öffentlichen Organisation muss gemäss Moore (1995, S. 22) immer „publicly valuable“, d.h. von öffentlichem Wert, politisch und rechtlich abgesichert sowie administrativ und operativ machbar sein.

3.3.3 Akteure des strategischen Managements

Zu den Akteuren zählen die im Strategieprozess handelnden und beteiligten Organisationen, Gruppen und Individuen, d.h. u.a. politische Akteure, Führungskräfte und Mitarbeitende der Verwaltung sowie sonstige Anspruchsgruppen (Proeller, 2007, S. 9). Gemäss Schedler und Siegel (2005, S. 132-133) sind die wichtigsten Akteure des strategischen Managements die Führungskräfte in der Verwaltung, welche die zentrale Verantwortung für die Strategieprozesse, -inhalte und -instrumente tragen. Unterschieden wird zwischen der Verwaltungsspitze (Mitglieder der Exekutive), der Leitung der dezentralen Organisationseinheiten und Projekt-, Gruppen- oder Prozessverantwortlichen: Die *Mitglieder der Exekutive* (Bundesrat, Regierungsrat oder Gemeinderat) treffen grundlegende Entscheidungen und steuern Strategieprozesse mit Blick auf das gesamte Gemeinwesen. Der Exekutive kommt die Übersetzungsfunktion zwischen der politischen und Management-Rationalität zu (Schedler & Proeller, 2011, S. 68-71). Die *Manager der dezentralen Verwaltungseinheiten*, d. h. die Polizeikommandantinnen und -kommandanten, sind insbesondere verantwortlich für die Strategieentwicklung und deren funktionelle Integration in ihrem Bereich. „Sie stehen dabei vor der Herausforderung, den Anforderungen der Verwaltungsspitze und damit der Gesamtstrategie der Verwaltung gerecht werden zu müssen und die Konsistenz von beabsichtigten Strategien einerseits und operativem Management und emergenten Strategien andererseits zu erreichen“ (Schedler & Siegel, 2005, S. 132). Auf der Ebene der *Projekt-, Gruppen- und Prozessverantwortlichen* besteht die unmittelbare Verbindung zum operativen Geschäft.

Strategisches Management kann als Aufgabe der Politik, als gemeinsame Aufgaben von Politik und Verwaltung oder als Aufgabe der Verwaltung verstanden werden (Schedler & Siegel, 2005, S. 136): Buschor (1993, S. 17) sieht die strategische Führung in erster Linie als *Aufgabe der Politik*. Er geht davon aus, dass die Regierungsmitglieder strategische Entscheide fällen und dabei von den Departementssekretariaten unterstützt würden. Operative Kompetenzen würden an die Amtsdirektorinnen und -direktoren oder die Dienststellenleitenden delegiert. Thom und Ritz (2008, S. 47) sehen strategische Führung als *gemeinsame Aufgabe der Politik und Verwaltung*. Sie ordnen dem Parlament die Steuerung der langfristigen Wirkungen sowie die entsprechende Rechtsetzungs- und Oberaufsichtskompetenz zu. Zu den Kernaufgaben der Regierung gehören die Informationsanalyse, die gesamtstaatliche, strategische Zielbildung bzw. Wirkungsfestlegung, die Planung und Überwachung der erwarteten Wirkungen und die

⁴⁶ Bei der „Effektivität“ geht es um den tatsächlichen Erreichungsgrad politisch erwünschter Sachziele. Hierzu gilt es, die Wirkung (Outcome) von Massnahmen zu erfassen und sie mit den ursprünglichen Zielen zu vergleichen (Promberger et al., 2005, S. 19).

⁴⁷ Der Begriff „Effizienz“ bezeichnet die Produktivität eines Leistungsprozesses; das Ergebnis (Output) wird den eingesetzten Ressourcen (Input) gegenübergestellt (Neisser & Hammerschmid, 1998, S. 567).

politische Informationsverantwortung gegenüber den Anspruchsgruppen (Grünenfelder, 1997, S. 45-69). Für die Strategiefindung zur längerfristigen Staatsführung sind somit die Legislative und Exekutive gemeinsam zuständig. Weiter ordnen Thom und Ritz (2008, S. 48) den Amtsdirektorinnen und -direktoren, und folglich auch den Polizeikommandantinnen und -kommandanten, eine betriebliche Strategieverantwortung zu. Die Führungskräfte von Institutionen der öffentlichen Verwaltung tragen somit – neben der Ergebnis-, Organisations-, Mitarbeiterförderungs-, Finanz- und Informationsverantwortung (vgl. Thom, 1990, S. 9) – auch eine betriebliche Strategie- und Zielfindungsverantwortung für ihr Amt bzw. ihr Polizeikorps. Im politischen und betrieblichen Planungs- und Steuerungskonzept nach Haldemann et al. (2011, S. 170) werden die Strategieentwicklung und -implementierung gänzlich auf der betrieblichen Ebene angesiedelt und somit als *Aufgabe der betrieblichen Verwaltungsführung* angesehen. Die Autoren der vorliegenden Arbeit teilen die Auffassung von Thom und Ritz, dass die strategische Steuerung im schweizerischen politisch-administrativen System eine geteilte Aufgabe der Politik (insbesondere der Exekutive) und der Verwaltung darstellt.

Die Möglichkeiten der strategischen Einflussnahme der Verwaltung sind in den letzten Jahren im Rahmen der neuen Verwaltungsführung tendenziell gestärkt worden. Für den schweizerischen Kontext hält Proeller (2007, S. 5) fest, dass das strategische Management mit dem in der Eidgenössischen Bundesverwaltung eingeführten Steuerungsmodell FLAG (Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget) stark dezentralisiert ist und die strategische Steuerung dadurch weitgehend auf Ebene der Bundesämter angesiedelt ist. Auch auf der kantonalen und kommunalen Ebene sind in den letzten Jahren neue Modelle der wirkungs- und leistungsorientierten Verwaltungsführung eingeführt worden, welche den Verwaltungseinheiten mehr Autonomie zugestehen. Die neuen Ansätze der Verwaltungsführung sind mit einer gewissen Verselbständigung der Ämter und Polizeiorganisationen einhergegangen. „Je selbständiger eine Verwaltungseinheit ist, umso wichtiger wird es für sie, sich eine eigene Strategie zu geben (...), wie sie ihren Leistungsauftrag erfüllen kann“ (Schedler & Proeller, 2011, S. 115).

3.3.4 Prozesse des strategischen Managements

Die Prozesssicht bezieht sich auf die Frage, *wie* Strategien entwickelt und umgesetzt werden. Strategieprozesse werden typischerweise in die Phasen der Strategieentwicklung, -implementierung und -evaluation unterteilt. In allen drei Phasen laufen Klärungs-, Verständigungs- und Entscheidungsprozesse ab (Schedler & Siegel, 2005, S. 157-160).

Wichtig ist die Unterscheidung zwischen strategischer Rhetorik und strategischem Entscheiden, Handeln und Lernen. Schedler und Siegel (2005, S. 158) schreiben in diesem Zusammenhang:

In der Verwaltung können anspruchsvolle Analysen von Prozessen, Leistungen und Wirkungen vorgenommen werden oder es kann anspruchsvoll geplant werden. Ob das tatsächliche Handeln und Entscheiden in der Verwaltung jedoch kongruent mit den Ergebnissen von Analysen und Plänen ist, kann keineswegs als

selbstverständlich betrachtet werden, sondern muss durch das Management gesteuert werden.

Bryson (2011, S. 2 und 14-15) betont ebenfalls, dass bei strategischen Prozessen das strategische Denken, Handeln und Lernen im Zentrum stehen müssten.

Im Fokus der vorliegenden Arbeit steht die Strategieimplementierung, verstanden als die grundsätzlich auf die Strategieentwicklung aufbauende Phase des strategischen Managementprozesses⁴⁸. Zur Strategieimplementierung sind im privatwirtschaftlichen Kontext verschiedene Vorgehensmodelle entwickelt worden, z.B. jene von Galpin⁴⁹ (1997, S. 17-22), Huber⁵⁰ (1985, S. 126-361), Kolks⁵¹ (1990, S. 257-261), Pearce und Robinson⁵² (2011, S. 263) und Raps⁵³ (2008, S. 82). Für den öffentlichen Sektor entwickelten Bryson et al.⁵⁴ (2011, S. 49-51) den sogenannten „Implementation Cycle“. Ähnlich wie bei den Phasenmodellen zum gesamten strategischen Management unterscheiden diese Implementierungsmodelle i.d.R. eine Planungs-, Umsetzungs- und Kontrollphase. Zum Teil beinhalten sie auch die Anpassung organisatorischer Strukturen, Prozesse und kultureller Elemente sowie die Schaffung der notwendigen Kompetenzen.

In der vorliegenden Arbeit dient das von Haldemann et al. (2011, S. 138-144) weiterentwickelte 6-Phasen-Management-Modell des Strategieprozesses von Kaplan und Norton (2009,

⁴⁸ Im traditionellen Prozess des strategischen Managements wird die Strategieimplementierung als eine der Planung zeitlich nachgeordnete Phase angesehen. In der Praxis sind jedoch Überschneidungen und Rückkopplungen zwischen Strategieentwicklung und -implementierung häufig (Kolks, 1990, S. 90).

⁴⁹ Galpins (1997, S. 17-22) Making-Strategy-Work-Modell unterscheidet die Phasen der Strategiepräzisierung, der Ausrichtung des organisationalen Einflusssystems, die Schaffung der notwendigen Kompetenzen und Verhaltensweisen, die Realisierung und die Evaluation.

⁵⁰ Gemäss Huber (1985, S. 126-361) umfasst der Implementierungsprozess die Anpassung verschiedener Elemente an die Strategie (Unternehmenskultur, Organisationsstruktur, Fähigkeiten der Mitarbeitenden, Führungssysteme) und die Strategiedurchsetzung bestehend aus den Teilschritten der Schaffung von Voraussetzungen, der Umsetzung (Festlegung konkreter Aktionen, Ressourcenallokation), der Realisierung (Realisierung der Massnahmen), der Kontrolle und der Reaktion bzw. Anpassung.

⁵¹ Kolks (1990, S. 257-261) Modell unterscheidet die Teilphasen der Implementierungsplanung (Analyse von Strategie und Unternehmungsumgebung, Formulierung der Implementierungsziele und Bestimmung der notwendigen Implementierungsmassnahmen), der Implementierungsrealisation (Kommunikationsphase, Umsetzungsphase unter der Leitung eines Projektteams), der Einsatzphase (Einweisungs- und Schulungsmassnahmen für das Personal) und der Implementierungskontrolle (Überprüfung des Zielerreichungsgrades, Abweichungsanalyse).

⁵² Pearce und Robinson (2007, S. 289) unterscheiden die Schritte der Übersetzung der Strategie in Richtlinien, Ziele und funktionale Teilstrategien (Operationalisierung der Strategie), die Abstimmung der Organisation, Unternehmenskultur und Führungskräfte mit der Strategie (Institutionalisierung der Strategie) und die Einführung strategischer Kontroll- und Steuerungsmechanismen auf der strategischen und operativen Ebene.

⁵³ Raps (2008, S. 82) unterscheidet zwischen den führungsprozessrelevanten Elementen der Planung (Konkretisierung in bereichsspezifische, taktisch-operative Teilpläne), der Anordnung und Kontrolle und den führungsprozessunabhängigen Elementen der Organisation, Unternehmenskultur, des Personalmanagements und des Controllings.

⁵⁴ Bryson et al. (2011, S. 45-51) unterscheiden 5 Implementierungsphasen bzw. 12 -schritte: (1) Implementierungsbereitschaft beurteilen, (2) sich organisieren: „Leadership“ sicherstellen, Hintergründe, Stärken und Schwächen des strategischen Plan verstehen, Umsetzungsakteure identifizieren, (3) Richtung festlegen: Bedeutung von Vision, Mission, Werten und Strategien für die Implementierung klären, Strategiealternativen analysieren, Performanz-Indikatoren entwickeln, (4) Ressourcen zuteilen, Implementierung strukturieren und Lernprozess ermöglichen: Implementierungsmanagement-Struktur, Strategielandkarte und Aktionsplan erstellen und nutzen, (5) Strategien erhalten, ersetzen oder beenden: Strategiereview.

S. 22) als Orientierungsrahmen. Das Modell eignet sich zur Beantwortung der Fragen der vorliegenden Arbeit, weil es im Unterschied zu den meisten anderen Zyklusmodellen des strategischen Managements den Fokus nicht auf die Strategieentwicklung, sondern auf die Strategieimplementierung legt. Des Weiteren visualisiert es die für die Strategieumsetzung zentrale systematische Verbindung von strategischer und operativer Planung. Die Anpassung des ursprünglichen Modells an die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung basiert auf aktuellen, empirischen Erkenntnissen zum strategischen Management in 13 öffentlichen Verwaltungsorganisationen und Betrieben in der Schweiz.

Die sechs idealtypischen Phasen des Modells sind in Abbildung 6 dargestellt. Die vorliegende Arbeit setzt den Schwerpunkt auf die gelb hinterlegten Phasen der Strategieimplementierung:

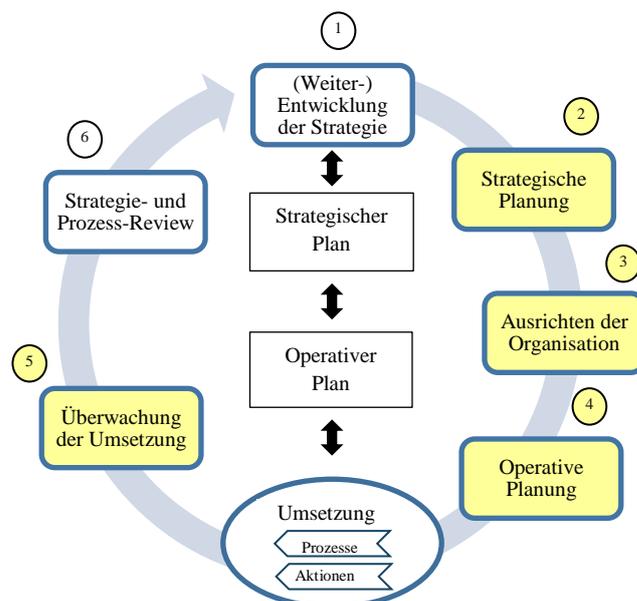


Abbildung 6: 6-Phasen-Management-Modell des Strategieprozesses
(Darstellung in Anlehnung an Haldemann et al., 2011, S. 138,
Ursprungsmodell von Kaplan und Norton, 2009, S. 22)

Nachfolgend werden die sechs Phasen in Anlehnung an Haldemann et al. (2011, S. 39-40 und 138-144) beschrieben.

Phase 1: (Weiter-)entwicklung der Strategie

In dieser Phase werden die strategischen Grundlagen erarbeitet oder weiterentwickelt. Dazu gehören die Klärung von Vision, Mission und Werten (Leitbild), die Durchführung der strategischen Analyse (z.B. SWOT-Analyse⁵⁵) und die Formulierung der neuen oder modifizierten Strategie. Schedler und Siegel (2005, S. 163-168) weisen darauf hin, dass die Reflexions- und Entscheidungsprozesse in dieser Phase zukunftsgerichtet sind und zwischen rationalen⁵⁶, in-

⁵⁵ SWOT ist ein Instrument zur integrierten Betrachtung verschiedener Einflusskräfte. Für eine detaillierte Beschreibung dieses und weiterer Analyseinstrumente wird auf Ziffer 3.3.5 verwiesen.

⁵⁶ „Rationale Entscheidungen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie auf möglichst objektiver Grundlage und unter der Annahme umfassenden Wissens getroffen werden, in dem zur Lösung eines bestimmten Problems (dessen Ursachen und Eigenschaften weitgehend bekannt sind) verschiedene alternative Optionen geprüft und die am meisten Erfolg versprechende ausgewählt wird“ (Schedler & Siegel, 2005, S. 163).

inkrementalistischen⁵⁷ und „Mülleimer“-Entscheidungen⁵⁸ unterschieden werden kann. Es kann nicht grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass Probleme objektiv wahrgenommen und Strategieentscheide neutral und rational gefällt werden; vielmehr handelt es sich dabei um politische Aushandlungsprozesse. Die angestrebte Verständigung über gemeinsame Absichten und Strategien ist aufgrund unterschiedlicher Ansichten und Interessen anspruchsvoll und birgt ein beträchtliches Konfliktpotenzial.

In der Praxis sind die Phasen der Strategieentwicklung und -implementierung nicht klar voneinander zu trennen. Vielmehr führen komplexe Sachverhalte zu Überschneidungen und Rückkoppelungen (Kolks, 1990, S. 90). Riekhof und Offermann (2006, S. 33-38) folgern daraus, dass die Fähigkeit einer Organisation, eine Strategie zu verwirklichen, bereits bei der Strategieentwicklung berücksichtigt werden müsse. Ist eine Strategie unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht realisierbar, sind entweder die entsprechenden Rahmenbedingungen zu schaffen, z.B. in Form von Fähigkeiten, oder die Strategie ist noch vor deren Umsetzung zu stoppen oder anzupassen.

Phase 2: Strategische Planung

Auf der Basis der neu entwickelten oder überarbeiteten Strategie muss deren Operationalisierung und Umsetzung geplant werden. Die Phase der strategischen Planung beinhaltet die Darstellung der strategischen Themen und Ziele (z.B. in Form einer Strategielandkarte), die Auswahl von Messgrößen und Definition von Zielwerten für die nächsten drei bis fünf Jahre, die Auswahl strategischer Initiativen (d.h. strategischer Massnahmen und Programme), die Berechnung der strategischen Ausgaben und die Festlegung der Umsetzungsverantwortlichen.

Phase 3: Ausrichtung der Organisation

In dieser Phase werden alle Strategien der Geschäftsbereiche auf die Dachstrategie ausgerichtet. Die Zielsetzungen der Geschäftsbereiche, Querschnittsabteilungen (Personal, Finanzen, Informatik und Raum) und der Mitarbeitenden sind nachvollziehbar mit der Strategie zu verknüpfen. Zu diesem Zweck kommuniziert die Führung die Mission, die Vision, die Werte und die strategischen Themen und Ziele zielgruppengerecht, umfassend und wiederholt an alle Führungspersonen und Mitarbeitenden. Zielvereinbarungen mit den Geschäftsbereichen und auf die Kernprozesse ausgerichtete Service Level Agreements mit den Querschnittsabteilungen können den Ausrichtungsprozess erleichtern.

⁵⁷ „Inkrementalistische Entscheidungen sind begrenzt rational, weil sie (...) vom Status Quo und bereits praktizierten Problemlösungsmustern ausgehen und insofern nicht alle möglichen, sondern nur einige wenige, von den Entscheidungsträgern als befriedigend (nicht optimal) angesehene Lösung berücksichtigen. Typisch für diese Entscheidungen sind Versuch und Irrtum und damit eine schrittweise Anpassung und Verbesserung der Problemlösung (vgl. Lindblom 1988, Simon 1997)“ (Schedler & Siegel, 2005, S. 163).

⁵⁸ „Mülleimer“-Entscheidungen sind (...) praktisch nicht rational (weder begrenzt noch vollständig), sondern sind durch eher zufällige Konstellationen des Aufeinandertreffens von Problemen, Lösungen, Entscheidungsträgern und -situationen gekennzeichnet (vgl. March 1990)“ (Schedler & Siegel, 2005, S. 163).

Phase 4: Operative Planung

In der vierten Phase werden operative Tätigkeiten anhand strategischer Prioritäten geplant. Die Phase umfasst die Optimierung von (bereichsübergreifenden) Schlüsselprozessen, die Umsatz-, Ressourcen- und Kapazitätsplanung sowie die Finanzplanung und Budgetierung. Es geht um die laufende strategiekonforme Prozessoptimierung und deren Integration in den jährlichen Planungsprozess, die Bereitstellung ausreichend personeller und finanzieller Ressourcen und geeigneter Infrastrukturen, so dass die Projekte und Leistungen gemäss Auftrag und Strategie erbracht werden können.

Phase 5: Überwachung der Umsetzung

In der fünften Phase geht es um die laufende Überprüfung der Strategieimplementierung. Dadurch können bei Bedarf rechtzeitig korrigierende Massnahmen ergriffen werden. Zu diesem Zweck wird die Ergebnis- und Zielerreichung der geplanten Aktionen des strategischen und operativen Plans i.d.R. in vierteljährlich bis monatlich stattfindenden Geschäftsleitungs-sitzungen bzw. in wöchentlich bis täglich durchgeführten operativen Lagebesprechungen diskutiert und bewertet.

Phase 6: Strategie- und Prozessreview

Mit der sechsten Phase wird der idealtypische Kreislauf geschlossen. Die Funktionsfähigkeit der Strategie wird überprüft und die Strategie überarbeitet. Haldemann et al. (2011, S. 139) empfehlen, dies alle drei bis fünf Jahre oder bei grösseren Veränderungen in der externen Umwelt oder innerhalb der Organisation zu tun. Gemäss Schedler und Siegel (2005, S. 174) beinhaltet die Strategieevaluation eine Überprüfung, ob die Strategie (wie beabsichtigt) umgesetzt wurde, ob die mit der Strategie verbundenen Ziele und Wirkungen erreicht wurden, welchen Anpassungs- bzw. Optimierungsbedarf es gibt und was aus der Anwendung der Strategie gelernt werden kann. Schedler und Siegel führen weiter aus, dass Evaluationen dazu dienen könnten, „Muster sich herausbildender Strategien zu erkennen und ggf. nutzbar zu machen“.

Zusätzlich zur alle paar Jahre stattfindenden Evaluation, empfehlen Kaplan und Norton (2009, S. 32) eine zumindest jährlich stattfindende Überprüfung und Aktualisierung der Strategie. Haldemann et al. (2011, S. 143-144) vertreten die Ansicht, dass „eine summarische, jährliche Überprüfung der Prämissen, welche die Basis für die Strategie bildeten“ in der öffentlichen Verwaltung ausreiche. Sie führen weiter aus: „Eine allfällige nötige Weiterentwicklung der Strategie bildet den Beginn des neuen Strategiemanagement-Zyklus. (...) Notwendige Prozessverbesserungen, welche in der jährlichen Managementreview im Rahmen des Qualitätsmanagements festgestellt wurden, können in der Phase „Operative Planung“ detailliert geplant werden“.

Schedler und Siegel (2005, S. 177) weisen darauf hin, dass Strategieprozessmodelle zwar übersichtlich und plausibel sind und der bewussten Gestaltung von Strategieprozessen dienen können. „Sie reduzieren jedoch die diesen Entwicklungen eigene Komplexität und konstruieren unter Umständen eine einfache bzw. vereinfachte Vorstellung“. Proeller (2007, S. 10)

warn in diesem Zusammenhang: „Auch wenn diese Phasen oft idealtypisch als Regelkreis dargestellt werden, darf man in der Realität nicht von geschlossenen Regelsystemen oder auch zyklisch verlaufenden Strategieprozessen ausgehen“. Gemäss Bryson (2011, S. 69) können Strategieprozesse in unterschiedlichen Phasen beginnen. Implementierungsaktivitäten werden z.T. bereits in der Strategieentwicklungsphase eingeleitet⁵⁹. Die Phasen verlaufen zudem nicht immer wie beabsichtigt, sondern z.T. in Sprüngen, mit Rückschritten oder in parallel ablaufenden Phasen. Die Ausgestaltung der Strategieprozesse und die schlussendlich erzielten Resultate können durch Akteure (z.B. durch Veto-Recht gewisser Entscheidungsträger) und durch Strategieinhalte (z.B. Wirkungsneutralisation durch konfliktäre Strategien in unterschiedlichen Themenfeldern) stark beeinflusst werden (Schedler & Siegel, 2005, S. 180-181).

Die Unterscheidung der Strategieprozessphasen erfolgt in der vorliegenden Arbeit in Kenntnis der erwähnten Vorbehalte. Die Autoren erheben keinesfalls den Anspruch, dass diese Phasen in der Realität exakt wie beschrieben ablaufen. Vielmehr dient die gewählte Unterteilung als analytischer Rahmen, nach dem bestimmte Prozessschritte grob kategorisiert werden können.

3.3.5 Instrumente des strategischen Management

Nachfolgend geht es um die Frage, *womit* das strategische Management unterstützt werden kann. In den letzten Jahren sind verschiedene für die öffentliche Verwaltung vielversprechende Instrumente entwickelt worden. Wichtig für den erfolgreichen Einsatz dieser Hilfsmittel ist deren gezielte Auswahl und sinnvolle Kombination (Schedler & Siegel, 2005, S. 183; Thom & Ritz, 2008, S. 59). Schedler und Siegel unterscheiden zwischen Analyse-, Planungs- und Umsetzungsinstrumenten.

Analyseinstrumente:

Analyseinstrumente werden eingesetzt, um Informationen und Wissen zu generieren, die der strategischen Entscheidungsfindung dienen (Schedler & Siegel, 2005, S. 183). Bei der *Organisationsanalyse* werden z.B. Wertschöpfungsketten, Kernkompetenzen, die Organisationskultur und Partner-Konkurrenten-Verhältnisse untersucht (Bovaird, 2009, S. 64-69). Neben dieser internen Analyse ist die *Situations- oder Umweltanalyse* im strategischen Planungsprozess wichtig. Bei der PESTEL-Analyse werden politische (Political), ökonomische (Economic), soziokulturelle (Socio-cultural), technologische (Technological), ökologische (Environmental) und rechtliche (Legal) Entwicklungen hinsichtlich ihrer Eintreffenswahrscheinlichkeit und Auswirkungen analysiert (Bovaird, 2009, S. 86-87).

Die Resultate der Organisations- und PESTEL-Analyse können die Basis für die weit verbreitete *SWOT-Analyse* sein, welche die Innen- und Aussensicht integriert und i.d.R. in Work-

⁵⁹ Pümpin (1992, S. 139) betont in seinem Konzept der strategischen Erfolgspositionen (SEP), dass die Operationalisierung der Strategie – als Teil der Strategieimplementierung – bereits mit der Festlegung des „Orientierungspunktes“, auf den sich die Mitarbeitenden im Alltag ausrichten, beginnt.

shops durchgeführt wird. Aus der Innensicht heraus werden die Stärken (Strengths) und Schwächen (Weaknesses) und aus der Aussensicht die Chancen (Opportunities) und Risiken (Threats) bewertet. Durch den Abgleich der Einflussfaktoren lassen sich anschliessend strategische Themenfelder identifizieren. Die Organisation soll so positioniert werden, dass Chancen und Stärken genutzt und Risiken vermieden bzw. Schwächen behoben werden (vgl. u.a. Bryson, 2011, S. 51-55 und 150-184; Nutt & Backoff, 1992, S. 438; Sander & Bauer, 2011, S. 116-118; Schedler & Siegel, 2005, S. 184-185; Welge & Al-Laham, 2012, S. 18).

Ein weiteres Instrument ist die *Portfolioanalyse* zur analytischen Strukturierung von Produkten oder Tätigkeitsfeldern, z.B. nach den Dimensionen des zukünftigen Bedarfs und der verwaltungsinterne Kompetenzen (vgl. Schedler & Siegel, 2005, S. 186; Thom & Ritz, 2008, S. 60). Auch *Stakeholder-Analysen* können wertvolle Informationen liefern (Bryson, 2011, S. 132-137). Eine häufige Basis für das strategische Management sind ferner *Kennzahlen- und Indikatorensysteme*. Weitere für die strategische Analyse in Frage kommende Instrumente sind das *Benchmarking*⁶⁰, *Evaluationen* und ein leistungsfähiges *Berichtswesen* (Schedler & Siegel, 2005, 188-190).

Planungsinstrumente:

Die konzeptionellen Planungsinstrumente unterstützen die Formulierung, Kommunikation und Verbindlichkeitserklärung von strategischen Absichten und dienen der Entwicklung einer gemeinsamen Zukunftsvorstellung (Schedler & Siegel, 2005, S. 183). In der öffentlichen Verwaltung werden z.T. die strategischen Instrumente der Vision, der Mission und des Leitbilds eingesetzt. Für die mittelfristige strategische Planung und Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung schlagen Brühlmeier et al. (2001, S. 115-119) die Instrumente des Legislaturplans bzw. Schwerpunktprogramms der Regierung und des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans (IAFP) vor.

Sander und Bauer (2011, S. 132-133) umschreiben die klassische Planungsinstrumente der *Vision*, der *Mission* und des *Leitbilds* wie folgt:

Eine Vision ist eine auf die Zukunft gerichtete Leitidee, eine richtungsweisende, normativen Vorstellung eines zentralen Zieles. (...) Im Gegensatz zur Vision ist eine Mission nicht notwendigerweise mit der Annahme einer „besseren“ Zukunft verbunden und kann sich explizit auch auf die Gegenwart beziehen. Die Mission hält den Organisationszweck fest und beschreibt die als wertvoll erachteten Aufgaben. (...) Wird eine Mission schriftlich fixiert und umfassender formuliert, spricht man von einem Leitbild (...).

Das Leitbild beantwortet die zentralen Fragen einer Organisation aus Sicht der Mitarbeitenden, nämlich: „Wer sind wir? Was wollen wir? Wie verhalten wir uns? Das Leitbild fixiert

⁶⁰ Beim Benchmarking werden „anhand bestimmter vereinbarter Kriterien Vergleiche zwischen verschiedenen Einheiten“ durchgeführt. „Auf die Erhebung bestimmter (oft operativer) Kennzahlen folgt der Vergleich und die Ermittlung von Ursachen der Abweichungen zwischen den beteiligten Organisationen. Neben der üblichen Definition von »Best Practice«- Modellen steht dabei der Erfahrungsaustausch und die Ermittlung von Verbesserungspotenzialen im Vordergrund“ (Schedler & Siegel, 2005, S. 188).

den zukünftigen Sollzustand, beschreibt die Unternehmenskultur (Führung, Verhalten, Umgang mit Kunden usw.) und stellt die Orientierung für das strategische Management dar“ (Hieber, 2011, S. 46). Bei der *Szenariotechnik* werden, anstatt einer Zukunftsvision, mehrere Zukunftsbilder basierend auf kritischen Variablen entwickelt (Schedler & Siegel, 2005, S. 191).

Das *Schwerpunktprogramm der Regierung* – auch Legislaturplan, Leitbild der Regierung oder Regierungsrichtlinien genannt – ist die ausformulierte politische Absichtserklärung der Exekutive. Dieses Instrument soll die prioritären Zielsetzungen, politischen Schwerpunkte in ausgewählten Aufgabenbereichen (inkl. Massnahmen), ausformulierten Wirkungsziele, eine Konkretisierung der Massnahmen für die jeweiligen Produktgruppen, eine tabellarische Übersicht über die finanziellen Konsequenzen, einen Gesetzgebungsfahrplan und Angaben zum Berichtsrhythmus und Berichtorgans beinhalten (Brühlmeier et al., 2001, S. 115-118).

Der *Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)* „zeigt die mittelfristige Entwicklung [Hervorhebung durch Verfasser entfernt] der Aufgaben und Finanzen für jeden Aufgabenbereich der Verwaltung. Dabei ist er integriert, d.h. er verbindet die Leistungs- mit der Finanzseite, und flächendeckend, d.h. er beinhaltet alle Aufgaben der Verwaltung“ (Schedler et al., 2010, S. 11). Der IAFP erlaubt eine Ablösung der traditionellen, eher kurzfristigen ressourcen- bzw. inputorientierten Steuerung durch eine mittelfristige, verstärkt leistungs- bzw. outputorientierte Steuerung (Schedler, et. al, 2010, S. 11-14). Schedler und Proeller (2011, S. 163-164) fassen die Inhalte des IAFP in Anlehnung an Brühlmeier et al. (2001, S. 117) wie folgt zusammen:

Der IAFP enthält mindestens folgende Informationen (Brühlmeier et al. 2001):

- die prognostizierte und angestrebte Entwicklung der Aufgaben, d.h. ihrer zentralen Leistungs- und Wirkungsindikatoren, jeweils nach Aufgabenbereichen und Produktgruppen gegliedert;
- die prognostizierte und angestrebte Entwicklung der Finanzen, d.h. der jährlichen Finanzziele;
- die notwendigen Massnahmen zur Korrektur der prognostizierten und zur Erreichung der gewünschten Entwicklung, inkl. Rechtsänderungen, Terminen und Verantwortlichkeiten;
- die zukünftigen Problemfelder und vorhandenen Handlungsspielräume.

Durch die Integration von Aufgaben- und Finanzplanung kann die strategische Führung gestärkt werden. Schedler et al. (2010, Management Summary) schreiben in diesem Zusammenhang:

Durch die Integration von Aufgaben- und Finanzplanung soll ein stärkeres Bewusstsein für strategische Entwicklungen in einem Gemeinwesen entstehen. Pro Aufgabe wird analysiert, wie sich Umfang und Qualität der erwarteten Leistungen in den kommenden vier Jahren voraussichtlich verändern werden, und welche Auswirkungen dies auf die Finanzentwicklung hat. Damit werden verschiedene Ziele erreicht.

- a) Die *Verwaltung* plant die Entwicklung der bevor stehenden vier Jahre systematisch und regelmässig, und sie lernt aus ihrer eigenen Planung. Im Ide-

allfall dient diese Planung als Grundlage für die strategische Führung im Amt.

- b) Die *Exekutive* fokussiert ihre Entscheidungen bewusster auf die mittlere Frist und macht die eigene Planung sowie jene der Verwaltung gegenüber der Öffentlichkeit transparent.
- c) Die *Legislative* verfügt über Informationen, die für eine langfristig ausgerichtete und damit nachhaltige Politik notwendig sind. Im Idealfall führt dies zu einer verstärkt mittelfristig ausgerichteten Politik.

Wie Abbildung 7 zeigt, sind das Leitbild als übergeordnete Vision des Gemeinwesens, das Schwerpunktprogramm der Regierung, der IAFP und die nachgelagerten jährlichen Produktgruppenbudgets⁶¹ und Leistungskontrakte⁶² inhaltlich eng miteinander verknüpft. „Aus dem Leitbild ergeben sich die übergeordneten Visionen für das Gemeinwesen, die im Idealfall im Schwerpunktprogramm der Regierung, im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan und in den Produktgruppenbudgets ihren Niederschlag finden“ (Schedler & Proeller, 2011, S. 165).

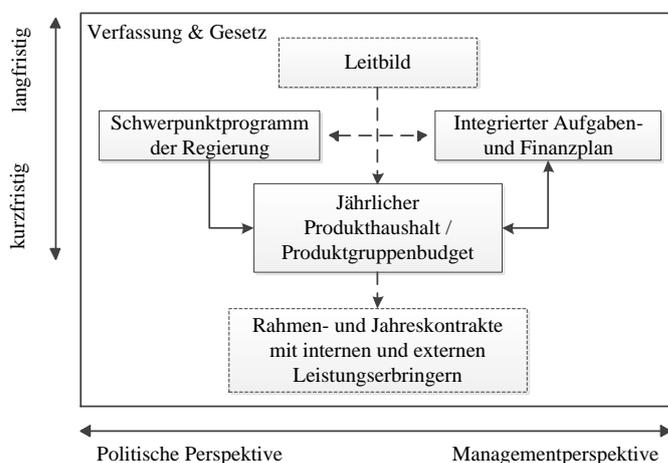


Abbildung 7: Zusammenspiel der Steuerungsinstrumente der öffentlichen Verwaltung (Schedler & Proeller, 2011, S. 165)

Schedler und Siegel (2005, S. 193-194) halten fest, dass *Ziele*⁶³, *Kennzahlen*⁶⁴ und *Indikatoren*⁶⁵ nicht nur der Analyse dienen, sondern auch wichtige Bestandteile der strategischen

⁶¹ „Das Produktgruppenbudget weist den Verwaltungsstellen für bestimmte Leistungsgruppen je ein Globalbudget und einen Leistungsauftrag zu“ (Schedler & Siegel, 2011, S. 164). Globalbudgets legen die Nettoaufwände pro Leistungskategorie bzw. Produktgruppe oder Organisationseinheit verbindlich fest.

⁶² Im Kontraktmanagement werden zwischen verwaltungsinternen Organisationseinheiten unterschiedlicher Hierarchiestufen Zielvereinbarungen getroffen. Bestandteile des Steuerungsmechanismus sind Globalbudgets und Leistungsvereinbarungen. „Die Leistungsvereinbarungen konkretisieren die übergeordneten und operativen Ziele, die zu erbringende Leistungen und die dafür zur Verfügung gestellten Mittel“. Für die Formulierung von Leistungsaufträgen für die Verwaltung sind die Departemente zuständig (Schedler & Proeller, 2012, S. 166-167).

⁶³ Ziele sind zu verstehen als „Konkretisierungen der Absichten, als angestrebte Zustände innerhalb oder außerhalb der Organisation“ (Schedler & Siegel, 2005, S. 193).

⁶⁴ „Kennzahlen sind quantitative Daten, die zu einem großen Teil aus den betrieblichen Basissystemen wie dem Rechnungswesen oder Betriebsdatenerfassung stammen. Sie stellen eine zahlenmäßige Verdichtung der betriebswirtschaftlichen Sachverhalte zur Reduktion der komplexen Realität in Verwaltungen und Betrieben dar“ (Thom & Ritz, 2008, S. 180). Mit Kennzahlen lassen sich die Zielerreichung sowie Zustände und Entwicklungen innerhalb der Organisation und in ihrem Umfeld betrachten und bewerten (Schedler & Siegel, 2005, S. 193).

⁶⁵ Indikatoren sind messbare Hilfsgrößen.

Konzeption sind. Deren Festlegung ist insbesondere in der öffentlichen Verwaltung eine Herausforderung, da hier die Erfolgsmaßstäbe umstritten sind.

Umsetzungsinstrumente:

Zur Unterstützung der Strategieimplementierung können verschiedene Management-Instrumente wie Leistungs- und Zielvereinbarungen und auf die Strategie ausgerichtete Performance-Measurement-Konzepte wie die Balanced Scorecard dienlich sein.

Schedler und Proeller (2011, S. 167) beschreiben das Instrument der *Leistungsvereinbarungen* wie folgt:

Als Leistungsvereinbarungen werden sämtliche Aufträge, Kontrakte und Vereinbarungen bezeichnet, die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen Politik, Verwaltungsführung, Verwaltungseinheiten und Dritten regeln. Die Leistungsvereinbarungen konkretisieren die übergeordneten und operativen Ziele, die zu erbringenden Leistungen und die dafür zur Verfügung gestellten Mittel. Verwaltung intern kommt den Leistungsvereinbarungen die Funktion von Management-Vereinbarungen zu, im Verhältnis zu Dritten sind es Verträge.

Zeitlich begrenzte Leistungsvereinbarungen, welche die übergeordneten Ziele präzisieren und dafür zur Verfügung gestellte Mittel aufzählen, können beispielsweise zwischen dem Departementsvorsteher bzw. dem Departementsvorsteher und der Kommandantin bzw. dem Kommandanten abgeschlossen werden. Durch Zielvereinbarungen im Sinne des Management by Objectives (MbO) lassen sich Ziele bis auf die Mitarbeiterebene hinunterbrechen (Thom & Ritz, 2008, S. 63). Die Leistungs- und Zielvereinbarungen werden nicht einfach top-down vorgegeben, sondern ausgehandelt (Schedler & Siegel, 2005, S. 195).

Die *Balanced Scorecard (BSC)* ist ein von Kaplan und Norton entwickeltes „kennzahlenbasiertes Performance-Measurement-Instrument, in deren Mittelpunkt die konsequente Ausrichtung aller Aktivitäten auf die Unternehmensstrategie steht“. Die BSC ermöglicht sowohl eine ex post Kontrolle als auch eine vorausschauende strategische Steuerung (Thom & Ritz, 2008, S. 182-183 und S. 63). Zu diesem Zweck übersetzt sie eine Geschäftsstrategie bzw. Mission in Ziele, Kennzahlen und Massnahmen und teilt diese den folgenden vier Dimensionen zu (Kaplan & Norton, 1997, S. 23-27):

1. Finanzwirtschaftliche Perspektive: Zielsetzungen aus Sicht des/der Auftraggeber/-in
2. Kundenperspektive: Zielsetzungen aus Sicht der Kundschaft
3. Interne Prozessperspektive: Optimale Ausgestaltung der internen Prozesse, um die Kundenwünsche zu erfüllen
4. Lern- und Entwicklungsperspektive: Förderung der Mitarbeiterpotenziale, um Chancen zur Prozessverbesserung zu nutzen

Die ursprünglich für die Privatwirtschaft entwickelte BSC kann auch für die öffentliche Verwaltung ein sinnvolles Instrument sein (Kaplan & Norton, 1997, S. 173), insbesondere da sie neben finanziellen auch Sach- und Formalziele gleichberechtigt berücksichtigt (Thom & Ritz, 2008, S. 184). Das Grundmodell muss jedoch an die Besonderheiten der öffentlichen Verwal-

tung und der jeweiligen Organisation angepasst werden. Mehrere Autoren führen dazu eine zusätzliche Perspektive⁶⁶ ein (Haldemann et al., 2011, S.76). Scherer (2002, S. 18) ersetzt z.B. die Finanzperspektive durch die Perspektive „Wirtschaftlichkeit und Gesetzmässigkeit“ und die Perspektive „Kundenorientierung“ durch „Wirkungsorientierung und Anspruchsgruppen“ (vgl. Abbildung 8). Haldemann et al. (2011, S. 95) empfehlen, den politischen Auftrag und die Wirkungsziele als fünfte Perspektive an die oberste Stelle der BSC zu stellen und die Perspektive der Finanzen zwischen der Prozess- und Kundenperspektive beizubehalten.

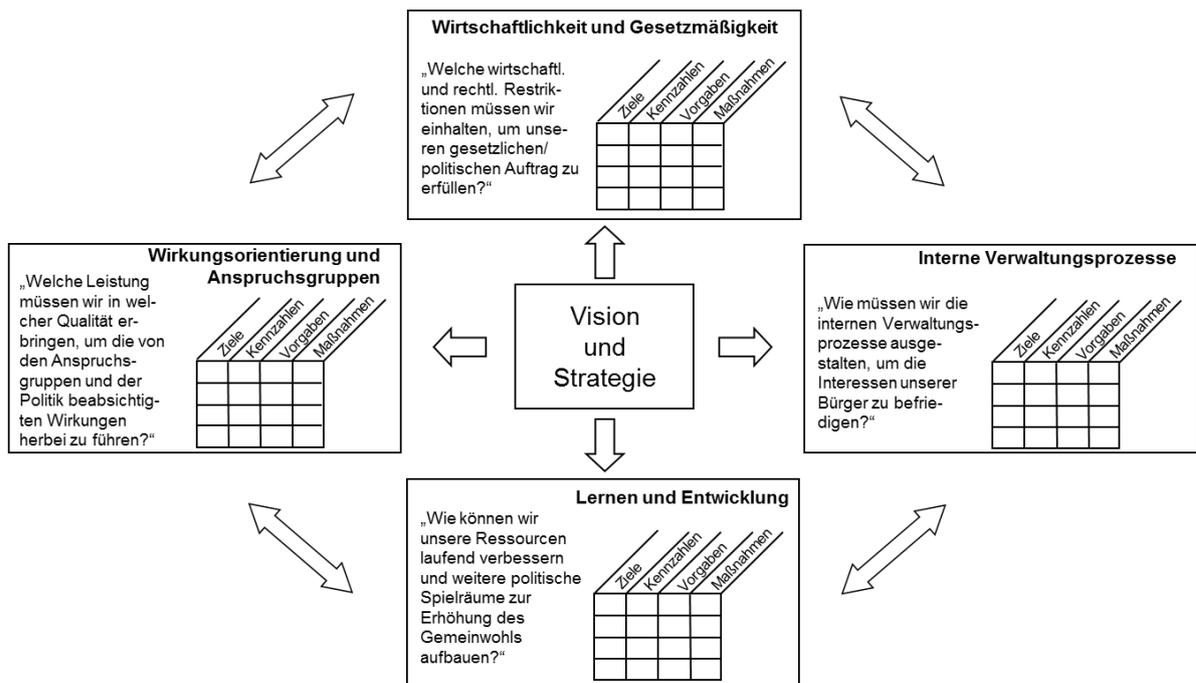


Abbildung 8: Balanced Scorecard als Steuerungsinstrument im öffentlichen Sektor (Thom & Ritz, 2008, S. 185)

Die BSC stellt ein situationsspezifisches Wirkungsmodell dar, das die strategische Ausrichtung unterstützt (Thom & Ritz, 2008, S. 185). Die den vier Perspektiven zugeordneten strategischen Ziele und Kennzahlen bilden hypothetische Ursache-Wirkungs-Ketten, die schlussendlich in der erfolgreichen Umsetzung der Mission, Grundwerte und Vision münden (Kaplan & Norton, 2001, S. 66-71). Diese Zusammenhänge können in sogenannten *Strategielandkarten* (Strategy Maps) dargestellt werden. Eine Strategielandkarte visualisiert, „wie die Ziele in den vier Perspektiven zu einer Beschreibung der Strategie integriert und kombiniert werden“ (Kaplan & Norton, 2004, S. 48). Sie zwingt eine Organisation dazu, „ihre Logik, wie und für wen sie Wert schaffen will, klarzustellen“ (Kaplan & Norton, 2004, S. 29). Die Abbildung 9 zeigt die Strategielandkarte der Stadtpolizei St. Gallen als Beispiel.

⁶⁶ Auswahl an zusätzlichen Perspektiven nach Autoren: Politik (Budäus, 2002, S. 328), Gemeinwohl (Gottbehüt, 2002, S. 100), Wirkung (Griot & Jäggi, 2006, S. 62), Leistungsauftrag (Horváth et al., 2007, S. 394), treuhänderische Perspektive gegenüber dem Steuerzahler (Kaplan & Norton, 2004, S. 7-8), öffentlicher Auftrag und Mitarbeitende (Lührs et al., 2002, S. 131), Mission (Auftrag oder externer Zweck) (Niven, 2003, S. 396-397).

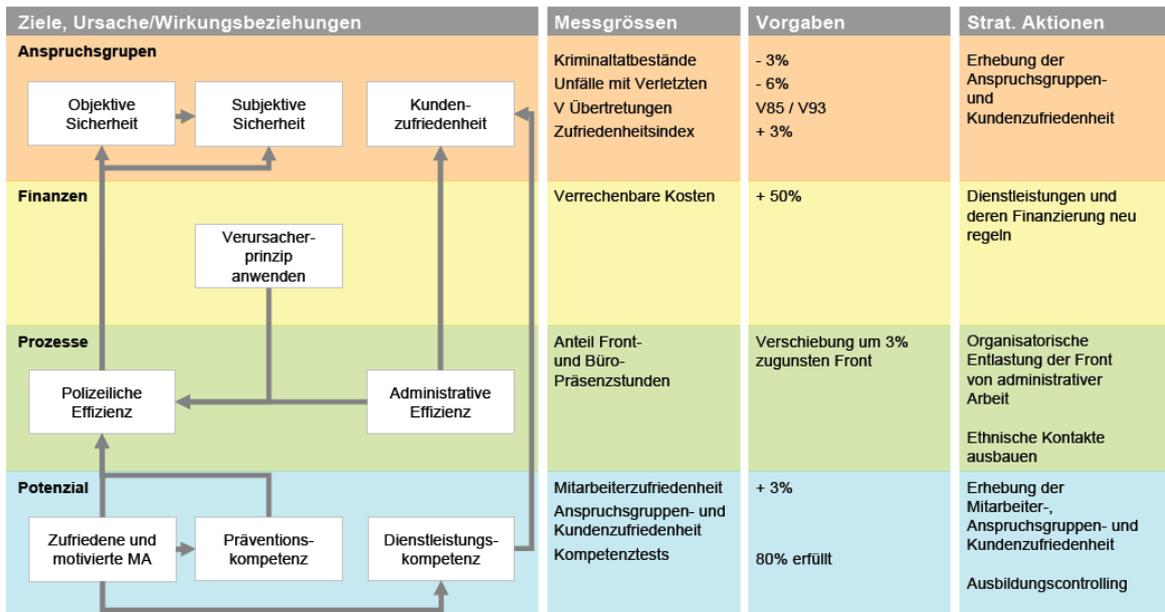


Abbildung 9: Strategielandkarte der Stadtpolizei St. Gallen (Zemp, 2008, S. 32)

Eine gute BSC zeichnet sich durch verschiedene Merkmale aus, u.a. durch eine breite Führungsperspektive. Gemäss Eichhorn et al. (2003, S. 86) integriert sie neben finanziellen auch nicht-finanzielle Leistungs- und Wirkungskennzahlen, bezieht kundenorientierte Messgrößen mit ein, beinhaltet neben objektiven Kennzahlen auch solche, die auf subjektiven Einschätzungen beruhen, und verbindet vergangenheitsbezogene Ergebniskennzahlen mit zukunftsorientierten Erfolgsfaktoren. Die BSC dient – zusammen mit der Strategielandkarte – der transparenten und verständlichen Kommunikation der Strategie. Bei grossen Organisationen können für die Subeinheiten eigene BSCs entwickelt werden, die mit der übergeordneten BSC logisch verknüpft werden (Haldemann et al., 2011, S. 122-123). Die BSCs sind jedoch immer möglichst einfach zu gestalten, damit eine weitere Bürokratisierung der Organisationen verhindert werden kann (Thom & Ritz, 2008, S. 186). Zudem muss die BSC konsequent auf die Strategie ausgerichtet sein und zur Ressourcenallokation genutzt werden (Haldemann et al., 2011, S. 12). Weiterführende praxisorientierte Empfehlungen zur Entwicklung einer BSC im Verwaltungsumfeld geben Haldemann et al. (2011, S. 113-118) sowie Hollenstein (2001, S. 131-44).

Strategische Massnahmen und Projekte können in einem mehrjährig ausgerichteten *Aktionsplan oder Aktionsportfolio* geführt werden. Diese Aktionspläne beschreiben erwartete Resultate, Ziele und Meilensteine, Rollen und Zuständigkeiten, konkrete Aktionsschritte, Zeitpläne, die benötigten Ressourcen sowie den Informations-, Monitoring- und Rechenschaftsprozess (Bryson, 2011, S. 301). Bei knappen Ressourcen sind die Aktionen nach strategischen Gesichtspunkten zu priorisieren. Der strategische Aktionsplan ist bei der operativen Planung und Budgetierung beizuziehen (Haldemann et al., 2011, S. 118).

Um die Verzahnung des operativen und strategischen Managements sicherzustellen, muss die strategische Steuerung mittels der oben aufgeführten Instrumente in den *Führungskalender*

der Organisation integriert werden. „Im Führungskalender werden die wesentlichen Planungs-, Steuerungs- und Reporting-Prozesse im Jahresablauf dargestellt“ (Haldemann et al., 2011, S. 125). Wichtig ist die Abstimmung der Prozesse auf Amtsstufe mit den Eckterminen des Departements und der Regierung (Haldemann et al., 2011, S. 127).

Die strategische Steuerung ist eine gemeinsame Aufgabe der Verwaltung auf Regierungs-, Departements- und Polizeistufe. Demzufolge kommen die oben beschriebenen strategischen Instrumente auf allen drei Stufen vor. Das Schwerpunktprogramm der Regierung und der IAFP sind in erster Linie politische Instrumente, die jedoch stark auf Vorschlägen aus der Verwaltung basieren. Strategiepapiere, Visionen, Missionen und Leitbilder sowie entsprechende Umsetzungsinstrumente wie beispielsweise Aktionspläne können sowohl auf Regierungs-, Departements- als auch auf Polizeistufe genutzt werden.

Die Verknüpfung dieser auf unterschiedlichen Ebenen eingesetzten Instrumente stellt eine Herausforderung dar. Gemäss Haldemann et al. (2011, S. 85) existiert „die Verknüpfung der politischen Planungs- und Steuerungsinstrumente von Parlament und Regierung mit den strategischen Management-Instrumenten einzelner Ämter und Betriebe (...) in der Praxis kaum“. Um diese Lücke zu schliessen, empfehlen sie, die Legislaturpläne als strategische Orientierungshilfen zu nutzen, finanziell relevante Projekte zur Strategieumsetzung in einer Dienststelle in den IAFP aufzunehmen, Wirkungs- und Leistungsziele aus dem Leistungsauftrag des Parlaments im Performance-Measurement-System (BSC) zu berücksichtigen sowie die im Performance-Measurement-System (oder in Aktionsplänen) enthaltenen strategischen Projekte und Massnahmen in die Leistungsvereinbarung aufzunehmen (Haldemann et al., 2011, S. 87-88).

3.4 Erfolgsfaktoren der Strategieimplementierung

Wissenschaftliche Untersuchungen zeigen, dass die erfolgreiche Strategieimplementierung mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sein kann. Während bei der Strategieformulierung die Frage „*are we doing the right things*“ im Mittelpunkt steht, geht es bei der Strategieimplementierung um die Frage „*are we doing the things right*“ (Welge & Al-Laham, 2012, S. 791). Ohne erfolgreiche Strategieimplementierung kann das strategische Management keine Wirkung entfalten und bleibt, laut Welge und Al-Laham, eine blosser „intellektuelle Spielerei“. Aus diesem Grund ist es wichtig, die Erfolgsfaktoren der Strategieimplementierung zu kennen und in die Tat umzusetzen.

Eine möglichst reibungslose und angemessen schnelle Umsetzung von Strategien im gesamten relevanten System bedingt typischerweise eine Vielzahl an Aktivitäten, mit denen die betroffenen Einheiten und Mitarbeitenden an Bord geholt oder zumindest dazu gebracht werden, das zu tun, was getan werden muss (Bryson, 2011, S. 287). Welge und Al-Laham (2012, S. 793) unterscheiden dabei sach- und verhaltensbezogene Aufgaben. Zu den sachbezogenen Aufgaben der Strategieimplementierung gehört die Konkretisierung der Strategie in operati-

ven Planungen, die Budgetierung und damit verbundene Ressourcenallokation sowie die Abstimmung der Struktur, der Kultur sowie der Systeme und Prozesse mit der Strategie. Die verhaltensbezogenen Aufgaben haben die Erreichung von Strategieakzeptanz zur Förderung des Implementierungsprozesses zum Ziel.

In der vorliegenden Arbeit wird in Anlehnung an Kolks (1999, S. 79) zwischen *sachbezogener Strategieumsetzung* und *verhaltensbezogener Strategiedurchsetzung* unterschieden. Hinsichtlich der gewählten Zweiteilung wird kein Realitätsanspruch erhoben. Vielmehr dient sie der Strukturierung der Erfolgsfaktoren in der vorliegenden Arbeit. Für die Gliederung der Erfolgsfaktoren wurde bei der sachbezogenen Strategieumsetzung die Kategorisierung von Welge und Al-Laham (2012, S. 795) in leicht angepasster und ergänzter Form verwendet. Bei der verhaltensbezogenen Strategiedurchsetzung wurden die von Bauer et al. (2010, S. 64-66) beschriebenen Stolpersteine auf dem Weg zur Strategieimplementierung als Basis genommen, zu Erfolgsfaktoren der Strategieimplementierung umformuliert und durch weitere Elemente ergänzt. Die aus der wissenschaftlichen Literatur extrahierten Erkenntnisse zu den Schwierigkeiten und Erfolgsfaktoren der Strategieimplementierung werden somit thematisch gemäss der folgenden Systematik gegliedert.

Erfolgsfaktoren der Strategieimplementierung

Sachbezogene Strategieumsetzung

- Ressourcen
- Organisationsstruktur
- Prozesse
- Unternehmenskultur
- Management-Systeme

Verhaltensbezogene Strategiedurchsetzung

- Sinnstiftung (Strategieverständnis)
- Engagement (Strategieübersetzung)
- Anhaltende Aufmerksamkeit des Managements und der Mitarbeitenden
- Berücksichtigung der Perspektiven der externen Anspruchsgruppen und internen Koalitionen
- Kommunikation und Lernprozesse

Eine von Al-Laham (1997, S. 195) durchgeführte empirische Studie zu Strategieprozessen in deutschen Unternehmen zeigte bei den thematisch verdichteten Problemkategorien der Strategieimplementierung eine zentrale Stellung der verhaltensbezogenen Durchsetzungs- und Kommunikationsprobleme. Die Autoren der vorliegenden Arbeit gehen davon aus, dass die Herausforderungen auf der Verhaltensebene auch in der öffentlichen Verwaltung eine dominante Rolle spielen. Demzufolge wird das Schwergewicht auf die Elemente der verhaltensbezogenen Strategiedurchsetzung gelegt.

3.4.1 Sachbezogene Strategieumsetzung

Zur sachbezogenen Strategieumsetzung gehören die strategiekonforme Ressourcenallokation und die Abstimmung von Strukturen, Prozessen, Elementen der Unternehmenskultur und Management-Systemen mit der Strategie. Eine erfolgreiche Strategieimplementierung setzt die Stimmigkeit zwischen der Strategie und allen relevanten Erfolgsfaktoren der Strategieumsetzung voraus (Welge & Al-Laham, 2012, S. 794).

3.4.1.1 *Ressourcen*

Eine Strategieumsetzung benötigt Ressourcen. Diese gilt es rechtzeitig in die Finanzplanung und das Budget aufzunehmen und strategiekonform und effizient einzusetzen.

Personelle Ressourcen

Jede Strategie erfordert gemäss Welge und Al-Laham (2012, S. 804) ein spezifisches personelles Potential und bestimmte Fähigkeiten der Mitarbeitenden. Die Strategie muss mit den personellen Ressourcen in quantitativer und qualitativer Sicht abgestimmt werden, um die erfolgreiche Strategieumsetzung zu gewährleisten. Gemäss Riekhof und Offermann (2006, S. 43) geht es darum, die vorhandenen und in Zukunft erforderlichen Personalressourcen, unter Berücksichtigung der Qualifikationen und der Motivation, zu planen. Sie empfehlen, die Personalabteilungen oder -dienste zu diesem Zweck in die Strategieentwicklung und -umsetzung einzubinden.

Entscheidet ein Polizeikorps, dass es beispielsweise in der forensischen⁶⁷ Polizeiarbeit eine führende Position einnehmen will, bedingt dies die Rekrutierung einer ausreichenden Anzahl an motivierten Fachspezialistinnen und -spezialisten. Mögliche Handlungsoptionen sind die externe Rekrutierung des benötigten Fachpersonals oder der interne Aufbau des notwendigen Wissens bei den bisherigen Mitarbeitenden mittels Personalentwicklungsmassnahmen. Eine enge Zusammenarbeit zwischen der Polizeileitung und dem Personaldienst ist in beiden Fällen unabdingbar.

Finanzielle Ressourcen

Die strategische Ausrichtung der Finanzplanung und Budgetierung ist mit dem strategischen Personalmanagement eng verknüpft. Damit die externen Fachspezialistinnen und -spezialisten rekrutiert, die Personalentwicklungsmassnahmen umgesetzt und die wissenschaftlichen Spezialgeräte beschafft werden können, müssen die dafür notwendigen finanziellen Mittel zeitgerecht bereitgestellt werden.

Haldemann et al. (2011, S. 141) orten diesbezüglich in der öffentlichen Verwaltung Handlungsbedarf:

Vielfach sind die Planungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung nicht mit der Strategie verknüpft, und oft sind sie auch eher vergangenheitsorientiert als zukunftsorientiert. Eine Verknüpfung der operativen Planung und Budgetierung mit der Strategie sowie der Leistungs- und Ressourcenplanung ist auch für die Realisierung eines effektiven Strategiemanagements zwingend erforderlich. Nur so kann sichergestellt werden, dass die knappen Mittel im Sinne der Strategie eingesetzt werden.

⁶⁷ Forensisch: gerichtlichen oder kriminologischen Zwecken dienend

Riekhof und Offermann (2006, S. 40) weisen darauf hin, dass die strategisch ausgerichtete Ressourcenplanung relativ einfach ist, wenn zusätzliche Ressourcen bereitgestellt werden können. Dies ist jedoch häufig nicht der Fall. Aus diesem Grund muss die Bereitschaft bestehen, Ressourcen gemäss strategischen Prioritäten von einem Bereich auf den anderen zu verlagern. Solche Ressourcenumschichtungen sind eine politische und herausfordernde, aber zur Strategieumsetzung unumgängliche Aufgabe der zuständigen Führungspersonen.

Der Budgetierungsprozess in der öffentlichen Verwaltung ist häufig von operativen Einflüssen geprägt. Dadurch besteht die Gefahr, dass strategische Aspekte zu kurz kommen. Kaplan und Norton (2001, S. 14) empfehlen deshalb zwei Arten von Budgets, ein strategisches und ein operatives. Diese Unterscheidung ist gemäss den erwähnten Autoren von ausserordentlicher Bedeutung, um langfristige Aktionsprogramme vor kurzfristigen finanziellen Überlegungen und Entscheidungen zu schützen.

3.4.1.2 *Organisationsstruktur*

„Structure follows strategy“ ist die klassische These von Chandler (2000, S. 14). Sie besagt, dass die Organisationsstrukturen auf die Strategie auszurichten sind. Chandler erachtete die Aufbaustruktur einer Organisation als das massgebende Instrument zur Implementierung einer Strategie. In einer solchen Absolutheit wurde diese These zwischenzeitlich von mehreren Folgestudien widerlegt. Dies ändert jedoch nichts an der Notwendigkeit, die Organisationsstruktur und die Strategie aufeinander abzustimmen (Welge & Al-Laham, 2012, S. 797). Verfolgt beispielsweise ein Polizeikorps die Strategie einer starken lokalen Verankerung, wird sich dies insofern auf die Organisationsstruktur auswirken, als dass ein entsprechendes Postennetz aufgebaut wird. Diese dezentralere Struktur verändert die Aufbauorganisation, da für die Führung der zusätzlichen dezentralen Organisationseinheiten Kaderstellen zu schaffen sind.

3.4.1.3 *Prozesse*

Die Strategie und die Prozesse einer Organisation müssen aufeinander abgestimmt sein. Gemäss Bauer et al. (2010, S. 66) behindert eine mangelhafte Prozesssicht eine effiziente Strategieumsetzung. Bauer et al. vertreten die Ansicht, dass Führungskräfte die Organisation als Bündel von Prozessen mit entsprechenden Schnittstellen und Vernetzungen betrachten müssten. Nur so gelinge es, die Aktivitäten in der Organisation im Sinne der Strategie zu koordinieren und die Abläufe effizient und effektiv zu gestalten.

Die strategischen Planungs- und Steuerungsprozesse laufen i.d.R. zu unterschiedlichen Zeiten und in unterschiedlichen Organisationseinheiten ab. Eine gute Koordination dieser Prozesse ist ein wichtiger Erfolgsfaktor für die zielführende Umsetzung der Strategie. Eine empirische Studie von Alexander (1985, S. 91-97) zeigt, dass Mängel bei der Koordination sowie unzureichende Führung und Anleitung durch die Verantwortlichen zu den zehn meistgenannten

Strategieimplementierungsproblemen gehören. Um Koordinationsdefiziten entgegenzuwirken, empfehlen Kaplan und Norton (2009, S. 331-345) die Bildung eines sogenannten Strategiebüros bzw. die Schaffung einer entsprechenden Controlling-Stelle auf höchster Ebene. Bryson (2011, S. 299-300) regt zudem an, strategische Umsetzungsdokumente in Form von Richtlinien und Aktionsplänen zu erstellen.

3.4.1.4 *Unternehmenskultur*

Um Implementierungsprobleme zu vermeiden, gilt es sicherzustellen, dass die Unternehmenskultur und die Strategie aufeinander abgestimmt sind. Greipel (1988, S. 3) erachtet die Abstimmung von Strategie und Kultur sogar als den Schlüssel zum Unternehmenserfolg. Als besonders problematisch wird eine Diskrepanz zwischen Strategie und Kultur beurteilt, wenn ein tiefgreifender strategischer Wandel bei einer Organisation mit einer stark ausgeprägten Unternehmenskultur zu vollziehen ist (Welge & Al-Laham, 2012, S. 800). Da gemäss Greipel (1988, S. 70-71) eine ausgeprägte Unternehmenskultur aufgrund ihres spezifischen „Eigensinns“ nicht beliebig veränderbar ist und ein kulturbezogener Änderungsprozess i.d.R. als langwierig und schwierig beurteilt wird, muss bei einer grossen Diskrepanz zwischen Strategie und Unternehmenskultur eine Strategieänderung geprüft und allenfalls vorgenommen werden. Ob in einer Organisation eine strategische, wirkungsorientierte Führungskultur vorherrscht oder sich herausgebildet, wird hauptsächlich von den obersten Führungskräften beeinflusst.

3.4.1.5 *Management-Systeme*

Wild (1981, S. 32) subsumiert unter dem Begriff „Management-System“ neben den allgemeinen Führungsprinzipien insbesondere das Ziel-, Planungs-, Organisations-, Kontroll-, Informations- und Anreizsystem. Die in einer Organisation vorhandenen Systeme sind so auszurichten, dass sie verlässliche Angaben über den Fortschritt der Strategieimplementierung machen und somit Abweichungen rechtzeitig erkannt werden können (Welge & Al-Laham, 2012, S. 801).

Dabei kommt den sogenannten Performance-Measurement-Systemen eine besondere Bedeutung zu. Sie zeichnen sich gemäss Müller-Stewens und Lechner (2011, S. 595) durch folgende Charakteristika aus: (1) Integration von strategischen und operativen Zielen, (2) Vorhandensein mehrerer unterschiedlicher Dimensionen, (3) Einbezug von Ursache-Wirkungs-Beziehungen zwischen Zielen und Performance-Massen (Kennzahlen) und (4) eine Abfolge aus Zielen, Messkriterien und Handlungsplänen. Organisationen verfügen oft über ein Reporting-System, welches zahlreiche Informationen liefert, die aber häufig vergangenheitsorientiert sind, sich auf finanzielle Kennzahlen beschränken und damit zum Controlling des laufenden Strategieprozesses nur ungenügend beitragen können (Müller-Stewens & Lechner, 2011, S. 595). Diese Systeme sind im Sinne der oben aufgeführten Charakteristika anzupassen oder durch ein strategisches Performance-Measurement-System zu ersetzen. Entscheidend ist dabei

weniger, welches System eingesetzt wird, sondern dass ein situationsadäquates und auf die Strategie ausgerichtete System vorhanden ist. Dieses muss die wichtigsten Parameter auf einfache Weise erfassen und über den Stand der Strategieumsetzung Auskunft geben können. Ein vielversprechender Ansatz ist in diesem Zusammenhang die Balanced Scorecard (vgl. Ziffer 3.3.5).

3.4.2 Verhaltensbezogene Strategiedurchsetzung

Die Implementierung einer Strategie ist i.d.R. aufgrund ihres Neuigkeitscharakters mit einem tief greifenden Veränderungs- und Lernprozess innerhalb der Unternehmung oder der Verwaltungsorganisation verbunden. Anfänglich wird der notwendige Veränderungsprozess oft durch festgefahrene Verhaltensweisen, Machtstrukturen, spezifische bereichsbezogene Werthaltungen und Denkstrukturen behindert (Welge & Al-Laham, 2012, S. 807). Bauer et al. (2010, S. 64-66) sprechen in diesem Zusammenhang von Sinn-, Engagement-, Aufmerksamkeits-, Anspruchsgruppen- und Prozessbarrieren, die zu einer mangelhaften Umsetzung der Strategie führen können. Kolks (1990, S. 114-116) unterteilt die Durchsetzungsaufgabe der Strategieimplementierung in Massnahmen der Strategievermittlung, der Einweisung und Schulung sowie der Schaffung eines strategiebezogenen Konsenses. In Anlehnung an die erwähnten Autoren werden in der vorliegenden Arbeit die Sinnstiftung, das Engagement im Sinne der Strategie, die anhaltende Aufmerksamkeit des Managements, die Berücksichtigung der Perspektiven der Anspruchsgruppen und die Kommunikations- und Lernprozesse als Elemente der erfolgreichen Strategiedurchsetzung angesehen.

3.4.2.1 Sinnstiftung (Strategieverständnis)

Damit Mitarbeitende sich für eine Strategie einsetzen, müssen sie deren Sinn erkennen. Gemäss Bauer et al. (2010, S. 65) ist diese zentrale Voraussetzung oft nicht gegeben. Untersuchungen zufolge verstehen nur 5% der Mitarbeitenden die Strategie ihres Unternehmens (Niven, 2003, S. 33). Bauer et al. (2010, S. 65) führen das z.T. geringe Strategieverständnis der Mitarbeitenden u.a. darauf zurück, dass die Geschäftsleitungen einzelne strategische Ziele oft detailliert und voneinander losgelöst kommunizieren, ohne jedoch deren Bezug zur Mission bzw. Vision aufzuzeigen. Wenn die Mitarbeitenden die Gründe für die Auswahl der einzelnen Ziele nicht kennen und ihnen der grössere Zusammenhang der verschiedenen Ziele mit der Mission oder Vision nicht erläutert wird, besteht die Gefahr, dass sie den Sinn nicht erkennen können. Dies kann zu mangelndem Engagement oder sogar zu Widerstand führen.

Um Widerstände bei der Strategieimplementierung zu reduzieren, kommt der Vermittlung des Sinns besondere Bedeutung zu. Bauer et al. (2010, S. 65) empfehlen, die Strategie zu diesem Zweck in eine spannende und sinnstiftende Geschichte zu übersetzen. Müller-Stewens und Lechner (2011, S. 484-485) sprechen in diesem Zusammenhang von der Dramaturgie und Inszenierung des Wandels: „Der Wandel bedarf einer eigenen Dramaturgie, auf die sich Be-

teiligte und Betroffene einlassen, die sie akzeptieren und die ihnen einen Pfad zeigt.“ Bei der Strategieimplementierung gilt es eine gute Geschichte in Szene zu setzen.

Der durch die Strategieimplementierung ausgelöste Wandel kann bei den Mitarbeitenden Unsicherheiten verursachen. Bisher stabile Faktoren wie Prozesse, Organisationsstrukturen und Positionen werden in Frage gestellt. Gemäss Hunziker und Deloséa (2010, S. 123) versuchen Mitarbeitende, zur Bewältigung ihrer Unsicherheit aktuelle Ereignisse besonders intensiv zu deuten. Diese Deutungsphase sollte durch die Geschäftsleitung als Chance genutzt werden, um den Wandel mit symbolischen Handlungen gezielt zu unterstützen. Diese symbolischen Handlungen können ihre Wirkung aber i.d.R. nur entfalten, wenn der Sinn der Veränderung als Ganzes und jener der symbolischen Handlungen im Einzelnen erkannt wird.

Was als sinnstiftend betrachtet wird, hängt in hohem Masse von den vorherrschenden Wert- und Normvorstellungen sowie den Denk- und Verhaltensmustern ab. Die Unternehmenskultur hat somit einen sehr grossen Einfluss auf die erfolgreiche Strategieimplementierung. Kreikebaum et al. (2011, S. 169) halten fest, dass der einzelne Mitarbeitende keine grossen Umsetzungsanstrengungen unternimmt, wenn die Strategieimplementierung auf kollektiver Ebene nicht als bedeutsam für den Unternehmenserfolg angesehen wird.

Bryson (2011, S. 273-274) erachtet eine klare und ausgereifte Vision als ein sehr wichtiges sinnstiftendes Element. Die Vision liefert die Theorie für eine erfolgreiche Zukunft und zeigt damit auf, wie der Erfolg gemeinsam erzielt werden kann. Sie veranschaulicht den Mitarbeitenden, warum und wie gewisse Aufgaben erledigt werden sollen, damit langfristig ein Erfolg erzielt werden kann.

3.4.2.2 **Engagement (Strategieübersetzung)**

Eine erfolgreiche Strategieimplementierung bedingt ein grosses Engagement der Führung und aller Mitarbeitenden. Die Akzeptanz der gewählten Strategie ist eine Grundvoraussetzung für dieses strategische Engagement. Damit Mitarbeitende die Strategie akzeptieren und sich für deren Implementierung einsetzen, müssen sie gemäss Kolks (1990, S. 111)

- die beabsichtigte Strategie „*kennen*“,
- die formulierte Strategie „*verstehen*“,
- die Strategie implementieren „*können*“, indem sie über entsprechende Kompetenzen verfügen oder sich diese aneignen,
- die Strategie implementieren „*wollen*“, weil sie deren Nutzen erkennen und demzufolge eine entsprechende Leistungsmotivation und Einsatzbereitschaft entwickeln.

Durch die Einbindung der Mitarbeitenden kann deren Engagement meistens gesteigert werden. Selbst bei ausgezeichneter Kommunikation werden jedoch i.d.R. nie alle Mitarbeitenden für die neue Strategie begeistert werden können. In diesem Zusammenhang unterscheiden Hunziker und Deloséa (2010, S. 124) die in Abbildung 10 beschriebenen vier Typen von Mit-

arbeitenden, die sich gegenüber der Strategie unterschiedlich positionieren und sich dementsprechend auch unterschiedlich verhalten.

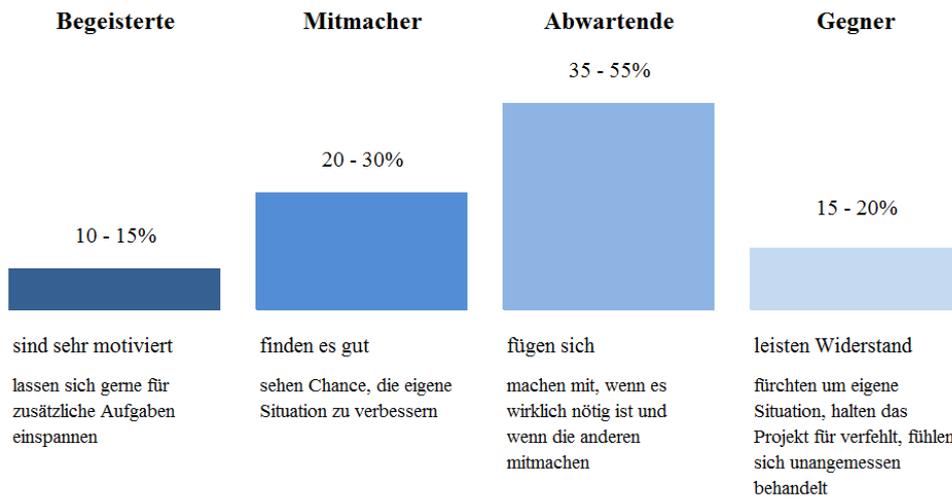


Abbildung 10: Motivations- und Verhaltenstypen bei organisatorischen Veränderungsprojekten (Hunziker & Deloséa, 2010, S. 124)

Dem Partizipationsgrad ist im Hinblick auf die erfolgreiche Strategiedurchsetzung besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Um mögliche Widerstände zu überwinden und ein maximales Engagement zu erreichen, müssen die verschiedenen Mitarbeitertypen adäquat eingebunden werden. In Abbildung 11 werden fünf idealtypische Partizipationsgrade unterschieden und vier möglichen Implementierungsstrategien zugeteilt.

Implementierungsstrategie	Partizipationsgrad	
	Bombenwurf	Ausschluss ohne Interessenberücksichtigung
	Ausschluss mit Interessenberücksichtigung	
Teilinvolverung	geringer Einfluss der Betroffenen	
Vollinvolverung	hoher Einfluss der Betroffenen	
Delegation	Eigeninitiative	

Abbildung 11: Implementierungsstrategien in Abhängigkeit vom Partizipationsgrad (Zeyer, 1996, S. 72, zit. n. Raps, 2008, S. 120)

Gemäss Kirsch et al. (1979, S. 180-186) wird die neue Strategie oder Organisation bei der sogenannten Bombenwurfstrategie, in einem relativ kleinen Zirkel – meist unter Geheimhaltung und unter Ausschluss der meisten Betroffenen – in den Grundzügen festgelegt. Beim Entwickeln des Grobkonzeptes kann i.d.R. nur das Top-Management oder ein Teil davon mitwirken. Das Grobkonzept wird anschliessend in Form eines konsequenten Top-Down-Prozesses in kürzester Zeit implementiert. Die Detailplanung und -umsetzung folgt erst in einem zweiten Schritt, denn die Bombenwurfstrategie kann nur gelingen, wenn die Betroffenen tatsächlich „überrascht“ werden. Dieses Vorgehen wird i.d.R. damit begründet, dass tief

greifende Veränderungen anders nicht zu erzielen sind. Die Bombenwurfstrategie ist das Gegenteil des Partizipationsansatzes.

Die Implementierung einer neuen Strategie ist häufig mit tief greifenden Veränderungen verbunden. Zur erfolgreichen Gestaltung dieses Wandels empfehlen Müller-Stewens und Lechner (2011, S. 474), gewisse Prinzipien zu berücksichtigen. Eines dieser Prinzipien ist die aktive und frühzeitige Beteiligung der betroffenen Mitarbeitenden. Eine solche Partizipation unterstützt den notwendigen Einstellungswandel und fördert das Verständnis für die Veränderung. Dadurch kann das Engagement positiv beeinflusst werden. Aus dieser Optik dürfte sich die Bombenwurfstrategie nur in den seltensten Fällen positiv auf das Engagement auswirken.

Der frühzeitige Einbezug des Kaders wird von diversen Autoren als besonders wichtig erachtet. Gemäss Raps (2008, S. 16) können bei der Strategieimplementierung Probleme entstehen, wenn die zur Umsetzung beauftragten Kaderpersonen grösstenteils nicht an der Strategieentwicklung beteiligt gewesen sind. Ein als mangelhaft erachteter Einbezug während des Strategieentwicklungsprozesses kann sich negativ auf das Engagement während der Implementierungsphase auswirken.

Withney und Smith (1983, S. 121-122) erachten den Konsens zwischen der oberen und mittleren Managementebene als unabdingbar, weil das mittlere Management stark in die Strategieimplementierung eingebunden ist. Das mittlere Management hat einen grossen Einfluss auf die konkrete Umsetzung der Strategie und auf den Implementierungserfolg. Eine empirische Studie von Guth und MacMillan (1986, S. 313-327) zeigt, dass das mittlere Management die Implementierung einer Strategie stark behindern oder teilweise sogar verhindern kann, wenn die Strategie nicht in seinem Interesse liegt (Guth & Mac Millan, 1986, S. 313-327). Dieses Erkenntnis verdeutlicht, wie wichtig es ist, das mittlere Kader für die Strategie zu gewinnen. In diesem Sinn plädiert Raps (2008, S. 121-122) für einen Einbezug des mittleren Kaders. Durch die Partizipation der Führungskräfte der mittleren Managementebene verbessern sich gemäss Raps das allgemeine Verständnis und die Motivation für das Implementierungsvorhaben. Zudem wird die Qualität des gesamten Strategieprozesses erhöht, weil wertvolles Mitarbeiterwissen in Form von Sachverstand und Prozesskompetenz genutzt werden kann.

Damit sich die einzelnen Mitarbeitenden im Sinne der Strategie engagieren, müssen sie ihren Beitrag zur Umsetzung der Strategie kennen. I.d.R. bleibt eine Strategie solange abstrakt, bis man sie auf die einzelnen Bereiche, Teams und Mitarbeitenden hinuntergebrochen hat (Bauer et al., 2010, S. 65). Gemäss Lombriser und Abplanalp (2010, S. 355) scheitert die Strategieimplementierung oft daran, dass die Mitarbeitenden die Strategie nicht verstehen, da die strategischen Stossrichtungen und Grobziele nicht ausreichend in konkrete Einzelziele zerlegt und in Aktionsprogrammen umsetzbar gemacht worden sind. Zur Spezifizierung der Strategie gehört die stufenweise, bereichs- oder abteilungsbezogene Konkretisierung eines übergeordneten strategischen Massnahmenkatalogs durch die Überarbeitung oder Entwicklung von Teilstrategien (Kolks, 1990, S. 83). Anschliessend sind aus diesen Teilstrategien operative Massnahmen abzuleiten, um eine Verzahnung mit der operativen Planung herzustellen

(Naumann, 1982, S. 48). Pearce und Robinson (2011, S. 277) empfehlen, die Strategie in Richtlinien („policies“) für die täglichen Aktivitäten der Mitarbeitenden zu übersetzen, um sie dadurch greifbar zu machen.

Um das Engagement während der ganzen Strategieimplementierungsphase hoch zu halten, empfehlen Hunziker und Deloséa (2010, S. 124), die Projektdauer nach Möglichkeit kurz zu halten und bereits während der Umsetzung erste rasche Erfolge, sogenannte „Quick Wins“, auszuweisen. Eine rasche Implementierung hat auch den Vorteil, dass das Risiko unerwünschter Konflikte aufgrund neu auftretender Prioritäten reduziert werden kann (Bryson, 2011, S. 304-305).

Um das Engagement bei der Strategieimplementierung zu steigern, wird in der wissenschaftlichen Literatur auf Anreizsysteme verwiesen. Unter einem Anreizsystem wird sowohl die Summe verschiedener in der Unternehmung gewährter Anreize als auch die ihre Zuteilung auslösenden und steuernden Bezugsgrößen verstanden (Hüttemann, 1992, S. 197, zit. n. Welge & Al-Laham, 2012, S. 801). Gemäss Kreikebaum et al. (2011, S. 170-171) lenkt ein Anreizsystem das Verhalten einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters in eine Richtung und kann sich dadurch positiv auf die Umsetzung der angestrebten strategischen Ziele auswirken. Dabei wird den Mitarbeitenden die Befriedigung verschiedener materieller und immaterieller Bedürfnisse in Aussicht gestellt, wenn sie bestimmte, ex ante festgelegte Bezugsgrößen erreichen. Anreize können eine zentrale Steuerungs- und Motivationswirkung auf das Verhalten der Mitarbeitenden haben. Je nach Ausgestaltung des Systems kann das strategiekonforme Verhalten erheblich gefördert oder behindert werden. Einen Engagement steigernden Effekt kann ein Anreizsystem nur entwickeln, wenn die betroffenen Mitarbeitenden die zu erreichenden Bezugsgrößen tatsächlich beeinflussen können. Zudem ist die Abstimmung des Anreizsystems mit der Strategie zwingend erforderlich. Die optimale Ausgestaltung und strategische Ausrichtung des Systems sind aufgrund der hohen Komplexität anspruchsvoll und mit gewissen Risiken verbunden. Anreizsysteme in der Verwaltung sind deshalb nicht unumstritten und empirische Untersuchungen zeigen, dass sie nicht immer den gewünschten Effekt erzielen (Gneezy & List, 2006, S.16).

3.4.2.3 *Anhaltende Aufmerksamkeit des Managements und der Mitarbeitenden*

Während die Strategieentwicklung und -formulierung in relativ kurzer Zeit bewerkstelligt werden kann, ist die Strategieimplementierung, je nachdem wie tief greifend die damit verbundenen Änderungen sind, ein länger andauernder Prozess. Die „Managementattention“ während des gesamten Strategieimplementierungsprozesses zu erhalten, ist eine Herausforderung. In der Hektik des Alltagsgeschäfts laufen Führungskräfte und Mitarbeitende Gefahr, den Fokus nach der Strategieentwicklung wieder auf das Tagesgeschäft zu richten, wodurch die Strategie aus ihrem Blickfeld gerät (Bauer et al., 2010, S. 66). Gemäss Schedler und Siegel (2005, S. 133) stellen die Zwänge und Probleme des operativen Managements die eigentliche „Gefahr“ für die Realisierung beabsichtigter Strategien dar, weil die Strategien im alltäglichen „Durchwurschteln“ gerne vergessen gehen. Diese Verdrängungsgefahr besteht im Übrigen,

gemäss den erwähnten Autoren, auch bei Personal-, Organisations- und Finanzentscheidungen. Kaplan und Norton (2009, S. 30) empfehlen, die strategischen und operativen Lagebesprechungen separat durchzuführen, da sonst strategischen Themen tendenziell zu wenig Beachtung geschenkt wird.

Ohne das Commitment des Top-Managements sowie das aktive Kommunizieren und Vorleben der entwickelten Strategie lässt sich diese nicht umsetzen (Kreikebaum et. al., 2011, S. 162). Um Probleme frühzeitig zu erkennen und adäquat darauf reagieren zu können, muss sich die Führung regelmässig mit der Strategie auseinandersetzen (Bryson, 2011, S. 288). Haldemann et al. (2011, S. 143) erachten monatlich stattfindende kurze Strategiemangement-Sitzungen für die öffentliche Verwaltung als praxistauglich. An diesen Sitzungen wird der Status des strategischen Projektportfolios diskutiert, wobei der Fokus auf die Planabweichungen gelegt wird. Empirische Untersuchungen haben jedoch ergeben, dass 85% der Führungskräfte weniger als eine Stunde pro Monat zur Diskussion von Fragen im Zusammenhang mit der Strategieumsetzung aufwenden (Niven, 2003, S. 33).

Damit die Strategie und deren Implementierung im Fokus des Managements bleiben, empfehlen Bauer et al. (2010, S. 66), klare strategische Ziele zu formulieren und diese in messbare Kennzahlen zu übersetzen. Zahlreiche Instrumente und Ansätze des strategischen Managements bauen auf der systematischen Verwendung von Kennzahlen bzw. Indikatoren auf, um möglichst objektive Entscheidungsgrundlagen zu schaffen (Schedler und Siegel, 2005, S. 187). Mit Hilfe eines spezifischen strategischen Performance-Measurement-Systems und entsprechenden periodischen Strategieberichten kann gewährleistet werden, dass die Führung die Strategieimplementierung wiederkehrend thematisiert, Abweichungen frühzeitig erkannt werden und ein Lernprozess angestossen wird. Gemäss Schedler und Siegel (2005, S. 187) ist es dabei wichtig, wie mit den erhobenen Daten umgegangen wird und wie sie analysiert werden. Die erwähnten Autoren betonen, dass die Indikatoren lediglich auf bestimmte Sachverhalte hinweisen und die Diskussion von Daten aus der Ermittlung von Kennzahlen und Indikatoren mindestens ebenso wichtig ist, wie die Datenerhebung selbst.

3.4.2.4 *Berücksichtigung der Perspektiven externer Anspruchsgruppen und interner Koalitionen*

Ein wichtiger Erfolgsfaktor bei der Strategieentwicklung und -implementierung ist die Berücksichtigung der Perspektiven externer Anspruchsgruppen und interner Koalitionen. Drei Hauptgründe sprechen für die Berücksichtigung dieser Perspektiven: Erstens können dadurch Konflikte in einem frühen Stadium erkannt und durch ein entsprechendes Konfliktmanagement entschärft werden, bevor erhebliche Willensbarrieren aufgebaut werden (Welge & Al Laham, 2012, S. 809), zweitens kann mehr Sachwissen in den Strategieprozess einbezogen werden und drittens kann ein strategiebezogener Konsens geschaffen werden.

Die Strategieimplementierung und die damit verbundenen Änderungen führen i.d.R. zu Verschiebungen innerhalb bestehender Machtstrukturen (Welge & Al-Laham, 2012, S. 907).

Während der Strategiedurchsetzung kann es deshalb zu Spannungen und Konflikten kommen. Kolks (1990, S. 121) unterscheidet folgende drei Arten von Konflikten:

- *Zielkonflikte*: Strategische Ziele stimmen nicht mit den persönlichen oder den Abteilungszielen überein.
- *Verteilungskonflikte*: Abteilungsegoismus führt zu Spannungen bei der Verteilung der für die Strategierealisierung notwendigen Ressourcen.
- *Durchsetzungskonflikte*: Es bestehen persönlichkeitsbezogene, sozio-emotional geladene Spannungen in den Abteilungen.

Kolks Typisierung bezieht sich auf organisationsinterne Spannungen. Ziel-, Verteilungs- und Durchsetzungskonflikte im Zusammenhang mit Strategieprozessen können jedoch auch im Kontakt mit den betroffenen Anspruchsgruppen oder zwischen diesen Gruppen auftreten.

Interne Anspruchsgruppen und Koalitionen

Obwohl jede Abteilung zur Optimierung der Gesamtorganisation beitragen sollte, macht sich in der Praxis oftmals das Phänomen des Bereichsdenkens bemerkbar. Insbesondere bei der Strategieimplementierung kann es zu Reibungsverlusten infolge Ressortegoismen kommen (Raps, 2008, S. 16). Gemäss Kreikebaum et al. (2011, S. 174) scheitern Strategien oft, weil die Entscheidungsträger der einzelnen Ebenen und Bereiche in nicht-kompatiblen Zusammenhängen denken und konfliktäre Ziele verfolgen. Häufig liegt es auch an einer fehlenden Akzeptanz der gewählten strategischen Massnahmen durch die betroffenen Akteure.

Der Schaffung eines strategiebezogenen Konsenses kommt deshalb grösste Bedeutung zu. Der Grad des strategischen Konsenses beeinflusst den Erfolg der Implementierung erheblich (Floyd & Wooldridge, 1992, S. 27-39). Unter einem strategischen Konsens versteht man eine Situation, in der eine übereinstimmende Auffassung von Individuen oder Einheiten einer Organisation hinsichtlich einer strategischen Richtung erreicht wird (Raps, 2008, S. 47). Ein solcher Konsens lässt sich i.d.R. nur durch einen entsprechenden Einbezug der internen Koalitionen erzielen.

Externe Anspruchsgruppen

In der öffentlichen Verwaltung ist den externen Anspruchsgruppen im Rahmen des strategischen Managements angemessen Beachtung zu schenken. Bauer et al. (2010, S. 65) erachten die Anspruchsgruppenbarriere im Non-Profit-Bereich als einen gefährlichen Stolperstein für die Strategieimplementierung. Nichtregierungsorganisationen und Behörden sind den Ansprüchen und Erwartungen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen besonders stark ausgesetzt. Diese externen Anspruchsgruppen versuchen, ihren Einfluss entweder direkt oder indirekt beispielsweise über die Politik oder die Medien geltend zu machen.

Bei Strategien, welche die Bedürfnisse und Anliegen der Hauptakteure zu wenig mitberücksichtigen, besteht ein beträchtliches Umsetzungsrisiko. Aus diesem Grund empfiehlt Bryson (2011, S. 267), jede Strategie vorgängig in Bezug auf die Hauptanspruchsgruppen zu evaluieren.

ren. Ist die Strategie für diese Anspruchsgruppen nicht akzeptabel, muss sie überprüft und allenfalls angepasst werden.

Im polizeilichen Bereich ist die Berücksichtigung der Perspektiven externer Anspruchsgruppen im Rahmen des strategischen Managements besonders wichtig, um sich abzeichnende Probleme frühzeitig zu erkennen und zu lösen. Die Polizei ist als Teil der Zentralverwaltung und Inhaberin des Gewaltmonopols einer engen rechtlichen und politischen Kontrolle unterworfen. Sie ist weiter in einem gesellschaftlich sensiblen Bereich tätig. Der Versuch der politischen Einflussnahme auf die Polizei ist dementsprechend gross. Werden die Erwartungen der verschiedenen Anspruchsgruppen bei der Strategieentwicklung ungenügend berücksichtigt, lassen sich die Strategien der Polizeikorps oder Sicherheitsdepartemente möglicherweise aufgrund von politischem und öffentlichem Widerstand nicht in die Praxis umsetzen.

3.4.2.5 *Kommunikation und Lernprozesse*

In der wissenschaftlichen Literatur ist unbestritten, dass die Kommunikation ein zentraler Aspekt der erfolgreichen Strategieimplementierung ist. Besonders deutlich wird dies bei Alexander (1985, S. 91-97). Im Rahmen von Vorschlägen zur Verbesserung der Strategieimplementierung führt er als erste Empfehlung „communication, communication, communication“ auf: „This seemingly simple suggestion was mentioned more frequently by CEOs than any other single item. The reason it is repeated three times is to reflect exactly what was said by a number of these company presidents.“ Trotzdem weisen empirische Untersuchungen auf eine mangelhafte Vermittlung strategischer Inhalte in der Praxis hin (Raps, 2008, S. 16). Eine unzureichende Kommunikation kann zu einer ungenügenden Identifizierung der Mitarbeitenden mit der Strategie führen.

Den Kommunikationsaspekten ist bei der Strategieimplementierung ein sehr hoher Stellenwert beizumessen, denn das Mass und die Tiefe der Kommunikation wirken sich entscheidend auf den Implementierungserfolg aus (Raps, 2008, S. 153). Dementsprechend empfiehlt Bryson (2011, S. 308), grosszügig in Kommunikationsaktivitäten zu investieren und der gezielten Nutzung von Kommunikationsnetzwerken sowie den Botschaften und „Botschafter/-innen“ grosse Beachtung zu schenken. Die von der Strategie betroffenen Akteure sollen auf möglichst verschiedenen Kanälen und mehrmals über die bevorstehenden Änderungen informiert werden. Durch die Wiederholung steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Kernbotschaften aufgenommen werden.

Insbesondere bei grösseren Änderungen genügt die reine Informationsvermittlung i.d.R. nicht. Vielmehr müssen interaktive Kommunikationsmöglichkeiten geschaffen werden, die in mehrfacher Hinsicht vorteilhaft sind. Erst durch die Interaktion und den gegenseitigen Austausch können Mitarbeitende strategische Veränderungen wirklich nachvollziehen und verarbeiten (Bryson, 2011, S. 308). Des Weiteren können durch interaktive Kommunikationsprozesse Fehlinterpretationen und Unklarheiten ausgeräumt und eine entsprechende Motivationswirkung erzielt werden (Kreikebaum et al., 2011, S. 174). Die Form eines konstruktiven Dialogs

erweist sich für den Prozess der Strategieimplementierung als besonders vorteilhaft, weil dadurch auftretende Probleme frühzeitig erkannt und allfällige Korrekturmassnahmen eingeleitet werden können (Raps, 2008, S. 48). Oft genutzte Instrumente zur interaktiven Kommunikation von Strategien sind Strategieworkshops, Mitarbeiterversammlungen mit Frage- und Diskussionsrunden sowie Zielvereinbarungsgespräche (Kreikebaum et al., 2011, S. 174).

Eine gute Kommunikation erweist sich gerade bei einem tief greifenden Strategiewandel als äusserst anspruchsvoll. Es darf nicht nur die konkrete Informationsebene (was konkret mitgeteilt wird) betrachtet werden. Vielmehr müssen auch aktuelle Entscheide, Handlungen und Vorfälle berücksichtigt werden, die zu einer unterschiedlichen Deutung der Mitteilungen führen können (Hunziker & Deloséa, 2010, S. 123). Wird beispielsweise in einem Kanton intensiv über ein strukturelles Defizit des Staatshaushalts debattiert, dürfte es schwierig sein, den Mitarbeitenden klarzumachen, dass es bei der neu gestarteten Strategie nicht um Kosteneinsparungen geht.

Die Implementierung von Strategien ist gemäss Welge und Al-Laham (2012, S. 933) als komplexer Wandlungsprozess zu begreifen, der mit erheblichen Veränderungen und entsprechenden Lernprozessen einhergeht und deswegen durch geeignete Schulungsmassnahmen begleitet sein sollte. Die erwähnten Autoren weisen auf die Notwendigkeit einer strategischen Bewusstseinsbildung hin und leiten daraus einen strategiebezogenen Schulungs- und Einweisungsbedarf ab. Gemäss Raps (2008, S. 53) wird der Institutionalisierung von Lernprozessen bei der Strategieimplementierung oft zu wenig Gewicht beigemessen.

Im strategischen Management geht es darum, inhaltliche, prozessuale, instrumentelle und/oder akteurbezogene Probleme frühzeitig zu erfassen, periodisch im Rahmen eines offenen Wissens- und Erfahrungsaustausches zu diskutieren und dadurch Lerneffekte und laufende Optimierungen zu erzielen. Durch Wissensaustausch- und Lernprozesse werden Fähigkeiten aufgebaut, welche die (Weiter)Entwicklung und Implementierung innovativer Strategien ermöglichen. Zudem tragen solche Prozesse zu einer Verringerung von Unsicherheiten der Mitarbeitenden hinsichtlich des Umgangs mit der zu implementierenden Strategie bei. Damit solche Vorteile erzielt werden können, bedarf es eines lösungsorientierten strategischen Controllings. Das Ziel dieses Controlling ist die gemeinsame zukunftsorientierte Problemerkennung und Lösungsentwicklung, nicht die rückblickende Fehlerbewältigung und Rechtfertigung. Diese Grundhaltung gilt auch für die zur Unterstützung des strategischen Controllings eingesetzten Performance-Measurement Instrumente. Müller-Stewens und Lechner (2011, S. 593) schreiben in diesem Zusammenhang:

Während eine Kontrolle darauf abzielt, Abweichungen von einem Ziel oder Plan festzustellen und eine „fehlerhafte Umsetzung zu korrigieren, ermöglichen moderne Performance-Messsysteme Managern, grundlegende Annahmen der zuvor festgelegten Strategie zu hinterfragen. Nicht Fehler in der Umsetzung sondern Probleme mit der eigentlichen Strategie werden im Sinne eines „Feed-Forward“ somit frühzeitig erkannt und behoben und neue Opportunitäten genutzt.

Idealerweise sind auch die alle paar Jahre durchgeführten Strategieevaluations mit Lernprozessen verbunden. Aufbauend auf den Evaluationserkenntnissen wird die Strategie im Hinblick auf die nächste Periode angepasst, modifiziert und verbessert. Um solche Optimierungseffekte zu erzielen, sollten Strategieevaluations nicht zu beweisen versuchen, dass alles richtig gemacht wurde und dürfen auch nicht zur Sanktionierung der Beteiligten eingesetzt werden (Stach & Friedrichs, 2001, S. 27, zit. n. Schedler & Siegel, 2005, S. 174).

4 Strategische Managementenerfahrungen der schweizerischen Polizeikorps

Im empirischen Teil der vorliegenden Arbeit beschreiben die Autoren zuerst den Entwicklungsstand des strategischen Managements bei den schweizerischen Polizeikorps. Danach begründen sie unter Ziffer 4.2 die Auswahl der Kantonspolizei Aargau als Fallbeispiel und erläutern kurz den entsprechenden geographischen, politischen und verwaltungsorganisatorischen Kontext. Unter Ziffer 4.3 folgt eine detaillierte Beschreibung der Elemente des strategischen Managements anhand des Fallbeispiels. Unter Ziffer 4.4 werden die empirischen Erkenntnisse zu den Erfolgsfaktoren der Strategieimplementierung dargelegt.

4.1 *Entwicklungsstand des strategischen Managements bei den schweizerischen Polizeikorps*

Zur Erfassung des Entwicklungsstands des strategischen Managements bei den schweizerischen Polizeikorps bestimmten die Autoren in einem ersten Schritt sogenannte Pflichtkriterien, auf die sich ein weit entwickeltes strategisches Management-System ihrer Auffassung nach abstützen hat (vgl. Anhang 4). Zu diesen Pflichtkriterien gehören eine *Vision*, eine *Mission* oder ein *Leitbild* und eine schriftlich festgehaltene *Strategie*, die sich auf eine *Situations- und Organisationsanalyse* (allenfalls in Form einer integrierten SWOT- oder Portfolioanalyse) abstützt. Im Rahmen des strategischen Management-Prozesses sind *messbare Ziele* und entsprechende *Kennzahlen* zu definieren, zu erfassen und zu überprüfen sowie strategische Massnahmen und Projekte vorzugsweise mit einem *Aktionsplan* aktiv zu steuern. Zur Sicherstellung der Strategieimplementierung bedarf es eines *Hinunterbrechens der Ziele* auf die Organisationseinheiten und einer Ausrichtung der *Finanzplanung und des Personalmanagements auf die Strategie*. Eine *Verbindung der strategischen und operativen Pläne* muss zwingend hergestellt werden. Im Unterschied zu den soeben aufgeführten Pflichtkriterien können strategisch ausgerichtete Anreizsysteme und die Existenz einer BSC und/oder Strategielandkarte auf ein weit fortgeschrittenes strategisches Management hinweisen. Diese Kriterien betrachten die Autoren aber nicht als Pflichtkriterien.

In einem nächsten Schritt überprüften die Autoren, basierend auf der Online-Umfrage bei den Mitgliedern der KKPKS, welche Korps welche Pflichtkriterien erfüllten, und teilten anschliessend die Korps in drei Kategorien ein, nämlich in: (1) Korps mit weit entwickeltem strategischem Management, (2) Korps mit Elementen des strategischen Managements und (3) Korps ohne formalisiertes strategisches Management (vgl. Abbildung 12). In die erste Kategorie fallen sechs Korps, die sämtliche Pflichtkriterien erfüllen. Zur zweiten Kategorie gehören 13 Korps, die zwar über eine Strategie in schriftlicher Form verfügen, hingegen nicht alle Pflichtkriterien erfüllen. In die dritte Kategorie fallen sieben Korps ohne Strategie in schriftlicher Form. Eine Strategie in Schriftform erachten die Autoren als Grundvoraussetzung für ein strategisches Management-System im engeren Sinn.



Abbildung 12: Entwicklungsstand des strategischen Managements bei den schweizerischen Polizeikorps (eigene Datengrundlage, Kartengrundlage bfs, ThemaKart – Neuchâtel, 2012)

Die in Abbildung 12 visualisierte Kategorisierung vermag aus Sicht der Autoren, Anhaltspunkte für Optimierungen und den praxisorientierten Erfahrungsaustausch zu liefern. Sie vermittelt jedoch nur ein ungefähres Bild der tatsächlichen Situation. Die Wahl anderer Pflichtkriterien hätte möglicherweise zu einem anderen Resultat geführt. Weiter beruhen die Antworten der Mitglieder der KKKPKS im Rahmen der Umfrage auf Selbstdeklarationen, deren Validierung den Rahmen der vorliegenden Arbeit gesprengt hätte.

Aufschlussreich ist die nähere Betrachtung der zweiten Kategorie, d.h. der Korps mit Elementen des strategischen Managements: In drei Korps dieser Kategorie fehlen, im Bereich der Strategieentwicklung, eine Vision, eine Mission oder ein Leitbild und in vier Korps eine strukturierte organisationsinterne Situationsanalyse. In neun Korps mangelt es, im Bereich der Strategieimplementierung, an einem strategischen Aktionsplan und in sieben Korps an der konsequenten Verbindung der Geschäftsstrategie mit der Finanzplanung. Weiter ist in drei Korps keine Überprüfung des Zielerreichungsgrades mittels Kennzahlen vorhanden, ein Korps verfügt über keine messbaren Ziele und keine Ausrichtung des Personalmanagements auf die Geschäftsstrategie und ein Korps verbindet die strategischen und operativen Pläne nicht miteinander. Diese Ergebnisse zeigen, dass das grösste Entwicklungspotenzial bei der Strategieimplementierung liegt.

4.2 *Kantonspolizei Aargau als Fallbeispiel*

Zur detaillierten Beschreibung eines weit entwickelten strategischen Management-Systems wählten die Autoren der vorliegenden Arbeit die Kantonspolizei Aargau aus. Die Auswahl fiel wegen der nachfolgend aufgeführten Gründe auf dieses Korps. In Frage kamen nur Korps der ersten Kategorie, sprich die Stadtpolizei Zürich und die Polizeikorps der Kantone Aargau,

Schaffhausen, Zug, Freiburg und Zürich. Die konkrete Auswahl basierte auf den Kriterien „höchste Punktezahl beim Entwicklungsstand“, „Korps mit über 500 Polizistinnen und Polizisten“ und „Erfahrungen mit dem Instrument der BSC“. Die höchste Punktezahl erreichten namentlich die Stadtpolizei, die Kantonspolizeien Aargau und Schaffhausen. Die Stadtpolizei Zürich hat 1'394 und die Kantonspolizei Aargau 588 Polizistinnen und Polizisten (KKPKS, Stand 5.2.2013). Die zwei soeben genannten Korps haben gemäss der Umfrage Erfahrungen mit der BSC. Nach dem Gesagten kamen für die Autoren damit die Stadtpolizei Zürich als kommunales Korps und die Kantonspolizei Aargau als kantonales Korps in Frage. Die ausführliche Beschreibung von zwei strategischen Management-Systemen hätte den Rahmen der vorliegenden Arbeit indessen gesprengt. Da im Kanton Aargau die wirkungs- und leistungsorientierten gesamtstaatlichen Steuerungsinstrumente und -prozesse konsequenter mit der strategischen Steuerung auf der Departements- und Polizeistufe verknüpft sind als in der Stadt Zürich, wählten die Autoren schliesslich die Kantonspolizei Aargau als Fallbeispiel aus.

Strategische Management-Systeme sind jeweils situationspezifisch zu konzipieren. Um eine Kontextualisierung zu ermöglichen, beschreiben die Autoren im Folgenden einige relevante Merkmale des Kantons Aargau. Er umfasst eine Fläche von 1'404 km², gliedert sich in elf Bezirke, mehrere Zentren⁶⁸ und 216 Gemeinden (Staatskanzlei, 2013a, S. 4) und ist mit 627'892 Einwohnerinnen und Einwohnern und einem Ausländeranteil von 22.34% der Kanton mit der viertgrössten Bevölkerungszahl der Schweiz (Statpop, bfs, Stand 31.12.2012). Über die Hälfte der Aargauer Bevölkerung ist erwerbstätig. Die Wirtschaftsstruktur ist geprägt durch einen traditionell exportorientierten Industriesektor und zahlreiche kleinere und mittlere Unternehmen. Der Aufwand des Kantons belief sich in der Jahresrechnung 2012 auf 4.9 Mia. Schweizer Franken. Der grösste Aufwandsposten war die Bildung (32.3%). Jener der öffentlichen Sicherheit betrug 373.6 Mio. Schweizer Franken (7.6%) (Staatskanzlei, 2013a, S. 5).

Die politische Führung des Kantons Aargau obliegt dem Grossen Rat und dem Regierungsrat. Der Grosse Rat (Legislative) setzt sich aus 140 vom Volk gewählten Mitgliedern aus 11 Parteien zusammen (Art. 76, Abs. 1 und 2 Verfassung AG; SAR 110.000). Der Aargauer Regierungsrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde (Exekutive; Art. 87 Verfassung AG). Die vom Volk im Mehrheitswahlverfahren gewählten Mitglieder des Regierungsrates leiten je eines der fünf Departemente (Art. 87 Abs. 1 und 2 sowie Art. 88 Verfassung AG). Gemeinsam bilden sie eine Kollegialbehörde (Art. 92 Verfassung AG), in der derzeit fünf politische Parteien vertreten sind (SVP, CVP, SP, Grüne, FDP). „Der Regierungsrat bezeichnet unter Vorbehalt der Befugnisse der Stimmberechtigten und des Grossen Rates die hauptsächlichen Ziele und Mittel des staatlichen Handelns. Er plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten“ (Art. 98 Abs. 1 Verfassung AG). Ihm obliegt namentlich die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Art. 89 Abs. 2 Bst. a Verfassung AG).

⁶⁸ Kantonshauptstadt Aarau (19'840 Einwohner/-innen), Baden (18'189 Einwohner/-innen), Brugg (10'540 Einwohner/-innen), Zofingen (10'897 Einwohner/-innen) (Statpop, bfs, Stand 31.12.2011)

Das DVI besteht aus rund 2'300 Mitarbeitenden und ist das grösste Departement. Es erfüllt Aufgaben in den Bereichen Polizei, Strafverfolgung, Straf- und Massnahmenvollzug, Register und Personenstand, Gemeinden sowie Arbeit und Wirtschaft. Es gliedert sich in zehn Linienorganisationseinheiten und ein Generalsekretariat (vgl. Organigramm im Anhang 6) (Staatskanzlei, 2013a, S. 32-33). Die Kantonspolizei Aargau ist dem Vorsteher des DVI unterstellt und wird vom Polizeikommandanten geführt. Der Kommandant ist zuständig für die administrative Leitung, den Einsatz und die Aus- und Weiterbildung der Kantonspolizei (Art. 12, Abs. 1 und 2, PolG; SAR 531.200). Die Polizei gliedert sich in drei Regionalabteilungen (Nord, Ost, West), die mobile Einsatzpolizei, die Kriminalpolizei und in zwei Stabsabteilungen (Support, Stab) (vgl. Organigramm im Anhang 7).

Die Kantonspolizei gewährt die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Polizeibereich zusammen mit den Gemeinden (Art. 27 Verfassung AG; Art. 2, Abs. 1 PolG). Gemäss Art. 2 PolG obliegt die allgemeine Führungsfunktion der Polizeitätigkeiten im Kanton Aargau der Kantonspolizei. Der Kommandant verfügt über ein entsprechendes Weisungsrecht gegenüber den Regionalpolizeikorps (Rieder et. al., 2012, S. 19). Die Gemeinden sind zuständig für die lokale Sicherheit auf ihrem Gemeindegebiet und werden dabei subsidiär von der Kantonspolizei unterstützt (Art. 4, Abs. 1 und 2 sowie Art. 5, Abs.1 PolG). Die Kantonspolizei ist vorbehältlich der Zuständigkeit der Gemeinden gemäss Art. 4 PolG zuständig für die Sicherheits-, Verkehrs- und Verwaltungspolizei, für die Verhinderung von Straftaten, kriminalpolizeiliche Aufgaben, nachrichtendienstliche Aktivitäten gemäss Bundesrecht, Hilfeleistungen in Notfällen und Katastrophen, die Koordination und Leitung von Einsätzen bei Grossanlässen, den Betrieb der Notrufzentralen, die Unterstützung der Behörden, Amtsstellen und Gemeinden in Sicherheitsfragen und für die Aufsicht über private Sicherheitsdienste (Art. 3 Bst. a-i PolG).

Die heutige Polizeiorganisation im Kanton Aargau stützt sich auf die im Jahr 2007 in Kraft getretenen rechtlichen Grundlagen, die auf dem Projekt „Horizont“ gründen. Die Hauptstossrichtungen des Projekts „Horizont“ waren die Konzentration der Kantonspolizei auf ihre Kernaufgaben, die Übergabe der Aufgaben zur Gewährleistung der lokalen Sicherheit an die Gemeinden, die Straffung des Postennetzes sowie der Aufbau einer mobilen kantonalen Einsatzpolizei (Rieder et al., 2012, S. 18). Das Projekt hatte beträchtliche organisatorische Auswirkungen: Bei der Kantonspolizei wurden die ehemaligen elf Bezirksorganisationen zu drei Polizeiregionen zusammengefasst. Die Anzahl Polizeiposten wurde von 46 auf 18 reduziert. Die Verkehrs- und Bereitschaftspolizei wurden zur mobilen Einsatzpolizei zusammengeschlossen. Die vor der Reform existierenden rund 90 Stadt- oder Gemeindepolizeikorps und die von der Kantonspolizei versorgten Gemeinden ohne Korps schlossen sich mit einer Ausnahme (Leutwil) zu 18 regionalen Polizeiorganisationen mit insgesamt rund 265 Mitarbeitenden zusammen (Rieder et al., 2012, S. 18). Gemäss Evaluationsbericht ist die Umsetzung der Reorganisation rasch und erfolgreich verlaufen (Rieder et. al., 2012, S. 20 und 22).

4.3 *Elemente des strategischen Managements in der Praxis*

4.3.1 **Inhalte des strategischen Managements**

Gemäss Schedler und Proeller (2011, S. 65-66) ist die Vision des NPM eine menschliche und dienstleistungsorientierte Verwaltung. Zu den strategischen Inhalten gehören die Kundenorientierung, die Leistungs- und Wirkungsorientierung, die Qualitätsorientierung und die Wettbewerbsorientierung (Haldemann et al., 2011, S. 67). Diese Inhalte sind im Entwicklungsleitbild 2013-2022 des Regierungsrats des Kantons Aargau (Staatskanzlei, 2013b), im Leitbild des DVI (vgl. Anhang 8) und im Leitbild der Kantonspolizei Aargau (vgl. Anhang 9) ebenfalls verankert (vgl. Tabelle 2):

	Menschliche Verwaltung und Staat als Dienstleister	Kundenorientierung	Leistungs- und Wirkungsorientierung	Qualitäts- und Wettbewerbsorientierung
Entwicklungsleitbild 2013-2022 des Regierungsrats des Kantons Aargau	Das Leitbild, das die Basis für die Bereichsstrategien bildet, stellt den Menschen und seine Innovationskraft bzw. Problemlösungskompetenz klar ins Zentrum. Im Sinne des Governance Ansatzes schreibt die Regierung: „Der Regierungsrat freut sich darauf, mit den Menschen im Aargau «Zukunft machen» zu können“ (S. 3).	Der Regierungsrat will sich stark machen für die Aargauer Unternehmer (S. 9), die Wohnbevölkerung (S. 10), unzureichend ausgebildete oder gesellschaftlich ungenügend integrierte Personen (S. 11), Familien, Pensionierte, Kinder, Jugendliche, Menschen mit Behinderung (S. 22), Ausländer/innen (S. 23).	Schwerpunkt: „Aufgaben und Ressourcen effizient verknüpfen“ „[Der Kanton] erfüllt seine Aufgaben effizient und bedarfsgerecht – im Sinne eines guten und angemessenen Service Public. Die strategische Steuerung, das Kreditrecht und die Rechnungslegung bei Kanton und Gemeinden basieren auf modernsten Methoden“ (S. 31).	Gemäss Leitbild will sich der Regierungsrat „mit selbstbewussten und zukunftsgerichteten Massnahmen dem föderalistischen Wettbewerb“ stellen (S. 31).
Leitbild DVI	„Wir erbringen wichtige staatliche Dienstleistungen für die Bevölkerung des Kantons Aargau.“	„Wir handeln innerhalb der rechtlichen Möglichkeiten nach den Bedürfnissen der Bevölkerung.“	„Wir arbeiten speditiv und lösungsorientiert.“ „Wir führen mit Ziel- und Leistungsvereinbarungen.“ „Wir fordern gegenseitig gute Leistungen und fördern unsere Stärken.“	„Wir überprüfen laufend Qualität und Kosten unserer Arbeitsergebnisse und Abläufe.“
Leitbild der Kantonspolizei Aargau	„Für uns steht der Mensch im Mittelpunkt.“	„Wir treten freundlich, korrekt und hilfsbereit auf und pflegen ein gutes, auf gegenseitiges Vertrauen begründetes Verhältnis zu unserer Bevölkerung.“	„Wir erfüllen unseren Auftrag mit angemessenen Mitteln und setzen diese professionell und wirksam ein.“	„Wir handeln verhältnismässig und streben nach Güte.“

Tabelle 2: Inhalte der Leitbilder des Regierungsrates, des DVI und der Kantonspolizei Aargau

Basierend auf dem früheren Entwicklungsleitbild des Regierungsrates 2009-2018 entwickelte das DVI im Jahr 2011 die Departementsstrategie. Diese Dachstrategie setzt sich aus den Modulen Sicherheit, Wirtschaft, Dienstleistungen und Gemeinden zusammen. Auf der Basis der Departementsstrategie erfolgte im Herbst 2011 der Auftrag zur Erarbeitung einer verbindlichen, mit Massnahmen versehenen Bereichsstrategie Sicherheit. Die Bereichsstrategie 2012-2019 umfasst die polizeilich und strafrechtlich relevanten Aspekte der Sicherheit (DVI, 2012, S. 3).

Das Themenfeld Sicherheit ist in der Bereichsstrategie breit definiert. Es beinhaltet den Schutz vor Übergriffen auf Leib, Leben oder Eigentum, den polizeilichen Eingriff bei erfolgten Gesetzesverstössen, die Verfolgung von Straftaten, den Vollzug von gerichtlich angeordneten Strafen und Massnahmen, die Reintegration von Straftäterinnen und Straftätern, die Integration von Migrantinnen und Migranten und den Schutz der Verkehrsteilnehmenden vor den Gefahren des Strassenverkehrs. Weiter wird betont, dass die Gewährleistung der Sicherheit auch Themenbereiche anderer Departemente tangiert (DVI, 2012, S. 3).

Die Bereichsstrategie Sicherheit (DVI, 2012, S. 3-13) verweist zu Beginn auf die Vorgaben des Entwicklungsleitbilds des Regierungsrates 2009-2018. Im Anschluss daran beschreibt sie die Umfeldentwicklungen und die damit verbundenen Herausforderungen. In der Strategie werden namentlich eine Globalisierung und ein Technologieschub im Bereich der Kriminalität sowie vermehrte gesellschaftliche Spannungen aufgrund des Zusammenlebens immer mehr Menschen, ungewisser persönlichen Perspektiven und einer zunehmenden Individualisierung festgestellt. Nach einer kurzen Standortbestimmung gibt die Strategie fünf Hauptstossrichtungen an und ordnet diesen Ziele und Massnahmen zu (vgl. Tabelle 3):

Hauptstossrichtungen	Ziele	Massnahmen
Gewaltdelikte bekämpfen und aufklären	Schwere Straftaten aufklären	Verstärkung der Kriminalitätsbekämpfung, u.a. dank Personalaufstockung
		Qualitätssteigerung und Akkreditierung Kriminaltechnik
		Abteilungsübergreifende Arbeitsteams von KAPO und (Jugend)Staatsanwaltschaft
		Überprüfung des Bezugs von rechtsmedizinischen Dienstleistungen
	Gewalt bei Jugendlichen eindämmen	Hohe Präsenz und Zugriff der Polizei an Hotspots
		Konsequentes Einschreiten und Anordnung von auf die Zielgruppe abgestimmten Massnahmen
		Einsatz von Jugendpatrouillen der Polizei
		Prävention durch Stärkung der Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden, Kindes- und Jugendschutzbehörden, Schulen, Sozialdiensten
	Einführung eines Programms zur Früherkennung von jugendlichen Intensivtätern	
Bürger/-innen besser informieren	Auf- und Ausbau eines professionellen Kommunikationsdienstes der Staatsanwaltschaft	
Sicherheit im öffentlichen Raum gewährleisten	Grossereignisse und besondere Lagen gut bewältigen	Erhalt der Einsatzfähigkeit durch Training und organisatorische Flexibilität
		Hochhalten der organisationsübergreifenden Einsatzführung
	Prävention und Repression verbinden	Aufrechterhaltung/Senkung Interventionszeiten (80% der Fälle innerhalb 15 Min.)
		Konsequente Intervention bei häuslicher Gewalt
		Aktive, integrierende Zusammenarbeit aller Sicherheitspartner
	Keine rechtsfreien Räume dulden	Bekämpfung des Strassen- und Kleinhandels mit Drogen
		Konsequentes Einschreiten bei öffentlichem Drogenkonsum
		Verdeckte Ermittlung und Scheinkäufe
		Zeitgerechter Vollzug von rechtskräftigen Wegweisungsentscheiden
	Einbruchsdiebstähle eindämmen	Gezielte sichtbare Präsenz, vermehrter Einbezug von Kriminaltechnik zur Spurensicherung
		Konsequente erkennungsdienstliche Behandlung von Verdächtigen
		Polizeiliche Observation potenzieller Einbrecher
	Mehr Sicherheit durch Organisation und Zusammenarbeit schaffen	Schwerpunktsetzung beim Ressourceneinsatz
Partnerschaftliche Vernetzung und koordinierte Einsatzplanung von Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft, usw.		
Intensive interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der Polizei, Strafverfolgung und Strafvollzug		
Organisation laufend verbessern		Schnittstellen zwischen Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft, usw. optimieren, gemeinsame Standorte beziehen
		Grundsätzliches Überprüfen einer Integration von kriminalpolizeilichen Tätigkeiten in die Strafuntersuchungsbehörden

Tabelle 3: Auszug aus der Bereichsstrategie Sicherheit des Kantons Aargau

Die strategischen Ziele in Tabelle 3 widerspiegeln die politisch-strategischen Vorgaben zu den Aufgabenschwerpunkten oder zum Ressourceneinsatz und die betrieblich-strategischen Prioritäten der Kantonspolizei. Laut Aussagen der interviewten Experten setzt der Vorsteher des DVI beispielsweise politische Akzente in den Bereichen der Prävention und Bürgerkon-

takte, bei der amtsübergreifenden Zusammenarbeit und im Bereich der Einbruchsbekämpfung. Die Strategie enthält Zielvorgaben der Politik an die Verwaltung und Ziele, die sich die Verwaltung selber gegeben hat. Die Kantonspolizei Aargau verfolgte in den letzten Jahren eine Strategie der Konzentration auf ihre Kernkompetenzen. Im Rahmen des Projekts „Horizont“ fokussierte sie auf ihre Kernaufgaben. Lokale verwaltungs-, sicherheits- und verkehrspolizeiliche Aufgaben wurden an die Gemeinden übertragen.

4.3.2 Akteure des strategischen Managements

Die interviewten Experten betonten den Einfluss politischer Akteure auf die Strategieentwicklung. Beat Zürcher, 1. Stellvertreter des Kommandanten und Chef Zentrale Dienste der Stadtpolizei Zürich, stellte Folgendes fest: „Faktisch müssen wir uns in der Parteienlandschaft eigentlich arrangieren. Wir müssen namentlich Ziele erfüllen, welche der politischen Mehrheit des Stadtrats, also der Exekutive, entsprechen.“ Er führte an, dass die Stadtpolizei Zürich bei einigen aus betrieblicher Sicht vorgeschlagenen Strategieinhalten keine Unterstützung gehabt habe. Diese Inhalte seien teilweise umformuliert worden, so dass auch die Politik dahinter stehen können. Die Politik nimmt auch im Kanton Aargau Einfluss auf die Strategie. Dies zeigt sich darin, dass der Vorsteher des DVI, nach einem breit abgestützten Prozess zur Erarbeitung der strategischen Grundlagen, die Hauptstossrichtungen und Ziele der Bereichsstrategie Sicherheit – in Kenntnis der Haltungen der parlamentarischen Kommissionen – verbindlich vorgab.

Gemäss Schedler und Proeller (2011, S. 68-69) sind die Rationalitäten der Politik und des Managements nicht identisch: „Was politisch rational ist, kann auf das Management irrational wirken. Wo das Management Sachentscheide fällt, ist die Politik auf Mehrheiten angewiesen, um ihre Anliegen durchsetzen zu können.“ Dies deckt sich mit den Erfahrungen der im Kanton Aargau interviewten Experten. Die Sicherheitskommission des Grossen Rates habe beispielsweise bei der Behandlung des AFP eine tiefe Aufklärungsquote bei den Einbruchdiebstählen festgestellt. Sie habe daraufhin das DVI beauftragt, entsprechende Massnahmen zu prüfen. Der Departementsvorsteher habe schliesslich entschieden, die Einbruchsbekämpfung als strategisches Ziel festzulegen. Die Kantonspolizei hatte aufgrund des suboptimalen Verhältnisses zwischen den eingesetzten Ressourcen und der erzielten Wirkung Bedenken, dieses Ziel in die Strategie aufzunehmen.

Die obersten Führungskräfte der Sicherheitsdepartemente und der Polizei sind wichtige Promotoren des strategischen Managements. Dies zeigte sich in der Umfrage darin, dass ein entsprechender Auftrag der Departementvorsteherin oder des Departementvorstehers und die Wahl einer neuen Kommandantin oder eines Kommandanten zu den drei meistgenannten Auslösern von Strategieentwicklungsprozessen gehören.

Wie aus der Abbildung 13 hervorgeht, beteiligten sich in allen schweizerischen Polizeikorps mit strategischem Management insbesondere das oberste und mittlere Kader an der Strategie-

entwicklung. Departementsvorsteherinnen oder -vorsteher partizipierten in 8 von 19 Fällen. Hingegen wurden Mitarbeitende und externe Anspruchsgruppen kaum miteinbezogen. Über Erfahrungen mit der Involvierung externer Anspruchsgruppen verfügen die Polizeikorps der Kantone Genf (30 Vertreter/-innen externer Anspruchsgruppen), Glarus (1 externe Vertreter/-in) und Jura (5 externe Vertreter/-innen).

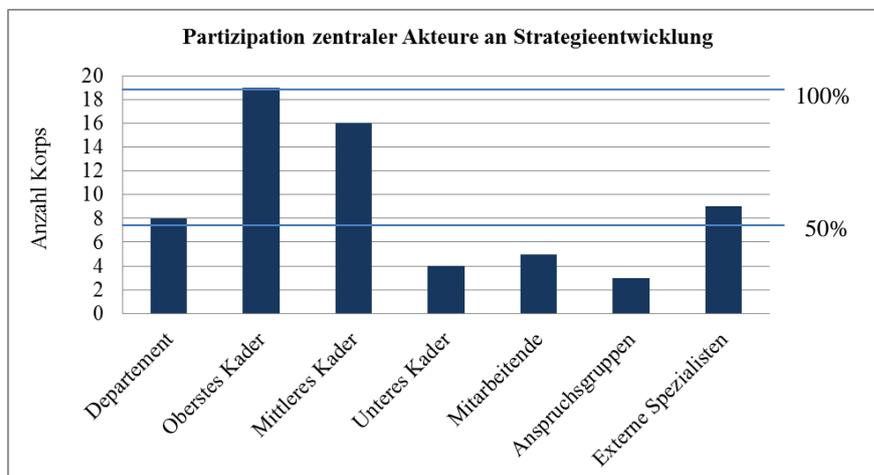


Abbildung 13: Partizipation zentraler Akteure an der Entwicklung von Sicherheitsstrategien (eigene Darstellung, n=19 Polizeikorps mit strategischem Management)

Das DVI und seine Abteilungen, darunter die Kantonspolizei Aargau, erarbeiteten die „Grundlagen für eine Departementsstrategie DVI 2011-2019“ in gemeinsamen Workshops und Gesprächen. An der Strategieentwicklung waren fünf Vertreterinnen bzw. Vertreter des Departements sowie acht des obersten und drei des mittleren Polizeikaders direkt beteiligt. Der Vorsteher des DVI gab basierend auf den erwähnten Grundlagen die fünf Hauptstossrichtungen und die Ziele der Bereichsstrategie Sicherheit vor. Die Ziele wurden anschliessend durch die Kantonspolizei und weitere DVI-Abteilungen konkretisiert und es wurden entsprechende strategische Massnahmen definiert. Der Departementsvorsteher verabschiedete die Strategie, nachdem sich die Staatskanzlei, als das für Strategiefragen zuständige kantonale Organ, in einem Mitbericht geäussert hatte. Der Regierungsrat und die Sicherheitskommission des Grossen Rates nahmen die Strategie zur Kenntnis. An der Definition der Ziele waren damit Führungskräfte der Verwaltung und politische Verantwortungsträgerinnen und Verantwortungsträger beteiligt. Es kann von einer kooperativen Strategieentwicklung gesprochen werden.

Führungskräfte der unteren Kaderstufen und Polizeimitarbeitende waren hingegen an der Entwicklung der Bereichsstrategie Sicherheit nicht direkt beteiligt. Peter Gassler, Stabschef, und Sven Külling, Dienstchef Controlling und Finanzen der Kantonspolizei Aargau, führten dies auf drei Gründe zurück. Erstens werde die Strategieentwicklung als eine Führungsaufgabe verstanden. Die oberste Polizeileitung sei der Ansicht, dass bei einer zu basisdemokratischen Prozessgestaltung die resultierenden Strategieinhalte zwar den Bedürfnissen der Mitarbeitenden, möglicherweise jedoch nicht mehr der eigentlichen Notwendigkeit aus übergeordneter betrieblicher Sicht entsprächen. Die Strategieentwicklung werde als primär deduktiver Prozess verstanden. Zweitens erschwere die Strategieentwicklung auf Departementsstufe den

Einbezug der unteren Führungsebenen und Mitarbeitenden. Zur Erarbeitung der „Grundlagen für eine Departementsstrategie des DVI 2011-2019“ hätten sich – ohne Teilnahme des unteren Kaders, der Mitarbeiterschaft und externer Anspruchsgruppen – bereits rund 80 Personen an gemeinsamen Workshops beteiligt. Eine Ausdehnung der Partizipation hätte den Rahmen des gewählten methodischen Ansatzes gesprengt. Drittens werde davon ausgegangen, dass Führungskräfte auf der mittleren Kaderstufe den Informationsfluss zu den unteren Hierarchiestufen sicherstellen und die Anliegen der ihnen unterstellten Stellen und Mitarbeitenden in den Strategieentwicklungsprozess einfließen lassen würden.

Den mittleren und unteren Führungskräften sowie den Mitarbeitenden wird bei der Strategieimplementierung eine wichtige Rolle zugeschrieben. Die befragten Polizeikorps waren mehrheitlich der Ansicht, dass zwar die Gesamtverantwortung für die Strategieimplementierung bei der Polizeikommandantin bzw. den Polizeikommandanten liege, die strategischen Vorhaben jedoch in erster Linie durch Führungskräfte und Mitarbeitende in den Abteilungen umgesetzt würden. Abbildung 14 zeigt, dass bei 16 von 19 befragten Korps die Abteilungen die ihnen im Rahmen der Zielvereinbarung zugewiesenen strategischen Vorhaben umsetzen.



Abbildung 14: Organisation der Strategieumsetzung
(eigene Darstellung, n=19 Polizeikorps mit strategischem Management)

Wie aus der Abbildung 14 hervorgeht, erfolgt die Strategieimplementierung mehrheitlich über die Linienorganisation. Bereichsübergreifende strategische Thementeams, strategiekoordinierende Stellen auf höchster Stabsebene oder eine Koordination des Implementierungsprozesses durch externe Fachpersonen sind selten.

Raps (2003, S. 319 und S. 322) bezeichnet „die *Controller* als ein wertvoller *Begleiter* des gesamten *Strategieprozesses*“ und „Controlling als Problemlöser bei der Strategieimplementierung.“ Der Fachbereich Strategie und Controlling des DVI sowie der Dienst Controlling und Finanzen der Kantonspolizei Aargau spielen dementsprechend eine zentrale Rolle im strategischen Management des Aufgabenfelds Sicherheit. Sie unterstützen die Departements- und Polizeileitung, indem sie Informationen für die strategische Führung zur Verfügung stellen, entsprechende Instrumente (weiter)entwickeln sowie vertikale und horizontale Koordinationaufgaben wahrnehmen.

4.3.3 Prozesse des strategische Managements

Nachfolgend wird beschrieben, wie in der polizeilichen Praxis Strategien entwickelt und implementiert werden.

4.3.3.1 (Weiter)Entwicklung der Strategie

Die Umfrage ergab, dass insbesondere externer Druck aufgrund von Umfeldveränderungen, ein entsprechender Auftrag der Departementsleitung oder die Wahl einer neuen Kommandantin bzw. eines neuen Kommandanten die Auslöser von Strategieentwicklungsprozessen waren (vgl. Abbildung 15). Zwei Korps nannten die Einführung der wirkungs- und leistungsorientierten Verwaltungsführung und je ein Korps die Initiative eines internen Fachpromotors, ein EMBA-Studium⁶⁹ des Kommandanten, ein überzeugendes Angebot eines Beratungsunternehmens und die Anpassung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden als Auslöser.

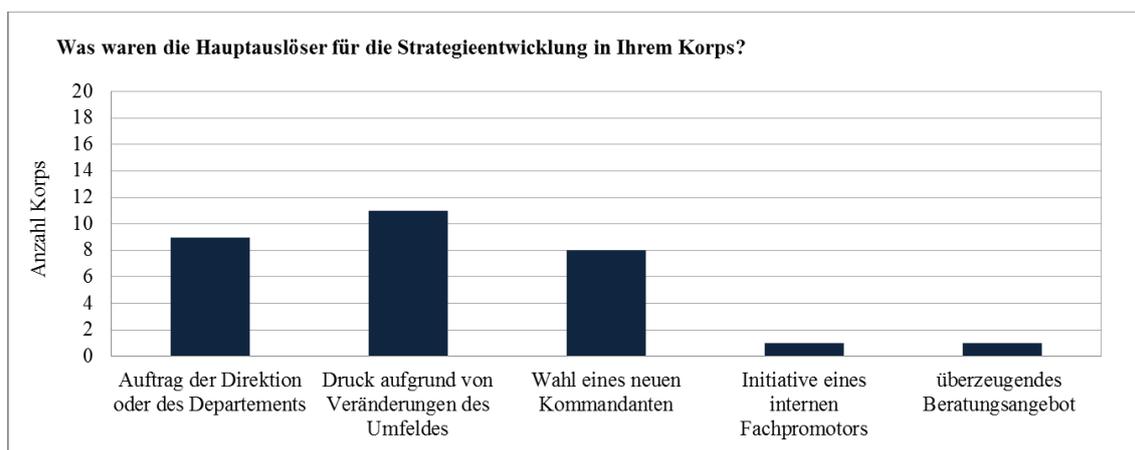


Abbildung 15: Hauptauslöser der Strategieentwicklung bei den schweizerischen Polizeikorps und Sicherheitsdepartements (eigene Darstellung, n=19 Polizeikorps mit strategischem Management)

19 der 26 befragten Korps führten einen Strategieentwicklungsprozess durch. Eine Kantonspolizei erstellte ein Wertvorstellungsprofil. Die übrigen Korps reflektierten ihre Wertvorstellungen ohne Erstellung eines solchen Profils. 18 Korps führten eine strategische Umfeld- und Organisationsanalyse durch. Alle 19 Korps hielten die Resultate der Strategieentwicklung schriftlich fest.

Der Vorsteher des DVI führt seit längerer Zeit viermal pro Jahr sogenannte „Strategietage“ mit einer oder mehreren der zehn Abteilungen des Departements (Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft, etc.) durch. Im Rahmen der Strategietage besprechen die obersten Führungskräfte gemeinsam strategische Grundsatzthemen, die über die ordentliche Geschäftsplanung und oft auch über den Zeithorizont der auf vier Jahre ausgerichteten Aufgaben- und Finanzplanung hinausgehen. Vor der Einführung der (neuen) StPO wurde beispielsweise mit der Kantonspo-

⁶⁹ EMBA: Executive Master of Business Administration

izei, der Staats- und Jugendanwaltschaft und dem Amt für Strafvollzug eine Strategietagung zur Vorbereitung der organisatorischen Neuausrichtung durchgeführt. Nach eineinhalb Jahren erfolgte ein zweiter Strategietag zur StPO. Dabei ging es darum, Bilanz zu ziehen und optimierende Massnahmen zu definieren und einzuleiten.

In der Absicht, die bereits bestehende strategische Führung im Sinne von Good Governance transparenter zu gestalten, gab der Vorsteher des DVI im Jahr 2010 den Auftrag zur Ausarbeitung einer Strategie auf Departementsstufe. Die Federführung zur Erarbeitung der Departementsstrategie wurde dem neu geschaffenen Fachbereich Strategie und Controlling des Generalsekretariates übertragen. Zur Ausarbeitung der Strategieinhalte wurde eine amtsübergreifende Strategiegruppe gebildet, die sich aus stellvertretenden Abteilungsvorsteherinnen und -vorstehern bzw. Stabschefinnen und Stabschefs zusammensetzte. Nach einer Kick-off-Sitzung unter dem Vorsitz des Leiters Strategie und Controlling erarbeiteten die Mitglieder der Strategiegruppe erste mögliche strategische Ziele und z.T. auch bereits Massnahmen für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche. Die Ziele und Massnahmen mit einem Zeithorizont von sechs bis acht Jahren wurden anschliessend in je einem Workshop der Strategiegruppe und der Abteilungschef-Konferenz (ACK) diskutiert. Im Sommer 2011 erfolgte eine zweitägige Strategieklausur mit sämtlichen Führungskräften der obersten zwei Kaderstufen des DVI. Basierend auf den Workshop-Resultaten bereinigte der Leiter Strategie und Controlling das interne strategische Referenzdokument „Grundlagen für eine Departementsstrategie DVI 2011-2019“.

An der zweitägigen Strategieklausur unter der Leitung des Departementvorstehers beteiligten sich rund 80 Mitarbeitende in leitender Position aus sämtlichen zehn Abteilungen des DVI. Die Kantonspolizei war mit neun Führungskräften vertreten. Die Moderation der Klausurworkshops oblag dem Leiter Strategie und Controlling des DVI. Am ersten Klausurtag wurden am Vormittag je ein Input-Referat zum Thema „Strategiearbeit in einem internationalen Unternehmen“ und „Strategiearbeit in einem eidgenössischen Departement“ gehalten. Am Nachmittag stellten der Departementvorsteher und der Leiter Strategie und Controlling den damaligen Stand der Strategiearbeiten des DVI vor. Im Anschluss wurden in insgesamt acht Gruppen, in zwei Durchgängen, Reaktionen zum Strategieentwurf erfasst und gewichtet sowie Ideen zur langfristigen Entwicklung in den insgesamt fünf Strategiemodulen gesammelt und qualifiziert. Dabei kamen acht Mitglieder der Strategiegruppe als Gruppenmoderatoren, Karten und Pin-Wände zum Einsatz. Die Resultate der Gruppenarbeiten wurden im Sinne einer „Ideenbörse“ auf den Pin-Wänden dargestellt. Jeder der rund 80 Teilnehmerinnen und Teilnehmer studierte und qualifizierte durch die Vergabe von Punkten die Gruppenresultate. Die Auswertung erfolgte gleichentags durch die Mitglieder der Strategiegruppe: Die vier bis sechs Ideen mit der höchsten Punktezahl wurden pro Strategiemodul einer Matrix mit den Dimensionen „einfach realisierbar“ und „kundenfreundlich“ bzw. „innovativ“ und „mutig“ zugeordnet. Die rund 20 Resultate mit der höchsten Punktezahl wurden am nächsten Tag im Plenum diskutiert.

In einem nächsten Schritt wurden die „Grundlagen für eine Departementsstrategie des DVI 2011-2019“ verfasst. Der Vorsteher des DVI entschied daraufhin, auf der Basis der bottom-up erarbeiteten Grundlagen je eine Bereichsstrategie zu den Themen Sicherheit, Wirtschaft, Gemeinden und Dienstleistungen zu entwickeln. Er erteilte dem Generalsekretariat und den betroffenen Abteilungen des DVI im Herbst 2011 den Auftrag zur Ausarbeitung der Bereichsstrategie Sicherheit. Die strategischen Stossrichtungen und wichtigsten Ziele gab er vor. Die Präzisierung der Inhalte (Erarbeitung von drei bis fünf Massnahmen pro Ziel, Festlegung der Verantwortlichkeiten und des Umsetzungszeitraums) erfolgte in einer verkleinerten Strategiegruppe. Diese setzte sich aus dem Abteilungschef Mobile Einsatzpolizei, dem stellvertretenden leitenden Oberstaatsanwalt, der stellvertretenden Leiterin der Jugendanwaltschaft, dem stellvertretenden Leiter des Amtes für Justizvollzug, dem stellvertretenden Abteilungschef des Strassenverkehrsamtes und dem stellvertretenden Leiter des Amtes für Migration und Integration zusammen. Die Vorschläge dieser Strategiegruppe wurden in einem halbtägigen Workshop mit dem Departementsvorsteher und den betroffenen Abteilungsleitungen bereinigt. Im Anschluss daran wurde die erste Bereichsstrategie Sicherheit in einer langen und kurzen Version formuliert und veröffentlicht.

In den Interviews wurde der breit angelegte Strategieentwicklungsprozess als positiv beurteilt. Der Leiter Strategie und Controlling des DVI betonte die Wichtigkeit des bottom-up Prozesses, der abteilungsübergreifenden Zusammenarbeit und der Konsultation der Staatskanzlei. Er erachtete es als wertvoll, dass Mitglieder der Strategiegruppe auch gelernt hätten, wie grosse Tagungen methodisch optimal bewerkstelligt werden könnten. Peter Gassler erlebte den zweitägigen Workshop als spannendes Ereignis. Er sah insbesondere im abteilungsübergreifenden Wissens- und Meinungs austausch Vorteile: „Wir von der Polizei dachten zum Teil: Was mischen sich die anderen da ein? Doch es kommen natürlich auch ganz interessante Inputs. Das schützt vor Betriebsblindheit.“

Die im Jahr 2010 eingeleitete Strategieentwicklung löste im DVI einen Lernprozess aus. Es wurde deutlich, dass die Gewährleistung der Sicherheit eine klassische Verbundaufgabe der Kantonspolizei, der Staatsanwaltschaft, des Justizvollzugs und weiterer Ämter ist. Dementsprechend spielte das Departement bei der Erarbeitung und der Implementierung der Sicherheitsstrategie eine wichtige koordinierende und ausgleichende Rolle. Um diese Rolle professionell wahrnehmen zu können, wurden im Generalsekretariat des DVI organisatorische Anpassungen vorgenommen. Unter anderem wurde die Stelle des Leiters Strategie und Controlling geschaffen. Zurzeit stehen dem Fachbereich Strategie und Controlling insgesamt 140 Stellenprozent zur Verfügung. Schätzungsweise ein Viertel dieser Stellenprozent wird für strategische Aufgaben und drei Viertel für Controlling-Aufgaben im Rahmen der Aufgaben- und Finanzplanung bzw. der Berichterstattung aufgewendet.

4.3.3.2 *Strategische Planung*

Die strategischen Stossrichtungen sind im Rahmen der strategischen Planung weiter zu konkretisieren. Zu diesem Zweck sind eindeutig mess- bzw. erfassbare Ziele auszuhandeln, ver-

bindliche Aktionspläne mit klaren Verantwortlichkeiten und Meilensteinen zu erarbeiten und aussagekräftige und messbare Kennzahlen festzulegen. 18 der 19 befragten Polizeikorps mit einer Strategie leiteten im Rahmen der strategischen Planung messbare Ziele aus den strategischen Stossrichtungen ab. Fünf Korps in der Innerschweiz und die Kantonspolizei Schaffhausen tun dies vollumfänglich. Zehn Korps, darunter auch die Kantonspolizei Aargau und die Stadtpolizei Zürich, verfügen über einen strategischen Aktionsplan. 14 Korps überprüfen die Erreichung der strategischen Ziele mittels Kennzahlen, zwei von ihnen tun dies bei sämtlichen Zielen.

Bei der Kantonspolizei Aargau werden die strategischen Soll-Kennzahlen im Rahmen des jährlichen Aufgaben- und Finanzplanungsprozesses ausgehandelt. Die wirkungs- und leistungsorientierten Soll-Kennzahlen (*Wirkungs- und Leistungsseite des IAFP*), werden unter Berücksichtigung der strategischen und finanzpolitischen Vorgaben in einem partizipativen, polizeiinternen Prozess erarbeitet. Peter Gassler erläuterte diesen Prozess wie folgt:

Die Kennzahlen (...) erarbeiten wir alle in Workshops. Das sind keine einsamen Führungsentscheide des Kommandanten und von mir, sondern das wird immer von [der Dienststelle] Controlling und Finanzen begleitet (...) und relativ breit abgestützt, manchmal durch 40 Personen, i.d.R. aber sicher durch die Polizeileitung, also durch acht Personen.

Die Soll-Kennzahlen werden polizeiintern in mehreren Durchläufen erarbeitet. Dabei handelt es sich um einen komplexen Aushandlungsprozess, in dem unterschiedliche Ansichten und Bedürfnisse aufeinander treffen und die Polizeiabteilungen untereinander Vergleiche anstellen. Bezugnehmend auf die Aushandlung der Soll-Kennzahlen betonte Gassler: „Das muss man im Gespräch gemeinsam erarbeiten. Das ist (...) manchmal etwas mühsam. Aber es ist zwingend. Sonst ist die Akzeptanz nicht da.“

Im Detail läuft der erwähnte Aushandlungsprozess wie folgt ab: Der Leiter der Dienststelle Controlling und Finanzen der Kantonspolizei schlägt jeweils Ende Jahr im Hinblick auf das Budget des übernächsten Jahres und auf der Basis der Strategie, der Vorjahreskennzahlen und der erwarteten Umfeldentwicklungen erste Soll-Werte für die gesamte Kantonspolizei vor. Diese vorgeschlagenen Wirkungs- und Leistungskennzahlenwerte werden auf die Abteilungen hinuntergebrochen und anlässlich der Polizeileitungssitzung kommuniziert. Danach besprechen die Abteilungschefs die Vorschläge mit ihren Dienstchefs und reichen der Dienststelle Controlling und Finanzen allfällige Änderungsanträge ein. Zur polizeiinternen Konsolidierung der Soll-Vorgaben führt die oberste Polizeileitung eine externe Klausur mit sämtlichen Abteilungschefs durch. Peter Gassler erläuterte den Einigungsprozess und die Resultate dieser Klausur wie folgt: „[Es] findet ein Prozess statt, in dem wir uns an einem externen Ort zusammensetzen und die Angelegenheit in der Polizeileitung ausdiskutieren (...). Am Ende des Tages steht ein gemeinsames Produkt, heruntergebrochen auf die Leistungsgruppen⁷⁰, auf die einzelnen Produkte und auf die Organisationseinheiten.“

⁷⁰ Im Kanton Aargau werden die Produktgruppen als Leistungsgruppen bezeichnet. Die Begriffe „Produkt“ und „Produktgruppe“ wurden unter Ziffer 2.3.3 definiert.

Die polizeiintern konsolidierten Wirkungs- und Leistungsziele mit den entsprechenden Kennzahlen werden anschliessend im Rahmen eines Planungsgesprächs mit der Departementsleitung besprochen. Die für die Regierung und den Grossen Rat relevanten Kennzahlen werden in den AFP übertragen und demzufolge in den politischen Diskurs eingespeist.

Die Verteilung der Leistungsanteile auf die Abteilungen ist jeweils situationspezifisch auszugestalten. Innerhalb der Kantonspolizei Aargau werden die wirkungs- und leistungsorientierten Soll-Kennzahlen arithmetisch nach der jeweiligen Anzahl Mitarbeitenden auf die Abteilungen hinuntergebrochen. Soll-Ist-Abweichungen werden begründet und auf der Basis von Erfahrungswerten beurteilt. Die Polizeiregion Nord kann beispielsweise die arithmetisch berechneten Soll-Werte aufgrund der geografischen Gegebenheiten des rural geprägten nördlichen Fricktals nicht immer erreichen. Eine solche arithmetische Verteilung der zu erzielenden Leistungs- und Wirkungskennzahlen nach der Anzahl Mitarbeitenden kann sinnvoll sein, wenn die Polizeiregionen ähnliche Merkmale aufweisen. Bei sehr ausgeprägten Unterschieden, z.B. wenn manche Regionen fast ausschliesslich urbane und andere fast nur rurale Gebiete umfassen, muss ein anderer Verteilmechanismus definiert werden.

Zur mittel- bis langfristigen Planung gehört neben jener auf der Wirkungs- und Leistungsseite auch immer jene auf der *Ressourcenseite*. Die strategischen Ausgaben wurden gemäss Umfrage in zwei Korps vollumfänglich, in zehn Korps teilweise und in sieben Korps nicht in die Finanzplanung aufgenommen worden. Dieses Ergebnis weist auf einen Optimierungsbedarf bei der strategischen Ausrichtung der Ressourcenplanung hin.

Bei der Kantonspolizei Aargau sind die Budgetierung und Finanzplanung mit der mittelfristigen Aufgabenplanung verknüpft und teilweise auf die Strategie ausgerichtet. Nach Bekanntgabe der Planungsvorgabe des Regierungsrates und des Departements werden im Frühjahr mit Blick auf die Bereichsstrategie Sicherheit Anpassungen auf der Leistungs- und Ressourcenseite des Budgets und des AFP vorgenommen. Mitte August verabschiedet der Regierungsrat den AFP mit Budget zuhanden des Grossen Rates. Um die Aufgaben- und Ressourcenseite auch auf der Ebene der Legislative zu verknüpfen, kann die Sicherheitskommission Anträge zu den strategischen Entwicklungsschwerpunkten, Zielen und Kennzahlen des AFP stellen. Diese Anträge zuhanden der eher ressourcenorientierten Kommission für Aufgabenplanung und Finanzen (KAPF) beziehen sich i.d.R. auf einzelne Zielsetzungen. Im polizeilichen Zuständigkeitsbereich wurde beispielsweise beantragt, die Intensivierung der Kriminalitätsbekämpfung im Asylbereich als strategische Zielsetzung vertieft zu prüfen. Zudem wurden ehrgeizigere Wirkungs- und Leistungsvorgaben gefordert. Nach der Vorberatung in der KAPF wird der AFP mit Budget schliesslich im November vom Grossen Rat genehmigt bzw. beschlossen.

Im Rahmen des Interviews beurteilte die Polizeileitung des Kantons Aargau die mittelfristig ausgerichtete Verknüpfung von Wirkungs- bzw. Leistungsvorgaben mit den dafür benötigten Ressourcen als vorteilhaft. Geschätzt werden insbesondere die resultierende Transparenz bei der Entscheidungsfindung und der erweiterte betriebliche Handlungsspielraum. Gemäss Aus-

sagen von Peter Gassler weist die Kantonspolizei die Auswirkungen drohender Ressourcenkürzungen auf die erzielbaren Leistungen und Wirkungen aus und trägt dadurch zu einer fundierten Entscheidungsfindung der Exekutive bei. Im Vergleich zu den früheren linearen Budgetkürzungen nach dem Giesskannenprinzip lassen die heutigen Entlastungsvorgaben im Rahmen der Globalbudgets grössere betriebliche Handlungsfreiheiten zu. Gassler sagte in diesem Zusammenhang: „Nun heisst es nicht mehr, was wir machen sollen, sondern es heisst nur noch: Was macht ihr, wenn ihr jährlich 2.5 Mio. Franken sparen müsst? Das ist für uns ein ganz anderer Ansatz und uns viel lieber so.“ Diese Aussage weist darauf hin, dass das DVI das Prinzip der strategischen Vorsteuerung erfüllt, d.h. strategische Rahmenbedingungen vorgibt, ohne dabei das Prinzip der operativen Flexibilität zu verletzen.

Die strategische Planung ist aufgrund ihrer Komplexität und der Unsicherheit von Zukunftsprognosen eine anspruchsvolle Aufgabe. Gassler betonte die Herausforderung der unerlässlichen Abstimmung von Wirkungen bzw. Leistungen mit den dazu benötigten finanziellen und personellen Ressourcen. Er führte an:

Die Schwierigkeit ist, den Überblick nicht zu verlieren, denn wir haben immer den Prozess für das nächste Jahr, der konkret und verbindlich ist (...) und für die weitere Aussicht haben wir noch die Planung (...). Es ist schwierig, so weit vorauszublicken, aber trotzdem ist es [die Planung] relativ verbindlich. Das, was wir dort eingeben, wird uns dann, wenn es um den nächsten Budgetprozess geht, wieder vorgehalten. (...) Es gilt, das nächste Jahr konkret zu gestalten und auch konkret zu steuern, und gleichzeitig den Horizont auf drei, vier, fünf Jahre nicht zu verlieren.

4.3.3.3 *Ausrichtung der Organisation*

Im Anschluss an die Festlegung konkreter Ziele, Massnahmen und Kennzahlen im Rahmen der strategischen Planung geht es in einer nächsten Phase darum, die Geschäftsbereiche sowie Support- bzw. Stabsabteilungen an die Strategie anzupassen. Zu diesem Zweck müssen die Mitarbeitenden für die Strategieimplementierung motiviert werden (Haldemann et al., 2011, S. 40).

Die Stadtpolizei Zürich vollzog eine erhebliche organisatorische Neuausrichtung im Rahmen des Projekts Stapo200X. Basierend auf den Resultaten einer strategischen Portfolioanalyse definierte die Polizeileitung im Jahr 2003 eine neue Geschäftsfeldstruktur. Die Geschäftsfelder bzw. Polizeiabteilungen wurden im Rahmen eines Reorganisationsprojektes neu besetzt und hatten anschliessend strategische Stossrichtungen umzusetzen. Nach der Überführung in die neue Struktur realisierten die Abteilungen in den Jahren 2003 bis 2006 mit externer Unterstützung diverse strategische Vorhaben. Das strategische Projektcontrolling erfolgte anlässlich der Polizeileitungssitzungen. Als Steuerungsinstrument wurde ein zentrales Projektportfolio geführt. Die Hintergründe und der Umsetzungsstand der strategischen Neuausrichtung wurden den Mitarbeitenden anlässlich von Grossinformationsanlässen und mittels Informationsbroschüren, Artikeln in der polizeiinternen Mitarbeiterzeitung und eines Schreibens des

Kommandanten kommuniziert. Die Abteilungsleiter ergriffen innerhalb ihrer Zuständigkeitsbereiche weiterführende Kommunikations- und Motivationsmassnahmen.

Die strategische Ausrichtung der Organisationseinheiten der Stadtpolizei Zürich war erfolgreich, jedoch auch von einigen Herausforderungen geprägt. Die organisatorischen und kulturellen Anpassungen im Sinne der Strategie erfolgten unterschiedlich schnell. Die neu geschaffenen Abteilungen „Brennpunkte“ und „Spezial“ passten sich rascher an als die zwei personalstarken Polizeiregionen West und Ost. Gemäss Jürg Zingg, dem damaligen Projektleiter und heutigen 2. Stellvertreter des Kommandanten bzw. Chef Region West der Stadtpolizei Zürich, gelang es jedoch nach einiger Zeit, die früher getrennten Aufgaben der Grundversorgung, Sicherheitspolizei und Kriminalpolizei in den neuen Polizeiregionen zu vernetzen. Als schwierig erwies sich der Verlust des Polizeistatus für die Mitarbeitenden des ausgelagerten Verkehrsbereichs. Der Statuswechsel wurde als Ausschluss aus dem Korps, mit dem sich die Mitarbeitenden stark identifizierten, interpretiert und war mit entsprechenden Ängsten und Frustrationen verbunden.

Im Vergleich zum Reorganisationsprojekt Stapo200X der Stadt Zürich sind die im Kanton Aargau realisierten organisatorischen und kulturellen Veränderungen zur Umsetzung der Bereichsstrategie Sicherheit weniger stark ausgeprägt. Die vom Vorsteher des DVI in Auftrag gegebene Überprüfung einer Integration kriminalpolizeilicher Tätigkeiten in die Strafuntersuchungsbehörden kann jedoch in Zukunft beträchtliche organisatorische Anpassungen zur Folge haben. Die Inhalte des Handbuchs „Personalmanagement bei der Kantonspolizei Aargau“ wurden hinsichtlich deren Kompatibilität mit der Bereichsstrategie Sicherheit überprüft und entsprechend angepasst. Die zur strategischen Ausrichtung notwendige polizeiinterne Kommunikation erfolgte anlässlich von „Strategietagen“, Korps-, Abteilungs- und Kaderrapporten und mittels Artikeln in der Mitarbeiterzeitung, Informationen im Intranet und regelmässiger E-Mails des Kommandanten an alle Korpsangehörige.

4.3.3.4 *Operative Planung*

Die erfolgreiche Strategieimplementierung bedingt eine Planung der operativen Tätigkeiten unter Berücksichtigung strategischer Prioritäten. 16 der 19 Korps mit strategischem Management haben die strategischen und operativen Pläne teilweise miteinander verbunden. Zwei Korps haben die operativen Pläne vollständig mit den strategischen Plänen gekoppelt. Bei einem Korps ist gemäss Umfrage keine solche Koppelung vorhanden.

Bei der operativen Planung geht es um die laufende strategiekonforme Prozessoptimierung sowie die Umsatz-, Ressourcen und Kapazitätsplanung (Haldemann et al., 2011, S. 40). Die Stadtpolizei Zürich definierte im Jahr 2011 im Rahmen des strategischen Projektes KALA

neue optimierte Prozesse zu den zwölf häufigsten Einsatzstichworten⁷¹. Die durch diese Prozessoptimierung erzielten Effizienzgewinne wurden gemäss einem neu erarbeiteten Dispositionskonzept strategiekonform eingesetzt. Dadurch konnte beispielsweise die physische Polizeipräsenz, wie in der Strategie der Stadtpolizei vorgesehen, erhöht werden. Nach Abschluss des Projekts KALA startete die Stadtpolizei im Jahr 2013 ein Projekt zur Einführung eines institutionalisierten Prozessmanagements. Im Rahmen dieses Folgeprojektes soll, u.a. durch die Bildung und Institutionalisierung von Qualitätszirkeln, die kontinuierliche Prozessoptimierung gestärkt werden.

4.3.3.5 *Überwachung der Umsetzung*

Die Strategieimplementierung ist laufend zu überprüfen, um bei Bedarf rechtzeitig steuernd eingreifen zu können. Zu diesem Zweck werden idealerweise quartalsweise bis monatlich Lagebesprechungen durchgeführt. Dabei werden der Status des strategischen Projektportfolios und Planabweichungen bei den strategischen Kennzahlen diskutiert und entsprechende Massnahmen eingeleitet. Der Erhebungsrhythmus der strategischen Kennzahlen ist gemäss Umfrage bei den schweizerischen Polizeikörpern uneinheitlich. 5 Körper erheben die Ist-Zahlen monatlich, 3 Körper quartalsweise, 5 Körper halbjährlich und 6 Körper jährlich.

Bei der Kantonspolizei Aargau findet ein monatlicher Rapportierungs- und Steuerungsprozess mit quartalsweiser Vertiefung statt. Der Dienst Controlling und Finanzen der Stabsabteilung stellt den Abteilungs- und Produktverantwortlichen jeden Monat Auszüge aus dem Management-Informationssystem der Polizei (MISPOL) zur Verfügung. Die in den MISPOL-Auszügen enthaltenen Ist- und Soll-Werte der Ressourcen-, Leistungs- und Wirkungskennzahlen werden in der jeweiligen Dienststelle Planung und Einsatz jeder Linienabteilung analysiert und mit den Abteilungs- und Leistungsgruppenverantwortlichen besprochen. Die Abteilungsverantwortlichen können die Erkenntnisse anschliessend anlässlich der monatlich stattfindenden sogenannten „Strategietage“ mit der obersten Polizeileitung erörtern und entsprechende Entscheide erwirken. Viermal pro Jahr erfolgt ein auf den AFP ausgerichtetes, vertieftes Reporting anlässlich sogenannter „erweiterter Strategietage“. Jeweils vier bis sechs Wochen vor einem „erweiterten Strategietag“ gibt der Dienst Controlling und Finanzen die MISPOL-Kennzahlenlisten im Intranet frei, führt eine Soll-Ist-Wert-Analyse durch und erstellt einen Quartalsberichtsentswurf mit Fragestellungen und Empfehlungen. Nach der Freigabe des Berichtsentswurfs durch den Kommandanten und den Stabschef werden die im Bericht enthaltenen Zahlen, Fragen und Empfehlungen den Linienabteilungs- und Leistungsgruppenverantwortlichen zur Feinanalyse zugestellt. Die Abteilungs- und Leistungsgruppenverantwortlichen nehmen zum Bericht Stellung. Der Bericht und die Stellungnahmen dienen anlässlich des „erweiterten Strategietags“ als Grundlage für die Beurteilung des Zielerreichungsgrades und allfällige Steuerungsentscheide.

⁷¹ Körperverletzung, Tötlichkeiten, Raub, Familien- bzw. häusliche Gewalt, Drohung, vermisst, entlaufen, aussergewöhnlicher Todesfall, Ladendiebstahl, Einbruchdiebstahl, Entreisssdiebstahl, Sachbeschädigung

Der Dienst Controlling und Finanzen überwacht die Auswirkungen der eingeleiteten Massnahmen durch die Analyse von Ressourcen-, Leistungs- und Wirkungskennzahlen. Sven Külling erklärte die Zusammenhänge zwischen dem Input (eingesetzte Ressourcen), Output (Aufklärungsquoten) und Outcome (Wirkungen) anhand des Beispiels der Einbrüche: Bei zusätzlich eingesetzten Arbeitsstunden im Bereich der Einbruchsbekämpfung ist zu erwarten, dass in einer ersten Phase die Aufklärungsquote ansteigt. Bei erzielter Wirkung (höhere Sicherheit dank weniger Einbrüche) sollten sich die rapportierten Einbruchsfallzahlen in einer zweiten Phase auf einem leicht tieferen Niveau stabilisieren. Auffällige Abweichungen von solchen erwarteten Korrelationsmustern werden vom Dienst Controlling und Finanzen im Rahmen der Kennzahlenanalyse erfasst und anlässlich der „erweiterten Strategietage“ zur Diskussion gestellt.

Die Berichterstattung der Polizeileitung an das Departement und die entsprechende Steuerung durch den Departementsvorsteher erfolgen im Rahmen zweimal jährlich durchgeführter, strategischer Controlling-Gespräche des Departementvorstehers, des Generalsekretärs, des Leiters Strategie und Controlling des DVI und des Polizeikommandanten. Im Rahmen dieser rund zweistündigen Planungs- und Führungsgespräche wird der Umsetzungsstand der strategischen Zielsetzungen und Massnahmen diskutiert. Als Hilfsmittel für die Berichterstattung zum Umsetzungsstand der Bereichsstrategie Sicherheit dient eine vom Fachbereich Strategie und Controlling des DVI erstellte Liste, zu der die sechs involvierten Abteilungen Beiträge liefern. Zu besonders relevanten Vorhaben werden zusätzliche Statusberichte verfasst. Weiter werden strategische, finanzielle und personelle Entwicklungen anhand von vorgängig aus dem Management-Informationssystem (MIS) bezogenen Kennzahlen thematisiert. Gemäss Matthias Manz, Leiter Strategie und Controlling des DVI, ermöglicht diese periodische Auseinandersetzung mit Kennzahlen, dass die i.d.R. stark auf Projekte ausgerichtete politische Führung, auch wichtige Aspekte des polizeilichen Alltagsgeschäfts beurteilen kann.

Im Jahresbericht mit Jahresrechnung legt die Kantonspolizei jährlich gegenüber dem Departement, dem Regierungsrat und schlussendlich auch dem Parlament und der Öffentlichkeit schriftlich Rechenschaft ab. Zusätzlich zur Kommentierung der finanziellen Abrechnung erfolgt für den Aufgabenbereich und dessen drei Leistungsgruppen eine Berichterstattung zu den Planabweichungen bei den strategischen Entwicklungsschwerpunkten, Zielen und Kennzahlen. Bei grösseren Abweichungen besteht eine Begründungspflicht.

Im polizeilichen Umfeld sind neue bzw. von der Politik und/oder den Medien als wichtig beurteilte Phänomene relativ häufig. Kurzfristig notwendige Steuerungsentscheide aufgrund politischer Vorgaben können Auswirkungen auf die Implementierung längerfristig ausgerichteter Strategien haben. Ein Beispiel ist die Aktion „Crime Stop“ im Kanton Aargau. Die Taskforce Crime Stop legte im Juli 2012 im Auftrag des Regierungsrats ein Paket von Sofortmassnahmen zur Bekämpfung der Kleinkriminalität im Asyl- und Ausländerbereich vor. Es sind dies die Erhöhung der Polizeipräsenz und der Polizeikontrollen innerhalb und im Umfeld von Asylunterkünften, die Schaffung einer speziellen Ermittlungsgruppe, restriktivere Rayonbeschränkungen und Ausgrenzungen von Hotspots bei deliktischem Handeln, die kon-

sequente Ahndung der Verletzung von Rayonbeschränkungen (bis drei Jahre Haft), der konsequente Wegweisungsvollzug und die Schaffung einer speziellen Anlaufstelle für die Zuweisung von Haftplätzen. Aufgrund dieses neuen politischen Schwerpunkts musste die Kantonspolizei Aargau personelle Ressourcen von der Verkehrspolizei in die Fahndung verschieben. In der Folge konnten die strategischen Ziele der Leistungsgruppe Verkehrssicherheit teilweise nicht mehr erreicht werden.

4.3.3.6 *Strategie- und Prozessreview*

Gemäss Kaplan und Norton (2009, S. 32) bedarf es einer periodischen Überprüfung, ob die grundsätzlichen strategischen Annahmen noch Gültigkeit haben und welche strategischen Ziele und angestrebten Wirkungen erreicht wurden. Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse müssen die Strategieinhalte überarbeitet werden. Bei Bedarf sind auch die Prozesse des strategischen Managements zu optimieren. Gemäss Umfrage haben nur 5 von insgesamt 19 Korps den Evaluations- und Überarbeitungsrythmus ihrer Strategie festgelegt. Vier von ihnen evaluieren und überarbeiten die Strategie alle vier Jahre. Die übrigen 14 Korps erneuern ihre Strategiedokumente bei Bedarf. Das DVI beabsichtigt, die im Jahr 2012 erstmals verabschiedete Bereichsstrategie Sicherheit im vierten Umsetzungsjahr grundlegend zu überarbeiten.

Zusätzlich zur grundlegenden, mehrjährigen Evaluation und Überarbeitung empfiehlt sich eine jährliche inhaltliche Überprüfung und Aktualisierung der Strategiedokumente (Haldermann et al., 2011, S. 143-144). Laut Umfrage aktualisieren 9 von 19 Korps ihre ausformulierten Strategien jährlich, ein Korps führt alle zwei Jahre eine Aktualisierung durch und die restlichen neun Korps bringen ihre Strategien nach Bedarf auf den neusten Stand.

4.3.4 **Instrumente des strategischen Managements**

Zur Unterstützung der Prozesse des strategischen Managements können die involvierten Akteure verschiedene Instrumente einsetzen. Nachfolgend werden die wichtigsten in der polizeilichen Praxis eingesetzten Analyse-, Planungs- und Umsetzungsinstrumente beschrieben.

Der gezielte Einsatz von *Analyseinstrumenten* erleichtert die strategische Entscheidungsfindung. Instrumente zur integrierten Betrachtung der Einflusskräfte sind weit verbreitet (vgl. Abbildung 16). 13 Korps, die strategisches Management betreiben, setzen integrierte Analyseinstrumente ein. Das bekannteste dieser Instrumente ist die SWOT Analyse (vgl. Ziffer 3.3.5). Häufig eingesetzt werden weiter die Situations- bzw. Umfeldanalysen (10 Korps) und Organisationsanalysen (9 Korps). Acht Korps können zur Strategie(weiter)entwicklung auf ein Instrument zur systematischen Wirkungs- und Leistungserfassung zurückzugreifen. Weniger verbreitet sind Portfolioanalysen (vorhanden bei Kapo BS, LU, SH, ZG und Stapo Zürich), Anspruchsgruppenanalysen (Kapo BE, LU, OW, UR, VS), Issue-Management (Kapo BL, BS, LU) und Benchmarking (Kapo AG).

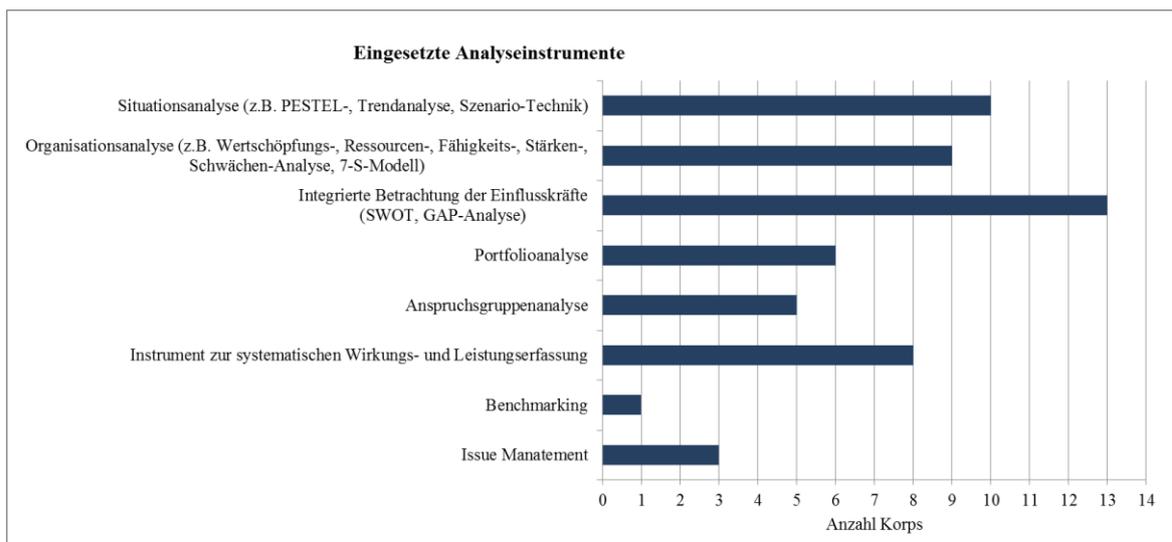


Abbildung 16: Verbreitungsgrad strategischer Analyseinstrumente bei den schweizerischen Polizeikorps (eigene Darstellung, n=19 Polizeikorps)

Planungsinstrumente dienen der Formulierung, Kommunikation und Verbindlichkeitserklärung von strategischen Absichten (Schedler & Siegel, 2005, S. 183). Zu den Planungsinstrumenten gehören schriftlich festgehaltene Strategien, ausformulierte Visionen, Missionen, Leitbilder und auf der politischen Ebene Regierungsprogramme und Aufgaben- und Finanzpläne. 19 von insgesamt 26 befragten Polizeikorps verfügen über eine ausformulierte Strategie. Wie aus Abbildung 17 hervorgeht, sind ausformulierte Visionen (12 Korps), Missionen (14 Korps) und Leitbilder (13 Korps) weniger verbreitet, jedoch z.T. in Planung oder Entwicklung.

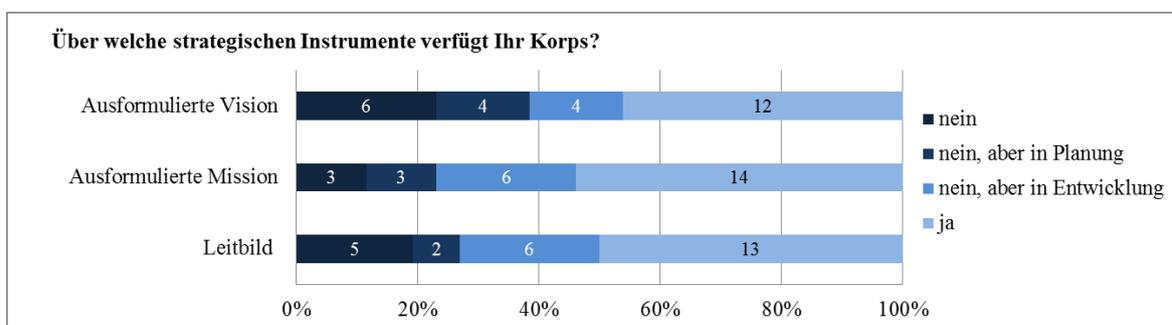


Abbildung 17: Verbreitungsgrad strategischer Planungsinstrumente bei den schweizerischen Polizeikorps (eigene Darstellung, Angaben in %, n=26 Polizeikorps)

Die Strategie der Kantonspolizei Aargau ist integrierter Bestandteil der Bereichsstrategie Sicherheit. Die Kantonspolizei verfügt zudem über eine ausformulierte Mission und ein Leitbild (vgl. Anhang 9). Eine Vision wurde zwar in Workshops erarbeitet, jedoch aufgrund des Rücktritts des Kommandanten im September 2012 (noch) nicht offiziell eingeführt. Peter Gassler wies darauf hin, dass Visionsinhalte, wie die Besten oder ein Abbild der heutigen Gesellschaft sein zu wollen, konkrete Auswirkungen auf die an die Mitarbeitenden gestellten Anforderungen und auf die Motivation („Challenge Charakter“) haben können. Aus diesem Grund empfahl er eine sorgfältige und durchdachte Auswahl der Visionsinhalte.

Das DVI entschied, den AFP soweit möglich als strategisches Controlling-Instrument zu nutzen. Die Bereichsstrategie Sicherheit dient als Basis zur Festlegung der im AFP ausgewiesenen Wirkungs- und Leistungsziele. Im AFP werden strategische Initiativen im Steuerungsbereich des Grossen Rates ebenfalls aufgeführt.

Die Struktur des im Jahr 2003 eingeführten AFP wurde im Jahr 2013 überarbeitet. Die Grobgliederung wurde vereinfacht und eine klarere Unterscheidung zwischen Wirkungen, Leistungen und Ressourcen vorgenommen. Der eindeutigen Definition der Wirkungs- und Leistungskennzahlen wurde besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Der neue AFP 2015-17 mit Budget 2014 ist pro Aufgabenbereich wie folgt gegliedert:

A: Aufgaben- und Umweltentwicklungen

Kurzbeschrieb der Aufgaben und der Organisation, Angabe der zuständigen Kommission, Auflistung der Leistungsgruppen, Beschreibung von Umfeldentwicklungen und Schwerpunkten

B: Entwicklungsschwerpunkte

Meilensteine, Kurzbeschrieb und Bruttoaufwand der strategischen Vorhaben in der Steuerungskompetenz des Grossen Rates (vgl. Auszug in Abbildung 18)

B. Entwicklungsschwerpunkte

Steuerungsbereich Grosser Rat

210E001	Erneuerung der Führungsinfrastruktur und Zusammenfassung der Notrufzentralen
2007-2013	Erarbeitung Projekt
2013	Bewilligung Grosskredit durch den Grossen Rat
2017	Abschluss der Realisierung

Aufgrund der Erfahrungen bei Grosseignissen (vor allem Hochwasser 2005) genügen die Führungsinfrastruktur des kantonalen Führungsstabs und die Einsatzzentrale des Polizeikommandos nicht mehr. Es sind räumliche Vergrößerungen und technische Anpassungen notwendig. Die bestehenden drei Notrufzentralen werden in einer Zentrale zusammengefasst. Der Verpflichtungskredit ist im Aufgabenbereich 430 (Immobilien Aargau) eingestellt, mit Ausnahme der bei der Kantonspolizei notwendigen Projektstellen für die polizeibezogenen Aspekte des Vorhabens.

Bruttoaufwand Verpflichtungskredit: GRB geplant	Mio. Fr.	39.38
---	----------	-------

Abbildung 18: Entwicklungsschwerpunkte im Aufgaben- und Finanzplan des Kantons Aargau

C: Ziele und Indikatoren

Zu jedem Wirkungsbereich werden pro Jahresberichts-, Budget- und Planungsjahr mehrere Leistungs- und Wirkungskennzahlen ausgewiesen. Ein Minikuchendiagramm gibt Auskunft über die kantonale Steuerbarkeit der aufgeführten Indikatoren. Als Beispiel ist in Abbildung 19 das Wirkungsziel „hohes Niveau des subjektiven Sicherheitsempfindens“ aufgeführt:

C. Ziele und Indikatoren

Steuerungsbereich Grosser Rat

Steuerbarkeit: ● direkt steuerbar, ◐ eingeschränkt steuerbar, ○ nicht steuerbar

Ziel 210Z001	Einheit	JB		Budget		Planjahre		Steuer- 2017 barkeit
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Das Niveau des subjektiven Sicherheitsempfindens ist hoch.								
01 Personalstunden uniformierte Präsenz	Stunden	146'069	147'000	148'000	148'000	148'000	148'000	●
02 Polizeikräfte der Gemeinden: Personalstunden uniformierte Präsenz	Stunden	226'682	146'000	149'000	151'000	154'000	156'000	○
03 Max. 15 Min. zwischen Alarmierung und Eintreffen der Polizei (Minimalwert)	%	84.0	80.0	80.0	80.0	80.0	80.0	◐
04 Interventionen bei Gewalt im öffentlichen Raum ohne Delikt	Anzahl	96	100	100	100	100	100	◐
05 Interventionen bei häuslicher Gewalt (ohne Delikt)	Anzahl	341	260	260	260	260	260	◐
06 Polizeikräfte der Gemeinden: Interventionen bei häuslicher Gewalt (ohne Delikt)	Anzahl	499	510	510	510	510	510	○
07 Jugendpatrouillen	Anzahl	350	350	350	350	350	350	●
08 Grosskontrollen	Anzahl	54	60	60	60	60	60	●
09 Subjektives Sicherheitsempfinden: Umfrageantwort "sicher" (minimaler Anteil)	%	96.0	-	-	-	95.0	-	◐

02: Die Stunden basieren auf einer Nettojahresarbeitszeit von 1'800 Std. der Regionalpolizeien und dem festgelegten Standard gemäss Indikator I18 (LG 210.20, Polizeikräfte der Gemeinden: 30% uniformierte Präsenz im Verhältnis zur Nettoarbeitszeit). Dieser Minimalstandard wird stets deutlich übertroffen (2012: 48%).
 04: In den Fällen, in denen das Opfer bei einem Antragsdelikt auf Stellung eines Strafantrages verzichtet, wird ein Bericht erstellt.
 05: Interventionen bei häuslicher Gewalt ohne Delikt sind Aufgabe der Polizeikräfte der Gemeinden. Der im Indikator ausgewiesene Wert weist die subsidiäre Unterstützung durch die Kantonspolizei aus. Während die Interventionen ohne Delikt gegenüber 2012 zurückgehen dürften, wird bei den Interventionen mit Delikt von einer Zunahme ausgegangen (210Z002-005). Die Summe der Interventionen der Kantonspolizei dürfte von 640 auf 690 leicht zunehmen.
 07: Unter einer Jugendpatrouille wird der Einsatz von in der Regel 2 Jugendsachbearbeitenden verstanden, welche während der Patrouillentätigkeit im Bereich Jugend und Gewalt tätig sind. Der Einsatz der Jugendpatrouille dauert mindestens 3 Stunden pro Mitarbeitende.
 08: Unter Grosskontrollen werden geplante Aktionen mit mindestens 10 Mitarbeitenden unter der Leitung einer Kaderperson mit dem Fokus auf Fahndung (Kontrolle von Personen/Fahrzeugen) verstanden.
 09: Die Bevölkerungsumfrage, welche unter anderem das subjektive Sicherheitsempfinden zur Sprache bringt, wird in der Regel alle vier Jahre durchgeführt.

Abbildung 19: Ziele und Indikatoren im Aufgaben- und Finanzplan des Kantons Aargau

D: Finanzielle Steuergrössen

Zu den finanziellen Steuergrössen gehören die Globalbudgets, leistungsunabhängige Aufwände und Erträge (LUA) sowie die Investitionsrechnung. Grössere Veränderungen zwischen dem Budget des laufenden und des anstehenden Jahres werden prozentual ausgewiesen und begründet.

E-I: Finanzierungsrechnung, Übersicht LUA, Übersicht Verpflichtungskredite gegliedert nach Kreditkompetenz, Verpflichtungskredite mit Einzelvorlagen, Stellenplan.

Strategische *Umsetzungsinstrumente* werden zur Unterstützung strategischer Steuerungsprozesse eingesetzt. Hierzu zählen namentlich Leistungsvereinbarungen mit vorgesetzten Stellen, schriftliche Zielvereinbarungen mit den Abteilungen, Instrumente der systematischen Wirkungs- und Leistungserfassung, Strategielandkarten und strategische Aktionspläne. Der Verbreitungsgrad dieser Management-Instrumente in den Polizeikorps der Schweiz wird unter Ziffer 4.4.2.5 beschrieben.

Im Kanton Aargau schliesst der Vorsteher des DVI mit dem Polizeikommandanten jährlich eine Zielvereinbarung ab. Die Vereinbarung beinhaltet neben Führungszielen wichtige strategische Zielsetzungen und Schwerpunkte. Innerhalb des Polizeikorps werden mit den Abteilungs- und Dienstchefs ebenfalls Zielvereinbarungen abgeschlossen. Für das strategische Controlling auf Departementsstufe führt das DVI eine Liste, welche sämtliche Stossrichtungen, Ziele und Massnahmen gemäss der Bereichsstrategie Sicherheit umfasst. Für jede Massnahme sind ein für die Umsetzung verantwortliches Amt und Umsetzungstermine festgelegt. Der Umsetzungsstand wird in einer separaten Spalte mittels Stichworten oder durch Verweis

auf eine andere Berichterstattung (z.B. AFP) dokumentiert. Die Besprechung des Umsetzungsstandes und die entsprechende Steuerung erfolgen im Rahmen der Planungs- und Führungsgespräche zum Jahresbericht.

Die Kantonspolizei Aargau betreibt seit 2006 ein Management-Informationssystem (MISPOL), das auf einer Lösung des Unternehmens SAP (Systeme, Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung) beruht. MISPOL beinhaltet AFP-relevante und polizeiinterne Kennzahlen und erlaubt eine detaillierte Auswertung der eingesetzten Ressourcen, erbrachten Leistungen und erzielten Wirkungen. Das Informationssystem bezieht Daten aus internen und externen Polzeisystemen, u.a. aus dem internen Rapportierungs- und Zeiterfassungssystem, Ordnungsbussensystem und kriminalpolizeilichen Informationssystem ABI (Automatisierte Büro-Information) sowie aus dem Management-Informationssystem Strasse und Verkehr (Mistra) des Bundesamtes für Verkehr. Die aus dem MISPOL generierten Listen beinhalten Kennzahlen zu den eingesetzten personellen und finanziellen Ressourcen (Input) sowie zu den Fallzahlen und Aufklärungsquoten (Output). Sie dienen der Dienststelle Controlling und Finanzen als Grundlage für die monatlichen Controlling-Aktivitäten.

Die Kantonspolizei Aargau verfügt über keine BSC. Sie prüfte die Einführung einer BSC zwar, kam jedoch zum Schluss, dass die Ausrichtung des (strategischen) Performance-Measurement-Systems auf die zu erzielenden Wirkungen und Leistungen besser geeignet sei als eine Strukturierung nach den klassischen BSC-Dimensionen. Peter Gassler schätzt das auf den AFP ausgerichtete polizeiinterne Performance-Measurement-System. Das Instrument erlaube fundierte Entscheidungen auf der Basis einer klaren Datengrundlage.

Er erläuterte dies am Beispiel der Einführung der neuen StPO: Als Folge der Gesetzesänderung habe die Kantonspolizei mehr Ressourcen u.a. für Gefangenentransporte, Überwachungen und Zuführungen einsetzen müssen. Die Ressourcenverlagerungen seien in den Kennzahlen deutlich sichtbar gewesen. Auf dieser Datenbasis habe der Departementsvorsteher finanzielle Mittel für einen entsprechenden Leistungseinkauf bei einer privaten Sicherheitsfirma bewilligt. Durch die resultierende Entlastung habe sich die Kantonspolizei wieder vermehrt ihren Kernaufgaben widmen können.

Zusätzlich zum zahlenbasierten MISPOL führt die Kantonspolizei Aargau ein strategisches Projektportfolio. Ein Balkendiagramm dient als Meilensteinübersicht. Hinterlegt sind standardisierte Projektstatusberichte mit Informationen über den Projektverlauf, den Zielerreichungsgrad und die Projektrisiken. Das DVI bestimmt, über welche Projekte im Rahmen der halbjährlich stattfindenden Controlling-Gespräche Bericht zu erstattet ist. Projekte, die in der Steuerungskompetenz des Grossen Rates liegen, werden mit Zeitplan und Meilensteinen im neuen AFP ausgewiesen.

4.4 Empirische Erkenntnisse zu den Erfolgsfaktoren der Strategieimplementierung

4.4.1 Implementierungsgrad und Erfolgsfaktoren im Überblick

Die aus der wissenschaftlichen Literatur gewonnenen Erkenntnisse zu den Erfolgsfaktoren der Strategieimplementierung (vgl. Ziffer 3.4.2) werden nachfolgend mit den Ergebnissen der Umfrage und der Experteninterviews verglichen. Dabei wird überprüft, inwiefern die Erfahrungen der schweizerischen Polizeikorps mit den wissenschaftlichen Erkenntnissen korrelieren und welche Besonderheiten oder Abweichungen festzustellen sind.

Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Strategieimplementierung oft mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist, was sich in tiefen Erfolgsraten von 10 bis 30% widerspiegelt (Charan & Colvin, 1999, S. 69; Corboy & O’Corrbui, 1999, S. 29; Niven, 2003, S. 33). Auch die schweizerischen Polizeikorps setzen nicht alle strategischen Ziele um. Die entsprechenden Ergebnisse basieren auf der Umfrage bei den Mitgliedern der KKPKS und sind in Abbildung 20 dargestellt.

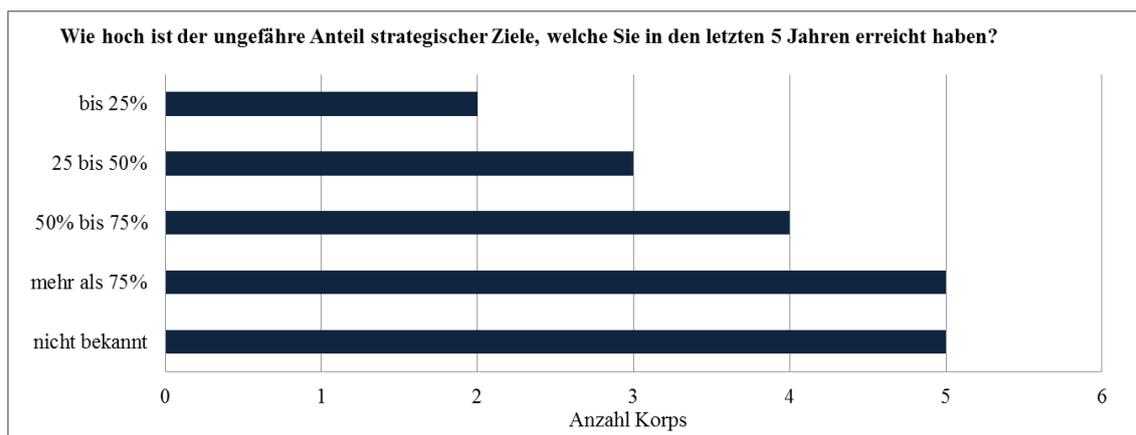


Abbildung 20: Strategischer Zielerreichungsgrad bei den schweizerischen Polizeikorps (eigene Darstellung, n=19 Polizeikorps mit strategischem Management)

Wie in der Abbildung 20 dargestellt ist, erreichten fünf Korps oder rund ein Viertel der 19 Korps (26%) mit strategischem Management in den letzten fünf Jahren über 75% ihrer strategischen Ziele. Beinahe zwei Viertel (47%) lagen darunter. Ein Viertel kennt den strategischen Zielerreichungsgrad nicht. Diese Unkenntnis ist darauf zurückzuführen, dass diese Korps keine oder nur teilweise messbare Ziele aus der Strategie ableiten und mit einer Ausnahme keinen strategischen Aktionsplan haben. Aus Sicht der Autoren der vorliegenden Arbeit ist es fraglich, ob sich der Aufwand für eine Strategieentwicklung lohnt, wenn daraus keine konkreten Aktionen abgeleitet werden und die Implementierung nicht systematisch erfasst und thematisiert wird.

Die in der Literatur beschriebenen Faktoren der erfolgreichen Strategieimplementierung sind zwar von unterschiedlicher Wichtigkeit. Nichtsdestotrotz sind alle Faktoren ausreichend zu

berücksichtigen, da auch ein weniger wichtiger Faktor zum Stolperstein werden kann. In Tabelle 4 sind die Antworten der befragten Polizeikorps auf die offene Frage nach den drei wichtigsten Erfolgsfaktoren der Strategieimplementierung zusammengestellt.

Rang	Erfolgsfaktoren der Strategieimplementierung	Nennungen
1.	<i>Berücksichtigung der Perspektiven verschiedener Anspruchsgruppen</i> Breite Abstützung des Strategieprozesses, insbesondere durch den Einbezug der Mitarbeitenden und der Politik	19
2.	<i>Klare, einfache und praxisnahe Strategie</i>	8
3.	<i>Ressourcen</i> Abstimmung der Ressourcen mit der Strategie	8
4.	<i>Anhaltende Aufmerksamkeit</i> Sicherstellung der anhaltenden Aufmerksamkeit des Managements und des Personals bezüglich der Strategie	7
5.	<i>Sinnstiftung (Strategieverständnis)</i> Erkennen des Sinns und des Mehrwerts und dadurch Identifikation mit der festgelegten Strategie	6
6.	<i>Kommunikation und Lernprozesse</i>	4
7.	<i>Unternehmenskultur</i>	3

Tabelle 4: Wichtigste Erfolgsfaktoren der Strategieimplementierung aus Sicht der schweizerischen Polizeikorps (eigene Darstellung, n=19 Polizeikorps mit strategischem Management)

Die in Tabelle 4 aufgeführten Erfolgsfaktoren einer erfolgreichen Strategieimplementierung widerspiegeln zu einem grossen Teil die in der wissenschaftlichen Literatur beschriebenen Erfolgsfaktoren. Die Mitglieder der KKPKS nannten die Berücksichtigung der Perspektiven unterschiedlicher Akteure auffallend häufig. Dieser Erfolgsfaktor nimmt den ersten Rang ein. In der Literatur wird dieser Punkt zwar ebenfalls als wichtig erachtet, hat aber nicht eine dermassen prägnante Stellung im Vergleich zu den anderen Faktoren wie in der Umfrage bei der KKPKS. Eine mögliche Erklärung für diese Abweichung ist, dass die meisten Lehrbücher und wissenschaftlichen Arbeiten zum strategischen Management aus dem privatwirtschaftlichen Kontext stammen. Der Einbezug der betroffenen Akteure in den Strategieprozess hat vermutlich bei der Polizei einen höheren Stellenwert, weil die Polizei im Unterschied zu einer privatrechtlichen Unternehmung Ergebnisse zu erzielen hat, die im öffentlichen Interesse liegen. Ein weiterer Erfolgsfaktor, der in der Umfrage häufig genannt wurde, ist die Existenz einer klaren, einfachen und praxisnahen Strategie. Auch in der wissenschaftlichen Literatur wird darauf hingewiesen, dass man sich bei der Gestaltung des strategischen Management-Systems auf das Wesentliche beschränken sollte. Schedler und Siegel (2005, S. 187) warnen vor „Datenfriedhöfen“, die entstehen, wenn die Informationen nicht angemessen ausgewählt, aufbereitet und genutzt werden.

Nachfolgend werden die empirischen Ergebnisse der vorliegenden Studie zu den Erfolgsfaktoren der sachbezogenen Strategieumsetzung und verhaltensbezogenen Strategiedurchsetzung einzeln erörtert.

4.4.2 Sachbezogene Strategieumsetzung

Zur sachbezogenen Strategieumsetzung gehören die strategische Ausrichtung der Ressourcenallokation, die jeweilige Abstimmung von Kulturelementen, Strukturen und Prozessen mit

der Strategie und der unterstützende Einsatz von Management-Instrumenten im Rahmen des strategischen Controllings.

4.4.2.1 *Ressourcen*

Die Ressourcenallokation ist in quantitativer und qualitativer Sicht mit der Strategie abzustimmen, damit eine erfolgreiche Strategieumsetzung gewährleistet werden kann (Welge & Al-Laham, 2012, S. 804). Die bei den schweizerischen Polizeikorps durchgeführte Umfrage zeigt, dass die strategiekonforme Zuteilung der finanziellen Mittel in der Praxis nicht immer optimal erfolgt. Mehrere Korps stimmen die finanziellen Ressourcen nur ungenügend mit der Strategie ab. In sieben Korps mit einer Strategie (37%) wurden die strategischen Ausgaben nicht in die Finanzplanung aufgenommen. Die Korps stimmen die Personalplanung besser mit der Strategie ab als die Finanzplanung. Mit 89% fällt der Anteil Korps, welche die Personalentwicklung auf die Strategie ausgerichtet haben, sehr hoch aus. 42% der Korps gaben an, dass aufgrund des Strategieprozesses Kaderstellen neu besetzt worden seien.

Bei der Kantonspolizei Aargau wird der Personaldienst gemäss Peter Gassler bewusst nicht in die Strategieentwicklung einbezogen. Die Korpsführung lege die Strategie fest und der Personaldienst habe diese umzusetzen und entsprechendes Personal zu rekrutieren. Wie sich eine Strategie konkret auf die Personalrekrutierung auswirken kann, erklärte Gassler am folgenden Beispiel: Die Bereichsstrategie Sicherheit sieht eine Verstärkung der Kriminalitätsbekämpfung durch eine Personalaufstockung und Qualitätssteigerung in der Kriminaltechnik vor. Dementsprechend bemüht sich nun der Personaldienst, in den Bereichen IT-Forensik und Kriminaltechnik Fachkompetenzen auszubauen. Zu diesem Zweck werden vermehrt Informatik- und Forensik-Spezialistinnen und -spezialisten rekrutiert.

Die strategisch ausgerichtete Ressourcenplanung ist einfach umzusetzen, wenn zusätzliche Ressourcen bereitgestellt werden können (Riekhof & Offermann, 2006, S. 40). Aufgrund knapper finanzieller Mittel ist dies häufig nicht möglich. Deshalb muss die Bereitschaft bestehen, Ressourcen gemäss strategischen Prioritäten von einem Bereich zum anderen zu verlagern. Bei der Kantonspolizei Aargau werden diese herausfordernden Ressourcenumschichtungen konsequent vollzogen, wie Peter Gassler am folgenden Beispiel verdeutlichte: In der Region Aarau West wurde eine erhöhte Anzahl von Kleinkriminalitätsdelikten festgestellt. Deshalb beantragte die betroffene Regionalpolizeiabteilung fünf zusätzliche Personaleinheiten für die nächsten drei Jahre. Im Hinblick auf das strategische Ziel „keine rechtsfreien Räume dulden“ hiess der Kommandant diesen Antrag weitgehend gut. Die anstehenden Stellenbesetzungen wurden in der Abteilung Region West, zum Nachteil der anderen Abteilungen, zeitlich vorgezogen.

Für eine umfangreichere strategische Neuausrichtung sind ausreichend Ressourcen einzuplanen. Bis die alte Organisation in die neue überführt ist und die neuen Prozesse definiert und eingespielt sind, ist mit einem erheblichen finanziellen und personellen Mehraufwand zu

rechnen. Die Erfahrungen der Stadtpolizei Zürich im Rahmen des Projekts Stapo 200X zeigen, dass es schwierig sein kann, wenn die Strategieimplementierung ohne zusätzliche Personalressourcen neben dem ordentlichen Tagesgeschäft erfolgen soll. Auf die Frage nach den wichtigsten Erkenntnissen in Bezug auf die erfolgreiche Strategieumsetzung antwortete Beat Zürcher: „Man darf den Aufwand für eine solche neue Strategie und für eine Umstrukturierung nicht unterschätzen.“

Eine erfolgreiche Strategieentwicklung und -implementierung bedingt nicht nur ausreichend personelle Ressourcen, sondern auch entsprechendes Wissen. Zur Erarbeitung und Umsetzung einer qualitativ guten Strategie empfiehlt sich ein breit abgestützter Prozess unter Berücksichtigung verschiedener Perspektiven. Dabei ist es von Vorteil, wenn im obersten Führungsgremium Kadermitarbeitende mit unterschiedlichen Ausbildungen vertreten sind. Gemäss den Umfrageresultaten sind durchschnittlich vier bis fünf verschiedene Ausbildungsrichtungen im jeweils obersten Führungsgremium der befragten Polizeikorps vertreten. Auffallend ist, dass bei 63% der Korps mit einer Strategie mindestens eine Person im obersten Führungsgremium über eine betriebswirtschaftliche Ausbildung verfügt. Bei den Polizeikorps ohne Strategie ist dies nur bei 28% der Fall.

Detemple und Pekar (2011, S. 208) empfehlen, bei Veränderungsprozessen Fachpromotoren einzusetzen. Dies können interne oder externe Personen mit entsprechendem Fachwissen sein. Korps, die intern nicht über das notwendige Methodenwissen für die Strategieentwicklung und -implementierung verfügen, können dieses Know-How von externen Anbietern beziehen. Gemäss den Ergebnissen der Umfrage zogen neun Polizeikorps (47%) bei der Strategieentwicklung externe Fachspezialistinnen oder -spezialisten bei. Der Einbezug von Beraterinnen und Beratern hat den Vorteil, dass top-aktuelles fachspezifisches Methodenwissen genutzt und die zeitliche Belastung der Führung für koordinative Aufgaben reduziert werden kann. In den durchgeführten Experteninterviews wurde jedoch betont, dass die Inhalte der Strategie nicht durch externe Fachkräfte festgelegt und kommuniziert werden dürften, da es sich dabei um nicht delegierbare Aufgaben der obersten Polizeiführung handle.

4.4.2.2 *Organisationsstruktur*

Die Umfrage bei den schweizerischen Polizeikorps zeigt, dass die in der Literatur als wichtig erachtete Abstimmung der Organisationsstrukturen mit der Strategie in der Polizeipraxis grösstenteils erfolgt. Bei 15 von 19 befragten Korps hat sich die Organisation aufgrund der Strategie tatsächlich verändert. Bei der Stadtpolizei Zürich bestimmte die Korpsführung mithilfe einer Portfolioanalyse strategische Geschäftsfelder und legte pro Geschäftsfeld die strategischen Stossrichtungen fest. Danach wurde eine neue Organisationsform definiert und eingeführt, die auf den strategischen Geschäftsfeldern basiert. Die z.T. neu eingesetzten Abteilungsleiter hatten anschliessend den Auftrag, die strategischen Stossrichtungen und Projekte innerhalb ihrer Geschäftsfelder umzusetzen.

4.4.2.3 *Prozesse*

Gemäss Bauer et al. (2010, S. 66) ist die vorgängige Berücksichtigung der Prozesssicht eine Voraussetzung für die erfolgreiche Strategieimplementierung. Die Strategie, Organisation und Prozesse sind möglichst optimal aufeinander auszurichten. Gemäss Umfrage werden die Prozesse bei den schweizerischen Polizeikorps auf die Strategie abgestimmt. 15 von 19 Korps veränderten Prozesse gestützt auf ihre Strategie. Bei zwölf Korps führte die Strategie zu einer Veränderung sowohl der Prozesse als auch der Organisation. Bei drei Korps wurden nur die Prozesse verändert.

Die neue Strategie der Stadtpolizei Zürich führte zu einer Veränderung der Organisationsstrukturen und der Prozesse. Jürg Zingg erläuterte, dass gemäss Theorie zuerst die Prozesse an die Strategie und anschliessend die Strukturen an die Prozesse anzupassen seien. Bei der Stadtpolizei Zürich wurden jedoch die Prozesse erst nach der Umsetzung der neuen Organisationsstrukturen definiert. Gemäss Zingg wurde dieses von der Theorie abweichende Vorgehen bewusst gewählt, um Bewegung in die Neuausrichtung hineinzubringen.

4.4.2.4 *Unternehmenskultur*

Eine Unternehmenskultur wird durch viele Faktoren bestimmt. Eine exakte Beschreibung ist i.d.R. schwierig. Massgeblich geprägt wird eine Unternehmenskultur durch die in einer Organisation vorherrschenden Werte. Die im Leitbild offiziell ausgewiesenen Werte lassen Rückschlüsse auf die angestrebte Unternehmenskultur zu. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die angestrebte Unternehmenskultur nicht zwangsläufig mit der tatsächlich gelebten Kultur übereinstimmen muss.

In der Umfrage wurden die Mitglieder der KKPKS gefragt, welches die wichtigsten angestrebten Werte gemäss dem Leitbild ihres jeweiligen Korps seien. Das meistgenannte wertbezogene Anliegen ist, dass sich das Korps als Dienstleister positioniere und die Mitarbeitenden einen respektvollen und freundlichen Umgang mit der Bevölkerung pflegen würden. Vertrauen wird als weiterer zentraler Wert definiert. Grund dafür ist, dass die Polizei für eine erfolgreiche Arbeit auf das Vertrauen der Bevölkerung angewiesen ist. Das Ziel, Sicherheit zu generieren, wurde ebenfalls häufig genannt. Dabei handelt es sich zwar eher um eine übergeordnete strategische Zielsetzung bzw. den gesetzlichen Auftrag der Polizei als um einen eigentlichen Wert. Nichtsdestotrotz hat dieses Element ebenfalls einen massgeblichen Einfluss auf die Unternehmenskultur.

Gemäss Theorie bedingt die erfolgreiche Strategieimplementierung eine gegenseitige Abstimmung von Strategie und Unternehmenskultur (vgl. z.B. Greipel, 1988, S. 3). In der Umfrage gaben 15 von 19 Korps an, dass die Strategie zu einer Veränderung ihrer Unternehmenskultur geführt habe. Mit einer Ausnahme sind diese 15 Korps auch der Ansicht, dass die Strategie zu einer Veränderung der inhaltlichen Ausrichtung und der strategischen Schwerpunkte ihres Korps geführt habe. Die in der Literatur erwähnte Abstimmung von Unter-

nehmenskultur und Strategie scheint sich somit in der Praxis der schweizerischen Polizeikorps zu bestätigen.

Bei der Stadtpolizei Zürich hat die neue Strategie zu einer beträchtlichen Kulturveränderung geführt. Die strategiekonforme Aufhebung der Kriminalpolizei als eigene Organisationseinheit habe zu einer Auflösung des Bereichsdenkens und zu einer engeren Zusammenarbeit zwischen ehemaligen Mitarbeitenden der Kriminal- und Sicherheitspolizei geführt, erklärte Jürg Zingg. Dadurch seien eine neue Dynamik und Innovationen entstanden.

Kulturveränderungen wie die Einführung der wirkungs- und leistungsorientierten Verwaltungsführung dauern teilweise längere Zeit, bis sie vollzogen sind. Dies trifft auch auf die Einführung des strategischen Managements zu, die mit einer Kulturänderung verbunden ist. Gemäss Beat Zürcher habe es knapp zehn Jahre gedauert, bis der strategische Plan der Stadtpolizei Zürich seine volle Wirkung habe entfalten können. Vorher sei er längere Zeit mehr oder weniger ein „Papiertiger“ gewesen.

Auch bei der Kantonspolizei Aargau war die strategische Ausrichtung auf eine konsequent wirkungsorientierte Korpsführung mit einer Veränderung der Betriebskultur verbunden und dauerte einige Zeit. Gemäss Peter Gassler habe die Polizeiführung lernen müssen, dass die Polizei nicht nur reagieren, sondern das Geschehen auch proaktiv beeinflussen könne. Dieser Kulturwandel habe dazu geführt, dass die Abteilungsverantwortlichen heute strategisch aktiver steuerten. Aufgrund der Gefahr der Übersteuerung müssten die Abteilungschefinnen und -chefs unterdessen eher gebremst als ermutigt werden.

4.4.2.5 *Management-Systeme*

In einem Polizeikorps kommen zur Unterstützung der Strategieimplementierung i.d.R. verschiedene Management-Instrumente zur Anwendung. Diese Instrumente sind auf die Strategie auszurichten, damit sie ihre volle Wirkung entfalten können. Die folgende Darstellung zeigt, welche Management-Instrumente bei den schweizerischen Polizeikorps eingesetzt werden.

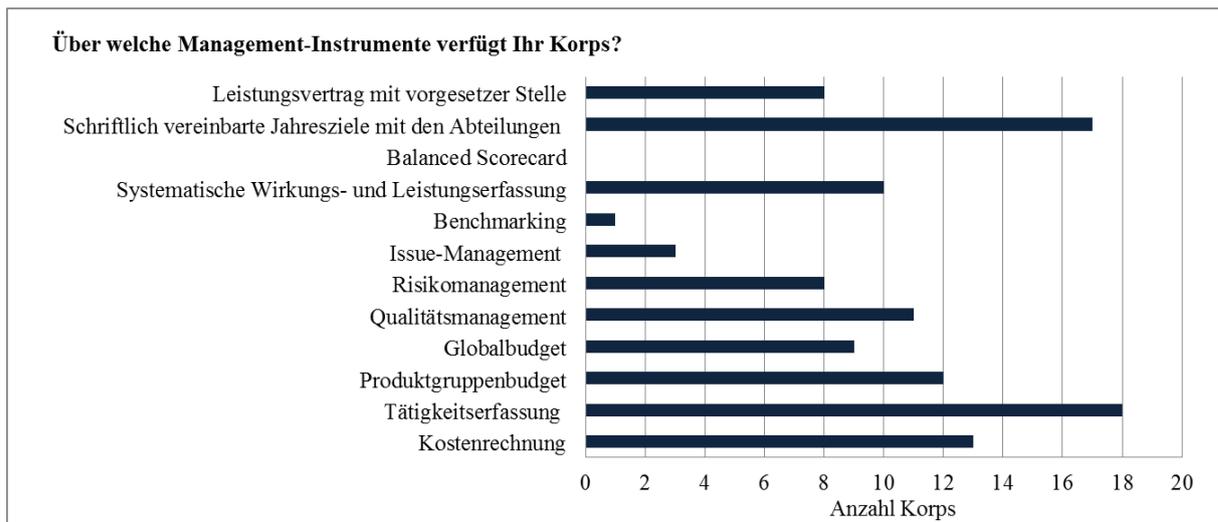


Abbildung 21: Verbreitungsgrad der Management-Instrumente bei den schweizerischen Polizeikorps (eigene Darstellung, n=26 Polizeikorps)

Wie aus der Abbildung 21 hervorgeht, sind das Kontraktmanagement, Performance-Measurement-Systeme, das Qualitätsmanagement, Produktgruppenbudgets und Kostenrechnungen relativ weit verbreitet. 8 der insgesamt 26 Korps schliessen eine Leistungsvereinbarung mit der übergeordneten Stelle, d.h. mit dem Departement oder der Direktion, ab. 17 Korps verankern ihre strategischen Zielsetzungen, indem sie mit den Abteilungen schriftliche Jahresziele vereinbaren. Zehn Korps verfügen über ein Instrument zur systematischen Wirkungs- und Leistungserfassung. Zurzeit setzt kein Korps eine BSC ein. Die Instrumente des Benchmarking und Issue-Management sind wenig verbreitet.

Bei den schweizerischen Polizeikorps ist die Tätigkeitserfassung das verbreitetste Management-Instrument. 18 von insgesamt 26 Korps verfügen über eine Tätigkeitserfassung. Die Tätigkeitserfassung ist für die strategische und wirkungsorientierte Führung ein zentrales Führungsinstrument. Die Kostenstruktur der schweizerischen Polizeikorps setzt sich erfahrungsgemäss grösstenteils aus Personalkosten (80%) und einem deutlich geringeren Sachkostenanteil (20%) zusammen. Die stark ins Gewicht fallenden Personalkosten können den verschiedenen Produkten nur mit einer Tätigkeitserfassung verlässlich zugeordnet werden. Bei der wirkungsorientierten strategischen Steuerung werden der Input⁷², der Output⁷³ und der Outcome⁷⁴ miteinander verknüpft. Ohne Tätigkeitserfassung ist dies nicht möglich, weil der Input nicht bestimmt werden kann. Zwischen der Tätigkeitserfassung und der strategische Steuerung besteht deshalb im Polizeiwesen eine grosse gegenseitige Abhängigkeit. Einerseits lässt sich ohne strategische Steuerung der grosse Aufwand für eine flächendeckende Tätigkeitserfassung kaum rechtfertigen, andererseits lassen sich die strategische Steuerung und deren Wirkungen ohne Tätigkeitserfassung nicht überprüfen.

⁷² Eingesetzte Ressourcen (Promberger et al., 2005, S. 19)

⁷³ Ergebnis (Promberger et al., 2005, S. 19)

⁷⁴ Wirkung (Promberger et al., 2005, S. 19)

4.4.3 Verhaltensbezogene Strategiedurchsetzung

4.4.3.1 Sinnstiftung

Das Erkennen des Sinns einer Tätigkeit ist gemäss Theorie von zentraler Bedeutung für die Motivation der Mitarbeitenden und damit für die erfolgreiche Strategieimplementierung. In der Praxis kann der Sinn der Strategie nicht vollständig vermittelt werden. 27% der befragten Korps mit einer schriftlichen Strategie geben an, dass 10 bis 30% der Mitarbeitenden den Sinn der Strategie nach Abschluss des Strategieentwicklungsprozesses nicht verstanden hätten. Bei 19% liegt dieser Anteil sogar bei 30 bis 50%. 74% der Korps reagierten darauf mit Kommunikationsmassnahmen.

In den Interviews mit der Kantonspolizei Aargau und Stadtpolizei Zürich wurde erwähnt, dass die Sinnvermittlung bei der Einführung von neuen Strategien oder strategischen Führungsinstrumenten eine grosse Herausforderung sei. Als Grund nannte Peter Gassler die teilweise reaktive Grundhaltung: Die Polizei reagiere auf Unfälle und Gewaltdelikte. Gassler betonte jedoch, dass die Polizei das Geschehen in gewissen Bereichen – durch die richtige Strategie und deren konsequente Umsetzung – durchaus proaktiv beeinflussen könne. Zu diesem Zweck würden im strategischen Management-System der Kantonspolizei Aargau Kennzahlen zu den strategischen Zielen systematisch erfasst und ausgewertet. Wichtig sei dabei, dass die eingesetzten Ressourcen und die erzielten Leistungen und Wirkungen konsequent miteinander verknüpft würden. Der Sinn des strategischen Managements sei beim obersten Kader der Kantonspolizei Aargau erkannt worden, als realisiert worden sei, dass es sich beim eingeführten System nicht einfach um eine zusätzliche Statistik gehandelt habe, sondern um ein praktisches Instrument, mit dem tatsächlich gesteuert werden könne. Gassler hob das positive Erleben der Prozessabläufe, sprich der Quartals- und Halbjahresreportings, und das Erkennen der Wirkungszusammenhänge und der Steuerungsmöglichkeiten hervor. Zu den Vorteilen zählte er insbesondere auch die Frühwarnfunktion eines angemessenen Performance-Measurement-Systems: „Es zeigt auf, wo etwas langsam und fein, so dass es gar nicht richtig bemerkt wird, von der Planlinie weggeht. Dass du das rechtzeitig merkst, ist wichtig“, erläuterte Gassler.

Bryson (2011, S. 273-274) erachtet eine klare und ausgereifte Vision als ein sehr wichtiges sinnstiftendes Element. 46% der Korps verfügen über eine ausformulierte Vision. Die interviewten Experten relativierten die in der Literatur gepriesene grosse sinnstiftende Wirkung einer schriftlich festgehaltenen Vision. Matthias Manz ging davon aus, dass die Vision auf Stufe des einzelnen Mitarbeitenden nicht stark wahrgenommen werde. Man dürfe in der Praxis nicht allzu hohe Ansprüche an die Wirkung einer Vision stellen.

4.4.3.2 Engagement

Ein weiterer zentraler Faktor der erfolgreichen Strategieimplementierung ist das Engagement der Führung und der Mitarbeitenden. Die in der Theorie beschriebene, teilweise unzureichen-

de Unterstützung der Strategieimplementierung wird in der polizeilichen Praxis bestätigt (vgl. Abbildung 22).

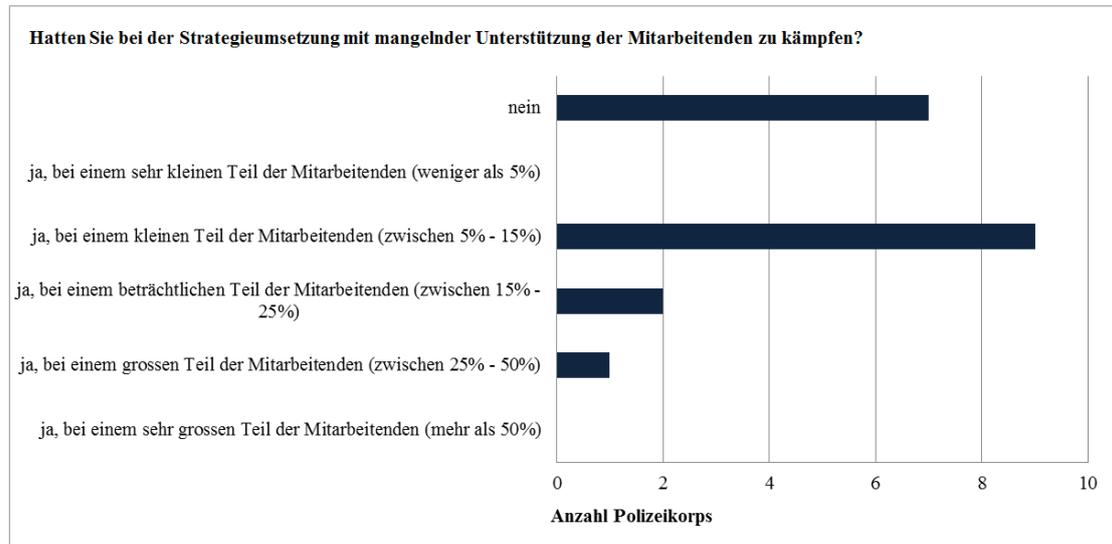


Abbildung 22: Mangelnde Unterstützung durch Polizeimitarbeitende bei der Strategieimplementierung (eigene Darstellung, n=19 Polizeikorps mit strategischem Management)

In der Umfrage gaben 63% der Polizeikorps an, dass sie bei der Strategieimplementierung mit mangelnder Unterstützung der Mitarbeitenden gekämpft hätten. Neun Korps konstatierten eine unzureichende Unterstützung der Strategieimplementierung bei 5% bis 15% der Mitarbeitenden, zwei Korps bei 15% bis 25% der Mitarbeitenden und ein Korps sogar bei 25% bis 50% der Mitarbeitenden. Der Korpsanteil, der gemäss Umfrage keinen Widerstand verzeichnete, ist mit 7 von 19 Korps relativ hoch. Dafür gibt es verschiedene mögliche Erklärungen: Eventuell wurde in diesen Korps die Strategie sehr gut kommuniziert und von den Mitarbeitenden verstanden und als richtig befunden. Doch selbst im Idealfall ist i.d.R. mit Widerstand einer kleinen Gruppe zu rechnen, weil Veränderungen zu rational unbegründeten Vorbehalten führen können. Eine andere mögliche Erklärung ist, dass der Widerstand in einer hierarchischen Organisation weniger offen geäussert und damit von der Polizeileitung weniger wahrgenommen wird. Diese Hypothesen konnten im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht geprüft werden. Sie bedürften einer separaten wissenschaftlichen Analyse.

Einen entscheidenden Einfluss auf das Engagement und die Qualität des gesamten Strategieimplementierungsprozesses hat die Partizipation der Führungskräfte der mittleren Managementebene (Raps, 2008, S. 121-122). Die meisten der befragten Polizeikorps sind sich der Wichtigkeit des Einbezugs des mittleren Kaders in den Strategieprozess bewusst. 16 von 19 Korps mit einer Strategie zogen die mittlere Führungsebene in die Strategieentwicklung ein. Einige Polizeikorps stützten die Strategieentwicklung noch breiter ab. Bei fünf Korps waren die untere Führungsstufe und die Mitarbeitenden am Strategieentwicklungsprozess aktiv beteiligt.

Ein wichtiger in der Literatur thematisierter Aspekt zur Förderung des aktiven Engagements ist, dass die einzelnen Mitarbeitenden ihren Beitrag zur Umsetzung der Strategie kennen.

I.d.R. bleibt eine Strategie gemäss Bauer et al. (2010, S. 65) solange abstrakt, bis sie für die einzelnen Bereiche, Teams und Mitarbeitenden übersetzt worden ist. Wie die Resultate der Umfrage zeigen, wird bei vielen schweizerischen Polizeikorps auch tatsächlich so vorgegangen. Alle 19 Korps mit einer ausformulierten Strategie brechen strategische Ziele auf untergeordnete Führungsebenen hinunter. 6 Korps tun dies bis auf Abteilungsstufe, 3 bis auf Teamstufe und 10 bis auf Stufe der Mitarbeitenden.

Die Kantonspolizei Aargau bricht die Ziele nur bis auf die Stufe der Dienstchefs konsequent hinunter. Die durch die Kantonspolizei zu erzielenden Aufklärungsquoten werden beispielsweise arithmetisch aufgeteilt und für die einzelnen Abteilungen und Dienste als verbindlich erklärt. Die Sicherstellung der Erreichung der Soll-Vorgaben ist in erster Linie die Aufgabe der Abteilungs- und Dienstchefs. Dies hat gemäss Sven Külling mittels einer guten Übersetzungsarbeit der strategischen Vorgaben und koordinierter Massnahmen und Aktionen zu erfolgen. Laut Peter Gassler sei von unreflektierten Leistungsvorgaben für jeden einzelnen Mitarbeitenden abzusehen. Mit dem Hinunterbrechen bis auf die Stufe der Mitarbeitenden machte die Kantonspolizei Aargau negative Erfahrungen. In der Anfangsphase des strategischen Managements hätten einige Vorgesetzte gewisse quantitative Vorgaben rein rechnerisch bis auf die Ebene der einzelnen Mitarbeitenden aufgeteilt. In der Folge hätten Mitarbeitende, die kaum im verkehrspolizeilichen Bereich eingesetzt worden seien, dennoch durchschnittliche Soll-Werte im Verkehrsbereich erreichen müssen. Dies habe bei den Mitarbeitenden zu Unverständnis und Unzufriedenheit geführt.

Um das Engagement bei der Strategieimplementierung zu steigern, wird in der wissenschaftlichen Literatur auf Anreizsysteme verwiesen. Laut Kreikebaum et al. (2011, S. 170-171) lenkt ein Anreizsystem das Verhalten der Mitarbeitenden in eine Richtung, die sich positiv auf die Umsetzung der angestrebten strategischen Ziele auswirkt. Bei den schweizerischen Polizeikorps kommen solche Anreizsysteme eher selten zum Einsatz. Nur 4 von 19 Korps gaben an, über ein Anreizsystem zu verfügen, das direkt an die Strategie gekoppelt ist. Die relativ geringe Verbreitung kann damit begründet werden, dass die Möglichkeiten für leistungsabhängige Lohnkomponenten in der öffentlichen Verwaltung im Vergleich zur Privatwirtschaft stark beschränkt und reglementiert sind. Die für diesen Zweck zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel sind gering und lassen sich nicht ohne Weiteres an einen eindeutigen Leistungsindikator wie beispielsweise den Umsatz koppeln. Ausserdem ist das Hinunterbrechen klar erfassbarer Leistungsziele auf den einzelnen Mitarbeitenden und die korrekte Messung seines Beitrags zur erfolgreichen Strategieimplementierung anspruchsvoll.

Beat Zürcher sagte in diesem Zusammenhang, dass die Abteilungschefs die Ziele bis zu einem gewissen Grad auf tiefere Stufen hinunterbrechen könnten. Dabei müsse aber pragmatisch vorgegangen werden. Wenn 600 Sicherheitspolizistinnen und -polizisten annähernd die gleichen Aufgaben hätten, sei eine Vergabe von reinen Individualzielen nicht die beste Lösung. Bei der Stadtpolizei Zürich würden mit den Mitarbeitenden der Sicherheitspolizei deshalb i.d.R. vier Jahresziele, davon zwei Standardziele, vereinbart.

4.4.3.3 *Anhaltende Aufmerksamkeit des Managements*

15 von 26 Kommandanten erachten das strategische Management als zentral und sehr wichtig, weitere 10 Kommandanten als ziemlich wichtig. Nur ein Kommandant erachtet das strategische Management als nicht unbedingt nötig. Basierend auf diesen Resultaten der Umfrage ist davon auszugehen, dass zumindest die oberste Führungsebene der schweizerischen Polizeikorps dem strategischen Management Bedeutung beimisst. Diese Annahme wird dadurch untermauert, dass sich die Mehrheit der befragten Polizeikommandanten monatlich mehrere Stunden mit strategischen Themen auseinandersetzt. Die entsprechenden Ergebnisse der Umfrage sind in Abbildung 23 dargestellt.

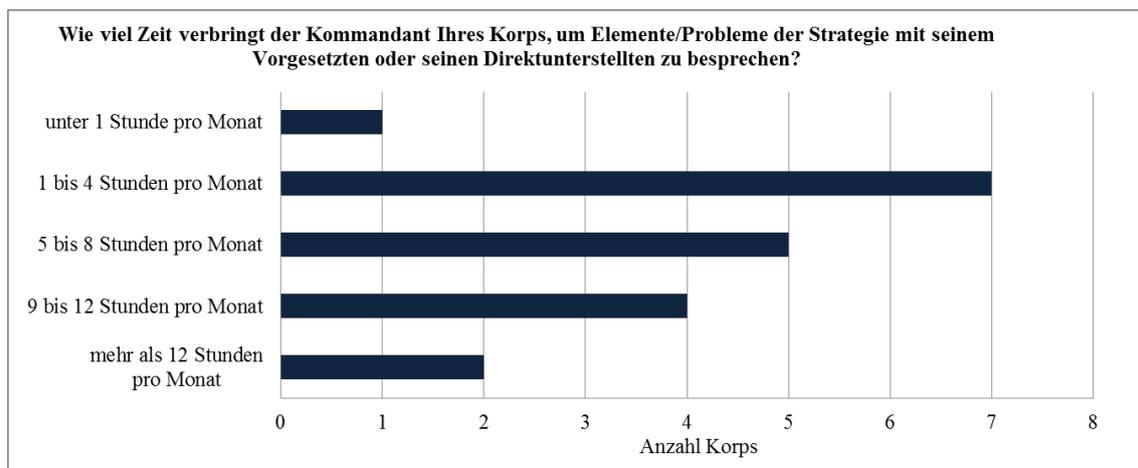


Abbildung 23: Monatlicher Aufwand der Kommandantin bzw. des Kommandanten für die Behandlung strategischer Themen (eigene Darstellung, n=19 Polizeikorps mit strategischem Management)

Wie in Abbildung 23 ersichtlich ist, wendet die Kommandantin oder der Kommandant in 7 der 19 Korps mit einer Strategie 1 bis 4 Stunden pro Monat auf, um strategische Themen mit der vorgesetzten Stelle oder seinen direkt unterstellten Mitarbeitenden zu besprechen. 5 Kommandanten wenden dazu monatlich 5 bis 8 Stunden auf. Bei 4 Kommandanten sind es 9 bis 12 Stunden und bei 2 sogar über 12 Stunden.

Bei der Kantonspolizei Aargau wird die anhaltende Aufmerksamkeit des Managements dadurch sichergestellt, dass der strategische Zielerreichungsgrad periodisch erfasst und anlässlich monatlicher schriftlicher Berichterstattungen und quartalsweise stattfindender Strategietage der Polizeileitung und der Abteilungschefs kommuniziert wird. Gemäss Peter Gassler wurde diesem Strategietag zu Beginn eine gewisse Skepsis entgegengebracht. Heute würden die Strategietage jedoch als wichtig und unverzichtbar erachtet.

4.4.3.4 *Berücksichtigung der Perspektiven externer Anspruchsgruppen und interner Koalitionen*

In der Theorie wird die Berücksichtigung der Perspektiven externer Anspruchsgruppen und interner Koalitionen als einer der wichtigsten Erfolgsfaktoren beschrieben. Diese Einschätzung deckt sich mit derjenigen der Praxis. Auf die im Rahmen der Umfrage gestellte offene

Frage nach den drei wichtigsten Erfolgsfaktoren der Strategieimplementierung wurde die Notwendigkeit einer breiten Abstützung des Strategieprozesses am häufigsten genannt (vgl. Tabelle 4). Dabei wurde die Wichtigkeit des Einbezugs der Mitarbeitenden und insbesondere der relevanten politischen Akteure betont.

Jürg Zingg betont die Wichtigkeit des frühzeitigen Einbezugs der Politik in strategische Projekte: „Ich finde es wichtig, dass die Politik bei einem strategischen Projekt zumindest am Anfang bis zu einem gewissen Grad miteinbezogen wird. (...) Dann ist es viel einfacher.“ Durch die Involvierung zentraler politischer Akteure kann sichergestellt werden, dass politische Vorgaben rechtzeitig berücksichtigt und Blockaden seitens der Politik vermieden werden.

Gestützt auf die Ergebnisse der Umfrage ist der Widerstand der einzelnen Anspruchsgruppen bei den schweizerischen Polizeikörpern relativ gering. Nur 11% der Körper mit einer Strategie gaben an, mit beträchtlichem Widerstand gekämpft zu haben. Aus Sicht der Autoren der vorliegenden Arbeit gibt es verschiedene Erklärungsansätze für diesen erstaunlich tiefen Wert: Ein Ansatz ist, dass einzelne Körperleitungen – in Kenntnis der Notwendigkeit der breiten Abstützung einer Strategie (vgl. Tabelle 4) – die Anspruchsgruppen gezielt und frühzeitig einbezogen, so dass ein Verständnis für den angestrebten strategischen Wandel geschaffen wurde. Denkbar ist auch, dass sich der Widerstand in Grenzen hielt, weil keine grösseren strategischen Änderungen vorgenommen wurden.

4.4.3.5 *Kommunikation und Lernprozesse*

In der Theorie wird betont, dass den Kommunikationsaspekten bei der Strategieimplementierung ein sehr hoher Stellenwert beizumessen sei. Das Mass und die Tiefe der Kommunikation wirkt sich gemäss Raps (2008, S. 153) entscheidend auf den Implementierungserfolg aus. Bryson (2011, S. 308) empfiehlt deshalb, bei der Strategieimplementierung viel in Kommunikationsaktivitäten zu investieren. Die von der Strategie Betroffenen sind auf möglichst verschiedenen Kanälen und mehrmals zu informieren. Dadurch steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Kernbotschaften aufgenommen und weitergegeben werden.

11 von 19 Polizeikörpern haben bei der Strategieimplementierung gleichzeitig mindestens drei verschiedene Kommunikationsinstrumente eingesetzt, um die Inhalte der Strategie zu vermitteln. Die nachfolgende Darstellung illustriert, über welche Kanäle der strategische Veränderungsbedarf im Anschluss an die Strategieentwicklung kommuniziert wurde bzw. noch kommuniziert wird.

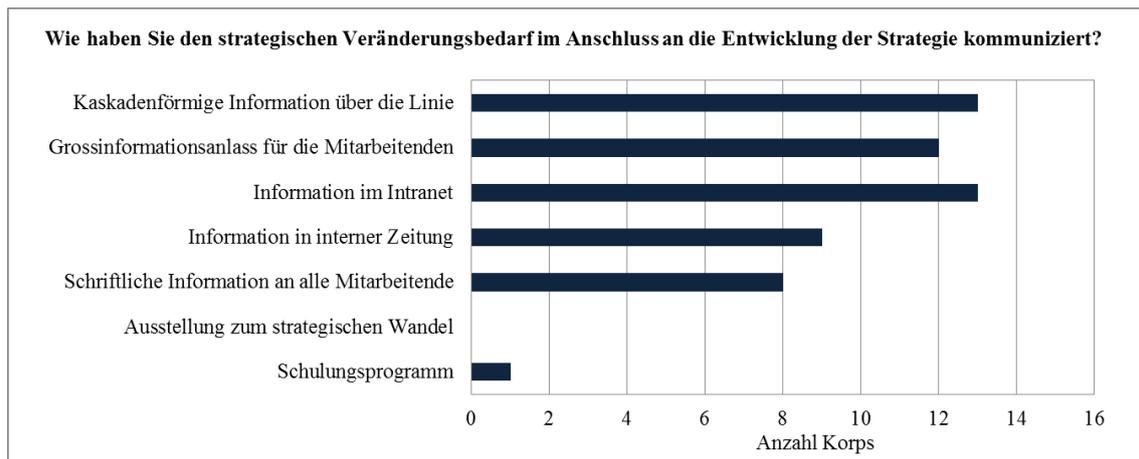


Abbildung 24: Polizeikorpsinterne Kommunikation des strategischen Veränderungsbedarfs (eigene Darstellung, n=19 Polizeikorps mit strategischem Management)

Wie in Abbildung 24 dargestellt wird, erfolgt die Kommunikation der Strategieinhalte in erster Linie kaskadenförmig über die Linie, im Intranet und anlässlich von speziellen Grossinformationsanlässen für die Mitarbeitenden. Rund die Hälfte der Korps vermittelt den strategischen Änderungsbedarf mittels Artikeln in Mitarbeiterzeitungen und schriftlichen Mitteilungen an die Mitarbeitenden. Ein Korps führte im Zusammenhang mit der Strategieimplementierung ein Schulungsprogramm durch. Kein Korps hat Erfahrung mit den in der Literatur empfohlenen Ausstellungen zum Fortschritt des strategischen Wandels.

Bei grösseren Änderungen genügt die reine Informationsvermittlung nicht. Vielmehr müssen interaktive Kommunikationsmöglichkeiten geschaffen werden, um den Mitarbeitenden die Gelegenheit zu geben, sich auszutauschen, dadurch strategische Veränderungen nachzuvollziehen (Bryson, 2011, S. 308) und Fehlinterpretationen oder Unklarheiten zu beheben (Kreikebaum et al., 2011, S. 174). Die Stadtpolizei Zürich investierte deshalb im Rahmen des Projekts Stapo 200X beträchtlich in Kommunikationsmassnahmen. Zusätzlich zu klassischen Kommunikationsaktivitäten (z.B. Informationsveranstaltungen, Verteilung von Informationsbroschüren) wurde ein sogenanntes „Ventil“ als interaktives Element eingerichtet. Gemäss Jürg Zingg ermöglichte dieses Instrument den Mitarbeitenden, Fragen oder Verbesserungsvorschläge anonym via E-Mail einzureichen oder „Dampf“ abzulassen. Das „Ventil“ diente der Beantwortung von Fragen und dem Einholen von Stellungnahmen und Verbesserungsvorschlägen. Vorschläge wurden entweder im Umsetzungsprojekt berücksichtigt oder begründet abgelehnt. Zingg betonte die Wichtigkeit der beim „Ventil“ zugesicherten Anonymität, um offene Rückmeldungen zu erhalten.

Die zielgruppengerechte Darstellung von strategischen Inhalten ist für den Kommunikationserfolg von zentraler Bedeutung. Als Beispiel nannte Beat Zürcher die Visualisierung der strategischen Ziele der Stadtpolizei Zürich im Intranet. Die Ziele der einzelnen Abteilungen seien mit Fotografien illustriert worden. Zürcher ist überzeugt, dass zahlreiche Mitarbeitende die Inhalte des strategischen Plans ohne diese attraktive graphische Aufbereitung weniger gut aufgenommen hätten.

Die Wichtigkeit der Kommunikation wird auch seitens der Kantonspolizei Aargau hervorgehoben. Peter Gassler wies darauf hin, dass die Kommunikation so häufig und so breit wie möglich zu erfolgen habe: „Es ist ein Schlagwort, aber es ist wahr: Kommunikation, Kommunikation, Kommunikation. Wenn sie das Gefühl haben, das wollen sie nun nicht mehr hören, ist es immer noch zu wenig gewesen. Man kann nicht genug kommunizieren.“ Zur Kommunikation der Strategieinhalte nutzte die Kantonspolizei Aargau klassische Kommunikationsinstrumente, wie beispielsweise die Informationsvermittlung anlässlich von Rapporten oder mittels Projektstatusberichten. Als sehr wichtiges Informationsgefäss etablierte sich die sogenannte „Kommandantenpost“. Dabei handelt es sich um periodische E-Mail-Nachrichten des Kommandanten an alle Mitarbeitenden.

Mit dem Konzept „Der Markt“ setzte die Kantonspolizei Aargau auf eine innovative Form der strategischen Kommunikation. In der Grossgarage der mobilen Einsatzpolizei wurden sogenannte „Marktstände“ eingerichtet. Alle Mitarbeitenden wurden eingeladen, „den Markt“ während eines halben Tages zu besuchen. An jedem „Marktstand“ präsentierte ein Kadermitglied oder eine Projektleiterin bzw. ein Projektleiter ein strategisches Thema und beantwortete diesbezügliche Fragen. Jede/r Teilnehmende konnte sich frei bewegen und jene „Marktstände“ besuchen, die sie oder ihn am meisten interessierten. Eine Cafeteria in der Mitte der Garage diente als Treffpunkt und Rückzugsort für vertiefende Gespräche. „Der Markt“ führte laut Peter Gassler zu einem regen Informations- und Ideenaustausch. Gassler ist überzeugt, dass dieser Austausch zwischen den Mitarbeitenden und Verantwortungsträgern half, Widerstände zu überwinden. Der Aufwand für die Organisation und Durchführung des Informationsanlasses „Der Markt“ lohne sich bei strategischen Projekten.

Die Teilnahme des Dienstchefs Controlling und Finanzen an den Rapporten der Dienstseinheiten vor Ort führte Gassler als weiteren Erfolgsfaktor auf. Diese Besuche würden die direkte Beantwortung von Fragen zu den Strategieinhalten und/oder Controlling-Instrumenten und eine Umgehung der sogenannten „Lehmschicht“ ermöglichen. Mit „Lehmschicht“ umschrieb er die Problematik, dass Informationen des Top-Managements aufgrund der Kommunikation über mehrere Hierarchiestufen hinweg unvollständig oder verändert zu den Mitarbeitenden gelangen würden. Gestützt auf die Umfrage gibt es bei den schweizerischen Polizeikörpern durchschnittlich fünf Hierarchiestufen, die durch geeignete Massnahmen, z.B. durch die Schaffung von Austauschplattformen, überwunden werden müssen.

Die Einführung einer neuen Strategie ist stets mit einem Lernprozess verbunden. Die Umfrage bei den Mitgliedern der KKPKS zeigt, dass die Strategien in den wenigsten Fällen exakt wie ursprünglich geplant umgesetzt werden können. Vielmehr müssen sie, in Berücksichtigung der während ihrer Einführung entstandenen Widerstände oder festgestellten Erkenntnisse, an das Machbare adaptiert werden. Dies erklärt, weshalb in der Umfrage lediglich vier Korps (21%) angaben, die Strategie unverändert umgesetzt zu haben. 15 Korps (79%) mussten ihre Strategie im Laufe der Umsetzung verändern, fünf sogar in beträchtlichem Masse.

Peter Gassler betonte die Wichtigkeit der Lernkomponente bei der Strategieimplementierung und warnte in diesem Zusammenhang vor einer auf Fehler ausgerichteten Kontrolle: „Wichtig ist, dass man Controlling nicht als Kontrolle versteht“. Vielmehr müssten die Beantwortung von Fragen und Lerneffekte im Zentrum des strategischen Managements stehen. Durch zielgerichtete Fragen könne das Management mögliche Ursachen verfehlter Zielvorgaben gemeinsam mit den Wissensträgern unterstellter Organisationseinheiten identifizieren und sinnvolle Massnahmen einleiten. Gassler gab in diesem Zusammenhang das folgende Beispiel: Die erhobenen Performance-Kennzahlen der Kantonspolizei Aargau zeigten, dass eine der drei Regionalabteilungen die erwartete Anzahl Anzeigen im Bereich Fahren unter Drogeneinfluss und/oder in nicht fahrfähigem Zustand nicht erreicht habe. Im Controlling-Gespräch wurden Wissenslücken im Umgang mit technischen Geräten festgestellt. Nach einer entsprechenden Nachschulung wurde die Anzahl Soll-Anzeigen wieder erzielt.

Lerneffekte werden auch durch einen institutionalisierten, periodischen Strategie- und Prozessreview ermöglicht. Gemäss Peter Gassler bestehe ohne Review die Gefahr, dass man in die falsche Richtung renne. Die periodische Überprüfung und Überarbeitung der strategischen Inhalte, Prozesse und Instrumente auf den diversen involvierten Ebenen (Polizei, Departement, Regierung, Parlament) sollten zeitlich aufeinander abgestimmt sein, um die Kongruenz des strategischen Management-Systems sicherzustellen.

5 Kernelemente der erfolgreichen Strategieimplementierung und Empfehlungen zum strategischen Management bei der Schweizer Polizei

Gestützt auf die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit kommen die Autoren auf die von ihnen gewählten drei Fragen zurück. Die wichtigsten Erkenntnisse verdichten sie zu Kernelementen der erfolgreichen Strategieimplementierung und geben diese in der Form von Empfehlungen wieder.

1. Welchen Verbreitungsgrad und Entwicklungsstand hat das strategische Management bei den grösseren Polizeikorps der Schweiz erreicht?

Die Polizeikommandantin und die Polizeikommandanten messen dem strategischen Management einen grossen Stellenwert bei: Bis auf eine Ausnahme wird das strategische Management von allen Korps als sehr oder ziemlich wichtig erachtet. Dennoch ist das strategische Management bei den schweizerischen Polizeikorps unterschiedlich weit entwickelt: Sechs Korps verfügen über ein weit ausgebautes strategisches Management-System, 15 Korps über einzelne Elemente des strategischen Managements und sieben Korps haben keine Strategie in schriftlicher Form. Das grösste Entwicklungspotenzial liegt bei der Strategieimplementierung, ohne die das strategische Management keine Wirkung entfalten kann: Über ein Drittel der Korps mit einer Strategie nutzen keine strategischen Aktionspläne und ein ebenso hoher Anteil verknüpft die Strategie nicht konsequent mit der Finanzplanung und Budgetierung. Diese Ergebnisse verdeutlichen, dass das Potenzial des strategischen Managements bei den schweizerischen Polizeikorps noch nicht ausgeschöpft ist.

Die Autoren empfehlen deshalb den „Korps mit weit entwickeltem strategischem Management“, ihr System laufend den sich verändernden Rahmenbedingungen und Bedürfnissen anzupassen und Erfahrungen mit anderen Polizeiorganisationen auszutauschen. Den „Korps mit Elementen des strategischen Managements“ wird eine Weiterentwicklung im Bereich der sachbezogenen Strategieumsetzung nahe gelegt. Den Korps ohne Strategie in schriftlicher Form wird vorgeschlagen, einen Einstieg in das strategische Management zu prüfen. Das strategische Management ist kein Allerheilmittel. Aus Sicht der Autoren ist es aber für eine systematische, längerfristig ausgerichtete, wirkungs- und leistungsorientierte Führung eines Polizeikorps in einem dynamischen und komplexen Umfeld essentiell.

2. Wie funktioniert die erfolgreiche Strategieimplementierung (als Teil des strategischen Managements) in der Theorie und polizeilichen Praxis?

Die Motivationskraft einer Strategie hängt von deren Sinnhaftigkeit und Stringenz ab. Mit der Erarbeitung einer verständlichen und überzeugenden Vision, Mission und Strategie wird eine Voraussetzung für die erfolgreiche Strategieimplementierung geschaffen. Zur Entwicklung einer wirkungsvollen Strategie empfehlen die Autoren ein möglichst breit abgestütztes und partizipatives Vorgehen.

Im Anschluss an die Strategieentwicklung werden die strategischen Stossrichtungen und Ziele in einem Aktionsplan mit konkreten Massnahmen, Meilensteinen und Zuständigkeiten und in Form von Soll-Kennzahlen präzisiert. Die Zielvorgaben fliessen in die Leistungsvereinbarungen ein und werden auf die Abteilungen hinuntergebrochen. Aus Sicht der Autoren ist es zwingend, die Meilensteine und Soll-Kennzahlen mit den Abteilungs- und Dienstchefs und in Rücksprache mit der Departementvorsteherin oder dem Departementvorsteher auszuhandeln.

Die Strukturen, die Prozesse und die Organisationskultur sind zentrale Handlungsgrössen der Verwaltungserneuerung. Sie müssen im Rahmen der Strategieimplementierung auf die Strategie ausgerichtet werden. Der dadurch angestossene Wandel verursacht Unsicherheiten, Ängste und eventuell auch Konflikte innerhalb des Korps. Die Autoren plädieren für eine angemessene Berücksichtigung dieser „weichen Faktoren“. Für klärende Gespräche und den gegenseitigen Ideen- und Meinungsaustausch muss ausreichend Zeit eingeplant werden.

Zur Überwachung der Umsetzung der strategischen Ziele und Meilensteine dient ein mehrstufiges kennzahlenbasiertes Rapportierungs- und Steuerungssystem. Soll-Ist-Analysen zu den Wirkungs-, Leistungs- und Ressourcenkennzahlen ermöglichen eine Überprüfung des Zielerreichungsgrades. Abweichungen werden anlässlich von Management-Meetings zur Diskussion gestellt, um Lerneffekte zu erzielen und bei Bedarf frühzeitig Massnahmen einzuleiten. Die Kantonspolizei Aargau betreibt ein monatliches polizeiinternes Reporting auf Abteilungsstufe, ein Quartalsreporting auf der Stufe der obersten Polizeileitung („Strategietage“) und ein Strategiereporting auf Departementsstufe. Auf allen drei Stufen werden die Führungskräfte durch Controlling-Dienste unterstützt. Ein Management-Informationssystem (MISPOL) liefert die für die strategischen Analysen notwendigen Informationen zu den eingesetzten Ressourcen (Input), erbrachten Leistungen (Output) und erzielten Wirkungen (Outcome).

14 von 19 Polizeikorps mit einer Strategie haben den Rhythmus der Strategieüberprüfung und -überarbeitung nicht definiert. Diese „Überarbeitung nach Bedarf“ birgt die Gefahr, dass die Aufmerksamkeit des Managements nachlässt, die regelmässige Überprüfung der strategischen Prämissen vernachlässigt wird, Verbesserungschancen verpasst werden und die Strategiedokumente nicht mehr aktuell sind. Um das Potenzial regelmässig analysierter und optimierter Strategien zu nutzen, empfehlen die Autoren den betroffenen Korps, den Rhythmus des Strategie- und Prozessreviews unter Berücksichtigung übergeordneter Planungsperioden festzulegen und die Strategiedokumente jährlich zu aktualisieren.

3. Welches sind die Kernelemente der erfolgreichen Strategieimplementierung und welche Empfehlungen können daraus für die grösseren schweizerischen Polizeikorps abgeleitet werden?

Je nach Situation sind die relevanten Erfolgsfaktoren der Strategieimplementierung und deren Gewichtung unterschiedlich. Eine allgemein gültige Checkliste, die Erfolg garantiert, lässt sich nicht erstellen. Dazu ist die Thematik des strategischen Managements zu komplex. Die Autoren legen deshalb keine solche Liste vor, sondern verdichten die wichtigsten Erkenntnis-

se zu fünf aus ihrer Sicht zentralen Kernelementen der erfolgreichen Strategieimplementierung bei den schweizerischen Polizeikorps.

Sinnstiftung

Ein wichtiges Element einer erfolgreichen Strategieimplementierung ist, dass die Betroffenen den Sinn der Strategie erkennen. Die Führungskräfte und Mitarbeitenden müssen die Gründe für den eingeschlagenen Weg verstehen und Zusammenhänge nachvollziehen können. Viele Menschen reagieren tendenziell kritisch auf Veränderungen, die nicht mit offensichtlichen Vorteilen verbunden sind. Wird der Sinn einer Strategie erkannt, lassen sich Kräfte mobilisieren, die notwendig sind, um den angestrebten Wandel zu bewirken. Die Autoren empfehlen deshalb, der Sinnstiftung durch gezielte Kommunikation, strategiekonformes Handeln und überzeugendes Auftreten besondere Beachtung zu schenken. Der angestrebte strategische Wandel ist verständlich zu erklären und zu begründen.

Kommunikation

Die Kommunikation ist ein zentraler Aspekt einer erfolgreichen Strategieimplementierung. Bei grösseren strategischen Veränderungen ist eine reine Informationsvermittlung unzureichend und muss durch interaktive Kommunikation ergänzt werden. Die Autoren teilen Brysons (2011, S. 308) Ansicht, dass interaktive Kommunikationsprozesse den Führungskräften und Mitarbeitenden erlauben, die strategischen Veränderungen nachzuvollziehen und zu verarbeiten. Weiter halten sie mit Kreikebaum et al. (2011, S. 174) dafür, dass dadurch Fehlinterpretationen und Unklarheiten ausgeräumt werden können und eine Motivationswirkung erzielt werden kann. Besonders überzeugend erscheint den Autoren diesbezüglich das interaktive Konzept „Der Markt“, das die Kantonspolizei Aargau einsetzt. Bei dieser Grossveranstaltung kann sich jeder Teilnehmende an personell besetzten Informationsständen mit den strategischen Themen auseinandersetzen, die ihn am meisten interessieren. Auf eine Strukturierung des Ablaufs (wer besucht wann, welchen Stand) wird bewusst verzichtet. Die Autoren legen den Polizeikommandantinnen und -kommandanten solch kreative Ansätze zur erstmaligen Kommunikation der Strategie und zum gegenseitigen Informations-, Meinungs- und Erfahrungsaustausch nahe. Weiter ist eine stetige offene Kommunikation der Strategie und des Umsetzungsstands unumgänglich.

Engagement

Führungskräfte müssen von der Strategie ihres Korps überzeugt sein, damit sie sich für deren Implementierung einsetzen. Dem Einbezug der politisch vorgesetzten Stelle ist besonderes Gewicht beizumessen, denn die Strategie eines Polizeikorps lässt sich ohne Unterstützung der Politik längerfristig nicht erfolgreich umsetzen. Ein auf die oberste Führungsebene beschränktes strategisches Engagement ist jedoch nicht ausreichend, weil die Strategieimplementierung zu einem grossen Teil durch das mittlere und untere Kader und die Mitarbeitenden erfolgt. Um ein Engagement im Sinne der Strategie zu fördern, empfehlen die Autoren, sowohl das Departement als auch das mittlere und untere Polizeikader frühzeitig in den Strategieprozess einzubeziehen und sie dadurch am strategischen Wandel aktiv partizipieren zu lassen.

Lernprozesse

Mit einer Strategie sollen bestimmte Wirkungen erzielt werden. Um diese Wirkungen überprüfen zu können, ist die Verknüpfung von Input (Ressourcen), Output (erzielte Leistungen) und Outcome (Wirkungen) zentral. Entsprechende aussagekräftige und logisch miteinander verknüpfte Kennzahlen sind die Basis, um neue Erkenntnisse zu gewinnen und Lerneffekte zu generieren. Durch die periodische Besprechung der Wirkungszusammenhänge anlässlich von Strategiesitzungen lassen sich diese Lerneffekte institutionalisieren und die anhaltende Aufmerksamkeit des Managements sicherstellen.

Einfachheit

Im strategischen Management besteht eine gewisse Gefahr zu umfassender strategischer Inhalte, eines unverhältnismässig hohen administrativen Aufwands und zu komplizierter Instrumente. Die Autoren warnen namentlich vor zu umfangreichen Strategiedokumenten und vor unstrukturierten und überladenen Kennzahlensystemen ohne inneren Wirkungszusammenhang („Datenfriedhöfe“). Der Sinn einer einfachen, klaren und praxisnahen Strategie ist leichter kommunizier- und erkennbar. Einfach gehaltene Prozesse und Instrumente generieren weniger administrativen Aufwand. Die Autoren plädieren deshalb für Strategien, die sich durch klare Prioritätensetzung auf das Wesentliche beschränken, und für strategische Instrumente und Prozesse, die so schlank und einfach wie möglich ausgestaltet sind.

Die Autoren ziehen aus den Ergebnissen der vorliegenden Studie das Fazit, dass der Ansatz des strategischen Managements die längerfristig ausgerichtete und effektive Führung einer grösseren Polizeiorganisation erleichtern kann. Wie und in welchem Umfang das strategische Management idealerweise umgesetzt wird, muss jedes Polizeikorps in Rücksprache mit dem Departement entscheiden. Dabei kann auf die Erkenntnisse anderer Korps und die im Rahmen der vorliegenden Arbeit herausgeschälten Kernelemente einer erfolgreichen Strategieimplementierung zurückgegriffen werden. Aufgrund der positiven Erfahrungen einzelner Korps lohnt es sich aus Sicht der Autoren, die nächsten Schritte auf dem Weg zu einem angemessenen, gelebten und somit nutzbringenden strategischen Management zu wagen.

Wege entstehen dadurch, dass man sie geht.

Franz Kafka

Anhang 1: Definitionen des strategischen Managements im Verwaltungskontext

Definitionen des strategischen Managements können je nach Schwerpunktsetzung den Zweck, die Aktivitäten oder den Prozess des strategischen Managements ins Zentrum stellen.

Gemäss den zweckorientierten Definitionen geht es beim strategischen Management um:

- die Entwicklung einer kontinuierlichen Bindung an die Mission und Vision der Organisation durch die Förderung einer entsprechenden Kultur, um eine klare Fokussierung auf die strategische Agenda der Organisation durch alle Entscheidungen und Aktivitäten hindurch zu erzielen (Poister & Streib, 1999, S. 311-312)
- den Aufbau, die Pflege und die Ausbeutung von Erfolgspotenzialen, wofür Ressourcen eingesetzt werden müssen (Heinz, 2000, S. 13)
- die angemessene und vernünftige, fortlaufende Integration von strategischer Planung und Implementierung über Organisationen (oder Organisationseinheiten) hinweg, um die Mission weiterzuentwickeln, Aufträge zu erfüllen, laufend zu lernen und die Schaffung von öffentlichen Werten (public value) zu erhalten (Bryson, 2010, S. 256).

Laut den Definitionen, welche die Aktivitäten ins Zentrum stellen, geht es insbesondere um:

- strategische Entscheidungen und deren Umsetzung, wobei beide Elemente mit Planung und Zielorientierung zu tun haben (vgl. Elcock, 1994, S. 55)
- „die Schaffung eines Zielsystems und Verknüpfung mit Massnahmen und Ressourcen, mit denen die Ziele erreicht werden können, sowie die Wahrnehmung und Bewältigung der Entwicklungen und Kräfte, welche die Zielerreichung beeinflussen oder behindern können“ (Naschold & Daley, 1999, S. 54 ff, zit.n. Schedler & Siegel, 2005, S. 17)
- die Koordination und Abstimmung der Aktivitäten autonomer Einheiten (Naschold & Daley, 1999, S. 54 ff, zit. n. Schedler & Siegel, 2005, S. 17).

Die folgenden Definitionen betonen prozessuale Aspekte:

- Welge und Al-Laham (2012, S. 23) definieren strategisches Management als „Prozess, in dessen Mittelpunkt die Formulierung und Umsetzung von Strategien in Unternehmen steht“.
- Bryson (2011, S. 7-8) definiert strategische Planung in Anlehnung an Olsen und Eadie (1982, S. 4) als eine disziplinierte Anstrengung, um in mehreren Phasen fundamentale Entscheidungen und Handlungen herbeizuführen, welche ausmachen und anleiten, was eine Organisation ist, was sie tut und warum sie es tut.
- Gemäss Kirsch et al. (2009, S. 185-189) umfasst strategisches Management die Phasen der Exploration, Analyse, Planung und Steuerung, die sich auf die Perspektiven des Primär- (Produkt-Markt-Beziehungen), Sekundär- (Ressourcen, Technologien), Tertiär- (Führung, Planungs- und Kontrollsysteme, Informations-, Anreiz- und Bildungssysteme) und Quartärbereiches (Standortbestimmung im sozioökonomischen Umfeld und Beziehungsgestaltung mit den Anspruchsgruppen) beziehen und vom Ergebnis her den unternehmenspolitischen Rahmen (übergeordnete Ziele und Grundsätze) sowie die strategischen Programme (auf die Geschäftsfelder bezogene Ziele und Massnahmen zur operativen Umsetzung) betreffen.

Anhang 2: Fragebogen der Umfrage

Umfrage Strategisches Management bei den Schweizer Polizeikörps

Das Ziel dieser Umfrage ist es, eine aktuelle Übersicht über das strategische Management bei den Schweizer Polizeikörps zu erhalten. Gestützt auf die Ergebnisse der Umfrage soll bei einem Schweizer Polizeikörps mit ausgebautem strategischem Management eine Vertiefungsstudie durchgeführt werden.

Sie können die Befragung in mehreren Schritten durchführen und Ihre Zwischenergebnisse jeweils mit dem Button „Absenden“ speichern und das Fenster schliessen. Erst wenn der Fragebogen komplett ausgefüllt worden ist, wird er definitiv versendet und ist nicht mehr veränderbar. Wir empfehlen Ihnen daher, die letzte Frage (Auskunftsperson) erst unmittelbar vor dem definitiven Versand auszufüllen.

Mit * bezeichnete Fragen sind Pflichtantworten.

Fragen zu Ihrem Polizeikörps

1. Wie viele Hierarchiestufen gibt es in Ihrem Körps? *

- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- mehr als 7

2. Welche Ausbildungen haben die Mitglieder des obersten Führungsgremiums Ihres Körps?

(Wenn eine Person über mehrere Ausbildungen verfügt, muss sie pro Ausbildung separat erfasst werden)

	Anzahl
Polizeischule	<input type="text"/>
Juristische Ausbildung	<input type="text"/>
Betriebswirtschaftliche Ausbildung	<input type="text"/>
Sozialwissenschaftliche Ausbildung	<input type="text"/>
Psychologische Ausbildung	<input type="text"/>
Naturwissenschaftliche Ausbildung	<input type="text"/>
Andere: <input type="text"/>	<input type="text"/>

3. Über welche Management Instrumente verfügt Ihr Korps?

- Leistungsvertrag mit vorgesetzter Stelle
- Schriftliche Vereinbarung von Jahreszielen mit den Abteilungen (management by objectives)
- Balanced Scorecard
- Anderes Instrument zur systematischen Wirkungs- und Leistungserfassung
- Benchmarking
- Issue Management (systematische Erfassung und Auseinandersetzung mit den in der Öffentlichkeit aufkommenden, organisationsrelevanten Themen)
- Risikomanagement
- Qualitätsmanagement
- Globalbudget
- Produktgruppenbudget
- Tätigkeitserfassung (Zeitrapportierung auf Produkte)
- Kostenrechnung

weitere (bitte auflühren)

4. Welches sind gestützt auf Ihr Leitbild die drei wichtigsten Werte in Ihrem Polizeikorps?

Wert 1

Wert 2

Wert 3

Fragen zum polizeilichen Umfeld**5. Bitte nennen Sie die wichtigsten Umfeldfaktoren, welche in den letzten 5 Jahren zu grösseren Veränderungen in Ihrem Polizeikorps geführt haben und ordnen Sie diese Faktoren nach absteigender Priorität (wichtigster Faktor zuoberst).**

1. Priorität

2. Priorität

3. Priorität

4. Priorität

5. Priorität

6. Wie haben sich die Erwartungshaltungen oder Verhaltensweisen der Anspruchsgruppen der Polizei in den letzten 5 Jahren verändert?

	keine Veränderung	geringe Veränderung	mittlere Veränderung	starke Veränderung	sehr starke Veränderung
Öffentlichkeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Justiz	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politik	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Behörden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Medien	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nichtregierungsorganisationen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andere (Bitte bezeichnen): <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andere (Bitte bezeichnen): <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andere (Bitte bezeichnen): <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Wenn starke oder sehr starke Veränderung: Bitte beschreiben Sie die Veränderung.

7. Welche zentralen, strategischen Massnahmen haben Sie aufgrund der identifizierten Umwelt- und Anspruchsgruppenveränderungen ergriffen? (Bitte kurz umschreiben)

Generelle Fragen zum strategischen Management

Strategisches Management ist der systematische Prozess, in dessen Mittelpunkt die Formulierung und Umsetzung von Strategien steht.

Unter einer Strategie werden die geplanten Verhaltensweisen und Massnahmenbündel einer Organisation zur Erreichung ihrer langfristigen Ziele verstanden.

8. Welches ist die Haltung des Kommandanten gegenüber dem strategischen Management? *

- ist zentral und sehr wichtig
- ist ziemlich wichtig
- ist nicht unbedingt nötig
- ist primär eine Modeströmung

9. Über welche strategischen Instrumente verfügt Ihr Korps? *

	nein	nein, aber in Planung	nein, aber in Entwicklung	ja
Ausformulierte Vision (Wunschbild des zu erreichenden Sollzustands in der weiteren Zukunft)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ausformulierte Mission (Polizeiintern entwickelter Auftrag, der den Zweck der Polizeiorganisation definiert)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Leitbild (Dokument, welches kurz und prägnant den Auftrag (Mission), die strategischen Ziele (Vision) sowie die Korpsphilosophie (Werte) beschreibt)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10. Verfügt Ihr Korps über eine Strategie? *

ja

nein

Fragen zur Strategieentwicklung

11. Was waren die Hauptauslöser für die Strategieentwicklung in Ihrem Korps? (Mehrfachantworten möglich)

- Auftrag der Direktion oder des Departements
- Druck aufgrund von Veränderungen des Umfeldes
- Wahl eines neuen Kommandanten
- Initiative eines internen Fachpromotors
- überzeugendes Angebot eines Beratungsunternehmens

andere Gründe (bitte beschreiben)

12. Wurden vorgängig zur Strategieentwicklung die gemeinsamen Werte der Mitglieder der obersten Führungsebene geklärt? *

- nein
- ja, mittels Diskussion
- ja, mittels Wertvorstellungsprofil und Diskussion

13. Welche Instrumente des strategischen Managements setzen Sie ein?
(Mehrfachantworten möglich)

- Situationsanalyse (z.B. PESTEL-Analyse, Trendanalyse, Szenario-Technik)
- Anspruchsgruppenanalyse
- Organisationsanalyse (z.B. Wertschöpfungs-, Ressourcen-, Fähigkeits-, Stärken-Schwächen-Analyse, 7-S-Modell)
- Integrierte Betrachtung der Einflusskräfte (z.B. SWOT, GAP-Analyse)
- Portfolioanalyse
- Strategielandkarte, die visualisiert, wie die einzelnen strategischen Ziele miteinander in Verbindung stehen und sich gegenseitig beeinflussen
- Balanced Scorecard

andere Instrumente (bitte beschreiben)

14. Wer wurde in den Strategieentwicklungsprozess aktiv einbezogen?

	Anzahl Personen
Departements- oder Direktionsvertretung	<input type="text"/>
oberste Führungsebene des Polizeikorps	<input type="text"/>
mittlere Führungsebene	<input type="text"/>
untere Führungsebene	<input type="text"/>
Mitarbeiter Ebene	<input type="text"/>
Anspruchsgruppenvertreter	<input type="text"/>
Externe Spezialisten	<input type="text"/>
	<input type="text"/>

Fragen zur Strategieumsetzung

15. Wurden aus der Strategie klar messbare Ziele abgeleitet? *

- nein
- ja, teilweise
- ja, vollumfänglich

16. Wird die Erreichung der strategischen Ziele mittels Kennzahlen überprüft? *

- nein
- ja, teilweise
- ja, vollumfänglich

Falls ja, wie oft werden die strategischen Kennzahlen erhoben?

- monatlich
- quartalsweise
- halbjährlich
- jährlich

17. Verfügen Sie über einen strategischen Aktionsplan * (Instrument zur Klärung von z.B. Rollen, erwarteten Resultaten, Meilensteinen, Aktionsschritten, Ressourcen, Rechenschaftsablage, Kommunikationsplan)

- nein
- ja

18. Wie haben Sie in Ihrem Korps die Strategieumsetzung organisiert? (Mehrfachantworten möglich)

- Die Umsetzungsverantwortung liegt beim Kommandanten
- Die Abteilungen setzen die ihnen im Rahmen der Zielvereinbarung zugewiesenen strategischen Vorgaben um
- Bereichsübergreifende strategische Thementeam sind für die Umsetzung zuständig
- Es existiert eine strategiekoordinierende Stelle auf höchster Stabebene (Strategiebüro)
- Der Strategieumsetzungsprozess wird von einer externen Fachperson unterstützt

weitere Organisationsformen (bitte beschreiben)

19. **Was hat sich aufgrund der Strategieumsetzung in Ihrem Polizeikorps verändert? ***

(Mehrfachantworten möglich)

- Veränderung der Organisation
- Veränderung der inhaltlichen Ausrichtung und Schwergewichte
- Veränderung der Prozesse
- Veränderung der Kultur
- keine Veränderung

20. **Wie hoch ist der ungefähre Anteil strategischer Ziele, welche Sie in den letzten 5 Jahren erreicht haben? ***

- bis 25%
- 25% bis 50%
- 50% bis 75%
- mehr als 75%
- nicht bekannt

Fragen zu den Erfolgsfaktoren der Strategieumsetzung

Strategieverständnis innerhalb des Korps

21. **Wie gross war nach Ihrer Einschätzung der Mitarbeitendenanteil, der den Sinn der Strategie kurz nach Abschluss des letzten Strategieentwicklungsprozesses nicht verstanden hat? ***

- unter 10%
- von 10% bis 30%
- von 30% bis 50%
- mehr als 50%
- nicht bekannt

22. Was haben Sie unternommen, um diesen Anteil zu senken?
(Bitte beschreiben Sie)

23. Bis auf welche Stufe werden die strategischen Ziele in Ihrem Korps kaskadenartig hinuntergebrochen? *
(Mehrfachantworten möglich)

- Abteilung
- Team
- Mitarbeitende
- gar nicht

Engagement und Ressourceneinsatz zur Strategieunterstützung

24. Hatten Sie bei der Strategieumsetzung mit mangelnder Unterstützung der Mitarbeitenden zu kämpfen? *

- nein
- ja, bei einem sehr kleinen Teil der Mitarbeitenden (weniger als 5%)
- ja, bei einem kleinen Teil der Mitarbeitenden (zwischen 5% - 15%)
- ja, bei einem beträchtlichen Teil der Mitarbeitenden (zwischen 15% - 25%)
- ja, bei einem grossen Teil der Mitarbeitenden (zwischen 25% - 50%)
- ja, bei einem sehr grossen Teil der Mitarbeitenden (mehr als 50%)

Falls mehr als 15%, beschreiben Sie bitte, was Sie dagegen unternommen haben.

25. Hat der Strategieprozess zur Neubesetzung von Führungskräften geführt? *

- nein
- ja, in geringem Masse
- ja in beträchtlichem Masse

26. Ist die von ihrem Korps betriebene Personalentwicklung auf die Strategie ausgerichtet? *

- nein
- ja, teilweise
- ja, vollumfänglich

27. Haben Sie ein Anreizsystem, welches direkt an die Strategie gekoppelt ist? *

- nein
- ja, (bitte kurz beschreiben)

28. Sind die strategischen Ausgaben (Finanzierung) berechnet und in die Finanzplanung aufgenommen worden? *

- nein
- ja, teilweise
- ja, vollumfänglich

Der Strategie geschenkte Aufmerksamkeit**29. Wie viel Zeit verbringt der Kommandant Ihres Korps, um Elemente/Probleme der Strategie mit seinem Vorgesetzten oder seinen Direktunterstellten zu besprechen? ***

- unter 1 Stunde pro Monat
- 1 bis 4 Stunden pro Monat
- 5 bis 8 Stunden pro Monat
- 9 bis 12 Stunden pro Monat
- mehr als 12 Stunden pro Monat

30. Wie häufig aktualisieren Sie Ihre Strategie? *

- jährlich
- alle zwei Jahre
- alle drei Jahre
- alle vier Jahre
- Periode länger als vier Jahre
- nach Bedarf

31. Wie häufig überarbeiten Sie Ihre Strategie grundlegend? *

- jährlich
- alle zwei Jahre
- alle drei Jahre
- alle vier Jahre
- Periode länger als vier Jahre
- nach Bedarf

Perspektive der externen Anspruchsgruppen

32. Mit wie viel Widerstand der Anspruchsgruppen hatten Sie bei der Umsetzung der Strategie zu kämpfen? *

- kein Widerstand
- geringer Widerstand
- beträchtlicher Widerstand
- starker Widerstand

Falls Widerstand, mit welchen Widerständen hatten Sie zu kämpfen und wie haben Sie darauf reagiert?

33. Wie haben Sie den strategischen Veränderungsbedarf im Anschluss an die Entwicklung der Strategie kommuniziert? (Mehrfachantworten möglich)

- kaskadenförmige Information über die Linie im Rahmen der normalen Führungsprozesse
- spezieller Grossinformationsanlass für die Mitarbeitenden
- Information auf dem Intranet
- Information in interner Zeitung
- schriftliche Information an alle Mitarbeitenden
- Ausstellung zum Fortschritt des strategischen Wandels
- Schulungsprogramm

weitere (bitte auflühren)

34. Wie stark hat sich die Strategie Ihres Korps im Laufe der Strategieumsetzung verändert? *

- nicht verändert
- wenig verändert
- beträchtlich verändert
- stark verändert

Konsequentes Verbinden von strategischer und operativer Führung

35. Sind in Ihrem Korps die strategischen mit den operativen Plänen verbunden?

- nein
 ja, teilweise
 ja, vollumfänglich

Schlussfragen

36. Welches sind aus Ihrer Sicht die grössten Herausforderung der Strategieumsetzung und wie sind Sie diese in Ihrem Korps konkret angegangen?

37. Welches sind aus Ihrer Sicht die drei wichtigsten Erfolgsfaktoren bei der Strategieumsetzung bei der Polizei?

1.

2.

3.

38. Welche bisher noch nicht erwähnten Punkte betreffend das strategische Management bei der Polizei erachten Sie als wichtig?

39. Möchten Sie die Resultate der Umfrage erhalten?

- nein
 ja

40. Möchten Sie die zur Umfrage erstellte Masterarbeit erhalten?

- nein
 ja

41. Wer ist die zuständige Auskunftsperson in Ihrem Polizeikorps bei allfälligen Rückfragen?

Vor- und Nachname *

Telefonnummer *

E-Mail-Adresse *

Funktion *

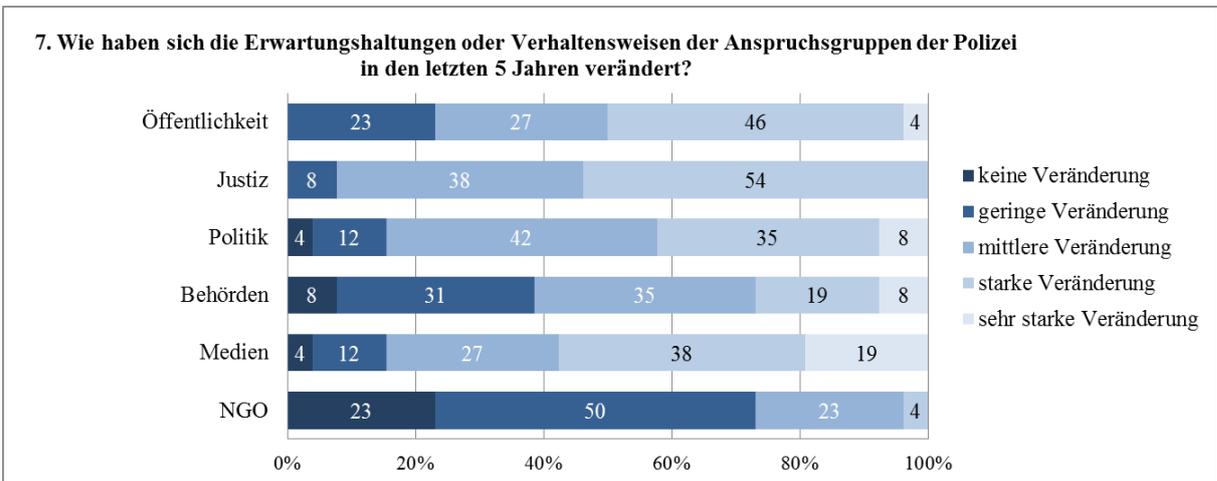
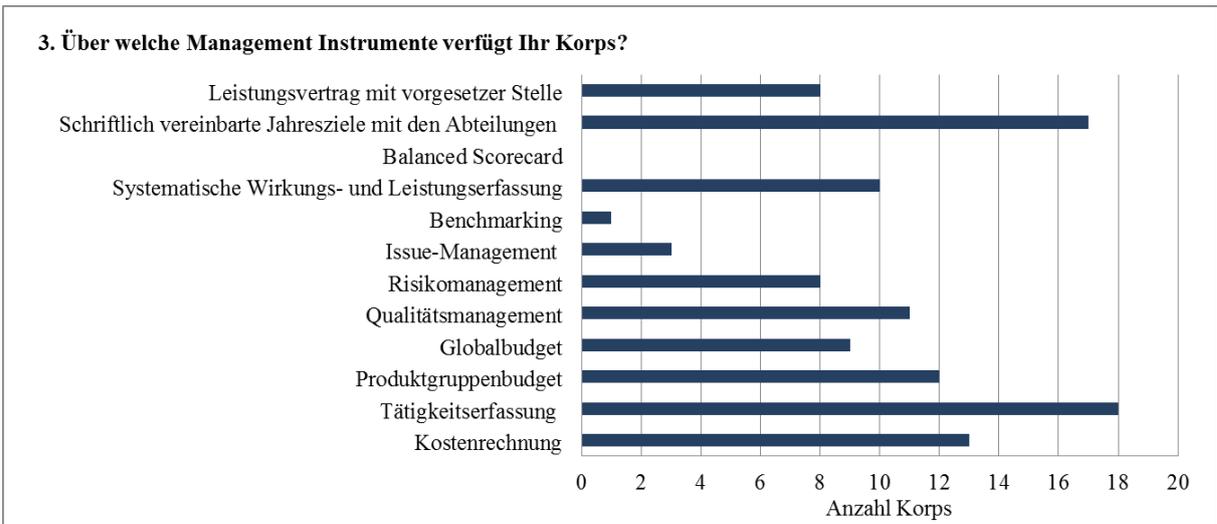
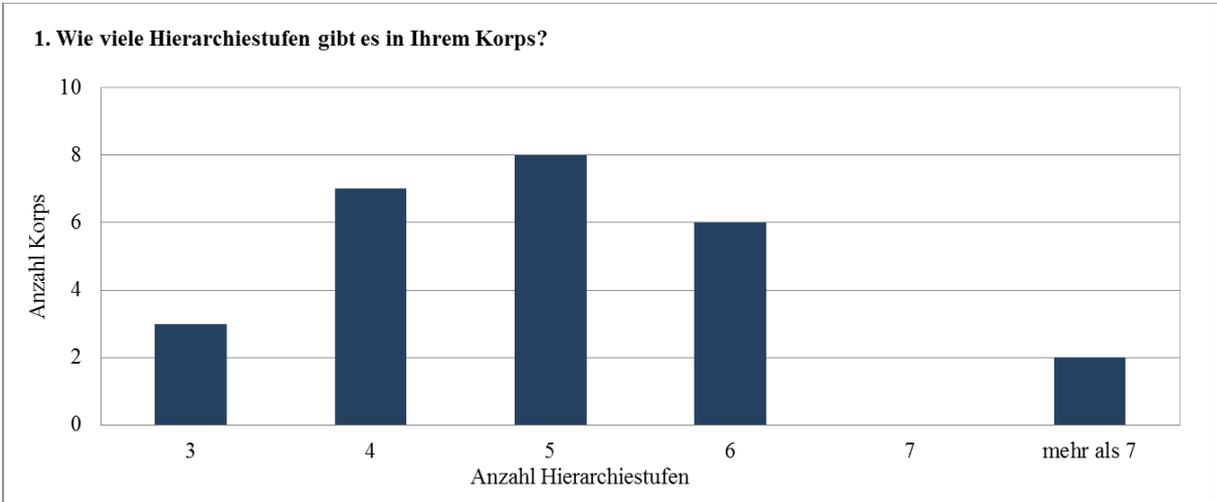
Zurück

Umfrage erstellt mit Hilfe von '2ask' **2ask**

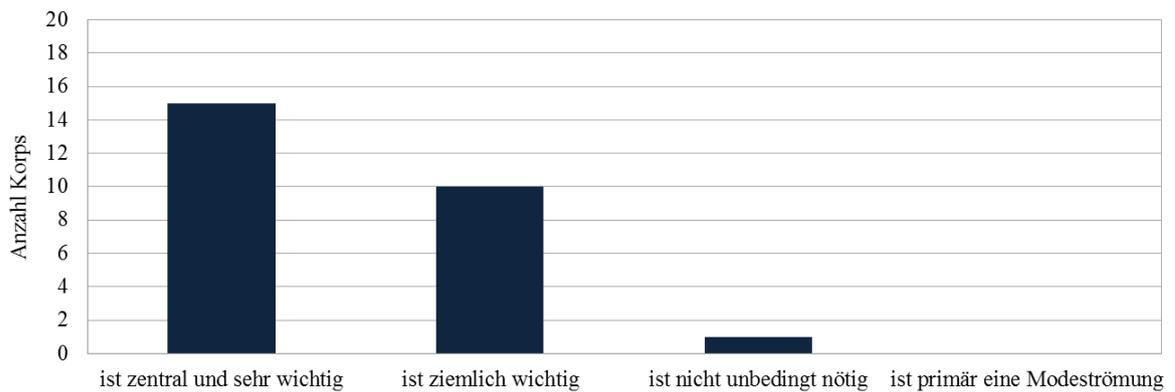
Absenden

Anhang 3: Umfrageresultate

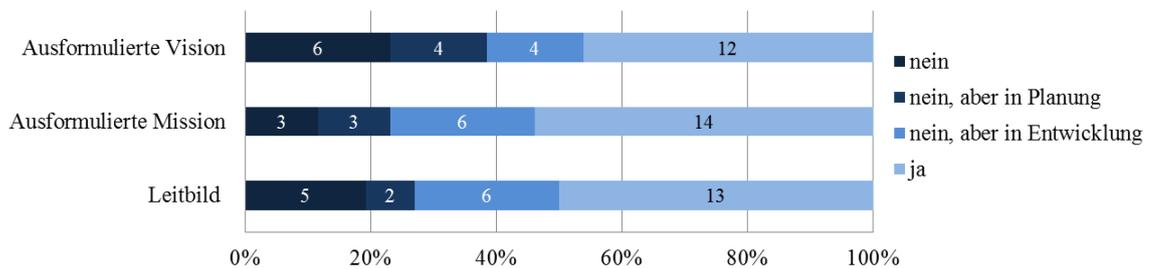
Die Nummern beziehen sich auf die Fragen des Fragebogens (vgl. Anhang 2). Antworten auf offene Fragen wurden nicht graphisch aufbereitet. Die Fragen 1 bis 12 wurden von allen 26 Polizeikorps beantwortet. Die Fragen 13 bis 44 wurden nur jenen 19 Korps gestellt, die über eine Strategie in schriftlicher Form verfügen (vgl. Frage 12).



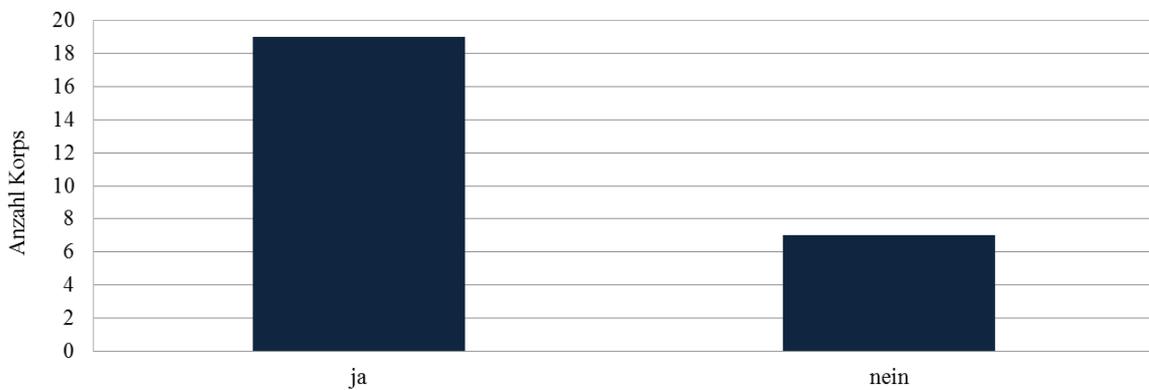
10. Welches ist die Haltung des Kommandanten gegenüber dem strategischen Management?



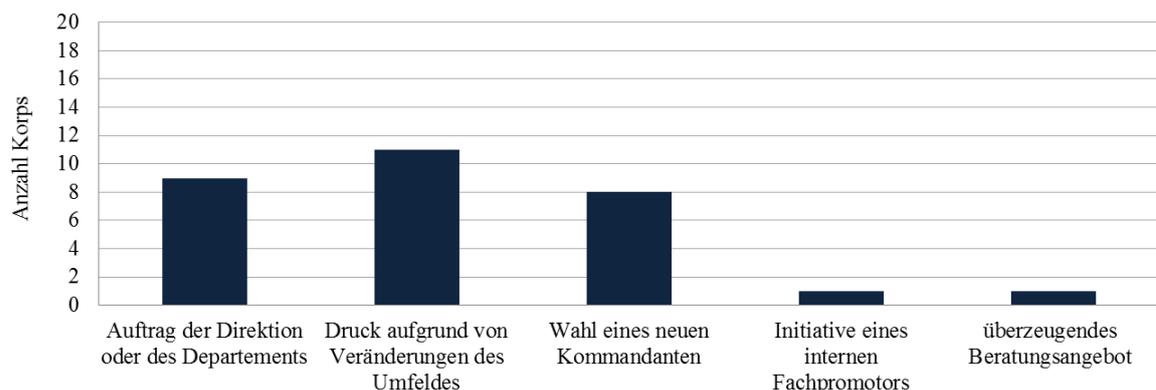
11. Über welche strategischen Instrumente verfügt Ihr Korps?

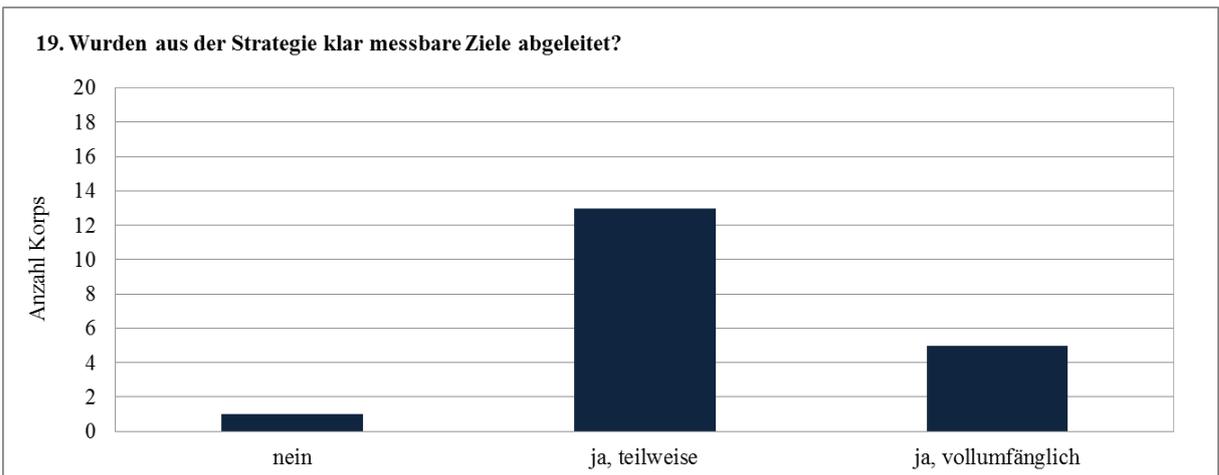
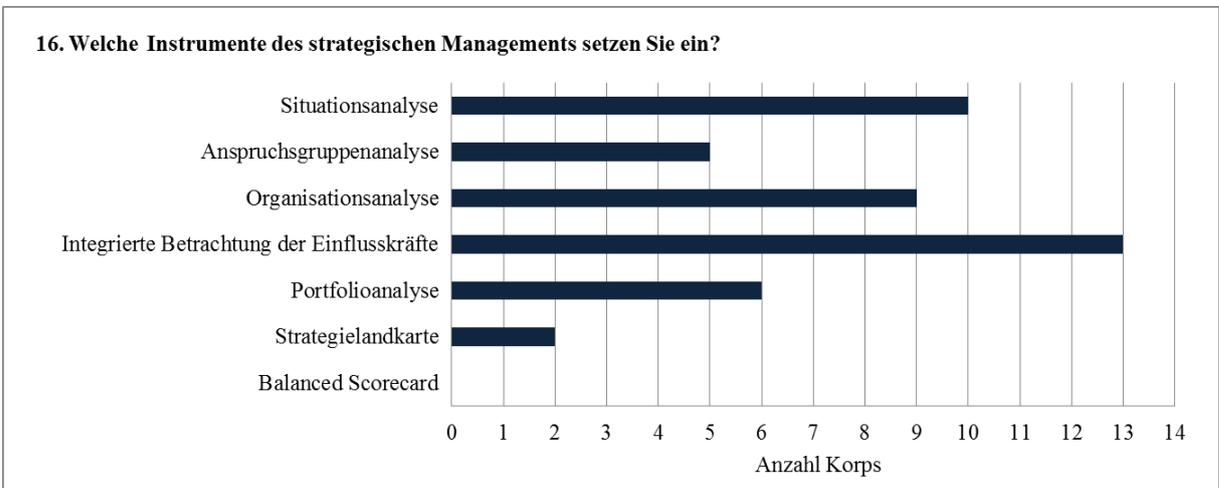
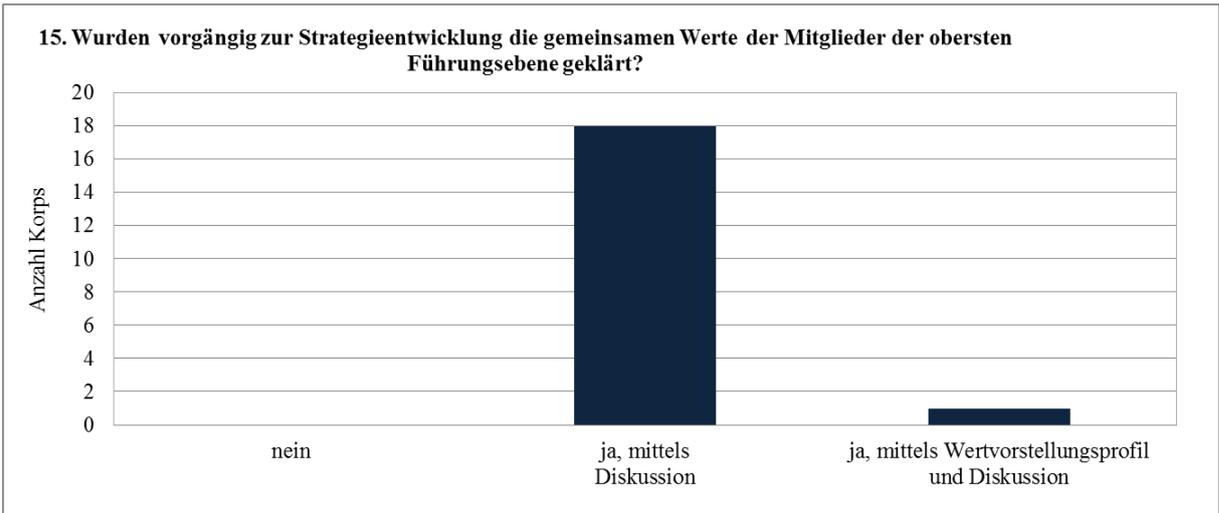


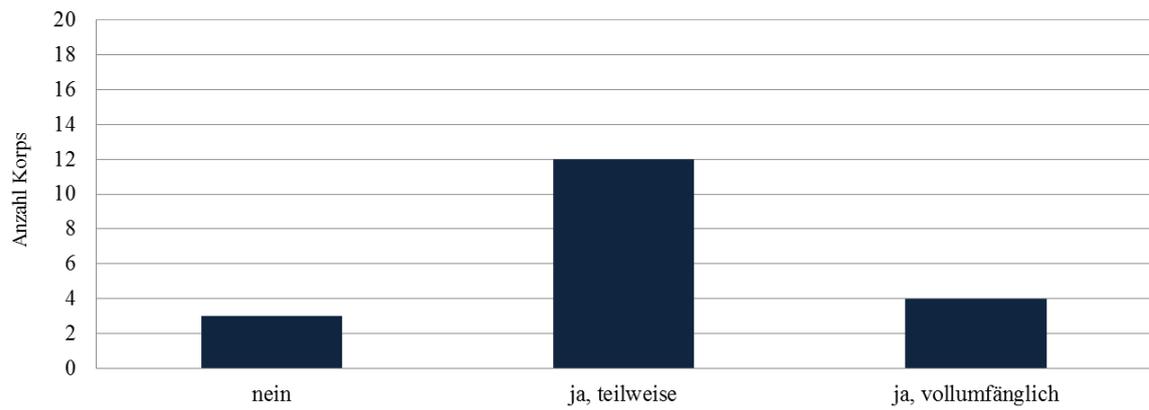
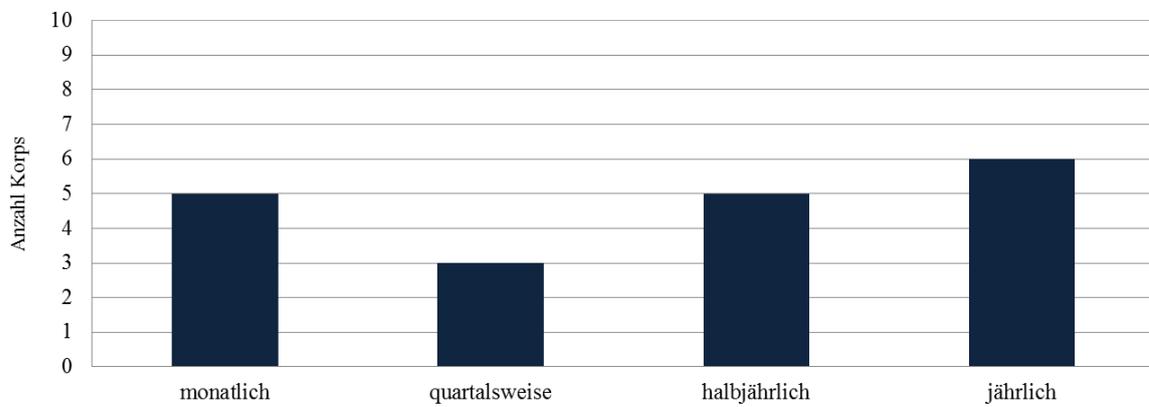
12. Verfügt Ihr Korps über eine Strategie?



13. Was waren die Hauptauslöser für die Strategieentwicklung in Ihrem Korps?



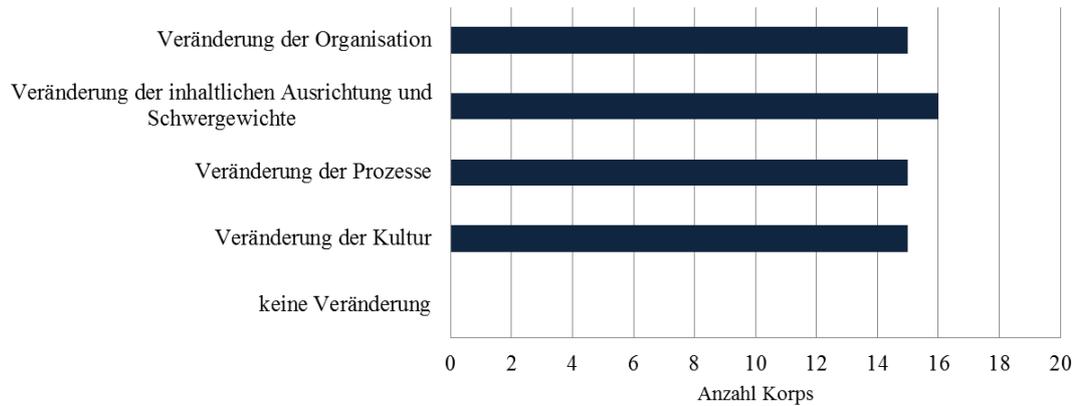


20. Wird die Erreichung der strategischen Ziele mittels Kennzahlen überprüft?**21. Falls ja, wie oft werden die strategischen Kennzahlen erhoben?****22. Verfügen Sie über einen strategischen Aktionsplan?**

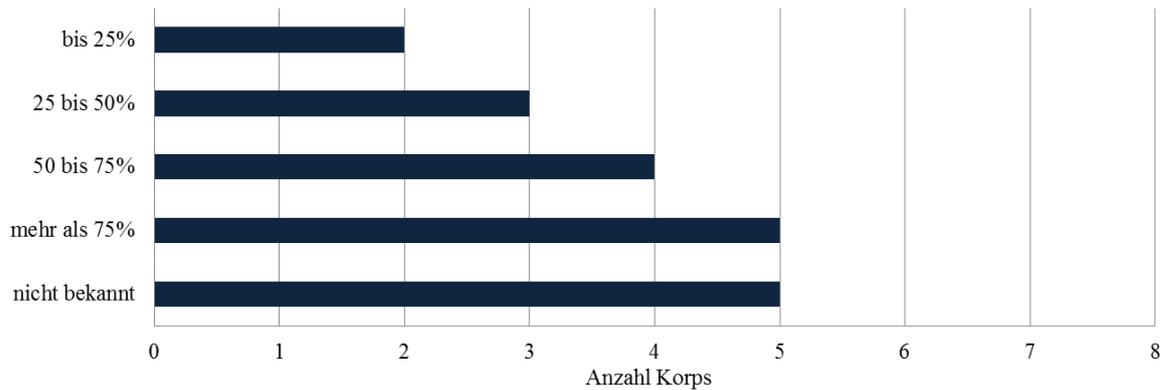
23. Wie haben Sie in Ihrem Korps die Strategieumsetzung organisiert?

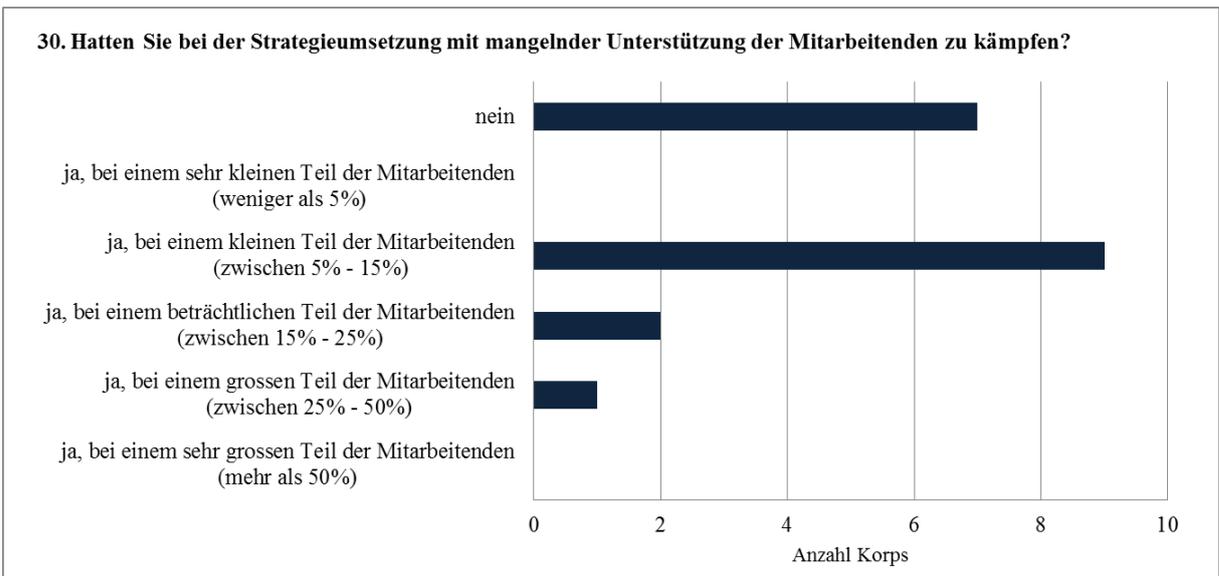
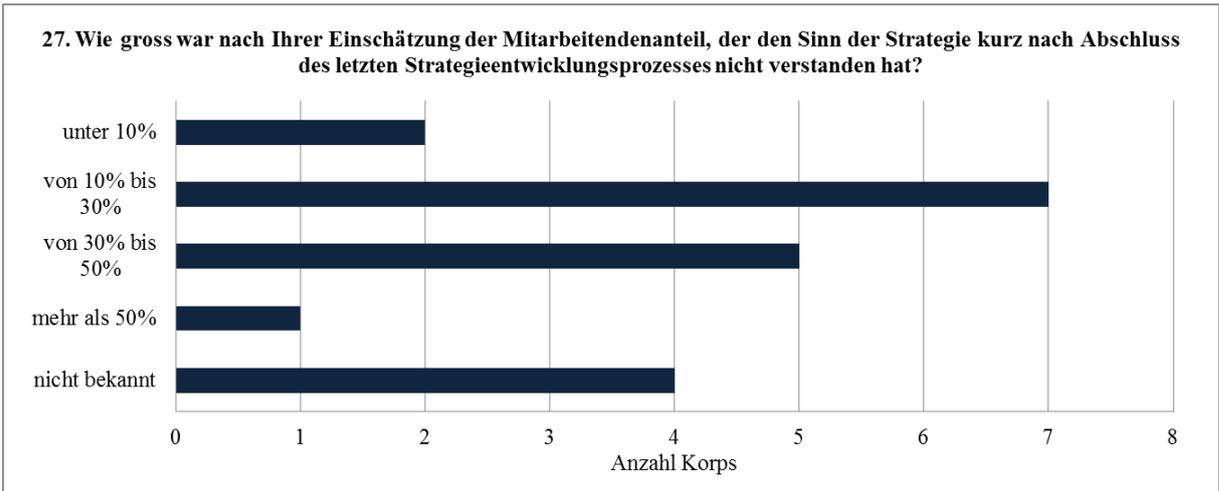


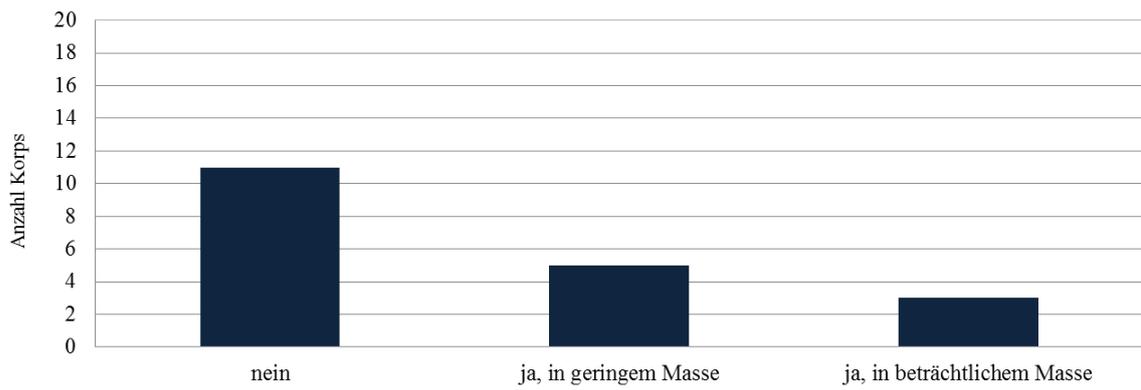
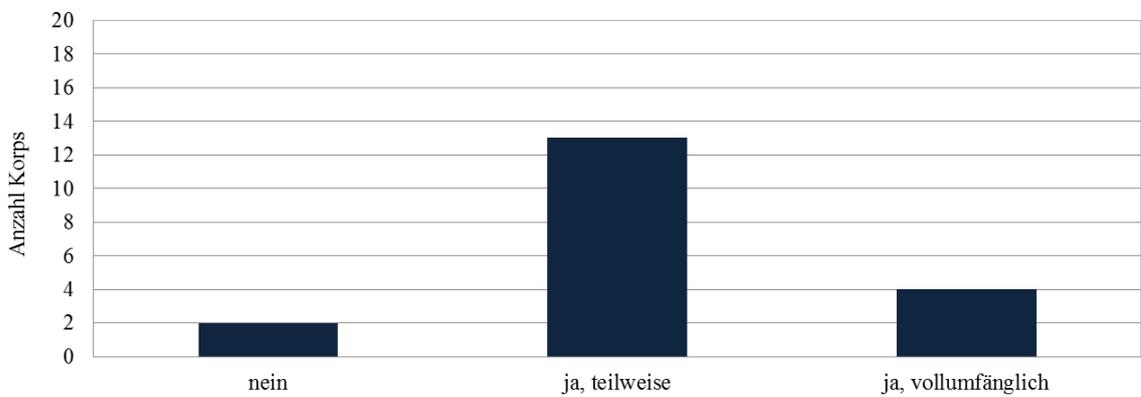
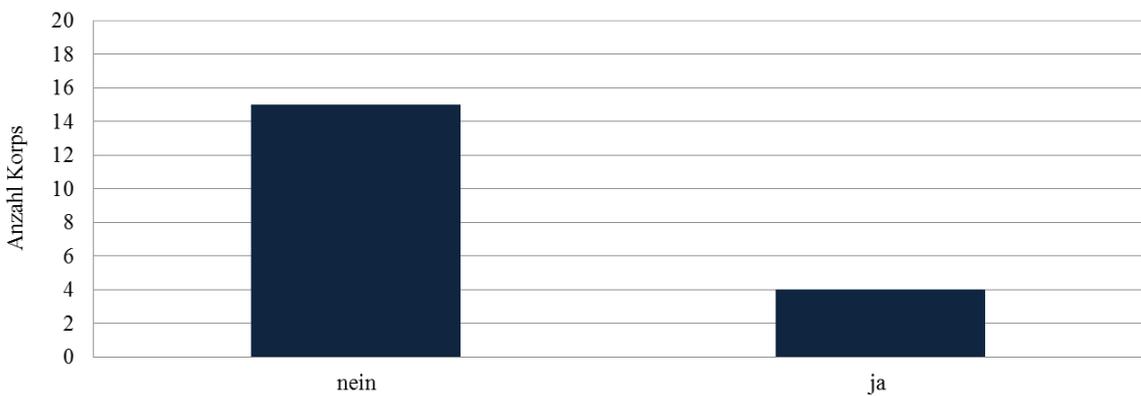
25. Was hat sich aufgrund der Strategieumsetzung in Ihrem Polizeikorps verändert?

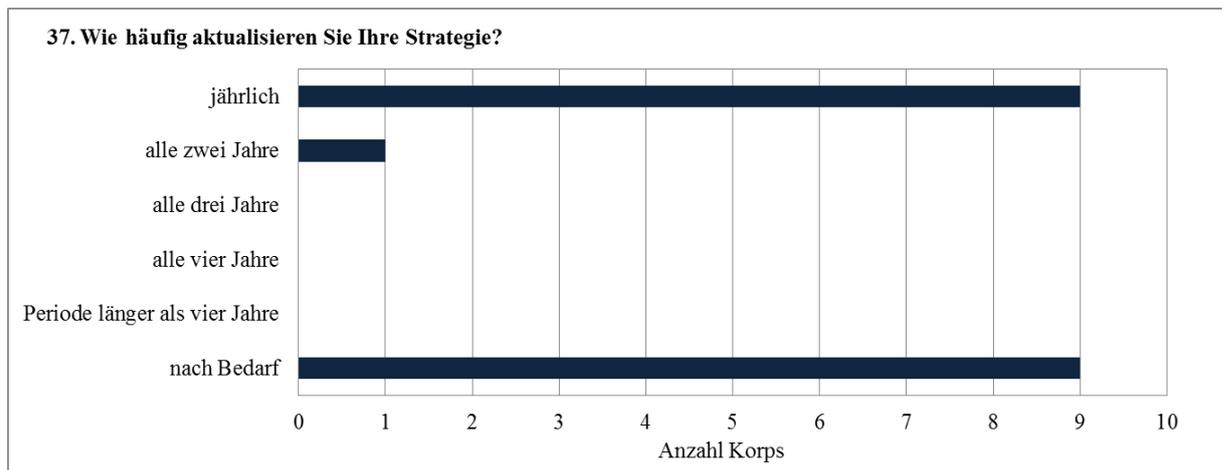
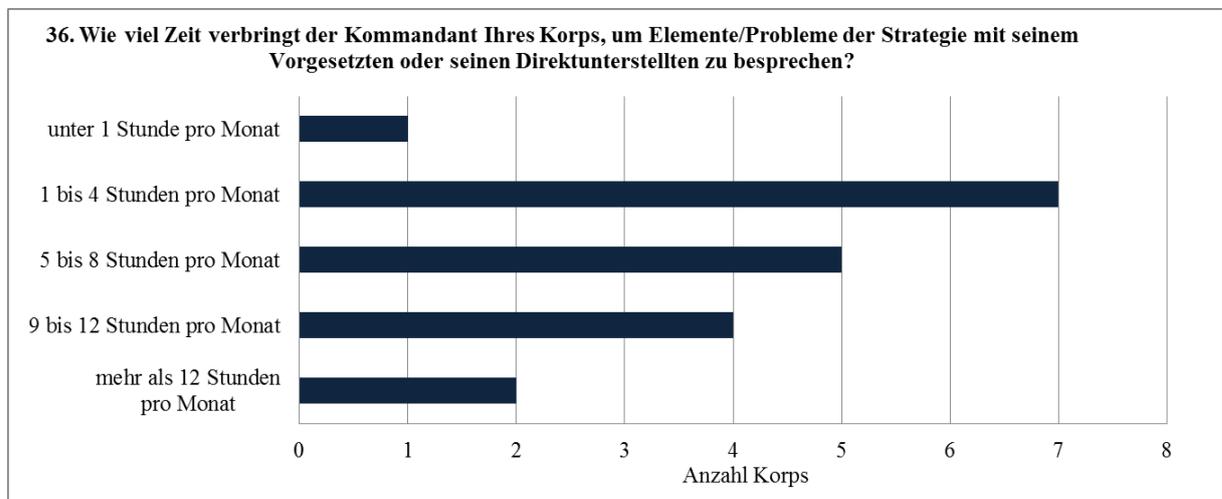
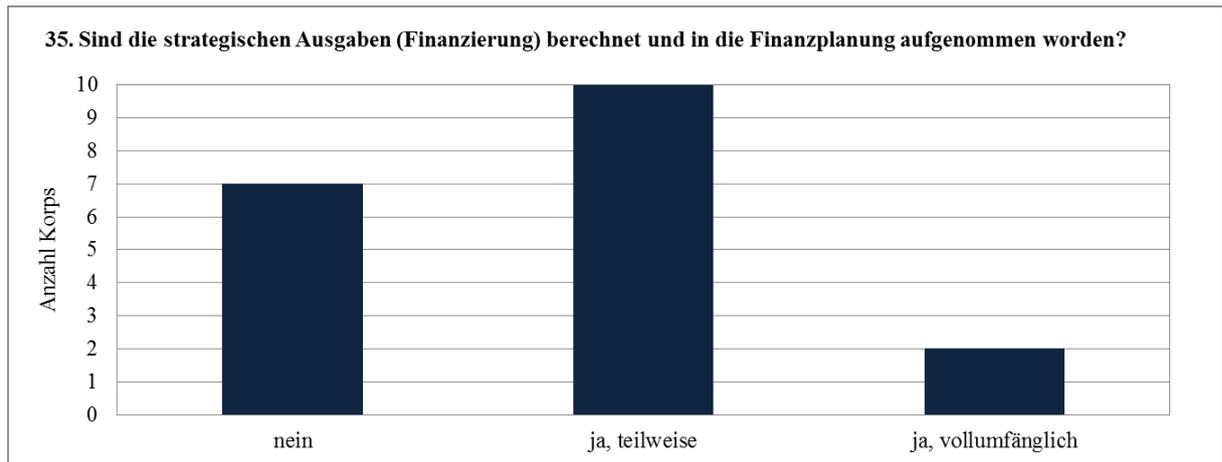


26. Wie hoch ist der ungefähre Anteil strategischer Ziele, welche Sie in den letzten 5 Jahren erreicht haben?

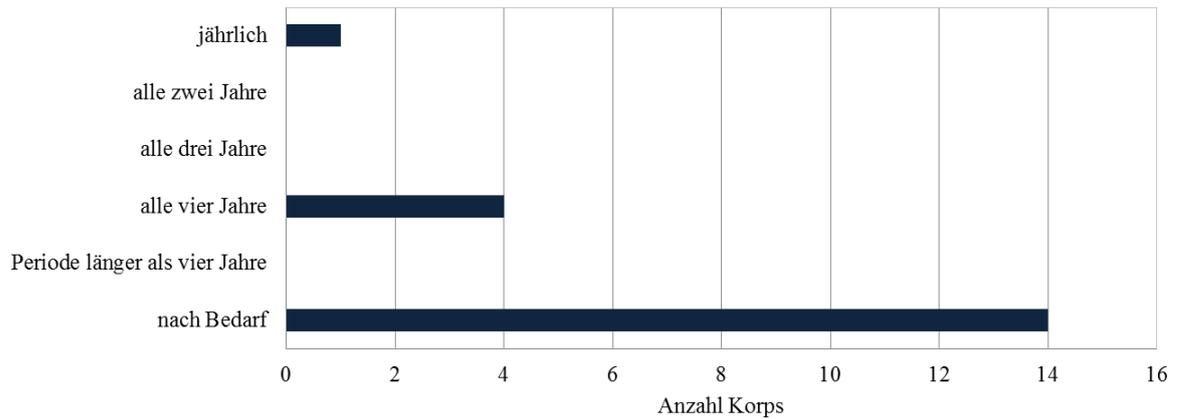




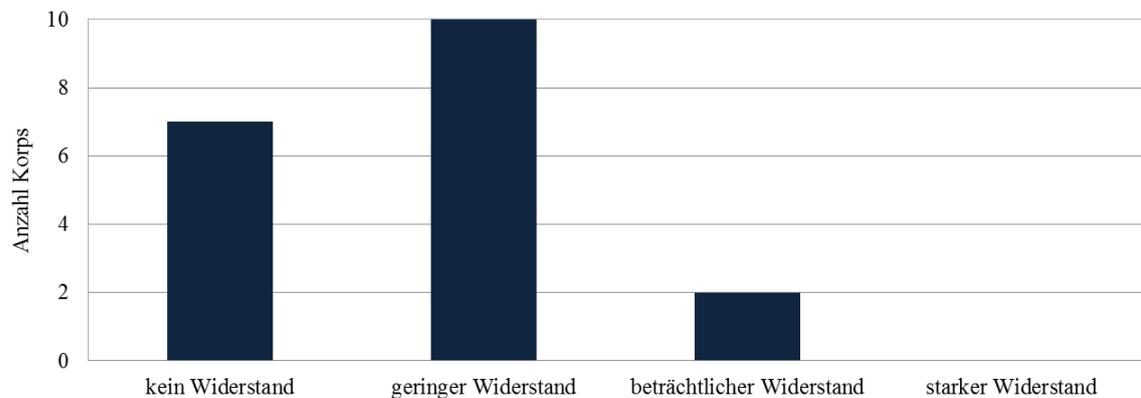
32. Hat der Strategieprozess zur Neubesetzung von Führungskräften geführt?**33. Ist die von Ihrem Korps betriebene Personalentwicklung auf die Strategie ausgerichtet?****34. Haben Sie ein Anreizsystem, welches direkt an die Strategie gekoppelt ist?**



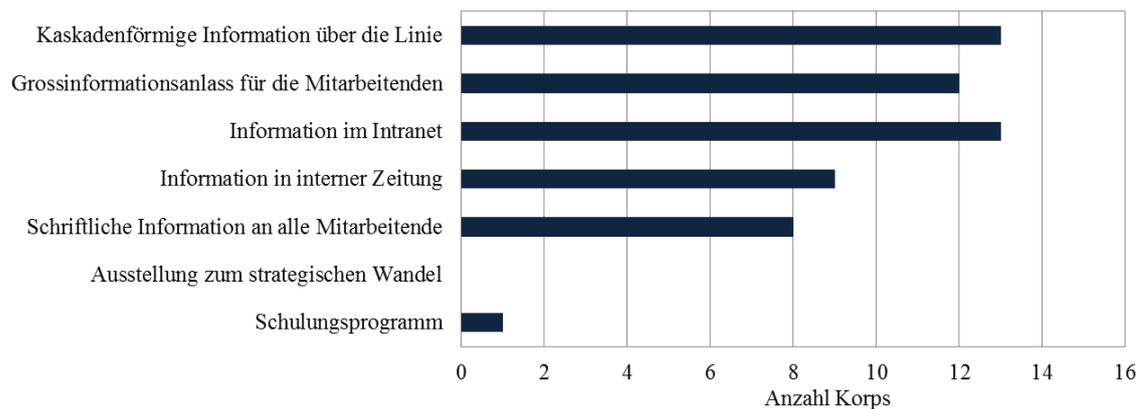
38. Wie häufig überarbeiten Sie Ihre Strategie grundlegend?

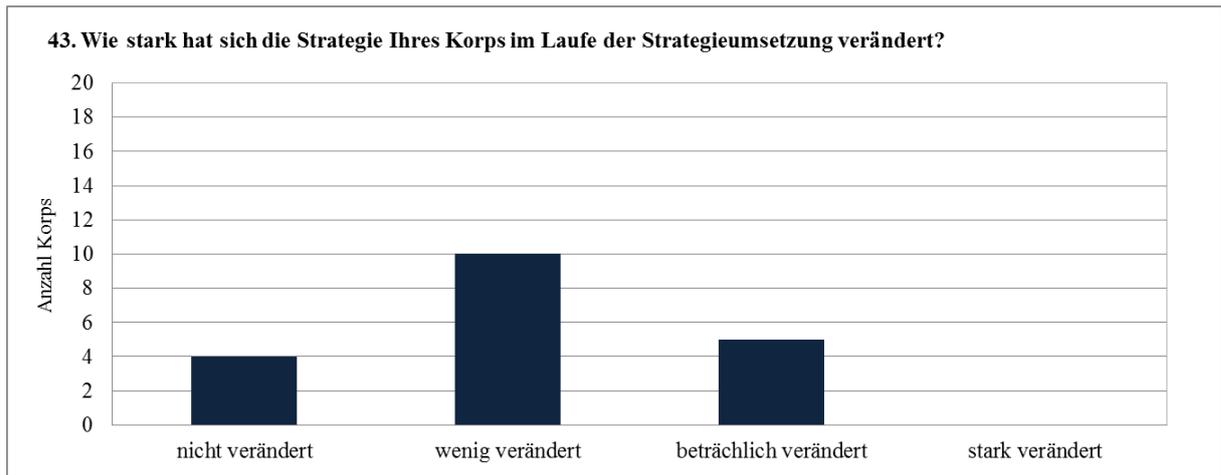


39. Mit wie viel Widerstand der Anspruchsgruppen hatten Sie bei der Umsetzung der Strategie zu kämpfen?



41. Wie haben Sie den strategischen Veränderungsbedarf im Anschluss an die Entwicklung der Strategie kommuniziert?





Anhang 4: Punktetabelle zum Entwicklungsstand des strategischen Managements

Name Korps	Vision, Mission, Leitbild	Situationsanalyse	Organisationsanalyse	Strategie in schriftlicher Form	Strategie-landkarte	BSC	Messbare Ziele	Überprüfung Strategieimplementierung mittels Kennzahlen	Strategischer Aktionsplan	Hinunterbrechen strategischer Ziele	Ausrichtung Personalmanagement auf Strategie	Auf Strategie ausgerichtetes Anreizsystem	Ausrichtung Finanzplanung auf Strategie	Verbindung strategischer und operativer Pläne	Total Punkte
ZH St.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	14
AG	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	0	1	1	12
SH	1	1	1	1			1	1	1	1	1	1	1	1	12
ZG	1	1	1	1			1	1	1	1	1	0	1	1	11
FR	1	1	1	1			1	1	1	1	1	0	1	1	11
ZH Kt	1	1	1	1			1	1	1	1	1	0	1	1	11
BE	1	1	1	1	1		1	0	1	1	1	0	1	1	11
BS	0	1	1	1	1		1	1	1	1	1	0	1	1	11
GE	1	1	1	1			1	1	0	1	1	0	1	1	10
OW	1	1	1	1			1	1	0	1	1	0	1	1	10
VS	0	1	1	1			1	1	1	1	1	0	1	1	10
GL	1	1	1	1			1	1	0	1	1	1	0	1	10
JU	1	0	1	1			1	1	1	1	1	0	0	1	9
SZ	1	1	1	1			1	1	0	1	1	0	0	1	9
UR	1	1	1	1			1	1	0	1	1	0	0	1	9
NW	0	1	1	1			1	1	0	1	1	0	0	1	8
LU	1	0	1	1			1	1	0	1	1	0	0	1	8
SG	1	0	1	1			0	0	0	1	0	1	1	1	7
BL	1	0	1	1			1	0	0	1	1	0	0	0	6
AI				0											0
AR				0											0
GR				0											0
NE				0											0
SO				0											0
VD				0											0
TI				0											0
TG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Legende:

- Korps mit weit entwickeltem strategischem Management
- Korps mit Elementen des strategischen Managements
- Korps ohne formalisiertes strategisches Management
- Keine Teilnahme an der Umfrage
- Pflichtkriterium eines weit entwickelten strategischen Management-Systems
- Kriterium, das auf weit entwickeltes strategisches Management-System hinweist
- Pflichtkriterium erfüllt
- Pflichtkriterium nicht erfüllt

Anhang 5: Leitfaden der Experteninterviews

Einstieg

- Dank für die Bereitschaft zum Interview
- Kurze Vorstellungsrunde: Funktionen, EMPA Lehrgang
- Masterarbeit: Strategieimplementierung bei den Schweizer Polizeikorps
- Zu beantwortende Fragen:
 - Verbreitungsgrad und Entwicklungsstand des strategischen Managements bei den grösseren Schweizer Polizeikorps
 - Funktionieren der Strategieumsetzung in Theorie und Praxis:
 - Besonderheiten der Strategieimplementierung bei der Polizei
 - Was sich bewährt: Erfolgsfaktoren
 - Was sich nicht bewährt bzw. schwierig ist: potenzielle Stolpersteine
 - Kernelemente der erfolgreichen Strategieimplementierung bei der Schweizer Polizei und Ableitung entsprechender Empfehlungen
- Vorgehen:
 - Umfrage bei der KKPKS zur Erfassung des Verbreitungsgrades und Entwicklungsstandes des strategischen Managements bei den Schweizer Polizeikorps
 - Auswahl eines fortschrittlichen Korps als Fallstudie
- Umgang mit Daten und Informationen
 - Strategieinhalte werden vertraulich behandelt. Im Zentrum der Arbeit stehen nicht Strategieinhalte, sondern die Frage wer, wie und womit an der Strategieimplementierung beteiligt ist.
 - Die Arbeit wird nicht ohne Einwilligung des Fallstudienkorps publiziert. Die den Mitgliedern der KKPKS zugestellten Resultate (voraussichtlich in Form einer Zusammenfassung) werden vorgängig vom Kommando des Fallstudienkorps freigegeben.
- Frage, ob Bereitschaft besteht, an der Fallstudie mitzuwirken und die Interviewfragen zu beantworten. Hinweis auf Frageblöcke des Interviews.
- Frage, ob das Interview aufgenommen werden darf.
- Fragen der Interviewpartner zur Arbeit oder zum Interview.

Fragen zur Entwicklung des strategischen Managements

1. Können Sie uns das strategische Management-System der Kantonspolizei Aargau in groben Zügen erläutern?
2. Wie ist die aktuell *gültige Strategie* in groben Zügen entwickelt worden? Was hat sich dabei bewährt, was weniger?
 - 2.1 Wer war wie beteiligt?
 - 2.2 Welche Aktivitäten fanden in welcher Reihenfolge statt?
3. Wie planen und steuern Sie die Umsetzung der strategischen Ziele und Strategien?
 - 3.1 Wie erfolgt das Hinunterbrechen von strategischen Zielen in operative Pläne bei Ihnen genau?
 - 3.2 Wer kümmert sich bei Ihnen um das Hinunterbrechen der strategischen Ziele und das strategische Controlling?

- 3.3 Welche Instrumente setzen Sie für das strategische Controlling ein?
 - 3.4 Könnten Sie uns Ihre Balanced Scorecard erläutern (inkl. Strategielandkarte)? Wie häufig wird diese aktualisiert? Wer hat Zugriff darauf? Dürfen wir eine Kopie erhalten?
 - 3.5 Wie sieht Ihr strategischer Aktionsplan aus?
 - 3.6 Welche strategischen Kennzahlen werden quartalsweise erhoben und wie werden diese genutzt?
 - 3.7 Was hat sich bei der aktuellen strategischen Umsetzungsplanung und Steuerung bewährt?
 - 3.8 Wo liegen die grössten Herausforderungen bei der strategischen Umsetzungsplanung und -steuerung?
 - 3.9 Welche Weiterentwicklung haben Sie bereits umgesetzt? Welche sind in Planung?
 - 3.10 Welche Massnahmen und Projekte sind umgesetzt worden?
4. Wie werden die Funktionsfähigkeit und der Erfolg Ihrer Strategie als Ganzes überprüft?
 - 4.1 Ihre Strategie hat sich während dem Strategieimplementierungsprozess verändert. Können Sie dies erläutern? Was waren die Gründe dafür?
 - 4.2 Was hat sich bei der Strategieumsetzungsüberprüfung bewährt?
 - 4.3 Welche Optimierungen haben Sie vorgenommen? Welche sind noch geplant?
 5. Wie funktioniert die Abstimmung der Strategie der Kantonspolizei Aargau mit der Departementsstrategie, der Leistungsvereinbarung und den übergeordneten Planungsprozessen (Regierungsprogramm, AFP, Budget)?
Was bewährt sich und wo sehen Sie noch Optimierungsmöglichkeiten?
 6. Wie ist die Einführung des *aktuellen Systems* in groben Zügen abgelaufen? Was hat sich dabei bewährt, was weniger?
 - 6.1 Auf welchen Grundlagen konnten Sie dabei aufbauen?
 - 6.2 Könnten Sie uns ein Projekthandbuch und den Abschlussbericht abgeben?

Fragen zu den Kernelementen der erfolgreichen Strategieimplementierung

Sinnstiftung

7. Abstimmung von Strategie und Kultur gelten als Schlüssel zum Unternehmenserfolg. Wie hat sich die Kultur verändert bzw. welche Anstrengungen werden diesbezüglich unternommen?
8. Die Vision liefert die Theorie für eine erfolgreiche Zukunft und zeigt damit auf, wie der Erfolg erzielt werden kann. Sie veranschaulicht den Mitarbeitenden, warum und wie gewisse Aufgaben erledigt werden müssen, damit langfristig ein Erfolg erzielt werden kann. Wie beurteilen Sie die in der Theorie beschriebene stark sinnstiftende Funktion der Vision?

Engagement

9. Bezüglich der Partizipation in Bezug auf die Strategieimplementierung gibt es grosse Unterschiede. In der Theorie gibt es fünf idealtypische Partizipationsgrade (Bombenwurf, Teillinvolvierung, Vollinvolvierung, Delegation). Welchem Typ ordnen Sie Ihre

gewählte Vorgehensweise zu? Aus welchen Gründen wählten Sie diese Vorgehensweise?

10. Gemäss Theorie besteht bei der Strategieimplementierung eine Gefahr darin, dass die zur Umsetzung beauftragten Manager größtenteils nicht in die Formulierung eingebunden werden. Bestätigt sich diese Aussage in der Praxis. Wie gingen Sie mit dieser Problematik um?
11. Wie wurde die Strategie mit den personellen Ressourcen in quantitativer und qualitativer Sicht konkret abgestimmt?
12. Wie stellen Sie sicher, dass die „Management-Attention“ bei der Strategieimplementierung erhalten bleibt?

Berücksichtigung der Perspektiven der Anspruchsgruppen

13. Veränderungsprozesse werden oft durch festgefahrene Verhaltensweisen, Machtstrukturen, spezifische bereichsbezogene Werthaltungen und Denkstrukturen behindert. Können Sie dies bestätigen und was machten Sie für konkrete Erfahrungen?
 - 13.1 Setzten Sie zur Unterstützung Fach- und Machtpromotoren ein. Wie gingen Sie dabei konkret vor?
14. Machte sich beim Strategieprozess bei Ihnen das Phänomen des Bereichsdenkens und Ressortegoismus bemerkbar? Wie gingen Sie damit um?
15. Sie hatten mit Widerstand der Anspruchsgruppen zu kämpfen. Welche Anspruchsgruppen machten den grössten Widerstand und wieso?

Kommunikation und Lernprozesse

16. Wie haben Sie konkret kommunikativ die Strategieimplementierung begleitet?
 - 16.1 Welche Kommunikationskanäle (auch interaktive) wurden genutzt?
 - 16.2 Zur erstmaligen Kommunikation der Strategie werden oft kreative Ideen genutzt. Ein Konzept zur regelmässigen Kommunikation der Strategie fehlt hingegen oft. Wie haben Sie die Strategie kommuniziert und besteht ein Konzept zur regelmässigen Kommunikation der Strategie?

Abschliessende Fragen

17. Was sind für Sie die wichtigsten „Lessons Learnt“ zur erfolgreichen Strategieimplementierung, die Sie Ihren Kolleginnen und Kollegen anderer Polizeikorps mitgeben möchten?
18. Gibt es wichtige Punkte zum Thema „strategisches Management“, die wir noch nicht thematisiert haben?

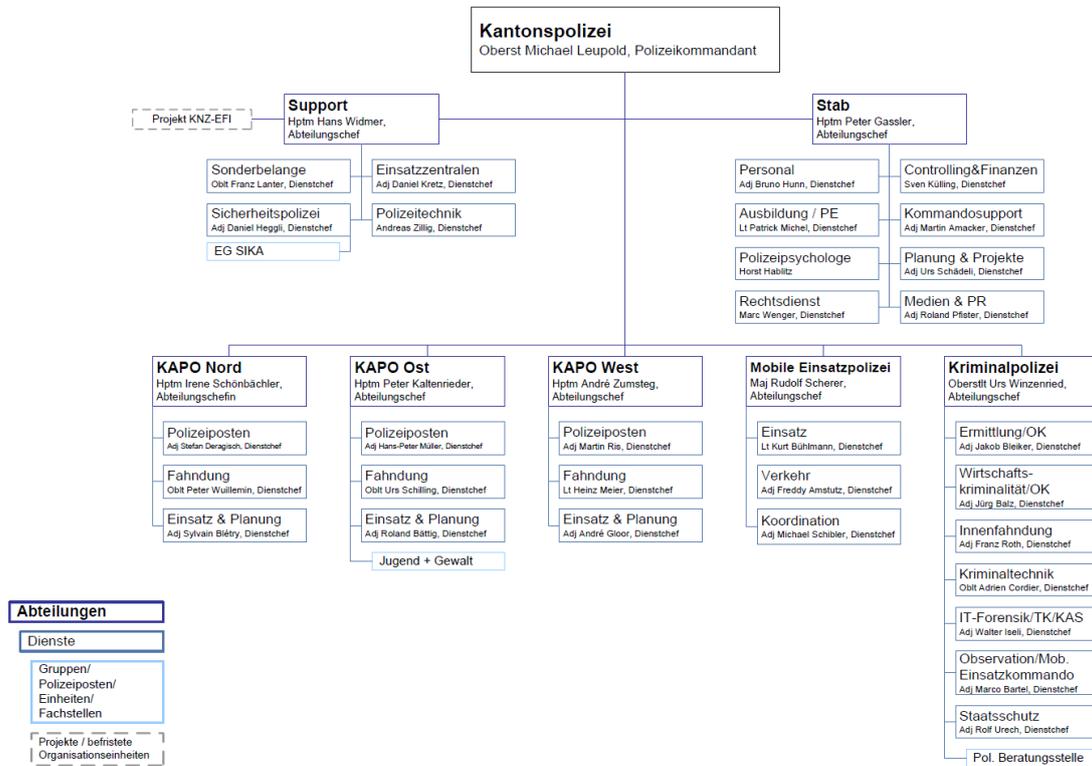
Anhang 6: Organigramm des Departements Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau



Anhang 7: Organigramm der Kantonspolizei Aargau



Organigramm Kantonspolizei



Anhang 8: Leitbild des Departements für Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau



Leitbild

Departement Volkswirtschaft und Inneres

Unsere Aufgaben

Wir erbringen wichtige staatliche Dienstleistungen für die Bevölkerung des Kantons Aargau.

Wir sorgen für Sicherheit und für die Einhaltung der Rechtsordnung.

Wir fördern die Integration von Menschen in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt.

Wir leisten einen bedeutenden Beitrag zur Entwicklung der Wirtschaft.

Wir arbeiten mit den Gemeinden partnerschaftlich zusammen und unterstützen ihre Entwicklung.

Unsere Grundhaltung

Wir erfüllen unsere Aufgaben mit Verantwortungsbewusstsein gegenüber Gesellschaft und Umwelt.

Wir achten die Persönlichkeit und die Würde jedes Menschen.

Wir nutzen unsere Handlungsspielräume und nehmen Veränderungen frühzeitig wahr.

Wir gehen mit den uns anvertrauten Mitteln sorgsam und kostenbewusst um.

Wir verhalten uns offen, loyal und korrekt.

Unsere Leitsätze

Wir handeln innerhalb der rechtlichen Möglichkeiten nach den Bedürfnissen der Bevölkerung.

Wir arbeiten speditiv und lösungsorientiert.

Wir bilden uns gezielt fachlich und persönlich weiter.

Wir arbeiten eigenverantwortlich und teamorientiert.

Wir begegnen uns mit Wertschätzung und geben einander Feedback.

Wir fordern gegenseitig gute Leistungen und fördern unsere Stärken.

Wir überprüfen laufend Qualität und Kosten unserer Arbeitsergebnisse und Abläufe.

Wir sorgen für kurze Entscheidungswege.

Wir fördern die bereichsübergreifende Zusammenarbeit und nutzen ihre Vorteile.

Arbeitsweise

Organisation

Zusammenarbeit

Kommunikation

Führungsverständnis

Wir kommunizieren aktiv, situationsbezogen und verständlich.

Wir machen der Bevölkerung und den Mitarbeitenden Informationen zugänglich.

Wir führen mit Ziel- und Leistungsvereinbarungen.

Wir beziehen die Mitarbeitenden in die Entscheidungsfindung ein.

Wir entscheiden transparent und nachvollziehbar.

Anhang 9: Leitbild der Kantonspolizei Aargau

LEITBILD



FÜR UNS steht der Mensch im Mittelpunkt

- ◆ Wir achten die Persönlichkeit und Würde jedes Menschen.
- ◆ Wir treten freundlich, korrekt und hilfsbereit auf und pflegen ein gutes, auf gegenseitiges Vertrauen begründetes Verhältnis zu unserer Bevölkerung.
- ◆ Wir leisten unseren Beitrag zur vernünftigen Konfliktklärung und behandeln alle Menschen gleich.
- ◆ Wir begegnen neuen gesellschaftlichen Entwicklungen verständnisvoll und offen.

RECHT UND GESETZ bestimmen unser Handeln

- ◆ Wir schützen die Grundrechte und unsere demokratische Staatsordnung.
- ◆ Wir sorgen für die Einhaltung der Rechtsordnung und schreiten, so weit geboten, konsequent ein.
- ◆ Wir erfüllen unseren Auftrag gewissenhaft und ohne Ansehen der Person.

DIE EINSTELLUNG ist entscheidend!

SICHERHEIT Schutz und Hilfe sind uns wichtig

- ◆ Wir schaffen Sicherheit für die Bevölkerung und sorgen für Schutz von Sachen und Umwelt.
- ◆ Wir verhindern Straftaten durch gezielte Prävention, sichtbare Präsenz und schaffen Vertrauen durch eine zeitgerechte und offene Informationspolitik.
- ◆ Wir leisten in Notlagen, bei Unfällen und Grossereignissen rasch Hilfe.

HANDELN verhältnismässig und streben nach Güte

- ◆ Wir erfüllen unseren Auftrag mit angemessenen Mitteln und setzen diese professionell und wirksam ein.
- ◆ Wir meiden Routine und hinterfragen kritisch unser Tun.
- ◆ Wir gehen mit unseren Kompetenzen verantwortungsbewusst um.

UNSERE STÄRKE liegt in der Gemeinschaft

- ◆ Wir handeln partnerschaftlich und fördern die Zusammenarbeit untereinander.
- ◆ Wir sind offen, vertrauen einander und bleiben kritikfähig.
- ◆ Wir sind Vorbild und stehen füreinander ein.

Literaturverzeichnis

- Alexander, L. D. (1985). Successfully implementing strategic decisions. *Long Range Planning*, 18(3), 91-97.
- Al-Laham, A. (1997). *Strategieprozesse in deutschen Unternehmungen. Verlauf, Struktur und Effizienz*. Wiesbaden: Gabler.
- Bauer, E., Sander, G. & von Arx, S. (2010). *Strategien wirksam umsetzen. Das Handbuch für Non-Profit-Organisationen*. Bern: Haupt.
- Baum, H. G., Coenenberg, A. & Günther, T. (2007). *Strategisches Controlling*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Bea, F. X. & Haas, J. (2009). *Strategisches Management* (6. Aufl.). Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Berry, F. S. & Wechsler, B. (1995). State agencies' experience with strategic planning. Findings from a national survey. *Public Administration Review*, 55(2), 159-168.
- Bichsel, T. (1994). *Die strategische Führung der öffentlichen Verwaltung*. Chur: Rüegger.
- Birrer, S. (2011). *Multikulturelle Gesellschaft als Herausforderung. Der Stellenwert kultureller Elastizität und Varianz bei der Polizei am Beispiel der Stadtpolizei Zürich*. Masterarbeit KPM, Universität Bern.
- Blaser, A. A. & Willi, M. A. (2012). *Kommunale Steuerung vertraglich vereinbarter Leistungen der Kantonspolizei Bern. Eine empirische Studie zu den Steuerungs- und Informationsinstrumenten im Rahmen der Evaluation des Projekts Police Bern*. Projektarbeit KPM, Universität Bern.
- Bochsler, D. & Sciarini, P. (2006). Konkordate und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus. *Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft LeGes*, 17(1), 23-41.
- Bovaird, T. (2009). Strategic management in public sector organizations. In T. Bovaird & E. Loeffler (Hrsg.), *Public management and governance* (2. Aufl., S. 61-79). London: Routledge.
- Bracker, J. (1980). The historical development of the strategic concept. *The Academy of Management Review*, 5(2), 219-224.
- Brühlmeier, D., Haldemann, T., Mastronardi, P. & Schedler, K. (2001). *Politische Planung. Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung*. Bern: Haupt.
- Bryson, J. M. (2010). The future of public and nonprofit strategic planning in the United States. *Public Administration Review*, 70(1), 255-267.
- Bryson, J. M. (2011). *Strategic planning for public and nonprofit organizations. A guide to strengthening and sustaining organizational achievement* (4. Aufl.). San Francisco: Jossey-Bass.

- Bryson, J. M., Anderson, S. R. & Alston, F. K. (2011). *Implementing and sustaining your strategic plan. A workbook for public and non-profit organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Budäus, D. (2002). Strategisches Management in öffentlichen Verwaltungen. Zur Funktion und Leistungsfähigkeit der Balanced Scorecard als strategisches Planungs- und Managementkonzept. In A. G. Scherer (Hrsg.), *Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen* (S. 319-338). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Bullinger, H. J. & Stiefel, K. P. (1997). Unternehmungskultur und Implementierungsstrategien. In M. Nippa & H. Scharfenberg (Hrsg.), *Implementierungsmanagement* (S. 133-153). Wiesbaden: Gabler.
- Buschor, E. (1993). *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Referat von Regierungsrat Prof. Dr. Ernst Buschor, Vorsteher der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Zürich, an der Generalsversammlung der Zürcher Handelskammer. Zürich, 1. Juli 1993*. Zürich: Verlag der Zürcher Handelskammer, Heft 52, 3-27.
- Chakravarthy, B. S. & Doz, Y. (1992). Strategy process research. Focussing on corporate self-renewal. *Strategic Management Journal*, 13(Spezialausgabe), 5-14.
- Chandler, A. D. (2000). *Strategy and structure. Chapters in the history of industrial enterprises* (22. Aufl.). Cambridge: M.I.T. Press.
- Charan, R. & Colvin, G. (1999). Why CEOs Fail. *Fortune*, 139(21), 68-78.
- Clausewitz, Karl von (1991). *Vom Kriege. Hinterlassenes Werk des Generals Carl von Clausewitz. Vollständige Ausgabe im Urtext* (19. Aufl. – Jubiläumsausgabe, mit erneut erweiterter historisch-kritischer Würdigung von Dr. phil. Werner Hahlweg.). Bonn: Dümmlers.
- Cohen, M. D., March, J. G. & Olsen, J. P. (1990). Ein Papierkorbmodell für organisatorisches Wahlverhalten. In J. G. March (Hrsg.), *Entscheidung und Organisation. Kritische und konstruktive Beiträge, Entwicklungen und Perspektiven* (S. 329-372). Wiesbaden: Gabler.
- Corboy, M. & O'Corrbui, D. (1999). The seven deadly sins of strategy. *Management Accounting. Magazine for Chartered Management Accountants*, 77(10), 29-30.
- Cyert, R. M., & March, J. G. (1963). *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Dess, G. G. & Lumpkin, G. T. (2006). Emerging issues in strategy process research. In M. A. Hitt, R. E. Freeman & J. S. Harrison (Hrsg.), *The Blackwell handbook of strategic management* (2. Aufl., S. 3-34). Oxford: Blackwell.
- Detemple, M. & Pekar, M. (2011). Hemmende und fördernde Faktoren bei der Etablierung von managementorientierten Veränderungsprozessen. In R. Ritsert & A. Vera (Hrsg.), *Polizei und Management* (S. 175-208). Münster: Deutsche Hochschule der Polizei – Hochschulverlag.
- Drucker, P. F. (1967). *Die ideale Führungskraft*. Düsseldorf: Econ-Verlag.

- DVI (2012). *Strategie Sicherheit*. Aarau: Departement Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau.
https://www.ag.ch/de/dvi/ueber_uns_dvi/leitbild/strategie_1/strategie_2.jsp,
28.09.2013.
- Ehrenzeller, B. (2005). Kooperativer Föderalismus und Demokratie. In B. Waldmann & Institut für Föderalismus (Hrsg.), *1. Nationale Föderalismuskonferenz. Der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen* (S. 67-86). Basel: Helbing und Lichterhahn.
- Eichhorn, P., Friedrich, P., Jann, W., Oechsler, W., Püttner, G. & Reiner, H. (2003). *Verwaltungslexikon* (3. Aufl.). Baden Baden: Nomos.
- Elcock, H. (1994). Strategic management. In S. Horton & D. Fernham (Hrsg.), *Managing the public services* (S. 55-77). Houndsmills: Macmillan.
- Flick, U. (2011). *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung* (4. Aufl.). Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt.
- Floyd, S. W. & Wooldridge, B. (1992). Managing strategic consensus. The foundations of effective implementation. *Academy of Management Executive*, 6(4), 27-39.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic management. A stakeholder approach*. Boston: Pitman.
- Galpin, T. J. (1997). *Making strategy work. Building sustainable growth capability*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Gälweiler, A. (2005). *Strategische Unternehmensführung* (3. Aufl.). Frankfurt am Main: Campus.
- Gamma, M. (2001). *Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung polizeilicher Gefahrenabwehr*. Bern: Haupt.
- Gneezy, U. & List, J. A. (2006). *Putting behavioral economics to work. Testing for gift exchange in labor markets using field experiments*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Goldstone, J. A. (2012). Demographics and Migration. In Bertelsmann Foundation (Hrsg.), *Megatrends in Global Interaction* (S. 15-51). Gütersloh: Bertelsmann.
- Gottbehüt, C. (2002). Balanced Scorecard als Steuerungsinstrument für Kommunalverwaltungen. In A. G. Scherer (Hrsg.), *Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen* (S. 93-116). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Greiner, L. (1972). Evolution and revolution as organizations grow. *Harvard Business Review* 60(4), 37-46.
- Greipel, P. (1988). *Strategie und Kultur. Grundlagen und mögliche Handlungsfelder eines kulturbewussten und strategischen Managements*. Bern: Haupt.
- Griot, C. & Jäggi, M. (2006). *Strategische Steuerung in der öffentlichen Verwaltung. Möglichkeiten und praktische Umsetzung am Beispiel von FLAG-Verwaltungseinheiten des Bundes*. Masterarbeit KPM, Universität Bern.

- Grünenfelder, P. (1997). *Die Rolle der politischen Führung im New Public Management am Beispiel von Christchurch*. Bern: Haupt.
- Guth, W. D. & Mac Millan, I. C. (1986). Strategy implementation versus middle management self-interest. *Strategic Management Journal*, 7(4), 313-327.
- Gygi, F. (1986). *Verwaltungsrecht. Eine Einführung*. Bern: Haupt.
- Häfelin, U., Müller, G. & Uhlmann, F. (2010). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (6. Aufl.). Zürich: Dike.
- Haldemann, T., Heike, M. & Bachmann, M. (2011). *Balanced Scorecard in der öffentlichen Verwaltung und Betrieben. Erfahrungen und Empfehlungen für das Strategische Public Management*. Bern: Haupt.
- Hausmann, R., Tyson, L. D. & Zahidi, S. (2012). *The global gender gap report 2012*. Genf: World Economic Forum.
- Hieber, F. (2011). *Öffentliche Betriebswirtschaftslehre. Grundlagen für das Management in der öffentlichen Verwaltung* (7. Aufl.). Sternenfels: Wissenschaft und Praxis.
- Hirsch, B., Weber, J., Huber, R., Gisch, C. & Erfort, M. (2013). *Strategische Steuerung in öffentlichen Institutionen. Politische Ziele – Strategieentwicklung – Erfolgsfaktoren*. Berlin: Schmidt.
- Hollenstein, H. (2001). *Strategische Führung in der Verwaltung. Ein Leitfaden für die Legislaturplanung*. Bern: Haupt.
- Holler, M. J. & Illing, G. (2009). *Einführung in die Spieltheorie* (7. Aufl.). Berlin: Springer.
- Horváth P. & Partners (2007). *Balanced scorecard umsetzen* (4. Aufl.). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Horx, M. (2011). *Das Megatrend Prinzip. Wie die Welt von morgen entsteht*. München: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Huber, R. (1985). *Überwindung der strategischen Diskrepanz und Operationalisierung der entwickelten Strategie. Dissertation Nr. 931*. Zürich: Zentralstelle der Studentenschaft.
- Hunziker, A. & Deloséa, E. (2010). *Strategisches Public Management: In zehn Schritten zur Balance zwischen Bewahren und Verändern in der öffentlichen Verwaltung*. Bern: Haupt.
- Johnson, G., Scholes, K. & Whittington, R. (2011). *Strategisches Management. Eine Einführung. Analyse, Entscheidung und Umsetzung* (9. Aufl.). München: Pearson Studium.
- Jost, Andreas (1975). *Die neuste Entwicklung des Polizeibegriffs im Schweizerischen Recht*. Bern: Stämpfli.
- Jung, R., Bruck, J. & Quarg, S. (2011). *Allgemeine Managementlehre. Lehrbuch für die angewandte Unternehmens- und Personalführung* (4. Aufl.). Berlin: Schmidt.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1997). *The Balanced Scorecard. Strategien erfolgreich umsetzen*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (2001). *Die strategiefokussierte Organisation. Führen mit der Balanced Scorecard*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (2004). *Strategy Maps. Der Weg von immateriellen Werten zum materiellen Erfolg*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (2009). *Der effektive Strategieprozess: Erfolgreich mit dem 6-Phasen-System*. Frankfurt am Main: Campus.
- Keller-Sutter, K. (2004). Kooperation statt Zentralismus. Ein Plädoyer für den Erhalt und die Erneuerung der kantonalen Polizeihöheit. *Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie*, 3(2), 30-33.
- Killias, M. (2011). *Studie zur Kriminalität und Opfererfahrungen der Schweizer Bevölkerung. Analysen im Rahmen der schweizerischen Opferbefragung 2011*. Zürich: Universität Zürich. www.rwi.uzh.ch/killias, 18.03.2013.
- Kirsch, W., Esser, W. M. & Gabele, E. (1979). *Das Management des geplanten Wandels von Organisationen*. Stuttgart: C. E. Poeschel.
- Kirsch, W., Seidl, D. & van Aaken, D. (2009). *Unternehmensführung. Eine evolutionäre Perspektive*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Knyphausen-Aufsess, D. (1995). *Theorie der strategischen Unternehmensführung. State of the Art und neue Perspektiven*. Wiesbaden: Gabler.
- Kolks, U. (1990). *Strategieimplementierung. Ein anwenderorientiertes Konzept*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Kreikebaum, H., Gilbert, D. H. & Behnam, M. (2011). *Strategisches Management (7. Aufl.)*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Learned, E. P., Christensen, C. R., Andrews, K. R. & Guth, W. D. (1965). *Business policy. texts and cases*. Homewood-Illinois: Richard D. Irwin.
- Lehman, F. (2007). *Der Polizei-Kompass. Eine kleine Orientierungshilfe in der föderalistischen Polizeilandschaft der Schweiz*. Neuchâtel: SPI.
- Lienhard, A. (2005). *Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz*. Bern: Stämpfli.
- Lindblom, C. E. (1965). *The intelligence of democracy. Decision making through mutual adjustments*. London: Collier-Macmillan.
- Linder, W. (2012). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven (3. Aufl.)*. Bern: Haupt.
- Lombriser, R. & Abplanalp, P.A. (2010). *Strategisches Management. Visionen entwickeln, Erfolgspotentiale aufbauen, Strategien umsetzen (5. Auflage)*. Zürich: Versus.
- Lühns, J., Vernau, K. & Lysk, U. (2002). Ergebnisorientierte Steuerung von Großstädten mit Hilfe von Balanced Scorecards. In A. G. Scherer (Hrsg.), *Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen* (S. 117-140). Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.

- Mayring, P. (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken* (11. Aufl.). Weinheim: Beltz.
- Michaelson, G. A. (2001). *Sun Tzu. The art of war for managers. 50 strategic rules*. Avon Massachusetts: Adams Media.
- Mintzberg, H. (1990). The decision school: Reconsidering the basic premises of strategic management. *Strategic Management Journal*, 11 (3), 171-195.
- Mintzberg, H. (2000). *The rise and fall of strategic planning*. London: FT Prentice Hall.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B. & Lampel, J. (2012). *Strategy Safari. Der Wegweiser durch den Dschungel des strategischen Managements* (2. Aufl.). München: FinanzBuch-Verlag.
- Mitchell, M. & Casey, J. (2007). *Police Leadership & Management*. Sydney: Federation Press.
- Mohler, M. H. F. (2012). *Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz*. Basel: Helbling Lichtenhahn.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value*. Cambridge: Harvard University Press.
- Müller-Stewens, G. & Lechner, C. (2011). *Strategisches Management. Wie strategische Initiativen zum Wandel führen* (4. Aufl.). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Naschold, F. & Daley, G. (1999). The strategic management challenge. Modernizing local government. Part two. *International Public Management Journal*, 2(1), 52-67.
- Naumann, C. (1982). *Strategische Steuerung und integrierte Unternehmensplanung. Ein Problem des strategischen Managements*. München: Herrsching.
- Neisser, H. & Hammerschmid, G. (1998). *Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich*. Wien: Signum.
- Niven, P. R. (2003). *Balanced Scorecard. Schritt für Schritt*. Weinheim: Wiley.
- Nutt, P. C. (1984). Types of organizational decision processes. *Administrative Science Quarterly*, 29(3), 414-450.
- Nutt, P. C. & Backoff, R. W. (1992). *Strategy for public and third-sector organizations. A handbook for leaders*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Olsen, J. B. & Eadie, D. C. (1982). *The game plan: governance with foresight*. Washington D.C.: Council of State Planning Agencies.
- Paine, L. S. & Anderson, C. R. (1977). Contingencies affecting strategy, formulation and effectiveness. *Journal of Management Studies*, 14(2), 147-158.
- Pearce, J. A. & Robinson, R. B. (2011). *Strategic management. Formulation, implementation, and control* (12. Aufl.). New York: Irwin McGraw-Hill.
- Pettigrew, A. M. (1987). Introduction: Researching strategic change. In A. M. Pettigrew (Hrsg.), *The management of strategic change* (S. 1-13). Oxford: Basil Blackwell.

- Poister, T. H. & Streib, D. (1999). Strategic management in the public sector. Concepts, models, and processes. *Public Productivity & Management Review*, 22(3), 308-325.
- Proeller, I. (2007). *Strategische Steuerung für den Staat. Internationale Ansätze im Vergleich*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Pröhl, M. (2001). Von der Binnenmodernisierung zur Politikreform. Strategisches Management zur Bündelung kommunalen Handelns. *Verwaltung – Organisation – Personal*, 1(Sonderheft), 6-8.
- Promberger, K., Koler, D. & Koschar, D. H. (2005). *Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung in der Polizei*. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag.
- Pullen, W. (1994). The eyes on the price: Strategy in government agencies. *The International Journal of Public Sector Management*, 7(1), 5-14.
- Pümpin, C. (1992). *Strategische Erfolgspositionen. Methodik der dynamischen strategischen Unternehmensführung*. Bern: Haupt.
- Quinn, B. Q. (1980). *Strategies for change. Logical incrementalism*. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin.
- Raps, A. (2003). Controlling als Problemlöser bei der Strategieimplementierung. *Controlling & Management*, 47(5), 319-323.
- Raps, A. (2008). *Erfolgsfaktoren der Strategieimplementierung. Konzeption, Instrumente und Fallbeispiele* (3. Aufl.). Wiesbaden: Gabler.
- Reinhard, H. (1993). *Allgemeines Polizeirecht. Aufgaben, Grundsätze und Handlungen*. Bern: Haupt.
- Rieder, S., Schwenkel, C., Iselin, M. & Graf, S. (2012). *Evaluation der dualen Polizeiorganisation des Kantons Aargau. Schlussbericht*. Luzern: Interface, Link Institut für Markt- und Sozialforschung.
- Riekhof, H. & Offermann, L. (2009). Hebel zur wirksamen Implementierung von Strategien. In H. Riekhof (Hrsg.), *Strategien der Personalentwicklung mit Praxisbeispielen von Bosch, Linde, Philips, Siemens, Volkswagen und Weka* (6. Aufl.) (S. 31-55). Wiesbaden: Gabler.
- Ritter, W. (1994). *Schutz der Freiheitsrechte durch genügend bestimmte Normen*. Chur: Rüegger.
- Roberg, R., Novak, K., Cordner, G. & Smith, B. (2012). *Police & society* (5. Aufl.). New York: Oxford University Press.
- Rüegg-Stürm, J. (2002). *Das neue St. Galler Modell. Grundkategorien einer integrierten Management Lehre. Der HSG-Ansatz*. Bern: Haupt.
- Rühli, E. (1991). Unternehmenskultur. Konzepte, Methoden. In E. Rühli & A. Keller (Hrsg.), *Kulturmanagement in schweizerischen Industrieunternehmen* (S. 11-49). Bern: Haupt.
- Saloner, G., Shepard, A. & Podolny, J. (2001). *Strategic management*. New York: Wiley.
- Sander, G. & Bauer, E. (2011). *Strategieentwicklung kurz und klar* (2. Aufl.). Bern: Haupt.

- Schedler, K. (1998). Leistungen und Wirkungen der Polizei. In K. Schedler, A. Kleindienst & J. Felix (Hrsg.), *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung bei der Polizei* (S. 63-86). Bern: Haupt.
- Schedler, K. & Proeller, I. (2011). *New Public Management* (5. Aufl.). Bern: Haupt.
- Schedler, K. & Siegel, J. P. (2005). *Strategisches Management in Kommunen. Ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Schedler, K., Summermatter, L. & Signer, D. (2010). *Politik mit Weitblick. Leitfaden zu einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung*. St. Gallen: Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen.
- Scheffler, J. (2012). Einheitspolizei. Wegweisendes Modell oder falscher Reformeifer? Zur Diskussion um die Zentralisierung polizeilicher Organisationsstrukturen auf kantonaler Ebene. *Sicherheit und Recht*, 5(2), 87-100.
- Schein, E. H. (1995). *Unternehmenskultur. Ein Handbuch für Führungskräfte*. Frankfurt: Campus.
- Schenke, W. R. (2011). *Polizei- und Ordnungsrecht* (7. Aufl.). Heidelberg: C.F. Müller.
- Scherer, A. G. (2002). Besonderheiten der strategischen Steuerung in Öffentlichen Institutionen und der Beitrag der Balanced Scorecard In A. G. Scherer (Hrsg.), *Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen* (S. 3-25). Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.
- Schweizer, R., Sutter, P. & Widmer, N. (2008). In R. Schweizer (Hrsg.), *Schweizer Bundesverwaltungsrecht. Band III. Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes* (S. 53-94). Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Schwickert, D. (2011). *Strategieberatung im Zentrum der Macht. Strategische Planer in deutschen Regierungszentralen*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, Springer Fachmedien.
- Simon, H. A. (1987). A behavioural model of rational choice. In H. A. Simon (Hrsg.), *Models of man. Social and rational. Mathematical essays on rational human behaviour in a social setting* (S. 241-160). New York: Garland.
- Smith, L. C. (2011). *Die Welt im Jahr 2050. Die Zukunft unserer Zivilisation*. München: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Staatskanzlei des Kantons Aargau (2012). *Jahresbericht Kantonspolizei Aargau. Polizeiliche Sicherheit Kanton Aargau*. Aarau: Staatskanzlei des Kantons Aargau.
https://www.ag.ch/de/dvi/kantonspolizei/kapo_auftrag/veroeffentlichungen_6/veroeffentlichungen_7.jsp, 28.09.2013.
- Staatskanzlei des Kantons Aargau (2013a). *Blickpunkt Aargau*. Aarau: Staatskanzlei des Kantons Aargau.
https://www.ag.ch/de/weiteres/portrait/politik_und_recht/blickpunktaargau/blickpunktaargau.jsp, 28.09.2013

- Staatskanzlei des Kantons Aargau (2013b). *Entwicklungsleitbild 2013-2022*. Aarau: Staatskanzlei des Kantons Aargau.
https://www.ag.ch/de/rr/strategie_rr/entwicklungsleitbild/entwicklungsleitbild.jsp, 28.09.2013
- Thom, N. (1990). Was bedeutet „Verantwortung tragen“ in einer Institution?. *Verbands-Management*, 15(2), 6-12.
- Thom, N. & Ritz, A. (2008). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (4. Aufl.). Wiesbaden: Gabler.
- Tschannen, P., Zimmerli, U. & Müller, M. (2009). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (3. Aufl.). Bern: Stämpfli.
- Tschentscher, A. & Lienhard, A. (2011). *Öffentliches Recht. Ein Grundriss*. Zürich: Dike.
- Urich, H. (1984). *Management*. Bern: Haupt.
- USIS (2002). *Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz, Teil III, Bericht der Projektgruppe USIS vom 24. September 2002*. Bern: USIS.
http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/usis/20020924_berichtiii-d.pdf, 30.09.2013.
- Weber, M. (1976). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie* (5. Aufl.). Tübingen: Mohr.
- Welge, M. K. & Al-Laham, A. (2012). *Strategisches Management. Grundlagen – Prozesse – Implementierung* (6. Aufl.). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Whitney, J. C. & Smith, R. A. (1983). Effects of group cohesiveness on attitude polarization and the acquisition of knowledge in a strategic planning context. *Journal of Marketing Research*, 20(2), 167-176.
- Wild, J. (1981). *Grundlagen der Unternehmensplanung* (3. Aufl.). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Winter, M. (1998). Politikum Polizei. Macht und Funktion der Polizei in der Bundesrepublik Deutschland. In A. Klönne und S. Papcke (Hrsg.), *Politische Soziologie* (Band 10, S. 383). Münster: LIT.
- Witte, E., Hauschildt, J., Grün, O. (1988) (Hrsg.). *Innovative Entscheidungsprozesse. Das Ergebnis des Projekts Columbus*. Tübingen: J. C. B. Mohr.
- Zemp, A. (2008). *Balanced Scorecard als polizeiliches Steuerungsinstrument am Beispiel der Stadtpolizei St. Gallen*. Seminararbeit, Schweizerisches Polizei-Institut Neuenburg.
- Zeyer, U. (1996). *Implementierungsmanagement. Ein konzeptioneller Ansatz am Beispiel der Implementierung von Lean Management*. Dissertation. München/Mering: Universität Stuttgart.

Rechtsnormen und Entscheide des Bundesgerichts

- BGE 97 I 499 S. 506
- BV. *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand 3. März 2013)*, SR 101.
- *Jugendstrafprozessordnung, JStPO. Schweizerische Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 (Stand 1. Januar 2011)*, SR 312.1.
- *Organisationsgesetz. Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 26. März 1985 (Stand 1. August 2013)*, SAR 153.100.
- *Polizeigesetz, PolG. Gesetz über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit vom 6. Dezember 2005 (Stand 1. Juli 2013)*, SAR 531.200.
- *Strafprozessordnung, StPO. Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Stand 1. Mai 2013)*, SR 312.0.
- *SVG. Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (Stand 1. Juli 2013)*, SR 741.01.
- *Verfassung AG. Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (Stand 1. August 2013)*, SAR 110.000.

Selbständigkeitserklärung

„Wir erklären hiermit, dass jeder von uns an dieser Arbeit mit selbstständigen Teilen beteiligt war. Wir erklären ferner, dass wir keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt haben. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen übernommen wurden, haben wir als solche kenntlich gemacht. Es ist uns bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Bern, 30. September 2013

Andrea Agnès Blaser

Manuel Andri Willi

Über die Autorin / Über den Autor



Andrea Agnès Blaser, geb. 1978

Master of Science in Geography, Universität Bern.

Seit 2011 stellvertretende Generalsekretärin

der Polizei und Militärdirektion des Kantons Bern (POM).

Zuvor Leiterin des Geschäftsfeldes Politik und Report

im Generalsekretariat der POM, Projektleiterin im Dienst für

Aussenbeziehungen der Staatskanzlei des Kantons Bern,

„Specialist in Sustainable Development“ im Country Office

Ecuador des United Nations Development Program (UNDP).

andrea.blaser@pom.be.ch

Kramgasse 20, 2011 Bern



Manuel Andri Willi, geb. 1970

Betriebsökonom, FH Bern,

Master of Corporate Finance, FH Luzern,

Diploma of Advanced Studies in Law, Universität Bern.

Seit 2008 Chef der Regionalpolizei Bern (Kantonspolizei).

Zuvor Leiter der Stabsabteilung und stellvertretender

Kommandant der Stadtpolizei Bern, Treasurer in der

Nahrungsmittelindustrie, „Quartermaster“ bei der

Neutral Nations Supervisory Commission in Korea,

verschiedene Funktionen in der Finanzwirtschaft.

manuel.willi@police.be.ch

Waisenhausplatz 32, 3000 Bern