

Margit Oswald

Geplanter Wandel in der öffentlichen Verwaltung

Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel der Implementierung eines Reformgesetzes¹

Auch die Organisationen der öffentlichen Verwaltung werden durch die gesamtgesellschaftliche Entwicklung immer wieder mit neuen Anforderungen konfrontiert und sehen sich dadurch veranlaßt, ihr eigenes Aufgabenprofil und die zu seiner Erfüllung dienenden internen Organisationsstrukturen entsprechend anzupassen. Es zählt zur Eigenart dieser Organisationen, daß solche Anpassungsprozesse in der Regel auf dem Weg über gesetzliche Maßnahmen angestoßen werden. Es ist aber hinreichend bekannt, daß es eine Sache ist, Reformgesetze zu erlassen und eine andere, sie in den Organisationsalltag umzusetzen. In aller Regel scheinen die politisch Verantwortlichen davon auszugehen, daß mit der Beschlußfassung und allenfalls einer organisationsinternen Paragraphen-Schulung jener Funktionsträger, die mit dem jeweiligen Gesetz befaßt sind, das Wesentliche bzw. Nötige getan ist, um eine Veränderung in die gewünschte Richtung zu bewirken. Die Erfahrung zeigt aber, daß diese Maßnahmen oft zu kurz greifen oder nicht selten sogar das Gegenteil bewirken. Dies ist meistens dann zu erwarten, wenn es darum geht, außer der Information um die Inhalte der Reform auch noch die Akzeptanz und Bereitschaft im Apparat zu erzeugen, den Wandel mitzutragen und die nötigen Reformschritte praktisch umzusetzen. In diesem Falle kommt der Art und Weise, wie das Reformgesetz im Apparat implementiert wird, eine besondere Bedeutung für dessen Umsetzungschancen zu. Im vorliegenden Beitrag geht es exemplarisch um ein solches Verwaltungsreformvorhaben und um die professionelle Gestaltung jenes Prozesses, mit dessen Hilfe dieses Vorhaben im betreffenden Beamtenapparat zu implementieren versucht wurde.

Im Oktober 1991 hat das österreichische Parlament jenen Tätigkeitsbereich der Exekutive, der sich auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bezieht, mit dem Sicherheitspolizeigesetz (SPG)² erstmals einer detaillierten gesetzlichen Regelung unterworfen. Für die betroffenen Beamten der Sicherheitspolizei, der Gendarmerie und des Kriminaldienstes³ – österreichweit immerhin 28 000 Beschäftigte – greift dieses Gesetz nachhaltig in ihr historisch gewachsenes Selbstverständnis und Berufsbild ein. Dieser Umstand, wie auch die eigenwillige Logik und Komplexität des Gesetzestextes, die seinem Inhalt entsprechen, veranlaßte die verantwortlichen Entscheidungsträger des Innenministeriums, nach neuen Formen der Qualifizierung der betroffenen Beamten und der organisationsinternen Implementierung dieses Reformgesetzes zu suchen. Dabei wandten sie sich um Unterstützung an uns, eine externe Organisationsberatungsfirma.

Die vorliegende Darstellung des Einführungsprozesses des SPG, der mit Vor- und Nachbereitung rund zwei Jahre dauern und äußerst spannend verlaufen sollte, versucht, an diesem Beispiel die Chancen und Risiken eines besonders komplexen Implementierungsprozesses zu beleuchten. Ziel ist es, den Reformspielraum innerhalb der öffentlichen Verwaltung herauszuarbeiten, um praktische Hinweise für die Gestaltung von Veränderungsprozessen in diesem speziellen Typus von Organisation zu bekommen. Dabei werden – aus der Sicht des Beraterteams – folgende Fragen beleuchtet, die zugleich als roter Faden für dieses Fallbeispiel dienen:

- Was sind die Besonderheiten des Gesetzes, die es erforderlich gemacht haben, den gesamten Sicherheitsapparat in dieser speziellen und ungewöhnlichen Art auf das Inkrafttreten eines Gesetzes vorzubereiten?
- Welches Bündel von aufeinander abgestimmten Maßnahmen ist zur Implementierung eines Gesetzes notwendig, das nicht nur das Aufgabenprofil der betroffenen Beamten grundlegend erfaßt, sondern auch massive Konsequenzen für die Organisationsstrukturen des gesamten Apparates nach sich zieht, soll es tatsächlich im Alltag wirksam werden? Welche Projektstruktur ist dafür angemessen?
- In welchem Ausmaß müssen auch die verantwortlichen Entscheidungsträger in einem solchen Prozeß „mitlernen“?
- Welche erwünschten und unerwünschten Nebenwirkungen können auftreten, wie ist ein konstruktiver Umgang mit diesen unvermeidbaren Reaktionen zu gewinnen?
- In welchem Ausmaß und an welchen Stellen ist es sinnvoll, einen solchen Prozeß durch externe Beratungs- und Trainingsleistungen zu unterstützen? Wie ist die Kooperation von internen und externen Experten bei der Gestaltung von solchen Veränderungsprozessen anzulegen?

Ein Fazit kann schon an dieser Stelle vorweggenommen werden: Das Gelingen anspruchsvoller und besonders komplexer Reformvorhaben beruht stets auf einem Zusammentreffen glückhafter, mehr oder weniger zufälliger Konstellationen, bewußt gestalteter Rahmenbedingungen und gezielt vorgenommener Interventionen. Daher die Frage: Welche Faktoren verdienen bei der Gestaltung von Veränderungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung besondere Beachtung und eine gezielte Einflußnahme? Welche Weichenstellungen bereits am Anfang eines Projektes können dieses auf die Schienen des Erfolges stellen?

1. Das Sicherheitspolizeigesetz (SPG): Philosophie und Inhalt des Gesetzes und seine Bedeutung für die Alltagsroutinen der Polizei

„Die wahre staatliche Struktur eines Gemeinwesens enthüllt sich in der Handhabung der Sicherheitspolizei.“

L. Adamovich, Präsident des österreichischen Verfassungsgerichtshofes, 1970

Am 3. Oktober 1991 wurde, wie gesagt, im österreichischen Parlament das Sicherheitspolizeigesetz beschlossen. Damit wurde ein Versprechen, das rund 60 Jahre vorher im Verfassungsüberleitungs-Gesetz (VÜG) von 1929 gegeben worden war, nach mehreren Anläufen endlich eingelöst. Erstmals in der österreichischen Gesetzgebung wurde mit dem SPG die Tätigkeit der Sicherheitsbehörden und ihrer Exekutivorgane bei der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung klar geregelt. Damit wurde ein zentraler und politisch besonders sensibler Bereich sicherheitspolizeilichen Handelns auf rechtsstaatliche Grundlagen gestellt, und nicht mehr der Eigendefinition der Behörden und Organe überlassen.

Bislang waren die Exekutivbeamten durch die „Generalklausel“ (ArtII4Abs2VÜG aus 1929) ermächtigt gewesen, „die zur Abwendung der Gefahr erforderlichen Anordnungen zu treffen und deren Nichtbefolgung als Verwaltungsübertretung zu erklären“, ohne daß das Objekt der Gefahrenabwehr oder die daraus abzuleitenden Befugnisse klar geregelt worden wären. Es gab zwar in verschiedenen Gesetzen aufgesplitterte Vorschriften und Begrenzungen des Einschreitens, aber kein positiv formuliertes Aufgabenprofil der Sicherheitsbeamten oder Prinzipien ihres Einschreitens. Schon Hans Kelsen, Autor der österreichischen Bundesverfassung, hatte 1929 festgestellt, daß das Provisorium der „Generalklausel“ dem demokratischen Rechtsstaat widerspricht und Karl Renner, Mitbegründer der 1. und 2. Republik, erster Bundespräsident der 2. Republik Österreich, sah darin sogar eine Gefahr für die Grundrechte: „In dieser Verfassung wird die Polizeigewalt der eigentliche Träger des ganzen verfassungsmäßigen Lebens und alle Rechte des Staatsbürgers saugt die Polizei in sich auf. Die Polizei ist allmächtig und allgerecht, und die Hilfsmittel, die der einzelne gegen die Polizei hat, werden auf ein Mindestmaß eingeschränkt.““ (zitiert nach: Institut für Konfliktforschung, Hrsg.: Begleitmaterialien zur Ausbildung zum Sicherheitsgesetz. Wien 1992, S. 16).

Der hochpolitische Charakter des Gesetzes zeigte sich in einer entsprechend intensiven, stark emotional getönten und kontrovers geführten öffentlichen Diskussion des Themas rund um den Gesetzwerdungsprozeß. Die Positionen polarisierten sich im wesentlichen um die Frage, ob das SPG der Polizei in ihrem Einschreiten mehr oder weniger Rechte einräumen würde, und was das für den Bürger bedeutete. Die einen befürchteten, daß ein „Polizei-Ermächtigungsgesetz“ der Exekutive noch mehr Befugnisse zum Einschreiten gebe und dort, wo polizeiliche Willkür herrschte, diese jetzt auch noch legalisiert würde. Die anderen argumentierten, eine „zahnlose“ und durch zuviele Rechtsvorschriften

gefesselte Polizei könne schwer Verbrecher jagen, Gefahren abwehren, die Bevölkerung schützen, kurz, ihre Aufgaben effizient erfüllen. Letztlich ging es um das Verhältnis zwischen Bürger und Exekutive und um die Einschätzung von Effizienzkriterien polizeilichen Handelns. Im Rahmen dieser Diskussion markierte das SPG für viele „eine Zeitenwende in der Entwicklung des österreichischen Polizeirechts“, einen „Meilenstein für die Exekutive“. Es stelle daher ein gesetzgeberisches „Jahrhundertwerk“ dar.

Wie so oft, ging auch diese öffentlich geführte Diskussion an den zentralen Problemstellungen eines solchen Reformvorhabens vorbei. Was sind nun tatsächlich die reformerischen Kernanliegen des SPG? Was bedeuten sie für das Selbstverständnis und das Alltagshandeln der Polizei? Im Beratungsteam wurden im Verlauf der Arbeit folgende Schlüsseldimensionen deutlich:

1. Die zentrale Errungenschaft des SPG liegt zunächst in der schlichten Tatsache seiner Existenz. Es ging nicht darum, die Handlungsroutinen der Exekutive in eine bestimmte Zielrichtung umzupolen, sondern sie überhaupt auf rechtsstaatliche Grundlagen zu stellen. Der Gesetzgeber wollte die Schaffung klarer und handhabbarer Richtlinien (Randbegradigungen, Ausjudizierung rechtlicher Grauzonen) für das Einschreiten der Sicherheitsexekutive. Mit dem SPG gibt es erstmals einen definierten Maßstab für sicherheitspolizeiliches Handeln, gewonnen am „besonnenen und erfolgsorientierten Polizisten“, der „mit Augenmaß und Vernunft“ seine Aufgaben erfüllt (zitiert nach einem Gespräch mit W. Szymanski, oberster Legist des Bundesministeriums für Inneres, gilt als „Vater des SPG“).
2. Das SPG definiert erstmals die Aufgaben der Sicherheitsbehörden im Bereich der Gefahrenabwehr positiv, regelt also jenen Bereich, der noch im Vorfeld einer strafbaren Handlung liegt. Dort ist das Ziel sicherheitspolizeilichen Handelns die Verhinderung der Straftat. „Prävention statt Repression“ lautet ein tragendes Grundprinzip des SPG. Das hat tiefreichende Konsequenzen für das Ausrichten der alltäglichen sicherheitspolizeilichen Taktik. War es bisher das Habhaftwerden und Wegsperrten des Täters, das in der Bekämpfung der Kriminalität als erfolgreichstes Mittel angesehen wird, so wird mit Inkrafttreten des SPG dieser Fokus ergänzt und um den gesetzlichen Auftrag der Vorbeugung erweitert. Aufgaben wie „Streitschlichtung“ und „Erste Allgemeine Hilfeleistung“ definieren zugleich neue Dimensionen des Berufsbildes der Polizei. Schützen, helfen, erforschen, schlichten – noch bevor es zu einer strafbaren Handlung kommt – in diesen Handlungsaufträgen werden neue Werte für die Sicherheitsexekutive definiert.
3. Für die Erfüllung der Aufgaben der Sicherheitspolizei gelten das „Ultima-Ratio-Prinzip“ sowie die „Verhältnismäßigkeitsregel“. Das bedeutet, daß der Polizist zunächst versuchen muß, seine Aufgabe ohne Eingriffe in die Rechte des Betroffenen zu erfüllen. Werden Eingriffe in die Rechte von Menschen notwendig, so dürfen diese nur dann gesetzt werden, wenn die Verhältnismäßigkeit zwischen Anlaß und angestrebtem Erfolg gewahrt bleibt. Diese Prinzipien verlangen dem Polizisten eine differenzierte Einschätzung der jeweils vorliegenden Situation ab, aufgrund derer er die Wahl für die den vorliegenden Verhältnissen angemessenste Form des Vorgehens

trifft. Insofern ist die Verantwortlichkeit des Beamten für die Gestaltung der Situation eine vergleichsweise hohe, da sein Handeln durch das Gesetz zwar richtlinienmäßig gebunden ist, er sich aber auf keine „linearkausalen Wenn-Dann-Vorschriften“ stützen kann. Dieses Maß an selbst zu verantwortender Entscheidungslast, eingebettet in einen rechtlichen Rahmen, ist für viele Beamte irritierend; die einen erleben das Gesetzesnetz zu dicht gewebt und damit behindernd, die anderen als zu lose und damit im Alltag zu wenig stützend.

4. Im SPG wird erstmals jedem Staatsbürger ex lege das Recht gegeben, gegen die Maßnahmen der Sicherheitsexekutive Beschwerde einzulegen, und zwar bei einem Unabhängigen Verwaltungssenat. Es gibt jetzt so etwas wie einen behördeninternen Instanzenzug. Damit werden Rechte und Pflichten zwischen Exekutive und Bürgern neu geregelt. Der Bürger muß sich zwar im Rahmen der Gesetze das Amtshandeln der Polizei zunächst gefallen lassen, er kann sich aber gegebenenfalls im nachhinein beschweren und in der Instanz sein Recht bekommen. Insofern begünstigt das Gesetz eine öffentliche Diskussion um die Angemessenheit polizeilichen Handelns, die es in dieser Form weder innerhalb des Apparates noch zwischen Bürgern und Exekutive gegeben hatte.

Es war den verantwortlichen Entscheidungsträgern im Innenministerium klar, daß ein Gesetz mit solchen Implikationen, sollte es seine intendierte Wirksamkeit erlangen, anders implementiert werden muß als das üblicherweise bei solchen Anlässen praktiziert wurde. Um den dafür erforderlichen Spielraum zu bekommen, waren von der prinzipiellen legislativen Fertigstellung des Gesetzes (Mai 1991) bis zum Inkrafttreten des SPG im Mai 1993 rund zwei Jahre Zeit vorgesehen, um entsprechende Implementierungsschritte setzen zu können.

2. Projektstruktur und Maßnahmenbündel: Die zwei Schlüssel für einen wirksamen Implementierungsprozeß

Im Auftrag des Innenministers entstand eine Projektorganisation, aus der heraus ein Bündel von Interventionsschritten in den Apparat entwickelt und durchgeführt wurden, die einander verstärkten und aus ihrer Abstimmung aufeinander ihre besondere Wirksamkeit erhielten. Im Zentrum des Implementierungskonzeptes standen vier Maßnahmen:

2.1 Das Kernstück: Ein Train-the-Trainer-Programm für 160 Multiplikatoren

Das Kernstück der Implementierungsmaßnahmen bildete ein Train-the-Trainer-Programm für insgesamt 160 Beamte aller Exekutivbereiche (Gendarmerie, Sicherheitswache, Kriminalbeamte und rechtskundiger Dienst) aus ganz Österreich. Sie wurden in 8 Turnussen zu je 20 Teilnehmern spartenübergreifend in je 2 Wochen zentral geschult (März–Juni 1992). Ziel dieser Maßnahme war es, bundesweit ein Netzwerk von SPG-Experten aufzubauen, 160 Vermittler, Botschafter, Multiplikatoren des Gesetzes und Ansprechpartner in SPG-Belangen sowohl für die Basis als auch für die Behörden.

2.2 Das Hauptstück: Die Basisschulung

Jeder der 160 Multiplikatoren führte im Verlauf des nächsten Halbjahres fünftägige Basisschulungen in seiner Sparte durch, und zwar jeder von ihnen rund 10 Turnusse zu durchschnittlich 18 Teilnehmern (= etwa 180 Teilnehmer pro Trainer = 28 000 Exekutivbeamte = die gesamte Basis).

2.3 Die Rückkoppelung: Das Follow-up

Ende 1992 kamen die 160 SPG-Trainer wieder zu einem zweitägigen Follow-up in ihren Turnus-Gruppen zusammen. Themen waren die Erfahrungen der Basisschulung und die Diskussion der in Arbeit befindlichen Richtlinienverordnungen. Als erste repräsentative Gruppe von Praktikern, die dazu eingeladen waren, sich kritisch mit dem neuen Gesetz auseinanderzusetzen, hatten die 160 Multiplikatoren das SPG auf seine Praktikabilität hin „abgeklopft“ und potentielle Schwachstellen aufgespürt. Ihr Feedback an die Legisten und Juristen im Innenministerium wurde in die Abfassung der Richtlinienverordnungen eingearbeitet. Diese Form von Rückkoppelung zwischen Legisten und Praktikern im Vorfeld der Erarbeitung von Durchführungsverordnungen zu Verordnungserlässen ist sicher exzeptionell und hat der Qualität und Praxisgerechtigkeit dieser Regelungen ausgesprochen gut getan.

2.4 Die Führungskräfte-Workshops im Bundesministerium für Inneres

Zwischen den Train-the-Trainer-Schulungen und den Follow-ups fanden im Herbst 1992 im Bundesministerium für Inneres (BMI) vier Workshops für die verantwortlichen Entscheidungsträger der Zentralstellen des Ministeriums sowie der nachgeordneten Dienststellen (für den Polizeipräsidenten von Wien, die Sicherheitsdirektoren und Gendarmeriekommandanten der Länder sowie die Leiter der Kriminaldienste auf Landes-

ebene) statt. Themen waren eine Grundinformation über Intentionen und Inhalte des SPG sowie die Übermittlung der Hauptbotschaften der 160 Trainer aus den Trainerschulungen, unter welchen Rahmenbedingungen ihrer Meinung nach das SPG tatsächlich wirksam werden könnte. Anliegen und Ziel der Workshopreihe war es, die maßgeblichen Entscheidungsträger zu Experten für die Gestaltung der organisationsinternen Rahmenbedingungen zur Implementierung dieses Reformgesetzes zu machen, insbesondere auch die Konsequenzen für die alltäglichen Führungsprozesse zu verdeutlichen.

3. Die Projektorganisation

Für den Erfolg der geschilderten Maßnahmen waren einige Weichenstellungen in der Struktur und Zusammensetzung der Projektorganisation maßgeblich mitentscheidend. Die Projektorganisation wurde durchgängig aus einem internen und einem externen Part gebildet, die in ihrem Zusammenwirken das Gesamtprojekt in der Konzeption und der Durchführung betreuten.

3.1 Die Steuergruppe

Als Steuergruppe fungierte ein Vier-Mann-Team, bestehend aus

- einem Machtpromotor im BMI (Stellvertreter des Generaldirektors für öffentliche Sicherheit),
- einem Sachpromotor (führender Legist des BMI, der „Vater“ des Gesetzes),
- einem Kommunikations- und Bildungspromotor (der Leiter der damals existierenden spartenübergreifenden Bildungsabteilung des BMI) und
- dem Leiter des externen Beraterteams.

Die Hauptfunktionen der Steuergruppe waren Planung und Abstimmung der Maßnahmen, begleitende Reflexion und Evaluation der Zwischenschritte, gegebenenfalls Kurskorrekturen. Diese Zusammensetzung sollte gewährleisten, daß die Projektaktivitäten gut in der Linie verankert waren und daß diese von Anfang an in die Überlegungen und die Verantwortung für den Implementierungsprozeß eingebunden war.

3.2 Die Projektgruppe

Die Projektgruppe bestand aus etwa 10 Personen und leistete den „Löwenanteil“ des operativen Geschehens. Die Logik der Zusammensetzung war vom Ziele der Ressourcenbündelung und Repräsentanz unterschiedlicher Sichtweisen zum SPG und seinen

Reformanliegen geprägt. Gemeinsamer Nenner waren ein hohes Engagement an einer reformorientierten Weiterentwicklung des Sicherheitsapparates, das Vorhandensein eines interdisziplinären Spektrums an Expertenwissen und ein gerüttelt Maß an intellektuellem Esprit. Die Grundentscheidung, die unterschiedlichen Positionen zum SPG bereits in der Projektgruppe vertreten zu haben, erwies sich rückblickend gesehen als ein maßgeblicher Erfolgsfaktor: was dort offen und konstruktiv ausgetragen und zum gemeinsamen Lernen genützt werden konnte, ging als fundierte Meinung in die Implementierungsdiskussionen (z. B. die Schulungen) ein; wo Auffassungsunterschiede bestehen blieben, entwickelten die Mitglieder der Projektgruppe eine neue Qualität des Umgangs mit Unterschieden, die als Modell mindestens ebenso wirksam war wie die Inhalte, die sie explizit vermittelten.

Die Projektgruppe setzte sich aus Legisten des BMI und Praktikern der drei Wachkörper, einem Universitätsdozenten (der den rechtsstaatlichen und demokratiepolitischen Standpunkt vertrat), den Mitgliedern der Steuergruppe und externen Beratern/innen zusammen. Je nach Projektphase erfüllte die Projektgruppe unterschiedliche Funktionen:

- In der Anfangsphase (Vorbereitungs- und Planungsphase im Herbst 1991) waren sie die Expertengruppe für das SPG, die sich miteinander ein Verständnis des Gesetzestextes erarbeitete, vor allem aber auch ein Verständnis für die unvermeidlich unterschiedlichen Logiken von Legisten und Alltagspraktikern der Polizei.
- Während des Train-the-Trainer-Programmes fungierten die Mitglieder hauptsächlich als „Trainer-Trainer“. Die Schulungsorganisation bestand aus dreiköpfigen Kernteams und Experten „im Talon“. Jeder Turnus (20 Teilnehmer) wurde von einem Kernteam (bestehend aus einem Legisten, einem Exekutivbeamten und einem externen Prozeßmoderator) betreut. Das Kernteam hatte Schulungs- und Designverantwortung und setzte die Experten aus dem Talon an zentralen Schulungsstellen gezielt ein. Die drei Kernteams stimmten ihre Arbeit aufeinander ab, gaben einander die Schulungsstaffel weiter, reflektierten und verbesserten miteinander das Design.
- Während und nach der Basischulung waren die PG-Mitglieder (v. a. die Legisten und Praktiker der Kernteams) Sammelstelle für Informationen und Nachfragen aus den Basisschulungen. Dieses breite Wissen um die Fragen, Anliegen und Vorschläge der Basis setzte die Projektgruppe in die Lage, bei Folgefragen und Entscheidungen im Apparat eine qualifizierte Beratung abzugeben.

3.3 Die Bildungsorganisation

Zum Zeitpunkt der Train-the-Trainer-Schulungen existierte im BMI eine die Verwendungsgruppen A und B übergreifende Schulungsstruktur. Das persönliche Engagement und die Positionierung des Bildungsverantwortlichen ermöglichten eine spartenübergreifende Schulungs- und Meinungsbildungsaktivität und die Sorge um entsprechende räumliche und zeitliche Rahmenbedingungen (14 Tage Schulung in einem stilvollen Wiener Palais), die den Erfolg immens begünstigten. Beide Faktoren waren absolute

Novitäten innerhalb der Exekutive, ebenso die Art einer prozeßorientierten Schulung, die durch externe professionelle Trainer und Berater gewährleistet werden sollte.

3.4 Die Rolle der externen Berater

Das externe Beratungsteam umfaßte sieben Berater/innen, die entsprechend der Komplexität des Projektes unterschiedliche Funktionen wahrnahmen und in Staffbesprechungen miteinander reflektierten und verknüpften.

Die Beratungsleistung erfolgte im wesentlichen auf drei Ebenen:

1. Wir entwickelten, designten und evaluierten prozeßbegleitend die einzelnen Implementierungsmaßnahmen.
2. Wir stellten unsere fachliche Expertise zur Konzipierung und Durchführung der Train-the-Trainer-Programme zur Verfügung.
3. Wir versuchten, den internen Projektmitgliedern emotional den Rücken zu stärken.

Diese Form der Implementierung war für das Innenministerium in hohem Maße ungewöhnlich, was sowohl die pionierhafte Attraktion des Vorhabens für alle Beteiligten ausmachte, aber auch viel Mut erforderte, Neues und Unkalkulierbares auszuprobieren. Mit dem Vertrauen in die Erfahrung der Externen mit Veränderungsprozessen und ihre Ungebundenheit von apparatinternen Interessenslagen wuchs das Zutrauen und das Sicherheitsgefühl auch bei den Internen, sich auf den schwierigen Prozeß einzulassen. In diesem Sinne agierten die externen Berater wie Bergführer, die daran geübt sind, sich im fremden Gelände zu orientieren und deren Sicherung gerade bei den zwei, drei Schlüsselstellen einer langen Tour von großer Bedeutung sein kann.

4. Überlegungen zum Design und inhaltliche „Knackpunkte“ des Implementierungsprozesses

4.1 Das Kaskadenmodell

Im Zentrum der Implementierungsmaßnahmen stand das „Kaskadenmodell“: Die Mitglieder der Projektgruppe, die sich als erste miteinander das SPG „erarbeitet“ hatten, bereiteten in Kooperation mit externen Trainern 160 Exekutivbeamte der drei Korps in zweiwöchigen Train-the-Trainer-Programmen darauf vor, ihrerseits je 180 Beamten der Basis (insgesamt 28 000 Exekutivbeamte) das SPG zu vermitteln. Diese Maßnahme sollte zweierlei leisten: zum einen Gesetzeswissen zu vermitteln, zum anderen Auseinandersetzungsmöglichkeiten mit den inzwischen im Apparat aufgebauten Abwehrhaltungen gegen das SPG zu schaffen. Eine zentrale Weichenstellung für das gesamte Projekt

lag in der Entscheidung, für diesen Implementierungsschritt nicht auf die im Ministerium etablierten Schulungseinrichtungen und -methoden zurückzugreifen. Das Gesetz sollte von Praktikern vermittelt werden, von Führungskräften und „opinion leaders“ der Exekutive, die auch nach der Schulung als Ansprechpartner in Sachen SPG sowohl der Basis als auch den Entscheidungsträgern der Behörden zur Verfügung stehen sollten.

Der inhaltlichen und methodischen Konzeption dieses Implementierungsschrittes lag eine ausführliche Analyse der Adressaten und der Ausgangslage, auf die die 160 an der Basis treffen würden, zugrunde. Die Projektgruppe ging in der Planung des Train the Trainer Programms von folgenden Hypothesen aus:

- Es herrschte ein großes Wissensdefizit über das SPG, das zu diesem Zeitpunkt kaum jemand inhaltlich wirklich kannte.
- Nichtsdestotrotz oder gerade wegen des Mangels an sachlicher Information hatte sich auf der Gerüchtebörse zwischenzeitlich eine recht negative Stimmung dem Gesetz gegenüber breitgemacht, was allerdings weniger mit dem SPG selbst als mit diversen Hoffnungen und Befürchtungen zu tun hatte, die in das SPG hineinprojiziert wurden. Dieses komplexe Bündel an Projektionen war Ausdruck der latenten „heißen“ Themen und ungelösten Probleme im Bereich der Sicherheitsexekutive.
- Die Anwender des Gesetzes erwarteten sich, traditionell „beschult“ zu werden, d. h., ein Jurist würde ihnen anhand der einzelnen Paragraphen erklären, nach welchen gesetzlichen Bestimmungen die Organe der Sicherheitsexekutive im von nun an gesetzlich geregelten Aufgabenbereich amtszuhandeln hätten.

Diese durchaus realitätsgerechte Einschätzung des Bodens, auf den das Reformgesetz treffen würde, führte zu den tragenden Designentscheidungen des Train-the-Trainer-Programmes: Die spezifische Komplexität des Gesetzes und die erwartbare Gefühlslage der Exekutivbeamten ließen eine Form der Auseinandersetzung angemessen erscheinen, die die Gefühle, die aufgebauten Vorurteile und die Wissensdefizite gleichermaßen berücksichtigte. Dazu gehörte es, sich nicht gleich in die Sache (= die Paragraphen) zu stürzen, sondern gleich von Anfang an den Teilnehmern Gelegenheit zu geben, die mitgebrachten Bilder und latenten Themen, die durch das Gesetz angestoßen wurden (wie z. B. Berufsbild und Corporate Identity der Polizei, Führungsstil und -strukturen, Beschwerdewesen), anzusprechen, zu sondieren und für geeignete Bearbeitungskontexte zu speichern. Das Kennenlernen des Gesetzestextes selbst ging von der klassischen Paragraphenschulung ab: vermittelt wurden Grundorientierungen über Intention, Philosophie, Begrifflichkeit und Kernbestimmungen des Gesetzestextes. Die meiste Zeit blieb der Auseinandersetzung mit dem Gesetz und seiner Bedeutung für die Alltagsroutinen des Sicherheitsbeamten vorbehalten. Anhand von Fallbeispielen übten die Teilnehmer, die Alltagsroutinen des polizeilichen Handelns durch die Brille der Gesetzeslogik des SPG zu betrachten und sich in streckenweise äußerst erhitzten Diskussionen ihre Meinung darüber zu bilden, in welchen Bereichen es wirklich durch das Gesetz Änderungen geben würde, und wo das SPG ihre Tätigkeit voraussichtlich unterstützen bzw. behindern würde. Grundsätzlich zielte dieser Schritt darauf ab, daß die einzelnen Beamten lernten, die polizeilichen Handlungsrountinen möglichst vorurteilsfrei am durch das Gesetz vor-

gegebenen Rahmen zu messen und dafür sowohl die Bereitschaft als auch schrittweise das Know-how zu entwickeln.

Demzufolge wurde im Train-the-Trainer-Programm an drei Qualifikationsebenen für die 160 Multiplikatoren gearbeitet. Sie bekamen Gelegenheit zu einer inhaltlichen Orientierung über das Gesetz, zu einer affektiven Auseinandersetzung und Meinungsbildung über seine tatsächlichen Auswirkungen im Alltag und zum schrittweisen Kennenlernen angemessener Vermittlungsformen, die sie in den zwei Wochen quasi am eigenen Leib erlebten und als Modell für ihre Arbeit an der Basis reflektierten und „maßschneiderten“. Im Verlauf der acht Train-the-Trainer-Turnusse erlebte die Projektgruppe in ihren Funktionen als Kernstaff, „Talon-Experten“ und Steuergremium eine Dynamik, die in ihrer reflexiven Verarbeitung zu spannenden Erkenntnisprozessen und einer revolvierenden Weiterentwicklung des Designs führte. Die Projektorganisation erwies sich in diesem Sinne als „lernende Organisation“, die mit Hilfe der gewonnenen Erfahrungen die eigenen Konzepte ständig weiterentwickelte und auf diesem Wege eine Menge Wissen über die polizeilichen Probleme an der Basis und dem damit verbundenen Veränderungsbedarf in der Organisation aufbauen konnte. Im Rahmen dieses Beitrages sollen nur drei besonders relevante Aspekte angeleuchtet werden.

Im Rahmen der Auseinandersetzung mit dem SPG entwickelte sich eine neue Kooperationsform zwischen den Legisten bzw. Juristen des BMI und den Praktikern der Sicherheitsexekutive. Die Legisten waren mit dem Anspruch angetreten, den 160 Multiplikatoren möglichst klar und verständlich das SPG zu erklären. Sie fühlten sich als Wissensvermittler dafür verantwortlich, den Polizisten das Gesetz verständlich zu machen, um ihnen Probleme zu ersparen. Durch das „amtshandlungsbezogene“ Arbeiten an Fallbeispielen mußten die Experten aber feststellen, daß sie einen völlig neuen – durch das Praxis-know-how angereicherten – Blick auf das Gesetz bekamen. Die Legisten lernten ihr eigenes Gesetz quasi neu kennen, indem sie in direkter Fallarbeit mit seinen Implikationen für die Praxis konfrontiert wurden.

Das hatte Konsequenzen für das Design der zwei Wochen. War der „rote Faden“ anfangs der inhaltlichen Logik des Gesetzestextes gefolgt (linear nach Abschnitten), der anhand von vorbereiteten Fallbeispielen erarbeitet wurde, so griff der Staff zunehmend Praxis-situationen der Teilnehmer auf und beleuchtete sie mit den entsprechenden Textstellen im SPG („Ildefonso-Schichten-Modell“). Zu diesem Zeitpunkt hatten die Kernstaffs auch ein wachsendes Vertrauen in die eigene Fähigkeit entwickelt, flexibel mit den Seminarprozessen und den Anliegen der Teilnehmer umzugehen. Am Beginn hatte ihnen die inhaltliche Struktur des Gesetzes die Hauptsicherheit gegeben, jetzt hatten sie mit Hilfe der Externen das „didaktische Geländer“ fest in die Hand bekommen. Man konnte sich auf die Fälle und Fragen der Praktiker direkt und ungeschützt einlassen. Dadurch stiegen auch die Möglichkeiten, den Projektionen auf das SPG Raum zu geben und einen Umgang damit zu finden, der Lernen ermöglichte. Anhand der Arbeit an Themen wie das „Berufsbild der Polizei“, „Beschwerdewesen und Führungsstil“ u. a. wurde den Beteiligten klar, daß Reformvorhaben wie dieses Gesetz immer einen bislang niedergehaltenen Problemstau an die Oberfläche bringen, daß mit diesen unvermeidlichen Begleiterscheinungen gerechnet werden muß, daß mit dieser Energie aber auch gearbeitet werden kann.

Eine zentrale Erkenntnis während des Train-the-Trainer-Programmes bezog sich auf die Auswirkungen des SPG auf die Handlungsroutinen der Polizei. Es wurde zunehmend klar, daß das SPG nicht so sehr die unmittelbaren Routinen der einzelnen Amtshandlung beeinflussen würde als vielmehr die Routinen der schriftlichen Berichtslegung! In der Form dieser Verknüpfung liegt aber ein zentraler Reformschritt. Bislang erfolgte die Berichtslegung polizeilichen Einschreitens mithilfe des berühmten „Schimmels“, eines vorgedruckten Formulars, das der Beamte aus der Schreibtischlade holt und bezogen auf die jeweiligen Vorkommnisse ausfüllt. Abweichungen und Änderungen werden nur ungern vorgenommen, weshalb der Gedanke an den „Schimmel“ den Beamten auch ständig bei seinen Amtshandlungen begleitet, die er gegebenenfalls in die Richtung der vorgedruckten Berichtsaspekte lenkt. Natürlich sind „Schimmel“ nicht annähernd imstande, die gesamte Amtshandlung zu erfassen. Anhand dieses Instrumentes ist es also völlig unmöglich zu eruieren, was vor Ort wirklich passiert ist. Wenn das Denken und Handeln von Exekutivbeamten aus welchen Gründen auch immer darauf gerichtet ist, nur nicht aufzufallen, nicht habhaft und verantwortlich gemacht werden zu können, und jeden Anhaltspunkt für disziplinarische Ahndungen zu vermeiden, dann ist der „Amtsschimmel“ – ob er nur im Kopf oder tatsächlich als Vordruck existiert – ein hervorragendes Schutzmittel für den Beamten.

Das SPG bringt diese Form der Berichtlegung insofern durcheinander, als jene Berichte, die sich auf die sicherheitspolizeiliche Aufgabenerfüllung beziehen, eine relativ differenzierte Situationseinschätzung des Beamten enthalten, die ihn zu einer bestimmten Vorgehensweise veranlaßt haben. Solche Berichte bringen natürlich mehr Transparenz in die Logik der Amtshandlung. Dieser wird buchstäblich mehr Platz eingeräumt, was einerseits eine größere Symmetrie von Alltagslogik und Gesetzeslogik bedeutet, andererseits aber dem Polizisten abverlangt, mehr Selbstverantwortung für sein Tun an den Tag zu legen. Aber auch und vor allem die Führungskräfte der Exekutive sind dadurch stärker in ihrer Rolle als Standardsetzer polizeilichen Handelns gefordert. Das SPG formuliert so viele Ermessensspielräume für den Polizisten (z. B. durch das Verhältnismäßigkeitsprinzip), daß die Exekutive selbst einen Aushandlungsprozeß über die Standards ihrer Amtshandlungen führen muß, weil die Berufung auf Paragraphen zur Legitimation nicht mehr ausreicht. Die internen Führungsunsicherheiten können weniger leicht auf ein Gesetz abgeschoben, die Identitätsunsicherheit des Gesamtsystems nicht mehr durch ein hypertrophes Kontrollwesen zugedeckt werden.

Abschließend läßt sich zum „Kaskadenmodell“ sagen, daß es seine intendierte Wirkung durchaus erzielen konnte. Die 160 Trainer konnten das Qualifikationsangebot gut nutzen und es auf die eigene Vermittlungsarbeit mit der Basis unter Berücksichtigung der persönlichen, räumlichen und wachkörperspezifischen Besonderheiten übertragen. Wie die Rückmeldungen und die umfangreichen Auswertungen der SPG-„Basisschulungen“ zeigten, war gerade die spezielle Art der Vermittlung ein besonders wirkungsvoller Botschafter für die Anliegen des Gesetzes. Die öffentliche und offene Auseinandersetzung um zentrale Reformthemen der Exekutive war für viele Beamte die eigentliche Innovation, mehr als der Inhalt des Gesetzes. Die Art der Implementierung hatte ein wirksames Ventil geschaffen, mit dessen Hilfe eine tiefergehende Auseinandersetzung mit diesem Reformgesetz auf breiter Basis ermöglicht wurde.

4.2 Die Führungskräfte-Workshops im BMI

Sobald die Beschäftigung mit dem SPG im Rahmen des Train-the-Trainer-Programmes jeweils an den Punkt kam, an dem die Teilnehmer die Bereitschaft entwickelten, den Reformgehalt des Gesetzes ernst zu nehmen, kam es unweigerlich zu einer Diskussion über jene Rahmenbedingungen im Apparat, die erst noch geschaffen werden mußten, um ein Amtshandeln der Exekutive im Sinne des SPG zu fördern und in manchen Bereichen überhaupt erst zu ermöglichen.

Im Herbst 1992 fanden daher nach Abschluß des Train-the-Trainer-Programmes vier Workshops für die verantwortlichen Entscheidungsträger im Bundesministerium für Inneres statt. Die Führungskräfte lernten dort – wiederum unter der Betreuung der Kernstaffs – über die Resonanzen, die das SPG im Apparat auslöste und über den Steuerungs- und Reformbedarf, den eine erfolgreiche Implementierung erforderte. In diesen dreitägigen Workshops benannten die Teilnehmer jene Maßnahmen, die in ihrem Einflußbereich standen, um einerseits den „final countdown“ vor Inkrafttreten des Gesetzes zu stützen (wie z. B. Netzwerkarbeit im Sinne von Information und Rückmeldung, Reform des Disziplinarwesens, Öffentlichkeitsarbeit, Klärung der Rolle der Landesbehörden), andererseits den durch das SPG angestoßenen Reformbedarf der Exekutive weiterzuverfolgen (professionellerer Umgang mit personellen Ressourcen, Reform der Aus- und Weiterbildung, Neudefinition des Anforderungsprofils und der Leistungskriterien für den Polizisten, Konsequenzen für das Führungsverständnis und die angemessenen Führungsstrukturen u. a.).

Die Organisationsanalyse, die im Zuge der Implementierung des SPG von den 160 Trainern und den Entscheidungsträgern des BMI quasi nebenbei geleistet wurde, führte bislang allerdings nur zu eher punktuellen Reformmaßnahmen. Durch den Aufbau eines dichten Netzwerkes an reformaufgeschlossenen Verantwortungsträgern im Apparat (gemeint sind insbesondere die 160 Multiplikatoren) ist eine Ressource entstanden, die für weitere Reformvorhaben genutzt werden kann. Ein etwas systematischerer Umgang mit diesem Potential ist bislang leider unterblieben, weil die dafür erforderlichen Strukturen an der Spitze der relevanten Organisationseinheiten des Ministeriums noch nicht entwickelt werden konnten.

5. Fazit

5.1 Erfolgsfaktoren im Implementierungsprojekt

Rückblickend läßt sich sagen, daß eine Reihe von glückhaften Konstellationen und von bewußt gestaltbaren Bedingungen für das Gelingen des Projektes ausschlaggebend waren.

- Die Grundvoraussetzung dafür, ein sorgfältig geplantes Maßnahmenbündel zu schnüren und umzusetzen, war der Zeitfaktor. Die eineinhalb Jahre Legisvakanz zwischen Beschluß und Inkrafttreten des SPG erwiesen sich als angemessener zeitlicher Rahmen für die Implementierungsschritte.
- Auf der Ebene der Projektstruktur erwiesen sich die Kriterien der Besetzung der Projektorganisation als goldrichtig: Interdisziplinarität, Repräsentanz der relevanten Meinungsträger und Einbindung der verschiedenen hierarchischen Ebenen. Diese Strategie erhöhte entscheidend die Akzeptanz der Linienorganisation für die Projektarbeit.
- Auf der inhaltlichen Ebene förderten zwei Entscheidungen den Implementierungsprozeß: erstens, eben keinen „Kreuzzug“ für das SPG zu führen, sondern Auseinandersetzungsmöglichkeiten mit dem Gesetz zu schaffen und zweitens, die Alltagslogik polizeilichen Handelns und die Gesetzeslogik des SPG nebeneinander und nicht in ein hierarchisches Verhältnis zueinander zu stellen. Dadurch entstand Motivation, sich relativ offen und vorurteilsfrei mit dem Gesetz auseinanderzusetzen.
- Die Beauftragung von externen Beratern, die Implementierung zu begleiten, gab den internen Betreibern der Reform die nötige emotionale und kompetenzmäßige Sicherheit, diesen komplexen und diffizilen Prozeß auch steuern zu können.
- Eine notwendige Ingredienz für Reformvorhaben in der öffentlichen Verwaltung ist offenbar der Enthusiasmus von einer Handvoll Menschen, die daran glauben, daß etwas möglich ist. Diesen Kern gab es im Projekt, und es war verblüffend zu erleben, wie „ansteckend“ dieses Feuer und wie breit seine Wirkung war.

5.2 Abschlußüberlegungen von Karl Mahrer, Major der Wiener Sicherheitswache und Mitglied der Projektgruppe

Vieles ist durch den Reformprozeß im Rahmen der Implementierung des SPG in Fluß geraten:

- die Neugestaltung des Beschwerdewesens,
- der neue Stellenwert der Prävention,
- die neuen Schulungsformen.

Diese Detailreformen zeigen den Willen der an der Reform Beteiligten, haben aber auch die Steinigkeit des Weges aufgezeigt: Die Totalreform ist nicht möglich und wahrscheinlich auch nicht sinnvoll. Zügige Etappenlösungen scheinen das Machbare in der öffentlichen Verwaltung. Einen Zeitplan sollte man aber nicht vergessen.

Die wichtigste Voraussetzung wurde in diesem Projekt deutlich: Der einzelne in der öffentlichen Verwaltung muß zu Mut und Widerspruch aufgefordert werden. Nicht darauf zu warten, daß „das Gute von oben“ kommt, sondern selbst Lösungen aufzeigen und in seinem Bereich realisieren, sollte das neue Selbstbild des Beamten sein. Nur bei mehr –

auch eingeforderter – Eigenverantwortung kann sich in der trägen öffentlichen Verwaltung etwas bewegen, zum Vorteil der Bürger und auch im Sinne eines aktiv denkenden Mitarbeiters.

Anmerkungen

1. Die Idee zu diesem Artikel und die Arbeit daran ist in zahlreichen Diskussionen mit meinen Kollegen und Kolleginnen im Beratungsteam und mit den internen Kooperationspartnern gewachsen. Für ihre Anregungen und ihr Engagement möchte ich mich an dieser Stelle bedanken. Mein besonderer Dank gilt aber Rudolf Wimmer für die gemeinsame Theoriebildung über den Implementierungsprozeß und für die fachliche Unterstützung bei der Abfassung des Manuskriptes.
2. Fuchs, Funk und Szymanski (Hrsg.): Sicherheitspolizeigesetz (SPG). Gesetzestext, Materialien und Erläuterungen der Herausgeber. Wien: Manz 1991.
3. Gendarmerie und Sicherheitswache entsprechen in etwa der deutschen Schutzwache, wobei die Gendarmerie in ländlichen Gebieten zum Einsatz kommt und außerhalb der Bundespolizeidirektion angesiedelt ist.