

Rafael Behr

Polizeikultur

Rafael Behr

Polizeikultur

Routinen – Rituale –
Reflexionen.
Bausteine zu einer Theorie
der Praxis der Polizei



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

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

1. Auflage Dezember 2006

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2006

Lektorat: Frank Engelhardt

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-14584-6

Für Sandra, ohne die ich das Buch nicht hätte schreiben können

Inhalt

Einleitung	11
1 Kultur und Polizei – Begegnungen am Rande	17
1.1 Polizeiforschung und Polizeikulturforschung	17
1.2 Der Begriffshorizont von Polizeikultur	19
1.2.1 Polizeiinternes Verständnis	19
1.2.2 Organisationskultur und Organisationsentwicklung	21
1.2.3 Polizeiethik und Polizeikultur	23
1.3 Stationen auf dem Weg zur gegenwärtigen Polizeikultur	26
1.4 Leitbilder als Ausdruck einer modernen Polizei	36
1.5 Cop Culture als Kultur der Bewahrung	39
1.6 Der „Schutzmann“ als Prototyp des reflektierten Praktikers	42
1.7 Polizeikultur neu definieren.....	47
2 Routinen – Struktur- und Normenambivalenz der Polizei	51
2.1 Die Entwicklung des staatlichen Gewaltmonopols	51
2.2 Neue Akteure und neue Zuständigkeiten	54
2.2.1 Internationale Ebene	54
2.2.2 Nationale Ebene.....	57
2.2.3 Lokale Ebene	59
2.2.4 Transformation – Substitution – Kommerzialisierung	60
2.2.4.1 Kommunale Ordnungsämter: „Mit Sicherheit für Sie da!“	61
2.2.4.2 Laisierung und Deprofessionalisierung	63
2.2.4.3 Kommerzielle Sicherheit: Konkurrenten oder Vigilanten?	66
2.2.4.4 Profilwechsel auf lokaler Ebene	67
2.3 Veränderungen im polizeilichen Selbstverständnis.....	68
2.3.1 Ambivalenzen: Smart-policing vs. Zero-tolerance.....	69
2.3.2 Verlust traditioneller Rollen	71
2.4 Zur Strukturlogik polizeilicher Übergriffe	73
2.4.1 Recht und Gerechtigkeit – Konformität und Abweichung.....	73

2.4.2	Prekäre Loyalität: Umgang mit „Widerstandsbeamten“	75
2.4.3	Basale Sicherung: die Bedeutung des sozialen Nahraums	76
2.4.4	Von der polizeilichen Maßnahme zum Übergriff	79
2.4.5	Hintergrund I: Normendemonstration	85
2.4.6	Hintergrund II: Prestige- und Hierarchiekonflikte.....	86
2.4.7	Übergriffsfördernde Strukturmerkmale	88
2.4.8	Übergriffsvermeidende Strukturmerkmale.....	89
2.4.9	Anmerkungen zum „Korpsgeist“ der Polizei	91
2.4.10	„Breaking the Code of Silence“ – Polizeibeamte und Justiz.....	95
3	Rituale – Kulturerfahrungen im Organisationsalltag	101
3.1	Generationsverhältnisse: Jugendliche werden zu Polizisten	102
3.2	Geschlechterverhältnisse: Frauen und Männer in der Polizei ..	105
3.2.1	Geschlechterkonstruktionen und die Arbeit der Polizei.....	108
3.2.2	Gerechtigkeit vs. Fürsorge in der Genderdebatte	109
3.2.3	Gerechtigkeit plus Fürsorge als neue Policing-Strategie.....	111
3.2.4	Repressive Fürsorge: Jugend als Adressat der Polizei	114
3.3	Ethnizität: Migranten in der Polizei.....	121
3.3.1	Definition: Migrant und Migrationshintergrund	122
3.3.2	Integration von Migranten in den öffentlichen Dienst	124
3.3.3	Affirmative Action vs. formale Gleichbehandlung	127
3.3.4	Zweifelhafte Loyalität und Exotik wider Willen.....	130
3.4	Funktionale Subkulturen.....	134
4	Reflexionen – Nachdenken über die Polizei	149
4.1	Institutionelle vs. individuelle Konfliktarbeit.....	149
4.2	Reflexivität in Organisationen.....	152
4.2.1	Bürokratische Organisationen im permanenten Übergang	153
4.2.2	Polizei auf dem Weg zur Profession?.....	154
4.2.3	Organisationskultur und Reflexivität	158
4.3	Reflexions-Inseln: Supervision in der Polizei	160
4.3.1	Ursprünge der Supervision	161
4.3.2	Bezugssysteme von Supervision und Polizei	163
4.3.3	Wer und wem nutzt Supervision?.....	166
4.3.4	Inhalte und Grenzen von Supervision	167
4.4	Supervision – Reflexion – Organisationsentwicklung	171
4.5	Dominanz vs. Elastizität: Modelle von Organisationskultur....	174

4.5.1	Diversity-Management für die Polizei?.....	175
4.5.2	Gleichbehandlung vs. Diversität in der Polizei	179
4.6	Bestimmungsgrößen einer <i>neuen</i> Polizeikultur	181
4.6.1	Neue und alte Tugenden der Polizei.....	182
4.6.2	Polizeikultur der Zukunft: Institutioneller Patriotismus.....	185
4.6.3	Neubestimmung des Patriotismusbegriffs.....	186
4.6.4	Leitsätze einer neuen Polizeikultur.....	188
4.7	Bausteine einer Theorie der Praxis der Polizei.....	191
5	Literaturverzeichnis	195

Einleitung

In meiner bisherigen Beschäftigung mit der Kultur der Polizei stand lange Zeit die Differenz zwischen Polizeikultur und Polizistenkultur im Vordergrund. Ich habe das mit der Absicht und dem Plädoyer verbunden, die beiden Ebenen miteinander in Beziehung zu setzen. Beide sollten zu kommunizieren sein, damit sie in die Auseinandersetzung um Organisationskultur der Polizei einfließen und nicht eine Ebene zugunsten der anderen verdrängt werden müsse.

Nach dem Erscheinen von „Cop Culture“ habe ich viele Anregungen bekommen, die eine Fortschreibung dieses Themas möglich, aber auch nötig gemacht haben. Es sind mehrere Aufsätze entstanden, die diesem Band das Gerüst geben. In ihnen wurden Anschlussfragen entwickelt und weitergeführt.

Sie betreffen die Steuerungseffekte und die Auswirkungen auf die Organisationsentwicklung: Wie entwickelt sich *Polizeikultur* angesichts zunehmender Internationalisierung von Polizeiarbeit? Wohin entwickelt sich die Organisation? Wird sie militärischer oder ziviler? Wie verändert sich die berufliche Identität von Polizisten im Prozess fortschreitender Individualisierung? Wie wirken sich die zunehmenden Auslandseinsätze unter UN-Mandat auf die Polizeikultur aus? Welche „Kultur“ der Polizei hilft den Beamten, ihren Dienst jeden Tag wieder gern und gut zu machen?

Mit dem vorliegenden Band sollen Antworten ermöglicht und gleichzeitig meine eigene Forderung eingelöst werden: die *Integration von Polizei- und Polizistenkultur* und damit eine Beschreibung der Vielfalt in der Polizei und des Polizierens.

Dazu ist es notwendig, den Begriff *Polizeikultur* neu auszugestalten. Dessen Komplexität zu veranschaulichen, ist Anliegen dieses Buches. Es sollte möglich sein, über die Vielfalt der sinnstiftenden Elemente in der Organisation des Gewaltmonopols zu diskutieren, ohne sich sofort für eine Seite entscheiden zu müssen.

Dieses Buch ist als „wissenschaftliches Lesebuch“ konzipiert. Es liegt ihm keine abgeschlossene, eigene Untersuchung zugrunde, sondern die Summe meiner bisherigen Erfahrungen und Beobachtungen bei der Polizei und im Umgang mit Polizisten und Polizistinnen. Es sind darin einige Vorträge eingegangen und meine Erfahrungen in zahlreichen Supervisionsprozessen und Fortbildungsveranstaltungen mit Polizeiangehörigen. Im Moment erlebe ich die deutsche Polizei

wieder neu und damit sind neue Themen verbunden: Modernisierung und Tradition, Migrant*innen, Bedingungen und Grenzen von Kohäsion.

Sie fügen sich zu den früheren Themen (Geschlecht, Jugend, Kultur) hinzu. Insofern ist der Band inhaltlich nicht versiegelt.

Von den vier inhaltlichen Kapiteln behandelt das erste den inneren Zusammenhang von Kultur und Polizei. Es werden darin verschiedene Perspektiven des Polizeikulturbegriffs dargestellt und auch der definitorische Rahmen, den ich für die Neufassung des Polizeikulturbegriffs vorschlage. Gewalt ist auch heute noch nicht der Betriebsunfall, sondern der Dreh- und Angelpunkt und auch der Prüfstein von Polizeikultur. Polizeiliches Gewalthandeln tritt insgesamt weniger martialisch und weniger oft auf, und es wird zunehmend ergänzt von vielen anderen Tätigkeiten, in denen auch Kommunikations-, Dienstleistungs-, Klärungs-, Mediations- und notarielle Aspekte eine wichtige Rolle spielen. Damit gibt es auch für Kultur und Reflexion einen Ort – aber eben keinen zentralen. Deshalb spreche ich von „Begegnungen am Rande“ und deshalb spreche ich mich dafür aus, noch mehr über die kulturellen Bedingungen der Polizei und der Polizeiarbeit zu erfahren. Dieser Definitions-Rahmen wird im Verlauf der nächsten drei Kapitel ausgearbeitet.

Im zweiten Kapitel (*Routinen*) beschreibe ich das traditionelle Selbstverständnis, vor allem die Herausbildung von individuellen und kollektiven Facetten des Berufsbilds. Hier scheint mir insbesondere die über einen längeren Zeitraum stattfindende Transformationsleistung bemerkenswert: Das Selbstbild und das Fremdbild entwickeln sich von der Instanz staatlicher Herrschaftssicherung zur Dienstleistungsagentur, und das ist nicht nur historisch, sondern auch kontrolltheoretisch mit Brüchen und Konflikten verbunden. Neue Akteure treten am Rand des Gewaltmonopols auf, die die Kultur der Polizei ebenfalls tangieren.

Die wichtigste Aussage in diesem Kapitel ist: So disparat die Polizeistruktur und ihre Aufgabe ist, so disparat entwickeln sich auch die Routinen. Deshalb steht in diesem Abschnitt die Auseinandersetzung mit polizeilichem Fehlverhalten im Mittelpunkt. „Übergriffe“ sind aus polizeikultureller Sicht anders zu erklären als aus juristischer Perspektive. Sie sind weder „individuelle Pathologie“ noch Ausdruck eines delinquenten „Korpsgeistes“.

Es gibt für mich zwei Antagonisten der Polizeipraxis: der „Schutzmann“ (Kap. 1.6) und der „Widerstandsbeamte“ (Kap. 2.4.2). Der Schutzmann kann Übergriffe und andere Fehler in der Polizei nicht verhindern, der Widerstandsbeamte ist nicht für alle Übergriffe verantwortlich. Ich werde deshalb eine Auswahl an übergriffsbefördernden und -vermeidenden Strukturen vorstellen. Übergriffe können besser eingeordnet werden, wenn man sie als überindividuelle, gleichwohl kleinräumige „Fehlinterpretationen“ polizeilicher Aufgabenstellung interpretiert.

Die „real existierende Vielfalt“ der Organisation erzeugt diverse Antinomien, Spannungen, Disparitäten – wie auch immer man das Konfliktpotential benennen will. Sie kommen im dritten Kapitel zur Geltung. *Rituale* beschreiben im ursprünglichen Sinn kontingenzverringende und damit entscheidungsentlastende Handlungsgewohnheiten, die zur Ermöglichung von (existenziellen) Übergängen kulturell verankert sind (wir denken an die sog. Initiationsrituale, die den Übergang von der Kindheit in die Erwachsenenwelt markieren oder auch an Eheschließungen oder Sterberituale). Rituale verfolgen alle das gleiche Ziel: Sie machen die Welt um uns herum berechenbarer, sie reduzieren Komplexität, sie helfen, einen normativen Standpunkt zur Welt einzunehmen (Schäfer 1998). Die Erwähnung einiger (sub-) kultureller Milieus in der Polizei macht darauf aufmerksam, dass andere fehlen: so fehlen mir die Kenntnisse der Rituale bei der Wasserschutzpolizei, einer Reiterstaffel oder der Personenschutzgruppe des Bundespräsidenten. Auch von der Alltagsgestaltung einer Hubschrauberstaffel oder eines Mobilen Einsatzkommandos weiß ich nichts, ebenso wenig sind regionale Besonderheiten in meine Analyse der Polizei eingegangen. Insbesondere weiß ich nach wie vor zu wenig über die „Management-Ebene“ der Polizei, dies muss an anderen Stellen nachgelesen werden (z.B. bei Koch 2000, Christe-Zeyse 2005). Die Rolle der Gewerkschaften und Standesvertretungen (z.B. die International Police Association – IPA) habe ich ebenfalls nicht erwähnt, ohne damit deren Wert bei der Herstellung von Polizeikultur gering schätzen zu wollen. Dazu findet sich einiges in Winter (1998).

Ich nehme für mich nicht in Anspruch, alle Dienstzweige und/oder Hierarchieebenen „dicht beschreiben“ (Geertz) zu können. Vielmehr sollen – pars pro toto – einige wiederkehrende Parameter aufgenommen werden, anhand derer einige Prinzipien deutlich werden: Kulturerfahrungen sind vielschichtig und man kann deshalb im engeren Sinne nicht von *einer* Polizeikultur sprechen, zumindest nicht aus einer ethnographischen Perspektive und auch deshalb nicht, weil sich mit Kultur etwas verbindet, das die Alltagserfahrungen der Akteure beherbergt, repräsentiert, strukturiert und anleitet. Und doch ergeben sich trotz der Vielschichtigkeit Gemeinsamkeiten, die die Polizei von anderen Organisationen unterscheidet. Auch darauf soll hingewiesen werden.

Diese Argumentation, und auch der Versuch einer *Neubestimmung von Polizeikultur*, wird ausführlich im letzten Kapitel entwickelt. Die *Reflexionen* beziehen meine eigenen Erfahrungen mit entsprechenden Angeboten in der Polizei mit ein. Sie sind ausgerichtet auf eine Neubestimmung der für mich weiterhin zentralen Beziehung von Reflexivität und Gewalt der Polizei. Die Verfügung über Gewalt setzt der Reflexivität enge Grenzen. Das gilt auch umgekehrt: Reflexivität setzt der Gewalt Grenzen. Nun sind die Zugänge zur Reflexion unterschiedlich verteilt. Normalerweise hat die sog. „Basis“ weniger Zugang, oft auch

weniger artikulierten Bedarf als der „Überbau“. Dort dominieren diejenigen, die sich nur intellektuell mit Gewaltausübung beschäftigen: Juristen, Ministerialbeamte, Führungspersonal. Sie haben genügend Gelegenheiten, oft innerhalb professioneller Zirkel, über Gewalt zu philosophieren, sie kommen aber nie in die prekäre Situation, sie selbst ausüben zu müssen. Wichtig und konstitutiv für das demokratische Gewaltmonopol ist, dass diejenigen, die Gewalt handhaben, weil es zu ihrer Berufsrolle gehört, auch Gelegenheit haben, vorher und nachher reflexiv damit umzugehen. Nur dann kann man von einem „domestizierten Gewaltmonopol“ sprechen (zur veränderten Rolle des staatlichen Gewaltmonopols vgl. Callies 1987). Dies ist ein Spannungsfeld: Reflexivität und Gewalt folgen zwei unterschiedlichen Handlungslogiken. In der Polizei wird von beidem etwas spürbar. Am Thema *Supervision in der Polizei* wird dies deutlich. Supervision ist keine Technik, sondern ein Angebot, eine Aufforderung und eine Konfrontation der Polizeipraxis, sich reflexiv mit sich selbst zu beschäftigen.

Wenn ich als ein Anliegen diese Buches formuliert habe, zu einer Theorie der Praxis der Polizei einen Baustein zu liefern, dann ziele ich mit der Verwendung dieser Boudieuschen Kategorie auf die perspektivenreiche Beschreibung und die Subjektivierung von Praxiserfahrung und Praxisverhältnissen ab.

Eine dieser Subjektivierungen ist die Frage nach den eigentlichen Gründen für das Polizist-sein. Über das Klagen und das schlechte Selbstbild der Polizei ist genügend geforscht und geschrieben worden. Was ich in der Supervision und in vielen anderen Begegnungen allerdings auch gespürt habe, ist eine „gebremste Leidenschaft“ für den Beruf. Gebremst deshalb, weil es keine Erfahrungen und Formen gibt, über seinen Stolz zu sprechen, in dieser Polizei zu arbeiten. Ich habe deshalb zum Schluss den Versuch unternommen, über Leidenschaft zu schreiben. Ich hoffe, es wird nicht das letzte Mal sein und ich hoffe, dass meine Idee vom institutionellen Patriotismus diskutiert wird und sich weitere Perspektiven eröffnen.

Ich beschreibe die gegenwärtige Polizei als eine Organisation mit Homogenitätskultur und kultureller Dominanz, die es Fremden schwer macht, Zugang zu finden. Eine Alternative stellt Diversity-Politik dar. Die Implikationen, die damit einhergehen, sind aber für Organisationen der staatlichen Hoheitsverwaltung nicht einschlägig. Unter anderem hängt das mit den von Profit-Unternehmen unterschiedenen Organisationszielen zusammen. Ich glaube nicht, dass sich Diversity-Politik in der Polizei durchsetzen wird und diskutiere einige Aspekte, die diese Vermutung stützen (gegenwärtig scheitern Diversitätsprogramme schon an den hergebrachten *Grundsätzen des Berufsbeamtentums*). Zwischen Homogenitätskultur und Diversity-Management scheint es mir aber einen dritten Weg zu geben. Ich schlage dafür die Idee des *Institutionspatriotismus* vor. Sie lässt Vielfalt zu, nutzt jedoch auch die vereinheitlichende Wirkung von universalen Normen. Dies

scheint mir eine mögliche Richtung für die Entwicklung einer künftigen Polizeikultur zu sein. Polizeikultur der Zukunft muss sich an ihrer integrierenden Wirkung messen lassen, und zwar auch und vor allem jenseits der heutigen nationalstaatlichen Grenzen: internationale Polizeimissionen unter UN-Mandat dürften die größte Herausforderung für Polizeikultur sein.

Forschung kann die Bedingungen der Möglichkeit zur Veränderung benennen, nicht aber Veränderung selbst initiieren. Wenn der vorliegende Band etwas zur Erhellung beitragen könnte, wäre ich froh.

Für wen ist dieses Buch gedacht? Erstens für die vielen Männer und Frauen in der Polizei, die offene Fragen (manchmal auch Zweifel) an ihren Beruf haben, und die ich als „reflektierte Praktiker“ bezeichnen würde. Zweitens für diejenigen, die ein Interesse an der Polizei und/oder am Polizieren haben. Aber auch für Angehörige von Polizisten und Polizistinnen, für interessierte Laien, Sozialwissenschaftler und Sozialwissenschaftlerinnen, für Lehrende innerhalb und außerhalb der Polizei. Schließlich auch für Organisationstheoretiker, -berater und -entwickler, die Sinn für die Verbindung von ethnographischer und struktureller Perspektive haben.

Ich habe mich entschieden, im Text nicht mehr von Polizistinnen und Polizisten, Beamtinnen und Beamten, Kolleginnen und Kollegen etc. zu sprechen, sondern nur die männliche Form zu benutzen. Gemeint sind immer beide Geschlechter. Das hat ausschließlich stilistische Gründe. Dort, wo es für den Zusammenhang wichtig ist, verwende ich auch weibliche Endungen.

1 Kultur und Polizei – Begegnungen am Rande

1.1 Polizeiforschung und Polizeikulturforschung

Die Kultur¹ der Polizei ist keine Randerscheinung, jedoch wird nicht viel über sie geredet. Sie zeigt sich in jedem Auftritt von Polizisten, in der Art und Weise, wie sie mit dem Publikum umgehen und von ihm wahrgenommen werden.

Was Polizeiforschung im Allgemeinen angeht, so bewegen wir uns in einem Forschungsklima, in dem Polizei nicht mehr als rotes Tuch gesehen wird. Im Gegenteil: Sie wird zunehmend differenziert dargestellt und analysiert, manchmal auch geradezu affirmiert (es gibt durchaus Berichte und Erfahrungen über die Transformation vom polizeikritischen zum polizeiaffinen Wissenschaftler, ein Prozess, der insbesondere an den Fachhochschulen der Polizei immer wieder zu beobachten ist). Derzeit gibt es ein beachtliches Forschungsangebot (zusammenfassend vgl. Feltes 2003, Feltes/Punch 2005), man unterscheidet sogar schon in Studien *für* und *über* die Polizei (kritisch zu diesem Thema Ohlemacher 2003).

In gewisser Weise ist die Polizei also ein zunehmend begehrtes Objekt von Forschungs- und Beratungsinteressen. Im Zuge dieses Prozesses hat sich auch die Position der Polizeibehörden als Partner und Auftraggeber von Forschung/Beratung verändert. Die polizeieigenen Forschungsstellen, die oft auch Forschungsvermittlungsagenturen sind (als kriminalistisch-kriminologische Forschungsstellen z.B. in Hamburg und Bayern schon lange etabliert, in Hessen, Thüringen und Nordrhein-Westfalen seit einiger Zeit im Aufbau) zeugen von der zunehmenden Wahrnehmung und Relevanz von (Sozial-) Wissenschaft in der Polizei. Nach wie vor werden allerdings Themen, die als wenig prestigesteigernd oder gar als das Betriebsklima gefährdend empfunden werden, oft abgeblockt²

1 Ich gehe nicht mehr allgemein auf den Kulturbegriff und auf Kulturtheorie ein, sondern verweise auf eine frühere Arbeit (Behr 2000, 227 f) bzw. zur Kulturtheorie auf einen Übersichtsartikel von Treptow (2001). Hier nur ein Schlagwort dazu: bei Soeffner (1988, 12) ist Kultur „... jener Bedeutungsrahmen, in dem Ereignisse, Dinge, Handlungen, Motive, Institutionen und gesellschaftliche Prozesse dem Verstehen zugänglich, verständlich beschreibbar und darstellbar sind“. Diesem Begriffsverständnis schließe ich mich an.

2 So sind z.B. Kooperationsanfragen des Hamburger Instituts für Sicherheits- und Präventionsforschung (ISIP) im Rahmen des 2005 begonnenen Forschungsprojekts „Migranten in Organisationen von Recht und Sicherheit“ (MORS) von drei der fünf angefragten Bundesländer abgelehnt worden. Für die (Nicht-)Bewilligung waren Fragen nach dem konkreten Ziel bzw. dem Ergebnis, dem Nutzen („Mehrwert“ wurde es auch einmal genannt) für die Behörde und dem methodischen Ansatz, der nicht „outputorientiert“ genug zu sein versprach (geplant war eine

bzw. nicht nachgefragt. So werden heute Forschungsbegehren gewährt oder abgewiesen, ohne dass sich die Polizei insgesamt dem Vorwurf aussetzen müsste, forschungsfeindlich zu sein. Durch die *Inkorporation* einiger Sozialwissenschaftler und Sozialwissenschaftlerinnen verfügt die Institution über³ eine personelle und fachliche Schnittstelle zwischen dem „Innen“ und dem „Außen“, d.h. zwischen Praxis und Wissenschaft. Sie dosiert auf diese Weise das Austauschverhältnis zwischen beiden nach strategischen, politischen oder schlicht bürokratischen Erfordernissen (Buchmann 1995).

Eine *Organisationskulturanalyse* beschäftigt sich mit Fragen und Aktivitäten rund um die Identität der Organisation und ihrer Mitglieder. Diese Fragen gehören seit jeher zu den elementaren Auseinandersetzungen aller kollektiven Zusammenschlüsse von Menschen: Wer sind wir? Was unterscheidet uns von anderen? Auf was sind wir stolz? Welche Werte sind uns wichtig? Welche Ereignisse haben uns geprägt? Wie sehen wir uns und wie sehen wir unsere Klientel? (Puch 1994 153). Und doch gibt es bis heute in Deutschland kein theoretisch konsistentes und sozialwissenschaftlich fundiertes Wissen zur Kultur der Polizei.

Auch einen entsprechenden etablierten Forschungszweig, wie dies in der anglo-amerikanischen Polizeiwissenschaft durchaus der Fall ist, sucht man vergebens (deshalb beruhen nahezu alle deutschen Arbeiten immer noch auf amerikanischen Studien, ich nenne hier nur Skolnick 1966, 1971, 1986, Skolnick/ Fyfe 1993, Reuss-Ianni/Ianni 1983, Drummond 1976, Manning 1997).

Schaut man sich die hiesige Veröffentlichungslage an, dann wird deutlich, dass Polizeikultur in Deutschland noch eine untergeordnete Rolle in Wissenschaft und Praxis spielt und dass dementsprechend die Beschreibung der Rezeptionsgeschichte und die Bestimmung dessen, was Polizeikultur letztlich ist, schwer fällt.

Reihe von Gruppendiskussionen mit Bediensteten der Behörde) zentral. Es scheint, als habe auch bei der Polizei eine neo-liberale Grundhaltung Platz ergriffen, zumindest was die Behandlung von Forschungsanfragen angeht. In diesen Zeiten ernten reflexive, d.h. im Wesentlichen: prozessorientierte und hypothesengenerierende Forschungsanliegen allenfalls noch Achtung, aber keine Berücksichtigung mehr.

- 3 Ein kurzer Hinweis zur Begrifflichkeit: In der deutschsprachigen Soziologie bezeichnet man mehrheitlich *Institutionen* als die kulturabhängige Durchsetzung sozialer Regeln innerhalb einer ausdifferenzierten Gesellschaft, (z.B. Religion, Recht, Gesundheit, Fürsorge, Gewaltmonopol). Ich beziehe mich mit meinem Verständnis von Institutionen auf dieses Verständnis, also etwa im Sinne von Gehlen (1966), Schelsky (1970) und Luhmann (1988), nicht aber im Sinne Goffmans (1972), der Institutionen praktisch gleichsetzt mit *sozialen Einrichtungen*. *Organisationen* sind dagegen physisch voneinander abgrenzbare Gebilde, die die kulturellen Regeln in praktisches Handeln umsetzen (Kirche, Justizvollzugsanstalt, Polizeibehörde, Sozialamt – also etwa im Sinne Max Webers Terminologie der *Bürokratischen Verwaltung*). Sie zeichnen sich durch Zweckrationalität, auf Dauer gestellte Aufgabenerledigung, Zielerfüllung und rational begründete Hierarchieebenen aus.

Allerdings zeichnet sich hier ein Veränderung ab: Während an früheren Forschungszugängen noch zu kritisieren war, dass weitgehend darauf verzichtet wurde, „die polizeiliche Berufskultur näher zu beleuchten (...)“ (Ohlemacher 1999, 36), so avancieren in den Arbeiten der jüngeren Vergangenheit diese Aspekte zu einer zentralen heuristischen Kategorie (z.B. Hüttemann 2000, Mensching u.a. 2004, 2005, Ohlemacher u.a. 2002; für das Ausland vgl. Chan 2003, Shanahan 2000, Waddington 1999). Man kann durchaus schon einen vorsichtigen Trend beobachten, sich nunmehr stärker mit dem kulturellen „Innenleben“ der Polizei zu beschäftigen.

Die Polizei selbst, ich meine hier die Praktiker in der Polizei und diejenigen, die das Einsatzgeschäft vertreten, beschäftigt sich meiner Erfahrung nach nicht zentral mit Organisationskultur. Wenn man als Prüfstein für die Relevanz eines Themas die Dienstposten, die für diese Aufgabe zur Verfügung stehen, ansetzt (und nichts anderes würde ich heute mehr gelten lassen), dann kommt Polizeikultur eher schlecht weg bzw. gar nicht vor. Ich kenne jedenfalls keine Einrichtung innerhalb oder außerhalb der Polizei, die sich ausschließlich oder als Schwerpunkt mit Fragen ihrer Organisationskultur beschäftigen würde. Auch verwandte Tätigkeitsfelder (Organisationsentwicklung, Personalentwicklung) sind personell und finanziell wenig üppig ausgestattet und führen in der Regel ein Nischenleben mit Alibi-Funktion.

1.2 Der Begriffshorizont von Polizeikultur

1.2.1 *Polizeiinternes Verständnis*

Der frühere Leiter der (ehemaligen) kriminologischen Forschungsstelle des BKA, Ernst-Heinrich Ahlf, stellt an den Kulturbegriff die Anforderung, dass er „die nach außen und innen sichtbar gewordenen, unverwechselbaren Äußerungen“, also eine „Polizeiidentität“ erkennen lässt. Dies mündet in folgender Formulierung:

„Polizeikultur umschreibt also lediglich typische polizeiliche Handlungen, Symbole, Zeremonien, Rituale, Stile usw., die natürlich von der jeweiligen Organisationsstruktur (den harten Faktoren), aber auch von den praktizierten Werthaltungen, Normen, Orientierungsmustern, Leitbildern usw. (den sog. weichen Faktoren) abhängig sind“ (Ahlf 2000, 98)⁴.

4 Natürlich vertritt Ahlf nicht die Position der gesamten Polizei. Auch andere Autoren wären noch zu erwähnen, z.B. Hildebrand 1988 und Kube 1988, Polizei-Führungsakademie 1989. Ich halte Ahlfs Abhandlung aber für die elaborierteste, die ich zur Polizeikultur bis dato finden konnte.

Diese Verständnis von Kultur zielt darauf ab, ein *Bild* von Polizei nach außen zu vermitteln. Ein solches Kulturverständnis macht deutlich, dass auch ein auf Holz befestigten Polizeistern oder die Sammlung internationaler Dienstmützen, das Polizeiorchester und die Vorführung der Kampfsportgruppe bei einer „Polizei-sport- und Musikschau“ in den Rang von Kulturgütern erhoben werden kann.

Dies wäre aber Polizeikultur im Sinne einer *Performanz- oder Applikationskultur*. Sie bleibt auf der Darstellungsebene stehen bzw. eignet sich kulturelle Versatzstücke aus anderen Segmenten an. Bei der Definition von Ahlf fällt erstens auf, dass sowohl strukturelle, d.h. die Institution und die Organisation betreffende, als auch habituelle (auf die persönliche Ausgestaltung bezogene) Faktoren herangezogen werden, und dass zweitens von *einer* Identität der Polizei ausgegangen wird.

Die Polizei als homogenes Gebilde zu beschreiben, mit dem sich alle Mitglieder identifizieren können, gelingt auf sehr abstrakter Ebene oder bei tragischen Ereignissen: stirbt ein Polizist im Dienst durch eine Straftat oder einen Unfall, dann fühlen sich bundesweit alle Kollegen getroffen. Der Trauerflor an den Antennen ihrer Streifenwagen ist durchaus auch ein Teil der gemeinsamen Polizeikultur – da macht es keinen Unterschied zwischen Bayern und Berlin. Diese „Universalverständigung“ leitet aber aller Erfahrung nach nicht den Berufsalltag unmittelbar an. Dafür sind konkretere kulturellen Bindungen nötig. Diese herzustellen, ist in vielen Unternehmen Teil einer kontinuierlichen Organisationsentwicklungsstrategie.

Durch die Betonung einer *monolithischen* Kultur der Polizei, wie es allgemein in dem polizeiinternen Verständnis und speziell in den sog. Polizeilichen Leitbildern zum Ausdruck kommt (Behr 2000a, Prigge u.a. 2003), wird die real erfahrbare Differenz in der Polizei, z.B. zwischen Alten und Jungen, zwischen Frauen und Männern, zwischen den *street cops* und den *management cops* (Reuss-Ianni 1983) ebenso vernachlässigt wie die Wahrnehmung der Diskrepanzen zwischen Sein und Sollen, zwischen der Welt des Intervenierens und der des Vordenkens in der Polizei. Die Sichtweise von Polizeikultur, die sich aus populären Organisationskulturmodellen ableitet, und die die Vielfalt und die Differenz eher ausblendet, macht einen Gegenentwurf zur Polizeikultur notwendig (während eine Polizeikultur, die sich von den genuinen Grundlagen des Polizierens ableitet, diese Vielfalt bereits impliziert). Die Konkurrenz zwischen den unterschiedlichen Denk- und Handlungslogiken im polizeilichen Alltag kommt m.E. in der Unterscheidung zwischen *Polizeikultur* und *Polizistenkultur* (Cop Culture) zum Ausdruck.

1.2.2 Organisationskultur und Organisationsentwicklung

Man kann zweitens Polizeikultur aus einem Verständnis von allgemeiner Organisationskulturanalyse entwickeln. Traditionell bezieht sich Organisationskultur auf Fragen der Humanisierung der Arbeitswelt, (mehr Raum für Persönlichkeitsentfaltung und Selbstverwirklichung, Steigerung der Zufriedenheit), andererseits aber auch auf die Erhöhung der Leistungsfähigkeit einer Organisation (mehr Flexibilität, Veränderungsbereitschaft und Innovationsfähigkeit, vgl. Becker/Langosch 2002; Paul 1994; Puch 1994, 207; zu gruppendynamischen Aspekten vgl. Rappe-Giesecke 2000). Je nach Fachdisziplin und ethischer Zuordnung wird die eine oder andere Komponente stärker betont⁵.

Die institutionelle Verarbeitung von Organisationskultur geschieht in der sog. Organisationsentwicklung (OE). Deren wissenschaftliche Wurzeln reichen offenbar bis zu den Hawthorne-Studien (Mayo 1960) zurück und setzten sich in der sog. Human-Relations-Bewegung fort (hier insbesondere in den Arbeiten des Londoner Tavistock Instituts⁶). Ob nun OE ein stärkeres Gewicht auf Human-Relations oder auf „Corporate Identity“ legt: Fast die gesamte OE-Literatur⁷ beschreibt Konzepte und Prozesse, die nicht in der und für die Verwaltung entwickelt worden sind. Insofern ist hier eine gewisse Zeitverzögerung, was die Frage von Organisationsentwicklung bzw. Modernisierung der Polizei im organisationssoziologischen Sinn anbetrifft, festzustellen (Frieling 2002).

Die deutsche Polizei hat aber meines Wissens bis heute nicht versucht, sich konzeptionell von der Kultur im produzierenden Gewerbe oder dem Dienstleistungsbereich abzusetzen und etwas genuin eigenes zu entwickeln (man kann das an der apparativen und personellen Ausstattung entsprechender Stellen erkennen).

Die Strategie, etwas aus anderen gesellschaftlichen Kontexten zu übernehmen bzw. modifiziert auf die Polizei zu übertragen, hat in der Vergangenheit

5 Die Arbeiten über Organisationskultur lassen sich m.E. in zwei große Kategorien unterscheiden: Manager- und betriebswirtschaftliche Arbeiten stehen sozialwissenschaftlichen/organisationspsychologischen Abhandlungen gegenüber. Dementsprechend unterschiedlich ist auch der Blick auf die Organisation. Während die erste Gattung eher im Stil einer Ratgeberliteratur verfasst ist, in der die Organisation als organisierbarer Gestaltungsraum gesehen wird, den man nur vernünftig analysieren und dann anleiten muss, sehen die wissenschaftlichen Autoren die Organisation als komplexes Geschehen, das nur begrenzt analysier- und steuerbar ist. Für die erste Kategorie steht z.B. Schein (1995), Schreyögg (1998), für die zweite Kategorie sehr exponiert Crozier/Friedberg (1979) – zwischen diesen beiden Polen bewegen sich schließlich unterschiedliche Ansätze und Autoren, z.B. Klatetzki (1993), Neubauer (2003), Thole (1993), Räder (2000).

6 Zu finden unter www.tavinstitut.org

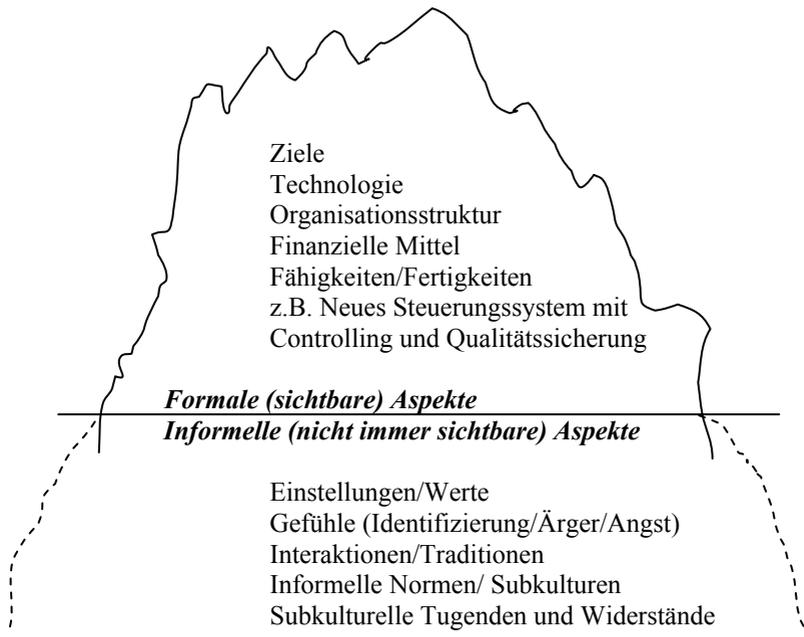
7 Ich beziehe mich besonders auf Becker/Langosch 2002, French/Bell 1977, Meixner 1996, Merchel 1996; 2001, Ortmann 2004, Schäffner 2002, Seyfarth 2002, Trebesch 2000 – aber auch auf Crozier/Friedberg 1993.

schon zu Irritationen und in einigen Bereichen zu erheblichem Widerstand geführt, ich denke da besonders an die Leitbilddiskussion (Prigge/Sudek 2003).

Andererseits hat das Argument, dass die Polizei ein völlig anderes Gebilde sei als ein Krankenhaus oder ein Flughafen, auch zu einer gewissen Abschottung bzw. Immunisierung gegenüber organisatorischen Innovationen geführt. So bemühen sich seit einiger Zeit Wissenschaftler in der Polizei, die Kluft zwischen Traditionalisten und Modernisierern zu überwinden, indem sie – beispielweise über die Frage eines eigenen Qualitätsmanagements (Barthel 2004) oder mit Hilfe allgemeiner Management-Konzepte, insbesondere von Steuerungsmodellen (Chrise-Zeyse 2004; 2005, Deckert/Wind 1996) – für die Polizei ein neues konzeptionelles Verständnis anbieten. Jedoch ist die Rezeption und insbesondere die Implementierung solcher Überlegungen sehr konjunkturabhängig. Dies mag daran liegen, dass Management-Konzepte oder Controlling- bzw. Qualitätssicherungsverfahren zwar als notwendig erkannt werden, sie aber nicht notwendigerweise Identität stiften (zur Ambivalenz der Neuen Steuerungsverfahren insgesamt und des Controlling im Besonderen vgl. Christe-Zeyse 2004). Das „Unbehagen in der Kultur“ (Freud 1930) artikuliert sich im Mikrokosmos der Organisation als Unbehagen gegen eine auf Technologie und Rezeptwissen verkürzte Modernisierung, die eine rationale, aber „kalte“ Organisation impliziert, dabei aber gleichzeitig eine Identifizierung einfordert. So kommt es, dass Begriffe wie *Qualitätssicherung*, *Controlling* oder *Neue Verwaltungssteuerung* (Merchel 1996) bei den einen zu leuchtenden Augen führen, bei vielen anderen aber Widerstand und Zynismus erzeugen.

OE umfasst vom Anspruch her die formalen und die informellen Aspekte des Organisationshandelns, oftmals wird aber OE auch verkürzt gebraucht, nämlich als Technik zur besseren Platzierung an einem umkämpften Markt, als betriebswirtschaftliche Straffung von Unternehmen, als instrumentelle Corporate Identity-Strategie etc. Allerdings schließen einige OE-Modelle auch irrationale, informelle und reflexive Anteile mit ein. Immerhin werden auf diese Weise Emotionen und Affekte in den Rang ernst zu nehmender Themen erhoben. Dies wäre ein OE-Verständnis, das die Alltagskonflikte im Berufshandeln zum Ausgangspunkt von Veränderungsprozessen macht (siehe dazu auch das folgende Schaubild).

Organisations-Eisberg
(frei nach French/Bell 1977, S.33)



Diese informellen Aspekte der Organisation sind vordringlicher Gegenstand einer reflexiven Polizeikultur-Analyse. Sie beschreibt und analysiert Beziehungen und Beziehungsstrukturen, d.h. sie nimmt die informellen Aspekte in der Organisation wahr und macht sie einer Besprechung und Bearbeitung zugänglich (Tietel 2003)⁸.

1.2.3 *Polizeiethik und Polizeikultur*

Anders als die Orientierung der Polizeikultur an Organisationskultur-Modelle, ist der Diskurs um eine Ethik der Polizei schon alt, war aber immer ein Diskurs der

⁸ Nach meinen Erfahrungen mit Supervision in Verwaltungsorganisationen gibt es keine Themen und Anlässe, die zu banal wären, als dass sie unter erwachsenen Menschen zu ernsthaften Störungen der Beziehungen führen könnten (das kann z.B. die Nähe bzw. Ferne des dienstlichen Parkplatzes zum Dienstgebäude sein oder die Frage, wer den 3er und wer den 5er BMW als Dienstwagen fährt).

intellektuellen und/oder politischen bzw. administrativen Eliten. Es waren und sind Juristen, Ministerialbeamte, leitenden Polizeiführer, Theologen, hohe Verwaltungsbeamte, die sich über das Verhältnis der Polizei zu *Staat* und *Gesellschaft* Gedanken machen (beispielhaft hierfür vgl. Ackermann 1896, van den Bergh 1926). Historisch gesehen geschieht das in einem weiten Verständnis, nämlich als Transzendenz und Legitimation des eigenen Daseins. Seit die Polizei institutionell verfasst ist, steht sie vor dem Problem der Legitimation, traditionell mit deutlichem Bekenntnis zur Sicherung des Staates bzw. der Durchsetzung staatlicher Entscheidungen. Berufsethik als Handlungsfeld von Experten bildet sich offenbar in den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts heraus. Es ging hierbei vornehmlich um die „seelsorgerische und berufsethische Begleitung und Beratung“ von Polizeibeamten (Beese 1996, 1007). Mit der demokratischen Verankerung des Gewaltmonopols im Grundgesetz der neuen Bundesrepublik Deutschland wurde auf abstrakter Ebene stärker die „Ethik des Polizeihandelns“ zum Thema. Nach wie vor ist die Vermittlung der Ethik fast ausschließlich konzipiert als Dienstleistung der Kirche an die Polizei (bzw. der Seelsorger an Polizisten, paradigmatisch hierfür etwa Knubben 1978), mir sind nur zwei Stätten bekannt, in denen davon abgewichen wurde, eine ist die heutige Hochschule der Polizei (früher: Polizei-Führungsakademie) mit einer Ethik-Dozentur und die FH POL Villingen-Schwenningen mit einer Ethik-Professur.

Eine Untersuchung der Ethik polizeilichen Handelns befasst sich mit ungleich komplexeren Fragen als es die Organisationskulturforchung tut, denn das „gute Handeln“ zu bestimmen fällt schwerer als es zu beschreiben. Die Deklarationen, in denen ethische Imperative auftauchen, muten denn auch, je weiter sie vom Handeln in prekären Situationen entfernt sind, immer unverbindlicher an. So vermittelt z.B. Beese (2000) in einem *Studienbuch* viel Kenntnisreiches und Informatives über Ethik. Sein Versuch, ethische Imperative auf polizeiliche Situationen zu applizieren, mündet aber in 10 „Lektionen“. Und wie der Name schon sagt, gehen Lektionen nicht an die Substanz dessen, was die Praxis benötigt, sondern verbleibt bei, gut gemeinten, Lehrsätzen. Auch Franke (2004) greift einige potenziell kritische Situationen im Polizeivollzug auf, seine Kasuistik bleibt aber mehr oder weniger unverbindlich.

Die wirklichen Fragen ergeben sich sozusagen en passant: Wie ich noch aufzeigen werde, gewinnt seit einiger Zeit neben der Ethik der Gerechtigkeit eine Ethik des Schützens an Bedeutung, deren Prämisse die innergesellschaftliche Gewaltlosigkeit ist, und die sich darauf richtet, dass niemand Schaden erleiden sollte bzw. im Schadensfall der oder die Schwächere konkret und öffentlich geschützt wird. Die institutionelle Betonung einer Ethik des Schützens und einer stärkeren Bezugnahme auf die Zivilgesellschaft erfordert von den Mitgliedern der Polizei eine erweiterte Tugendlehre, denn nun wird von Polizisten zuneh-

mend eine Orientierung am individuellen Interesse des einzelnen Bürgers (neuerdings auch als Kunde bezeichnet) erwartet. Dazu benötigen sie ein Kategoriensystem, z.B. über Gerechtigkeit, das sich wieder stärker an den sog. Primärtugenden orientiert, aber auch „moderne“ Tugenden enthält (vgl. dazu Kap. 4.6.1).

Die Verschränkung von *institutioneller Aufgabenveränderung* und *Weiterentwicklung der polizeilichen Tugendlehre* muss übertragen werden auf die Inhalte von *Organisationsentwicklung* und *Personalentwicklung*, wenn diese beiden Begriffe nicht zur Worthülse verkommen sollen.

Ethik ist auch der transzendente Bezugspunkt von individueller und institutioneller Moral. Hier ist die permanente Auseinandersetzung mit den widerstreitenden Interessen der Polizeiarbeit, z.B. zwischen individueller Freiheit und staatlicher Souveränität und deren Durchsetzungsbedingungen als Bestandteil von Polizeikultur anzusiedeln (z.T. wird das in der Staatsrechtsdebatte getan, vgl. Kniesel 1996)⁹.

Die Gewaltanwendung der Polizei wäre für mich als das wichtigste Thema von Ethik zu betrachten. Ethisch legitimierte Gewaltausübung durch Personen tritt im Wesentlichen in zwei Formen auf, nämlich als sog. Jedermannsrecht (Notwehr/Nothilfe i.S.d. Strafgesetzbuches) und als Ressource der im Bereich des staatlichen Gewaltmonopols Tätigen. Polizeibeamte üben Gewalt in erster Linie aus, weil sie *sollen*, nicht weil sie *wollen*. (Genauer gesagt kommt es auf das Wollen nicht an). Staatliche Gewalt muss domestizierte Gewalt sein, sie bedarf einer rechtliche Gewaltermächtigung (Micewski 1997, 109), außerhalb derer es sich nicht mehr um legitime staatliche Gewalt (potestas), sondern um „violentia“, also um individuelle Gewaltsamkeit, handelt (zur Begrifflichkeit Röttgers 1974, zitiert nach Honig 1992, 259).

Ethik ist eine für das polizeiliche Selbstverständnis notwendige Grundlagenwissenschaft, sie beschäftigt mit den Prämissen polizeilicher Gewaltanwendung, also mit dem Zentrum der Polizei, nicht mit der Peripherie. Auch die Kultur der Polizei sollte an diesem zentralen Thema ansetzen, ansonsten würde sie tatsächlich zur Folklore.

Polizeikultur hat eine Geschichte, die aus vielen Mosaiksteinen besteht. Ich werde im nächsten Abschnitt einige dieser Stationen benennen. Gleichzeitig soll es eine Exposition des gesamten Kultur-Themas sein, d.h. es werden schon Variablen erwähnt, die später noch einmal vertieft werden.

9 Zum Komplex Ethik und Polizei nahmen in der jüngeren Vergangenheit die Publikationen etwas zu, ohne aber einen nachhaltigen Einfluss auf den Diskurs um polizeiliches Selbstverständnis zu entfalten. Ich verweise insbesondere auf Ahlf 2000, Beese 2000, Franke 2004, Groß 1997, Koller 2000, Mohler 2000, Remele 2000, Kuratorium der Polizei-Führungsakademie 2004, dort bes. Wirtler 2004.