

Jan-Philipp Küppers

# Polizei als lernende Organisation

Systemisches Polizeimanagement  
in Planungspraxis,  
Entscheidungsfindung und  
Handlungsoptionen



Springer VS

---

# Polizei als lernende Organisation

---

Jan-Philipp Küppers

# Polizei als lernende Organisation

Systemisches Polizeimanagement  
in Planungspraxis,  
Entscheidungsfindung und  
Handlungsoptionen

Jan-Philipp Küppers  
Leipzig, Deutschland

ISBN 978-3-658-35130-4      ISBN 978-3-658-35131-1 (eBook)  
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-35131-1>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2022

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Jan Treibel

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

---

## Danksagung

Ein besonderer Dank gilt Dr. Treibel vom Springer Verlag für seine unendliche Geduld und für sein Lektorat mit hilfreichen Korrekturen und Anmerkungen während des Entstehungsprozesses zum fertigen Buch. Neben dem Buch hat der Springer Verlag auch viel für Marketing und Verbreitung getan, wofür ich dem Verlag dankbar bin. Der zweite Dank gilt meinem Vater Udo Küppers, mit dem ich lebendigen Gedankenaustausch pflege und oft mit kritischem Auge das Manuskript geprüft und so zur Verbesserung beigetragen hat. Freundschaftlich verbundene Menschen, mit denen ich über einzelne Aspekte zum Thema sprach und Gedanken dazu austauschte, gebührt nicht geringerer Dank.

Zum Schluss wird noch eine ganz besondere Danksagung erforderlich. Sie richtet sich an meine Freundin und Frau Rosemarie Küppers, die durch ihre ganz besondere Art des Achtgebens und Zuhörens dieses Buch im wahrsten Sinne des Wortes erst ermöglichte, für mein Leben und Wirken die größte Bedeutung hat. Nicht zuletzt hat meine Frau ihren großen Anteil an zahlreichen Gesprächen zu Hause am Wohnzimmertisch und bei Spaziergängen. Ich weiß, dass das nicht ansatzweise ausreicht, um die vertagte Zeit während des Arbeitens am Schreibtisch zurückzudrehen. Oder, um es ohne Umschweife klar zu sagen: herzlichen Dank für alles, was du mir ermöglichst!

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	1
	Literatur .....	7
<b>Teil I Grundlagen der lernenden Organisation</b>		
<b>2</b>	<b>Was ist eine lernende Organisation</b> .....	11
2.1	Was ist eine Organisation .....	12
2.2	Wieso existieren Organisationen .....	19
2.3	Wann kann eine Organisation lernen .....	25
2.4	Wann kann eine Organisation <i>nicht</i> lernen .....	28
	Literatur .....	30
<b>3</b>	<b>Vom polizeilichen Umgang mit Problemen und Risiken</b> .....	33
3.1	Einfache Probleme .....	44
3.2	Komplizierte Probleme .....	47
3.3	Komplexe Probleme .....	50
3.4	Systemische Risiken .....	80
	Literatur .....	102
<b>4</b>	<b>Hybride Schlüsselkonzepte für eine lernende Organisation</b> .....	107
4.1	Systemtheorie und Kybernetik als Grundlage der Polizeiwissenschaften für Planungsverfahren und Entscheidungshandeln .....	110
4.1.1	Die Organisation der Polizei und ihr Wirkungsfeld aus der Linse der Systembetrachtung .....	112

4.1.2	Systemkomponenten und ihre Rolle im Gesamtsystem .....	126
4.1.3	Die systemische Lage: Mehr als die Summe seiner Einzelteile .....	129
4.2	Organisationales Lernen nach Chris Argyris und Donald A. Schön (1978, 1996) .....	135
4.3	Theorie der fünften Disziplin – The Fifth Discipline – nach Peter Senge (2011) .....	149
4.4	Theorie der Organisationen mit hoher Zuverlässigkeit – High Reliability Organizations (HRO) – nach Karl E. Weick und Sutcliffe (2016) .....	166
	Literatur. ....	188

## **Teil II Eine kurze Einführung in die Organisation der Polizei**

<b>5</b>	<b>Rechtliche Grundlagen, Dienstvorschriften und Leitfäden der Polizei.</b> .....	197
	Literatur. ....	200
<b>6</b>	<b>Strukturen, Abläufe und Funktionen</b> .....	203
6.1	Allgemeine Aufbauorganisation (AAO) .....	204
6.2	Besondere Aufbauorganisation (BAO). ....	214
6.3	Einsatz- und Führungsstäbe .....	220
	Literatur. ....	226

## **Teil III Stakeholder-Kommunikation mit Planungs- und Beteiligungsprozessen für den Einsatz**

<b>7</b>	<b>Externe Stakeholder: Politik, Zivilgesellschaft und Social Media</b> .....	231
7.1	Stakeholder. ....	232
7.2	Social Media .....	239
	Literatur. ....	264
<b>8</b>	<b>Kommunikation, Interaktion und Information</b> .....	267
8.1	Kommunikationstheorien und Kommunikationsmodelle .....	276
8.2	Teufelskreisläufe und Beziehungsdynamiken .....	305
8.3	Gelingende Sicherheits- und Risikokommunikation durch Beteiligungsprozesse .....	319
	Literatur. ....	343

## Teil IV Polizei im praktischen Einsatzhandeln

<b>9</b>	<b>Praktische Fallbeispiele</b> .....	349
9.1	Fallbeispiel 1: Massenpanik auf der Loveparade in Duisburg am 24. Juli 2010 .....	354
9.1.1	Beschreibung des besonderen Lagebildes .....	355
9.1.2	Identifikation der Stakeholder .....	358
9.1.3	Wirkungsnetz, Erkenntnismatrix und Interpretation .....	367
9.2	Fallbeispiel 2: Amoktat in München am 22. Juli 2016 .....	382
9.2.1	Beschreibung des besonderen Lagebildes .....	385
9.2.2	Identifikation der Stakeholder .....	386
9.2.3	Wirkungsnetz, Erkenntnismatrix und Interpretation .....	391
9.3	Fallbeispiel 3: G20-Gipfel in Hamburg am 7./8. Juli 2017 .....	402
9.3.1	Beschreibung des besonderen Lagebildes .....	403
9.3.2	Identifikation der Stakeholder .....	412
9.3.3	Wirkungsnetz, Erkenntnismatrix und Interpretation .....	415
	Literatur .....	427

## Teil V Empfehlungen für die Praxis

<b>10</b>	<b>Reflexionen über eine lernende und adaptive Organisation der Polizei</b> .....	433
10.1	Bewertungsschema einer polizeilichen Einsatzlage mit zirkulärem Ablauf .....	434
10.2	Lessons learned – Lehren aus den Fallbeispielen .....	438
10.2.1	Zeitlage: Loveparade in Duisburg 2010 und G20-Gipfel in Hamburg 2017 .....	441
10.2.2	Sofortlage: Amoktat in München 2016 .....	447
10.3	Sicherheit, Resilienz und Nachhaltigkeit .....	450
10.4	Kurz und knapp: Vier konstitutive Kriterien zur Verwirklichung der Polizei als lernende Organisation .....	467
	Literatur .....	469

---

<b>11</b>	<b>Resümee und Ausblick – Ist die Polizeiorganisation lernfähig? . . . .</b>	<b>473</b>
11.1	Resümee . . . . .	473
11.2	Ausblick . . . . .	474
	Literatur . . . . .	477
	<b>Stichwortverzeichnis . . . . .</b>	<b>479</b>

---

# Abkürzungsverzeichnis

AAO	Allgemeine Aufbauorganisation
AfD	Alternative für Deutschland (Partei)
AG	Arbeitsgruppe
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations (Vereinigung südost-asiatischer Nationen)
ASOG	Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz des Landes Berlin
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BAO	Besondere Aufbauorganisation
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V.
BdL	Beurteilung der Lage (Polizei)
BFE	Beweissicherungs- und Festnahmeeinheit
BFE+	Beweissicherungs- und Festnahmeeinheit (für besondere Gefährdungslagen oder Fahndungen)
BFHu	Beweissicherungs- und Festnahmehundertschaft
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	Bundeskriminalamtgesetz
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BND	Bundesnachrichtendienst
BO	Blaulichtorganisation
BOS	Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
BPdL	Bereitschaftspolizeien der Länder
BPOL	Bundespolizei
BPOLABT BLU	Bundespolizeiabteilung Blumberg

---

BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
COBRA	Einsatzkommando (polizeiliche Sondereinheit in Österreich)
DDR	Deutsche Demokratische Republik (1949–1990)
DFB	Deutscher Fußball-Bund
DFL	Deutsche Fußball-Liga
Dir	Direktion (der Polizei)
DPolG	Deutsche Polizeigewerkschaft
DRAP	Französisches Spezialfahrzeug (Absperr-LKW)
EA	Einsatzabschnitt
ED	Erkennungsdienst (Erkennungsdienstliche Behandlung)
ELA	Elektroakustische Alarmierungsanlage
EM	Führungs- und Einsatzmittel
EO	Einsatzorganisation
FSB	Financial Stability Board (Finanzstabilitätsrat)
G20	Gruppe der Zwanzig
GAR	Gemeinsame Abwehrzentrum gegen Rechtsextremismus
GASIM	Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum Illegale Migration
GBA	Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof
GdP	Gewerkschaft der Polizei
GETZ	Gemeinsame Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum
GfdS	Gesellschaft für deutsche Sprache e. V.
GG	Grundgesetz
GGSK	Größere Gefahrenlagen, Schadenlagen und Katastrophen
GIZ	Gemeinsame Internetzentrum
GPS	Global Positioning System (Globales Positionsbestimmungssystem)
GruKW	Gruppenkraftwagen (Einsatzfahrzeug der Landes- oder Bundespolizei)
GSG 9 BPOL	Antiterrorereinheit der Bundespolizei (ehem. „Grenzschutzgruppe 9“)
GTAZ	Gemeinsame Terrorabwehrzentrum
GZD	Generalzolldirektion
HFPG	Hessisches Freiwilligen-Polizeidienst-Gesetz
Hogesa	Hooligans gegen Salafisten (Bewegung)

---

HRO	High Reliability Organization (Organisationen mit hoher Zuverlässigkeit)
IBPdL	Inspekteur der Bereitschaftspolizeien der Länder
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
IM	Inoffizieller Mitarbeiter (MfS-interne Bezeichnung, DDR)
IMK	Innenministerkonferenz
IRGC	International Risk Governance Council (Internationaler Risikorat)
IuK	Information und Kommunikation
IVV	Informationsverbund Verfassungsschutz
IWF	Internationaler Währungsfonds
JVA	Justizvollzugsanstalt
kbO	kriminalitätsbelasteten Orten
KI	künstliche Intelligenz
LAGeSo	Landesamt für Gesundheit und Soziales (Berlin)
LfV	Landesamt für Verfassungsschutz
LKA	Landeskriminalamt
LKÄ	Landeskriminalämter
Lopa	Loveparade (Technoparade von 1989–2010)
LPD	Landespolizeidirektion
MAD	Militärischer Abschirmdienst
MEK	Mobiles Einsatzkommando
MES	Mehrzweckeseinsatzstock
MfS	Ministerium für Staatssicherheit (DDR)
MIT	Massachusetts Institute of Technology (USA)
MVStättVO	Musterversammlungsstättenverordnung
NEPAD	New Partnership for Africa's Development (Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung)
NIAS	Nachrichtendienstlichen Informations- und Analysestelle
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSU	Nationalsozialistischer Untergrund
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OEZ	Olympia-Einkaufszentrum (in München)
OK	Organisierte Kriminalität
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PAG	Polizeiaufgabengesetz

---

PDV	Polizeidienstvorschrift
PEGIDA	Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes (Bewegung)
PF	Polizeiführer
PIAS	Polizeilichen Informations- und Analysestelle
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
PMK	Politisch motivierten Kriminalität
POD	Polizeiliche Ordnungsdienste
POG	Polizeiorganisationsgesetz
PPr	Polizeipräsidium (Polizei Berlin)
RADAR-iTE	Regelbasierte Analyse potentiell destruktiver Täter zur Einschätzung des akuten Risikos – islamistischer Terrorismus (Risikobewertungsinstrument des BKA)
SBauVo NRW	Sonderbauverordnung Nordrhein-Westfalen
SEK	Spezialeinsatzkommando (der Länder)
SG	Sicherungsgruppe des BKA
SGMM	St. Galler Management-Modell
SOD	Sicherheits- und Ordnungsdienste
SOKO	Sonderkommission (der Polizei)
StPO	Strafprozessordnung
StVo	Straßenverkehrsordnung
SZ	Sicherheitszone
Tabos	Tatbeobachter oder Tatbeobachtungstrupp
THW	Technische Hilfswerks
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership (Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft)
UA	Unterabschnitte
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UUA	Unterunterabschnitte
VEA	Vereinzelungsanlage
VOD	Veranstaltungsordnungsdienste
WB	World Bank (Weltbank)
WBGU	Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WEGA	Wiener Einsatzgruppe Alarmabteilung (Sondereinheit der österreichischen Polizei)
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
ZIS	Zentrale Informationsstelle Sparteinsätze
ZKA	Zollkriminalamt



*„Derzeit ist die lernende Organisation in aller Munde, und das durchaus mit gutem Grund. Aber sie ist kein Allheilmittel. Die Menschen müssen lernen, aber sie müssen auch ihre reguläre Arbeit effizient erledigen. (Schließlich tragen Pferde nicht umsonst Scheuklappen).“*

Henry Mintzberg et al. 1999, S. 259

*„Die deutsche Sicherheitsarchitektur ist nicht in der Gegenwart angekommen.“*

Thomas Grumke und Rudolf van Hüllen 2016, S. 221

## Zusammenfassung

Am Anfang stand eine Irritation über die förmlich ins Auge springende Discrepanz zwischen offiziellem Selbstverständnis und alltäglicher Realität; oder um es anders auszudrücken: zwischen öffentlicher Fremdwahrnehmung auf die Organisation der Polizei und der offensichtlich zunehmend größeren Schwierigkeit, polizeiinterne Probleme und kritische Vorfälle in einem guten selbst-reflexiven Vermögen auch lösungsorientiert zu überprüfen und zu bearbeiten. Dadurch wird der thematische Raum im Bereich des organisationalen Lernens für die Polizei geöffnet, der interessante Einblicke in die organisationalen Strukturen und individuellen Verhaltensreaktionen erlaubt.

## Schlüsselwörter

Organisationales Lernen · Systemdenken · Achtsames Organisieren · Prozess des Organisierens · NSU 2.0 · Racial Profiling · Polizeigewalt · Institutionelles Abwehrverhalten · Veränderungs- und Wandlungsprozesse · Sicherheit · Resilienz ·

Nachhaltigkeit · Loveparade-Katastrophe in Duisburg · Amoktat in München · G20-Gipfel in Hamburg

München, 22.7.2016 +++ *18-jähriger Deutsch-Iraner hat im Olympia-Einkaufszentrum und einem nahen gelegenen Schnellrestaurant mit einer Pistole mehrere Schüsse abgefeuert, durch die zehn Menschen einschließlich des mutmaßlichen Täters getötet, 16 weitere teils schwerverletzt wurden* +++

Am selben Tag lief die mediale Berichterstattung, wie das bei besonders dramatischen und unübersichtlichen gefährlichen Ereignissen der Fall ist, heiß. In sogenannten Livetickern wurde minutiös über die Vorkommnisse rund um die schrecklichen sich überstürzenden Ereignisse in München berichtet, auch wenn die Nachrichtenlage keine neuen Erkenntnisse lieferte.

Ich erinnere mich noch gut an den Fernsehauftritt des Bundesvorsitzenden der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPolG), Rainer Wendt, der in der Tagesschau folgendes sagte: „Es passiert kein Großeinsatz der Polizei, der nicht später gründlich nachbereitet wird. Manchmal passieren handwerkliche Fehler, da wollen wir immer besser werden. Die Polizei ist eine lernende Organisation und auch wenn ein Einsatz so gut gelaufen ist, wie dieser, sagen wir hinterher, das Bessere ist der Feind des Guten und deshalb wollen wir noch besser werden.“<sup>1</sup> Und in der Tat steht Wendt mit seiner Aussage zu Polizeieinsätzen nicht alleine da. «Wir sind eine lernende Organisation» heißt es unisono aus dem Inneren des Polizeiapparates.<sup>2</sup> Jedoch will das nicht so Recht zu der inneren Verfasstheit, den Vorkommnissen und dem eingespielten Abwehrverhalten darauf passen. Nicht zuletzt deshalb, weil in der jüngeren Vergangenheit die Polizei durch unliebsame Berichte über „NSU 2.0“-Drohschreiben, alltägliches Racial Profiling und Vorwürfen von rechtswidriger polizeilicher Gewaltausübung aufgefallen ist, die darauf hindeuten, dass es dabei nicht bloß um ein paar „schwarze Schafe“ geht. Eine gefestigte Organisationskultur trägt dazu bei, dass über diese unangenehmen Dinge in der Öffentlichkeit eher geschwiegen wird, als ihnen auf den Grund zu gehen. Nicht selten wird diese ambivalente Haltung von den zuständigen Politikern befördert, die polizeiliches Fehlverhalten nicht nur stillschweigend

---

<sup>1</sup> Online unter: <http://www.tagesschau.de/multimedia/video/video-201993.html>. Zugegriffen: 23. Juli 2016.

<sup>2</sup> Dies lässt sich in zahlreichen positiv klingenden Leitbildern und Strategien einiger Landespolizeien nachlesen. Exemplarisch dafür steht die Polizeidirektion Hannover, [https://www.pd-h.polizei-nds.de/wir\\_ueber\\_uns/herzlich-willkommen-323.html](https://www.pd-h.polizei-nds.de/wir_ueber_uns/herzlich-willkommen-323.html). Zugegriffen: 02. Januar 2022.

hinnehmen, sondern fest verwurzelte und nicht zuletzt deshalb problematische Denk- und Verhaltensmuster bisweilen sogar völlig außer Acht lassen.

Im selben Jahr im Sommer las ich auch die Reportage von Åsne Seierstad über die Hintergründe des Massenmordes von Anders Behring Breivik auf der norwegischen Insel Utøya, die zu einem internationalen Bestseller wurde. Gewissermaßen verfestigte sich beim Lesen der Gedanke, ein Buch über die *Polizei als lernende Organisation* zu schreiben. Nicht nur die Polizeidirektion Oslo war nach Seierstad alles andere als vorbereitet auf diese unerwartete Einsatz- und unklare Gefährdungslage: „So gut wie nichts an der Vorgehensweise der Polizei Oslo deutete darauf hin, dass Norwegen gerade einem Terrorakt zum Opfer gefallen war und mit weiteren Angriffen zu rechnen hatte.“ (Seierstad, 2016, S. 301). Die Polizei wirkte durch planloses Verhalten sehr unprofessionell, obwohl das Regierungsviertel im Herzen der Hauptstadt in Schutt und Asche gelegt wurde. Hinzu kam, dass Norwegen zu der Zeit über einen einzigen Polizeihubschrauber verfügte – ein Land mit schätzungsweise rund 150.000 Inseln! Die Vorkommnisse folgten eisern Murphys Gesetz<sup>3</sup>, dass alles, was schiefgehen kann, auch schiefgehen wird. Es gab keine einheitlichen Standardabläufe zur Einberufung von Personal, es wurden Ressourcen, die zur Verfügung standen, nicht genutzt und diverse intraorganisationale Mängel in der kooperativen Zusammenarbeit gemacht.<sup>4</sup>

Diese sehr tragischen Vorkommnisse und die verbreitete Gefühlslage einer Diskrepanz zwischen Selbstverständnis und Fremdwahrnehmung, weckten das Interesse an einem Buch über die *Polizei als lernende Organisation* und erzeugten schon aus sich heraus weitere Fragen: Kann eine Organisation überhaupt lernen und was unterscheidet sie von einer nicht lernenden Organisation? Welche Rolle spielt der im Wesentlichen gut strukturierte aber größtenteils starre Aufbau der Bürokratie mit vorgegebenen linearen Ablauf auf den Lernprozess? Und können polizeiinterne Regeln, formale Verfahrensabläufe, hierarchische

---

<sup>3</sup>Murphys Gesetz (»Murphy's law«) geht auf den US-amerikanischen Ingenieur Edward A. Murphy jr. zurück und ist ein angenommener Grundsatz, wonach alles, was nur möglich ist, schiefgeht (»Anything that can go wrong will go wrong«).

<sup>4</sup>Am 22. Juli 2011 tötete Anders Behring Breivik in Oslo und auf der achtunddreißig Kilometer entfernten Insel Utøya insgesamt 77 Menschen. Wie das geschehen konnte, ist nach dem Autor zwingend auch auf den organisationalen Zustand der Polizei zurückzuführen, der Rückschlüsse über die polizeiliche Einsatzbereitschaft und Handlungsfähigkeit im Ernstfall zulässt. Nämlich wie man auf nicht alltägliche und unerwartete Ereignisse dieser Tragweite reagiert hätte müssen und wie tatsächlich nur reagiert werden konnte. Seierstad, Å. (2016). *Einer von uns. Die Geschichte eines Massenmörders*. Zürich und Berlin: Kein & Aber.

Positionen, Dienstvorschriften und so weiter, gepflegte und oftmals unanfechtbare Denk- und Verhaltensmuster reale komplexe Vorgänge besser erklären und lösen, die eher organisationalem Lernen zugeschrieben werden?

Mein sozialwissenschaftlicher Ansatz in diesem Buch ist folgender: In der interdisziplinären Beschäftigung der Polizei als lernender Organisation geht es immer um menschliches – soziales – Verhalten, die Handlungsmöglichkeiten wie Chancen und Risiken in sich bergen. Menschen stehen im Mittelpunkt des Buches, die Organisationprozesse im Dienst der Sicherheit gestalten. Sie sind es, die an beliebigen Stellen der Organisation der Polizei zum Prozess beitragen können. Und wer könnte einen Veränderungsprozess besser beeinflussen als der Polizist auf der Straße, der im Mittelpunkt der Auseinandersetzung steht? (vgl. Mintzberg et al., 1999, S. 206; vgl. Wilson, 1978).

Ganz im Sinne des organisatorischen Verständnisses nach Karl Weick (1985), befasst sich organisationales Lernen in diesem Buch weniger mit statischen Gebilden (wie Organisationen), sondern vielmehr mit ihren aktiven Organisationsprozessen in den verschiedensten polizeilichen Handlungsfeldern, die einem steten dynamischen Wandel ausgesetzt sind. Wie die Polizei als Organisation in einer schnelllebigen Zeit mit neuen Informationen, Systemgrenzen überschreitenden (Entgrenzung) Gefahren und Risiken, kurzum mit dem Wandel des sicherheitspolitischen Umfelds umgeht, verrät viel über ihr kulturelles Selbstverständnis, ihre gesellschaftliche Rolle und institutionelle Verfasstheit.

Dabei begreife ich in normativer Hinsicht die Polizei als eine Organisation, welche eine lebendige demokratische Gesellschaftsordnung vor Schicksalsschlägen versucht zu bewahren. Ob es ihr gelingt hängt davon ab, in welchem Maße die Polizei als lernende Organisation dafür Sorge trägt, dass die verfassungsgemäße freiheitlich demokratische Grundordnung nicht beschädigt wird. An diese Überlegungen lassen sich die sicherheitsrelevanten Begriffe – Sicherheit, Gefahr und Risiko – anknüpfen, mit denen ein vielschichtiger und komplexer Raum geöffnet ist, der interessante Einblicke unserer individuellen sowie gesellschaftlichen Verhaltensweisen zulässt.

Gewiss ist der Themenkomplex über lernende Organisationen und organisationales Lernen nicht neu und erste Überlegungen dazu lassen sich Jahrzehnte zurückdatieren. Jedoch ist der interdisziplinäre Zugang durch die Linse der Systembetrachtung auf das Anwendungsfeld einer verschlossenen Sicherheitsbehörde wie der Polizei alles andere als gut beleuchtet. Diesen „Blinden Fleck“ auf der organisationssoziologischen Landkarte der Wissenschaften will das Buch aufhellen. Es will sozusagen als »Beobachter zweiter Ordnung« den „Blinden Fleck“ des Beobachters erster Ordnung, wie es der Kybernetiker Heinz von Foerster nannte, aufhellen (von Foerster, 1993, S. 65).

Es ist nicht mein Ziel gewesen, den fortwährenden Aktualisierungsdruck von realitätsfremden Managementkonzepten in der Organisations- und Managementliteratur zu stärken.<sup>5</sup> Angesichts der dynamischen Qualität des polizeilichen Organisierens von Sicherheit, bin ich mir der großen Herausforderung, die das Buch an die machtvolle Institution der Polizei als lernende Organisation stellt, bewusst. Organisationale Transformationsarbeit ist aufwendig und langfristig bzw. vorausschauend angelegt. Soziale Wandlungsprozesse werden auch in der Polizei nicht konfliktfrei ablaufen. Daher wünsche ich den Führungskräften und polizeilichen Praktikern unter den Lesern, dass sie das Buch als reflexive Lernunterstützung auffassen, man könnte auch von Lernprovokation sprechen, woraus neue faszinierende Gedanken und Folgerungen für die praktische Umsetzung resultieren können.

Um den Anspruch auch einzulösen, anwendungsorientierte Theorieansätze aus den unterschiedlichsten Disziplinen heraus mit den vielfältigsten polizeilichen Handlungspraxen zu verknüpfen und damit einen Veränderungsprozess innerhalb der Polizei auch aktiv anzustoßen, ist das Buch in fünf Teile untergliedert:

*Teil I* Hier geht es um grundlegende Fragen organisationalen Lernens. Sind real existierende Organisationen überhaupt lernfähig? Wie muss eine Organisation gestaltet und gedacht werden, dass ihr die Fähigkeit zu lernen zugeschrieben wird? Welche Lernhemmnisse können dabei in der Praxis auftreten und wie sind sie zu überwinden? In der Bewältigung ihrer vielfältigen alltäglichen Aufgabenwahrnehmung lassen sich polizeiliche Einsatzlagen grundsätzlich in drei Arten – einfache, komplizierte und komplexe – unterscheiden, das polizeiliche Handeln erforderlich macht. Dabei steht der polizeitaktische Umgang mit komplexen Problemkonstellationen, übergreifenden Risiken und daraus entstehenden Unsicherheiten im Vordergrund, was es dabei zu beachten gilt und welche Fehler im Umgang mit dynamischen und komplexen Einsatzlagen auftreten können. Dazu wird eine auf polizeiliche Handlungspraxen übertragene Gefahren- und Risikosteuerung vorgestellt. In einem gemeinsamen systemtheoretischen und kybernetischen Bezugsrahmen aus akteurszentrierten und organisationstheoretischen Ansätzen werden drei hybride Schlüsselkonzepte für das Lernen in der Organisation der Polizei vorgestellt, die organisationales Lernen (Argyris & Schön, 1978, 1996), Systemdenken (Senge, 1990) und achtsames Organisieren (Weick & Sutcliffe, 2001) zu zentralen Merkmalen einer lernenden Organisation verknüpfen.

---

<sup>5</sup>Kritische Stimmen weisen etwa darauf hin, dass Konzepte wie das der „Lernenden Organisation“ und ihr wandlungsorientiertes Management oftmals weder in tragfähige Handlungskonzepte noch zum Erfolg der geplanten Veränderungsmaßnahmen führten (Kühl, 2015).

*Teil II* Dieses Kapitel führt ein in die gesetzlichen Grundlagen sowie einheitlichen Regelungen für polizeiliche Handlungskontexte, die sich in Polizeidienstvorschriften (PDV) und Leitfäden (LF) ausdrücken. Weiter gibt es eine kurze Einführung in die organisationalen Strukturen, Abläufe und Funktionen in der Organisation der Polizei. Dabei wird u. a. unterschieden zwischen Allgemeiner Aufbauorganisation (AAO) und Besonderer Aufbauorganisation (BAO) sowie Einsatz- und Führungsstäben.

*Teil III* Zirkuläre (analoge wie digitale) Kommunikationsprozesse als herausgehobene Aspekte der Polizeiarbeit und Organisationskultur, die weit über eine sprachliche Verständigung hinaus gehen, sind zentraler Bestandteil dieses Kapitels. Im reflexiven Vermögen darüber besteht die Chance, über die Folgen des eigenen polizeilichen Handelns nachzudenken. Ob während polizeilichen Routinetätigkeiten oder besonderen Einsatzlagen, der kommunikative Aspekt ist der zentrale Dreh- und Angelpunkt für ein erfolgreiches Einsatzhandeln. Gelingt Kommunikation, kann sie Vertrauen in die Führung sowie im polizeitaktischen Vorgehen transportieren. Eine gestörte Kommunikation kann hingegen gegenseitige Schulzuweisungen, eskalierende Konfrontationen und gewalttätige Auseinandersetzungen hervorbringen.

In dem Maße wie es der Polizei gelingt, mit externen Stakeholdern, des polizeilichen Gegenübers, sich situationsgerecht zu verständigen, ist folglich ein dominierender Einflussfaktor für die erfolgreiche Bewältigung von Einsatzsituationen. So kann eine intensive Kommunikation in Beteiligungsverfahren mit den von polizeilichen Maßnahmen betroffenen Bürgern das Verständnis für notwendige polizeiliche Planungs- und Entscheidungsprozesse für den Einsatz erhöhen (Küppers, 2020).

*Teil IV* Dieses Praxiskapitel beschreibt das operative Handeln anhand von drei polizeilichen Einsatzlagen: Loveparade in Duisburg 2010, Amoktat in München 2016 und G20-Gipfel in Hamburg 2017. Das lageangepasste polizeitaktische Vorgehen wird im Vorfeld (Planung) und während der Einsatzlage (Handlungen und Ereignisse) in einen systemischen Zusammenhang gebracht und exemplarisch analysiert.

*Teil V* Im letzten Teil werden retrospektiv und mithilfe der theoretischen Grundlagen mögliche Lehren aus den praktischen Fallbeispielen gezogen (Lessons learned). Was ist aus polizeitaktischer Sicht gut verlaufen, was fehlerhaft aber verbesserungsfähig und was ist schlecht gelaufen und muss geändert werden? Eine lernende und zuverlässig agierende Organisation der Polizei bemüht sich

laufend um Perfektion im Einsatzgeschehen, passt sich an geschehene Veränderungen im Lagegeschehen polizeitaktisch an und weiß, dass zu keinem Zeitpunkt die Sicherheit als soziale Fiktion (Luhmann, 1991; Gebauer, 2017, S. 84 f.) zu erreichen ist.

Vor diesem Hintergrund wird das grundlegende Verhältnis von *Sicherheit*, *Resilienz* und *Nachhaltigkeit* in einem „Modell der nachhaltigen Sicherheit“ zusammengefügt und beschrieben. Vier konstitutive Kriterien – Offenheit, Komplexitätsverständnis, Kommunikation und Partizipation und Ganzheitlichkeit – zur Verwirklichung der Polizei als lernende Organisation runden das Kapitel ab. Das Resümee fasst die 10 Kapitel nochmals in fünf Hauptanliegen zusammen. Ein Ausblick schaut in die sicherheitsrelevante Zukunft der Polizei als lernende Organisation und was es auf diesem Wege noch zu beachten gilt.

Leipzig, im Frühjahr 2021

Jan-Philipp Küppers

---

## Literatur

- Argyris, C., & Schön, D. A. (1996). *Organizational learning II. Theory, method, and practice*. E. H. Schein & R. Beckhard, (Hrsg.), Addison-Wesley.
- Argyris, C., & Schön, D. A. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Addison-Wesley.
- Gebauer, A. (2017). *Kollektive Achtsamkeit organisieren. Strategien und Werkzeuge für eine proaktive Risikokultur*. Schäffer-Poeschel.
- Grumke, G., & van Hüllen, R. (2016). *Der Verfassungsschutz. Grundlagen. Gegenwart. Perspektiven?* Barbara Budrich.
- Kühl, S. (2015). *Das Regenmacher-Phänomen. Widersprüche im Konzept der lernenden Organisation* (2. Aufl.). Campus.
- Küppers, J.-P. (2020). Bürgerbeteiligung im Fokus der Polizei. Akzeptanz und Bürgerbeteiligung in polizeilichen Planungs- und Entscheidungsprozessen. Möglichkeiten und Grenzen eines schwierigen Verhältnisses. *Die Polizei, 4/111*, S. 133–141.
- Luhmann, N. (1991). *Soziologie des Risikos*. De Gruyter.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (1999). *Strategy Safari. Eine Reise durch die Wildnis des strategischen Managements*. Ueberreuter.
- Seierstad, Å. (2016). *Einer von uns. Die Geschichte eines Massenmörders*. Kein & Aber.
- Senge, P. (1990). *The fifth discipline. The art & practice of the learning organization*. Doubleday/Currency.
- von Foerster, H. (1993). *Kybernetik*. Merve.
- Weick, K. E. (1985). *Der Prozeß des Organisierens*. Suhrkamp.
- Weick, K. E., & Sutcliffe, K. M. (2001). *Managing the unexpected. Assuring high performance in an age of complexity*. Wiley.
- Wilson, J. Q. (1978). *Varieties of police behavior: The management of law and order in eight communities*. Harvard University Press.

---

**Teil I**  
**Grundlagen der lernenden Organisation**



# Was ist eine lernende Organisation

# 2

## Zusammenfassung

Was ist eine lernende Organisation? Um diese Frage zu beantworten, ist es zweckdienlich, sich zunächst mit der Frage zu beschäftigen, was eine Organisation ist. Wir sind tagtäglich von Organisationen umgeben, die in unserer postmodernen Welt eine immer wichtigere Rolle zu spielen scheinen, und doch bleiben sie uns oftmals nur schemenhaft in Erinnerung. Organisationen nehmen in einer zunehmend komplexer werdenden Welt eine unterstützende Funktion ein. Mit ihrer Hilfe erreichen wir Dinge effizienter und effektiver, die wir ohne Organisation nie oder deutlich schwerer erreichen würden. Warum die Polizei als Organisation existiert, lässt sich vor dem Hintergrund des staatlichen Auftrags ablesen, zuverlässig die Innere Sicherheit und Ordnung des Landes zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang werden auch Netzwerkorganisationen betrieben, in denen mehrere unterschiedliche Institutionen in sog. Kooperations- und Kommunikationsplattformen zu einem bestimmten Zweck miteinander kooperieren.

Ob dies gelingt und die Polizei eine lernende Organisation ist, hängt von den Menschen ab, die in ihr arbeiten. Organisationale Rahmenbedingungen, wie gewachsene Strukturen und ihren routinierten Arbeitsabläufen werden nicht unabhängig von den individuellen Denk-, Lern- und Entscheidungsprozessen verstanden. Sie bedingen sich vielmehr wechselseitig und können dabei Nutzen entfalten und das Lernen fördern. Sie können auch im Gegenteil das Lernen so beeinflussen, dass individuelles und organisationales Lernen blockiert bzw. behindert wird. Das Verständnis des Begriffs organisationales Lernen ist demnach nur über seine Abgrenzung zu individuellen Lernprozessen zu verstehen, die als Vorbedingung für organisationales Lernen anzusehen sind. Lernen ist keine Gewähr dafür, dass auch die Organisation

etwas lernt, – aber ohne die Offenheit des individuellen Lernens gibt es auch keine lernende Organisation.

### Schlüsselwörter

Lernende Organisation · Organisationales Lernen · Lernhemmnisse · Bürokratische Organisationsprinzipien · Kooperations- und Kommunikationsplattformen · Organisatorischer Wandel

## 2.1 Was ist eine Organisation

Die Polizei ist eine lernende Organisation, zumindest verspricht das die offizielle Darstellung. Zur Vereidigung junger Polizeianwärter heißt es: „Als lernende Organisation ist es unser Anspruch, im Rahmen einer professionellen Fehlerkultur interne Abläufe und Regelungen ständig einer strengen Prüfung zu unterziehen.“<sup>1</sup> Doch kann eine von klarem hierarchischen Strukturaufbau und bürokratisch-funktionaler Arbeitsteilung geprägte Organisation der Polizei diese Darstellung glaubhaft vertreten? Um diese Frage zu beantworten, muss zunächst geklärt werden, was unter einer Organisation zu verstehen ist.

Die meisten von uns können sich etwas unter einer *Organisation* vorstellen. Wir werden tagtäglich – bewusst oder unbewusst – mit der Tätigkeit des Organisierens konfrontiert oder sind als Teil in eine größere Organisation eingebunden. Bei der Arbeit, in der Familie oder in der Freizeit. Einige von uns haben vielleicht sogar das Talent zum Organisieren, wiederum andere nicht. Die meisten haben ihre ersten intensiveren Erfahrungen mit einer Organisation vermutlich im Kindergarten und der Schule gemacht. Einige sehen sich vielleicht auch schon Zwängen einer Organisation ausgesetzt, beispielsweise wenn man Ärger mit der Polizei<sup>2</sup> hat oder früher nicht zur Schule gehen wollte. Auch haben sie in der medialen Berichterstattung von einer terroristischen Organisation gehört und der von ihr ausgehenden Gefahr von Anschlägen in Deutschland und Europa. In anderer Hinsicht zeigen Organisationen ihr hässliches Antlitz, wenn sie als Machtinstrument

<sup>1</sup>Bayerisches Staatsministerium des Innern. Rede des Bayerischen Staatsministers des Innern, Joachim Herrmann, anlässlich des Festaktes zur Vereidigung von Widerrufsbeamten der Bayerischen Bereitschaftspolizei am 27.07.2013 in Nürnberg.

<sup>2</sup>Der Einfachheit halber wird im Buch zumeist nur in der Singularform von „der Polizei“ gesprochen. Wenn davon gesprochen wird, sind damit die Bundespolizei sowie die Polizeien der Länder gleichermaßen gemeint.

verstanden werden, Arbeitskräfte benutzt und ausgenutzt werden oder riesige multinationale Konzerne die Weltwirtschaft lenken und ausschließlich auf ihren betriebswirtschaftlichen Vorteil bedacht handeln (Vitali et al. 2011; Morgan, 2006, S. 401 ff.)<sup>3</sup>. Wir sehen, dass Organisationen oft ungeheuerlich schädliche Auswirkungen haben können, auch wenn diese als unbeabsichtigte Folgeerscheinung einer ansonsten rationalen Strategie auftreten und eine unmittelbare Bedeutung für unseren Lebenszusammenhang besitzen. Auch haben wir uns wahrscheinlich schon mehrmals über eine schlechte Organisation geärgert, sei es in der Warteschlange der Postfiliale oder in der Telefonschleife zu Hause, nur um zu erfahren, dass wir an anderer Stelle hätten warten sollen.<sup>4</sup> Kurzum wird unser gesamtes Leben im hohen Maße von Organisationen und der Tätigkeit des Organisierens bestimmt, dass sogar von einer „Gesellschaft von Organisationen“ (Perrow, 1989) gesprochen wird.

Wir haben vermutlich eine sehr unbekümmerte Einstellung zur Organisation, weil sie schlecht sichtbar (intangibel) ist. Gleichwohl viele in eine Welt hineingeboren wurden, in der Organisationen existieren, setzen wir sie einfach voraus, ohne sie je wirklich angefasst zu haben (vgl. Jones & Bouncken, 2008, S. 27). Zwar sehen wir die mitunter chaotisch erscheinenden Abläufe bei schweren Verkehrsunfällen und die Einsatzkräfte (Feuerwehr, Rettungsdienst, Notärzte und Polizei), die im Wettlauf mit der Zeit Leben retten, doch nach welchen eintrainierten und handlungsleitenden Ablaufplänen dies alles erfolgt, bleibt uns oft verborgen. Natürlich gibt es auch Einsätze, die nicht planbar sind, geschweige denn es Ablaufpläne gibt, an denen sich die Einsatzkräfte orientieren können. Manche Einsätze sind so unvorstellbar tragisch, dass alle zur Hilfe gerufenen Einsatzorganisationen und weitere Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) improvisieren müssen und sich dabei auf ihr jeweiliges Erfahrungswissen stützen (Abb. 2.1).

Für viele Menschen ist eine Organisation, die sie umgibt, wie eine *Black-Box* (Abb. 2.2). Durch die Eingänge fließt ein Strom von Daten, Personen, Wissen und Sachen, die in der Organisation etwas verändern. An den Ausgängen werden die Ergebnisse der Veränderungen sichtbar. Was nun exakt diese sichtbaren Ergebnisse verursacht haben, bleibt Außenstehenden vielfach verborgen. Entsprechen

---

<sup>3</sup>Zumindest belegen dies Terabyte von geheimen Daten, die in zahlreichen investigativen Recherchen – Panama Papers, Bahamas Leaks, Paradise-Papers – dubiose Geschäftspraktiken von weltweit agierenden Konzernen aufdecken. Dabei handeln sie zwar nicht immer illegal, jedoch moralisch höchst fragwürdig.

<sup>4</sup>Vielleicht wird man beim Dilemma der bürokratischen Organisation unweigerlich an den Aphorismus von Kurt Tucholsky (1973, S. 72) denken: „Vor einem Schalter stehen: das ist das deutsche Schicksal. Hinter dem Schalter sitzen: das ist das deutsche Ideal.“



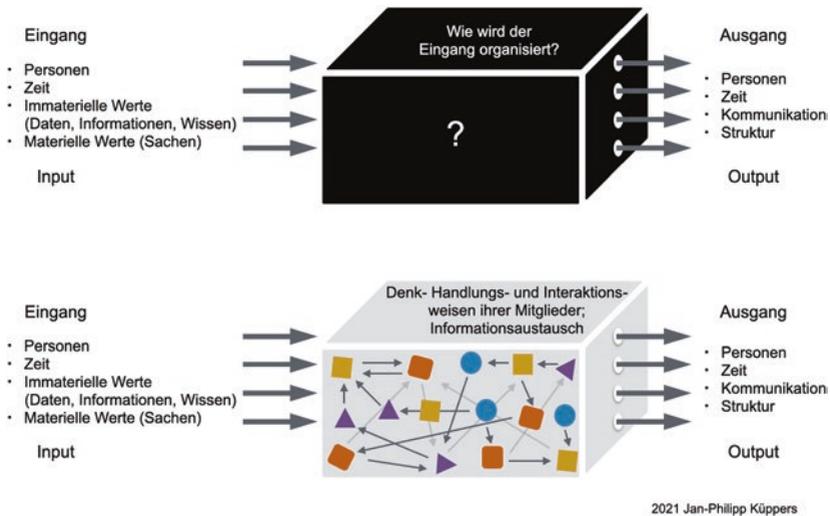
**Abb. 2.1** Begriffliche Abgrenzung EO, BOS und BO (n. Kern, 2020, S. 17). Eigene Darstellung

die Ergebnisse des Organisationsprozesses unseren eigenen Vorstellungen, sind wir zufrieden; entsprechen sie nicht unseren Vorstellungen, suchen wir selten nach den Ursachen. Aus Sicht des externen Stakeholders können wir uns einfach von der Organisation abwenden, mit der wir unzufrieden sind. Diese Reaktion ist einfach und nachvollziehbar. Aus der internen Sicht geben wir uns oft mit Reparaturmaßnahmen zur Problemlösung zufrieden, weil sie auf den ersten Blick zumeist kostengünstiger sind und schnelle vorzeigbare Resultate erwarten lassen. Diese entsprechen jedoch in einer komplexen Umwelt nur selten den realen Gegebenheiten, zumal Organisationen als lebende Systeme bezeichnet werden können, in denen die verschiedensten Menschen nach formalen Systemen, Regeln und Vorschriften agieren (vgl. Gebauer, 2017, S. 37).

Im Gegensatz zu dem Black-Box-Modell zeigt das White-Box-Modell in Abb. 2.2 die Strukturen und Beziehungen des dargestellten Systems.

Ein gängiges Verständnis unterscheidet zwischen institutionellen, instrumentalen/ funktionalen und prozessualen Organisationsbegriff:

1. Ein *institutionelles* Verständnis von Organisation versucht Strukturen und Prozesse von Organisationen zu verbessern. Die arbeitsteilige Institution selbst – z. B. Krankenhäuser, Polizeidienststellen oder Unternehmen – wird dabei untersucht, wobei die Einflüsse von außen mit betrachtet werden.



**Abb. 2.2** Black-Box-Modell und White-Box-Modell einer Organisation mit Hervorhebung von Kommunikation. Eigene Darstellung

- Dabei kennzeichnen drei zentrale Merkmale das institutionelle Organisationsverständnis: spezifische Zweckausrichtung, geregelte Arbeitsteilung und beständige Grenzen (March und Simon, 1958, S. 1 ff.; Mayntz, 1963).
2. Der *instrumentale* und *funktionale* Organisationsbegriff nimmt den Blickwinkel des Gestalters ein. Seine organisatorischen Gestaltungsmaßnahmen haben zum Ziel Arbeitsprozesse im Sinne der Unternehmensführung zu rationalisieren. Dabei stehen verlässliche Ordnung und vorhersehbare Stabilität im Vordergrund. Dies gilt für die Gliederung der Einheiten des hierarchischen Gerüsts nach Aufgaben (Aufbauorganisation) sowie die innerhalb dieses Rahmens ablaufenden Arbeits- und Informationsprozesse (Ablauforganisation). Wie können wir Strukturen und Prozesse so gestalten, dass beispielsweise der Lagerist zeitsparender durch das Lager geführt wird?
  3. Das *prozessuale* Verständnis betrachtet Organisationen auch als einen Prozess des Organisierens, durch den „fortlaufende unabhängige Handlungen zu vernünftigen Folgen“ zusammengefügt werden, „sodass vernünftige Ergebnisse erzielt werden“ (Weick, 1995, S. 11). Dies passiert unabhängig davon, auf welcher Führungsebene sie anfallen.

Die Fachliteratur über Organisationsforschung, die durch Disziplinen wie der Betriebswirtschaftslehre, Politikwissenschaft, Soziologie und Psychologie geprägt wurde, ist umfangreich. Einen repräsentativen Überblick über die zahlreichen auch disziplinübergreifenden „Schlüsselwerke“ der Organisationsforschung bietet Kühl (2015). Als Gründungsväter der Organisationsforschung gelten Taylor (1911) und Weber (1922). Für die Organisationssoziologie geben einen Überblick u. a. Preisendörfer, 2016; Apelt und Wilkesmann, 2015; Kühl, 2011, Endruweit, 2004 und für die „betriebswirtschaftliche Organisationslehre“ u. a. Schreyögg und Geiger (2016), Vahs (2015), Picot et al. (2015), Jones und Bouncken (2008) und Staehle et al. (1999). Die Arbeits- und Organisationspsychologie ist umfassend u. a. in Nerdinger et al. (2014) und von Rosenstiel et al. (2005) dargelegt. Dabei reichen die unterschiedlichen Zugänge zu Theorien und Ansätzen vom Taylorismus (u. a. Taylor, 1911) über die Bürokratietheorie (u. a. Weber, 1922) bis hin zur Systemtheorie (u. a. Luhmann, 2000; Parsons, 1959). Eine Vielzahl von unterschiedlichsten Wissenschaftsdisziplinen eröffnet theoretische Anschlüsse und Weiterentwicklungen von Entscheidungsprozessen für Organisationstypen bzw. den verschiedensten Feldern des Organisierens.

#### **Exkurs: Max Webers bürokratische Organisationsprinzipien (1922)**

Neben den „Principles of Scientific Management“ von Frederick W. Taylor (1911), dem umfassenden Organisationsansatz „Administration industrielle et générale, prévoyance, organisation, commandement, coordination, contrôle“ von Henry Fayol (1916), gehört der sogenannte Bürokratie<sup>5</sup>-Ansatz Max Webers zu den Wegbereitern der heutigen Organisations- und Managementforschung. Webers Ziel war hingegen nicht das Erklären oder Verstehen von Organisationsprozessen, sondern deren praktische Überprüfung und Verbesserung. Weber stellte bereits 1922 sechs Prinzipien bürokratischer Strukturen auf, wie bürokratische Hierarchien gestaltet sein sollten, damit Entscheidungsfindungsprozesse und Kontrolle über Ressourcen effektiv gegliedert werden kann, um letztlich die Organisation effektiver zu machen (Jones & Bouncken 2008, S. 323 ff.; vgl. Perrow 1979):

---

<sup>5</sup>Als Bürokratie wird hier eine Form der organisatorischen Struktur verstanden, in der Menschen nach vorgeschriebenen Regeln standardisierte Handlungsweisen ausüben.

*Basiskomponenten der bürokratischen Struktur*

1. Prinzip: Bürokratien beruhen auf Ideen rational-juristischer Weisungsbefugnissen und Autoritäten. Weber wollte Weisungsbefugnisse von rationalen Überlegungen ableiten. Personen sind aufgrund ihrer Fähigkeiten und mit ihrer organisationalen Aufgabe verbundenen Verantwortlichkeiten eingesetzt; nicht wegen sonstiger persönlicher Qualitäten wie sozialer Status, Charisma oder materieller Wohlstand. Damit eine Bürokratie effektiv arbeiten kann, ist es wichtig, dass der Unterschied zwischen der Position und der Person deutlich ist. Mitarbeiter sind lediglich auf bestimmten Positionen eingesetzt – und besitzen diese nicht! Wir gehorchen einem Polizisten nicht deshalb, weil er eine Uniform mit Waffe trägt, sondern weil er qua seines Amtes mit gewissen Machtansprüchen und Rechten ausgestattet ist, die zu Gehorsam zwingen.
2. Prinzip: Organisationale Stellen und Rollen gründen sich auf Fähigkeiten, Fertigkeiten und Fachkompetenzen. Dieses eigentlich selbstverständliche Prinzip soll zum Wohl der Organisation, zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz und nicht zum persönlichen Vorteil eingesetzt werden.

*Kontrolle in bürokratische Strukturen*

3. Prinzip: Die Basis organisationaler Effektivität ist ein klares Verständnis für Verantwortungsübernahme und Entscheidungsbefugnisse. Diese gründen sich auf einer klaren Gestaltung der vertikalen Autorität (hierarchische Entscheidungsfindung) und horizontalen Autorität (aufgabendifferenzierte Verantwortung). Eine konsistente Differenzierung kann dabei helfen, Konflikte und Unklarheiten zu reduzieren. Das Militär – als Organisation großer Menschenmengen – gilt als einer der Ursprünge der modernen Hierarchie und ist ein Beispiel dafür, dass in einer funktionierenden Befehlskette ständig mit bewaffneten Einheiten verhandelt

- werden muss, um die Entwicklung von Verantwortungsstreitigkeiten zu verhindern.
4. Prinzip: Stellenhierarchie: Jede untergeordnete Stelle besitzt eine übergeordnete Stelle. Konflikte auf untergeordneten Hierarchieebenen können übergeordnete Hierarchieebenen zur Konfliktlösung heranziehen (der Dienstweg). Auch sind Meinungs- bzw. Entscheidungsdifferenzen zwischen über- und untergeordneten Hierarchieebenen dabei zu berücksichtigen. Beispiele hierfür sind das deutsche und amerikanische Rechtssystem, indem man das Recht zum Einspruch bei höheren organisationalen Ebenen hat.
5. Prinzip: Regeln und Normen gestalten und kontrollieren das Verhalten der Stelleninhaber und die Wechselwirkung zwischen Stellen auf vorherbestimmte Weise. Die Handlungslinien aus Regeln bzw. Arbeitsanweisungen sind festgeschriebene Abläufe zur Erreichung eines Ziels. Sie verdeutlichen die Erwartungshaltung gegenüber anderen und beugen Missverständnissen vor.

#### *Ergänzung in bürokratische Strukturen*

6. Prinzip: Regeln, Entscheidungen und weitere administrative Bestimmungen sollen schriftlich festgehalten werden. Sie sind eine Art organisatorisches „Gedächtnis“ einer Behörde oder Unternehmung und werden zu einem offiziellen Leitfaden, nach dem die Kontinuität im Ablauf gewährleistet wird. Nach Fortgang von Mitarbeitern können so Brüche im Arbeitsablauf vermieden bzw. Verantwortung für Entscheidungen geprüft und überprüft werden.

Jede Organisation besitzt Elemente der Bürokratie, die Vorteile und Nachteile hat. Einer der grundlegenden Vorzüge ist die klare Übersicht und Kontrolle der Arbeitsabläufe durch die lineare mechanische Ordnung vertikaler Weisungsbefugnisse und horizontaler Aufgabenbeziehungen. Sie ist in ihrer Struktur weitgehend stabil, sodass die Mitarbeiter in einem sicheren organisatorischen Rahmen Aufgaben bearbeiten, mit denen sie die eigene spezifische Kompetenz stärken. Aufgabenfelder sind klar

voneinander getrennt, sodass Überschneidungen und Kompetenzkonflikte selten vorkommen.

Was sind die negativen Folgen von bürokratischen Strukturen? Wenn die von Weber vorgeschlagenen Prinzipien der Kontrolle in bürokratischen hierarchischen Strukturen mit der Zeit inkonsequent befolgt oder unterlassen werden, wird die Organisation zu groß und unflexibel, die Arbeits- und Entscheidungsprozess zu ineffektiv und ineffizient. Die Organisation stagniert und die Kosten bzw. Folgekosten der Bürokratie steigen.

Auch kann sich ein „blindes Vertrauen“ der Autorität von Handlungsweisungen und Regeln entwickeln, die negative Folgen für die Flexibilität einer Organisation haben kann. Die Tendenz des Prozesses der Rationalisierung in hierarchisch organisierten Bürokratien kann aus sozialpsychologischer Sicht jedoch auch die Fähigkeit zum Widerspruch verhindern (auch bei unmenschlichen Handlungen) (u. a. Gruen, 2014; Bauman, 1989; Fromm, 1985; Arendt, 1986, 1963; Milgram, 1975, 1971, 1963).

---

## 2.2 Wieso existieren Organisationen

„Organisationen und deren Management spielen in der postmodernen Welt eine immer wichtigere Rolle, um den wachsenden Bedarf und Anspruch an Steuerungs- und Regulierungsfähigkeit sowie Effektivität und Effizienz gerecht zu werden.“ (Renn et al., 2007, S. 71). Organisationen werden in einer Welt, die in zunehmendem Maße komplex ist als vorwiegend unterstützend dargestellt, mit ihrer Hilfe wir Dinge erreichen, die wir ohne Organisation nie oder deutlich schwerer erreichen würden. „Jede Organisation hat eine Bestimmung: Einen tieferen Zweck, der den Grund ihrer Existenz zum Ausdruck bringt“ (Senge et al., 1999, S. 344). Beispielsweise liefert uns der staatliche Auftrag der Polizei bereits einen Hinweis auf diesen tieferen Zweck der Polizeiorganisation. Sie ist an den gesellschaftlichen Zweck gebunden, zuverlässig die Innere Sicherheit und Ordnung des Landes zu gewährleisten (vgl. Stierle et al., 2017, S. 359). Die Organisation der Polizei existiert gewissermaßen als Mittel zum Zweck, die jedoch nicht zum Selbstzweck werden darf und sich von seinem eigentlichen Ziel, für Innere Sicherheit und Ordnung zu sorgen, löst. „Organisationsstrukturen geben uns also eine gewisse Zuverlässigkeit und Klarheit. „Der unbestreitbare Erfolg von Organisationen liege darin, dort Rationalität einzuführen, wo zuvor Ungewissheit herrschte. Organisation macht Probleme lösbar.