

Kapitel 5 – Polizei und Öffentlichkeit

Vertrauen, Selbstbild, Fremdbild

Simone Jungwirth

In den vorangegangenen Ausführungen wurde bereits deutlich, dass Polizisten und Polizistinnen „öffentlich Bedienstete“ sind und Staatsdienst, das heißt Dienst in der und an der sowie für die Öffentlichkeit versehen. Polizei und Öffentlichkeit sind immer miteinander verbunden. Grund genug den Blick nun spezifischer auf diese besondere wechselseitige Beziehung zu werfen.

Im Jahr 2016 wird die österreichische Polizei von Befragten (n = 750) in einem Glaubwürdigkeitsranking, nach den beiden anderen Blaulichtorganisationen Rettung und Feuerwehr als am drittgläubwürdigsten von allen abgefragten nationalen und internationalen Einrichtungen, Personen(gruppen), Branchen und Unternehmen eingeschätzt¹. Glaubwürdigkeit heißt dabei, dass Sagen und Tun miteinander übereinstimmen. In einer repräsentativen Umfrage (n = 1000) zu Vertrauen in österreichische Institutionen und Vereine liegt die Polizei 2018 an erster Stelle von 14 österreichischen Institutionen und Vereinen². Und auch im aktuellen OGM/APA-Vertrauensindex Institutionen aus dem Jahr 2022 liegt die Polizei bei den Befragten (n = 933) an erster Stelle, sogar mit einem besseren Ergebnis als im Jahr davor³.

Ergebnisse wie diese überraschen nicht. Immer wieder wird in und durch Untersuchungen belegt, dass die österreichische Bevölkerung der Polizei vertraut, sie als glaubwürdig einschätzt und mit ihr durchaus zufrieden scheint. Auch und gerade im Vergleich mit anderen Institutionen schneidet die Polizei regelmäßig positiv(er) ab.

1 klar.SORA Glaubwürdigkeitsumfrage http://www.klar.net/blog/wp-content/uploads/2016/06/20160628_klar-SORA-Glaubw%C3%BCrdigkeits-Ranking3.pdf (Zugegriffen 14. Februar 2023).

2 https://www.demox-research.com/wp-content/uploads/2019/01/Demox-Research_Vertrauen-in-Institutionen_122018.pdf (Zugegriffen 14. Februar 2023).

3 <https://www.ogm.at/2022/07/29/ogm-apa-vertrauensindex-institutionen-juli-2022/> (Zugegriffen 14. Februar 2023).

Das Vertrauen der Bevölkerung zu genießen ist mitnichten ein „nice to have“. Schon vor hundert Jahren meinte Simmel: Vertrauen ist „eine der wichtigsten synthetischen Kräfte innerhalb der Gesellschaft“ (1923, S. 263). Für Luhmann (2000, S. 9) stellt Vertrauen einen Mechanismus zur Reduktion von Komplexität dar. Vertrauende geben mit ihrem Vertrauen den Interaktionspartnerinnen und -partnern einen Vorschuss, der das Interagieren erleichtert. Für Institutionen ist Vertrauen damit eine Grundvoraussetzung für ihre Handlungsfähigkeit. Dies gilt aufgrund des staatlichen Gewaltmonopols und da sie teils auf Hilfe und Information aus der Bevölkerung angewiesen ist insbesondere für die Polizei (Morrell et al. 2019, S. 1 f. zit. nach Hauber und Thurnes 2020, S. 4).

Die hohen Vertrauenswerte für die Polizei, vor allem auch im Vergleich zu anderen Institutionen, sind darauf zurückzuführen, dass sie eine Institution „für alle“ ist und nicht zuvorderst partikulare Interessen wie beispielsweise Kirchen und Gewerkschaften anspricht. Auch ist die Polizei eine Institution, die als politikferner angesehen wird als andere Institutionen, was dem Vertrauen der Bevölkerung zuträglich ist. Das „Polizeivertrauen“ – zumeist und auch in den oben genannten Beispielen mit einem Item gemessen – ist tatsächlich facettenreich und mehrdimensional (Morrell et al. 2020, S. 116 f. zit. nach Hauber und Thurnes 2020, S. 4). Beeinflusst wird es von Individualmerkmalen, Nachbarschaftsmerkmalen und (in)direkten Polizeierfahrungen (Leitgöb-Guzy 2018, S. 422, Hawdon 2008, S. 189 f. zit. nach ebd., S. 5). Aus dem Sicherheitsgefühl wiederum lässt sich Vertrauen in die Polizei nicht vorhersagen (Jackson und Sunshine 2007, S. 226 u.a. zit. nach ebd., S. 6).

Wie kommt es nun, dass charakteristischerweise „das Selbstwertgefühl und das Selbstbild der Polizeibeamten absolut entgegengesetzt zu ihrem Ansehen in der Öffentlichkeit (sind)“ (Feldes und Punch 2005, S. 35)? Dass es neben den regelmäßig hohen Vertrauensbekundungen in der Öffentlichkeit der Polizei und ihrem Handeln gegenüber auch (teils ausgeprägte) Vorurteile und Vorbehalte zu geben scheint? Die Polizei versteht sich als soziales System, welches in wechselseitigem Verhältnis zur Öffentlichkeit steht (Haselow 2003, S. 227 ff.). Die Öffentlichkeit ist Maßstab und Prüfstein für die Polizei und ihr Handeln. Sie ist das wichtigste Bezugs- und Bewertungsorgan, welches die Polizei zur Verfügung hat. Diese Öffentlichkeit hat ein Recht auf – und Interesse an – Information über polizeiliches Handeln und Transparenz desselben. Das definierte Ziel der Polizei ist, ihre Arbeit in diesem öffentlichen Interesse durchzuführen. Es gibt allerdings nicht nur

das *eine* öffentliche Interesse. Vielmehr werden darunter ganz unterschiedliche Erwartungen subsumiert, die aus der Öffentlichkeit sowohl an die Organisation Polizei als auch ihre einzelnen Handelnden herangetragen werden⁴. Mit diesen verschiedenen Erwartungen an die Polizei geht auch ein öffentliches Alltagswissen über die Polizei einher. Ein (vermeintliches) Wissen über Arbeit und Alltag von Polizisten und Polizistinnen, welches allerdings oft nur sehr begrenzt mit der Realität übereinstimmt (Feltes 1995, S. 307). Der sogenannte „Polizeialltag“ „ist (nämlich) geprägt von ständig wechselnden und meist unvorhersehbaren Anforderungen, psychischen und physischen Belastungen und geringem positiven feed-back“ (ebd., S. 307 f.). Nicht die strafrechtliche oder kriminalistische Tätigkeit – also die Abwehr von Gefahren und Verfolgung von kriminellen Handlungen – steht (vor allem bei der Streifenpolizei) an der Tagesordnung, sondern das Schlichten jedweder Art von Konflikten unter Bürgern und Bürgerinnen und das Darreichen von Hilfe- und Dienstleistungen (ebd., S. 231).

„Der polizeiliche Alltag, d.h. die typische polizeiliche Arbeit, weicht eklatant von den z.T. sehr abstrakten Vorgaben, den Zielsetzungen wie auch von der Gesetzeslage ab (...)“ (Haselow 2003, S. 231). Wie schon in Kapitel 3 dargelegt, basiert der Polizeiapparat auf einer formellen und einer informellen Struktur, welche dem Handeln nicht zwangsläufig immer kongruente Handlungsorientierungen zugrunde legen. Leitbilder wurden dort bereits angesprochen. Sie sind ein Instrument der Polizeikultur und durch sie wird das nach außen kommuniziert, was politisch und gesellschaftlich korrekt ist. Sie dienen als Mittel der Selbstdarstellung einer Organisation und ihrer Zielsetzungen nach außen. Es wurde auch bereits gesagt, was Leitbilder nicht können: in der Realität immer und für alle Mitglieder einer Organisation eine konkrete Handlungsanleitung sein. Es kann dazu kommen, dass die Adressaten und Adressatinnen des Organisationshandelns – hier also die Öffentlichkeit – eine Diskrepanz feststellt, zwischen dem wofür die Organisation eintreten möchte und dem, was wahrgenommen wird; zwischen dem was sie sagt und dem was sie tut. Da die Öffentlichkeit aber zumeist nicht über das Vorhandensein von Polizei- und Polizistenkultur und ihrem möglichen Gegensatz informiert ist, kann dieses (Un)Wissen – als Basis für jedwede Bewertung von wahrgenommenem Handeln und wahrgenommenen Handelnden (Girtler 1980, S. 107) – zu unrealistischen Erwartungen und zu einer (negativen) Generalisierung des polizeilichen

4 Diese und folgende Ausführungen finden sich teils und detailliert bei Simone Jungwirth (2013).

Handelns führen. Für den einzelnen Polizisten und die einzelne Polizistin, deren Hauptaufgabe, wenn man so möchte, die potenzielle Ausübung von Zwang ist und bleibt, kann daraus Frustration erwachsen. Man fühlt sich unverstanden und sieht die Öffentlichkeit als (zu) wenig und ungenau informiert. Die Beamten und Beamtinnen sehen sich in ihrem Handlungsraum eingegrenzt (Girtler 1980, S. 47 ff.) und handeln im Umkehrschluss und in Annahme der ihnen gegenüber negativ eingestellten Öffentlichkeit möglicherweise selbst generalisierend (negativ). „Aus dieser Dialektik der Definitionen der beruflichen Wirklichkeit besteht demnach die ‚Gesamtidentität‘ des Polizisten (...)“ (Girtler 1980, S. 52). „Es scheint (...) so zu sein, daß man grundsätzlich den Polizeiberuf als positiv definiert, was aber nicht verhindert, daß bei direktem Kontakt (...) Ressentiments gegenüber dem Polizisten manifest werden“ (ebd., S. 46). Möglichkeiten, um sich (Vor-)Urteile zu bilden, haben die Bürger und Bürgerinnen im persönlichen Kontakt mit Polizisten und Polizistinnen oder wenn sie medial über polizeiliches Handeln erfahren. Fehlt es an persönlichen Erfahrungen oder sind diese nur wenig vorhanden, stellen oft die Medien die (einzige) Möglichkeit dar, sich ein Bild über die Polizei und ihr Handeln zu machen.

Polizei und Medien, Polizei in den Medien

Medien machen einen Teilbereich der Öffentlichkeit aus. Der Stellenwert der Medien als öffentliche Akteurinnen, in welchem Sinn sie auch die Polizei betreffen, ist wissenschaftlich allerdings umstritten. Während manche (sozial-)wissenschaftliche Analyse ihnen keine Bedeutung beimisst und ihr Dasein als reinen Nachrichtenübermittler ansieht, attestieren ihnen andere eine immer wichtigere Rolle im öffentlichen Geschehen. Diese gesteigerte Bedeutung wird daran festgemacht, dass Medien an Diskussion und Abstimmung über sowie Aushandlung von unterschiedliche(n), konfligierende(n) Sitten, Normen und Interessen teilhaben. Und weil sich die (übrige) Öffentlichkeit vorrangig über Massenmedien informiert oder sich (nur) dort informieren kann, werden Medien für Staat, Wirtschaft und die Privatpersonen immer wichtiger (Reichertz 2010, S. 47). Medien spielen bei der Wahrnehmung von Personen, Organisationen und Ereignissen eine zentrale Rolle. Sie nehmen auch eine Schlüsselrolle beim Entstehen von Gefühlen, Meinungen zu und dem Vertrauen in Institutionen ein (Rolle 2010, S. 97). Immer mehr Bereiche werden medial immer intensiver beo-

bachtet. Kaum ein Bereich kann noch von dieser Beobachtung ausgespart werden (Reichertz 2010, S. 47).

Medien wollen gemeinhin das, was ihre Käufer und Käuferinnen wollen (Reichertz 2010, S. 51). Ihre Zielsetzungen sind ganz klar sowohl an Auflagenstärke, dem Absatz, der Kundschaft als auch der Informationsbeschaffung orientiert. Gerade um Informationen zu erhalten, „brauchen“ Medien die Polizei. Auf das Einsatzhandeln von Polizisten und Polizistinnen, vor allem in „spektakulären Fällen“ muss das Augenmerk der Presse gerichtet sein. Um „effizient“ (Girtler 1980, S. 115) sein zu können, reichen die öffentlichen und formellen Informationen, die via Pressestelle – siehe unten – kommuniziert werden, womöglich nicht aus. Im Umgehen des formellen Weges muss zuweilen nach informellen Informationen recherchiert werden. Die Polizei selbst möchte und muss Informationen vermitteln, verfolgt dabei aber andere Ziele als die Medien. Ihr Image, ihre Legitimation und das ihres Vorgehens sowie das Informieren und die Mitarbeit der Öffentlichkeit stehen im Vordergrund. So werden Medien und Medienkanäle genutzt, um gezielt Informationen zu bestimmten (Problem-) Bereichen an die Bürger und Bürgerinnen zu kommunizieren. Aufklärung zu und Prävention von Delikten ist die Zielsetzung medialer Berichterstattung von Seiten der Polizei, um ihren Ressourcenaufwand durch die Mitarbeit der Bevölkerung zu reduzieren. Je mehr Menschen sich, zum Beispiel im Bereich der Eigentumsdelikte, wirksam eigensichern, desto weniger Polizeieinsätze benötigt es. Mithilfe der Bürgerinnen und Bürger ist auch immer da gefragt, wo es um die Suche nach Zeugen oder Personenfahndungen geht. Die von polizeilicher Seite aus zu kommunizierenden Inhalte werden von polizeilichem Personal, das zur Kommunikation legitimiert ist, in zentralen, dafür vorgesehen Stellen formuliert und nach außen getragen. Dafür ist ein Büro für Öffentlichkeitsarbeit und sind Pressestellen eingerichtet. Eine gewisse „Verschwiegenheitspflicht“ (Girtler 1980, S. 120) der anderen Beamten und Beamtinnen geht damit einher.

Für die Polizei gilt es zu verhindern, dass sie aufgrund negativer Presse ein Angriffsziel für (öffentliche) Kritik wird und in ihrer Arbeit behindert wird. Das ist insofern relevant, als die Presse als wesentliche Urheberin von Vorurteilen gegenüber Polizisten und Polizistinnen gilt und erheblich zu Aggressivität gegenüber diesen beitragen kann (Girtler 1980, S. 108, 114, 123 ff.). Andererseits besagt der Begriff Medialisierung: nur wer und was in den Medien ist, wird heute gesellschaftlich wahrgenommen und berücksichtigt (Reichertz 2010, S. 48 ff.). Die Polizei muss insofern ein Teil der Medien sein und eine gute Beziehung zu ihr als Vorteil erachten. Die

Polizei nutzt Medien als Sprachrohr und Instrument zu ihrer Legitimation. Medien und Polizei sind in einem Interdependenzgeflecht miteinander verbunden (Jungwirth 2013, S. 333). Das heißt in einem Verhältnis der Wechselwirkung, weil ihre jeweiligen Zielsetzungen einander zum Teil widersprechen, beide einander aber – zumindest teilweise – zum Erreichen ihrer Ziele benötigen.

Eine Studie darüber, wie das Verhältnis zwischen Polizei und Medien aktuell ausgestaltet ist, gibt es nicht. Von Seiten der österreichischen Polizei wird allerdings eine Problematik kommuniziert, die darauf aufbaut, dass Medien immer weniger reine Informationstransporteur, dafür immer mehr eigenständige Akteure mit eigenen Interessen sind. Medialisierung wird zu Mediatisierung, wenn nicht mehr nur das Auftreten in den Medien eine Voraussetzung für Öffentlichkeitsarbeit ist, sondern Akteure und Akteurinnen ihr Handeln auch zielgerichtet auf Medien und ihre Berichterstattung hin ausrichten und gestalten (Reichert 2010, S. 52). Bei der Polizei kann sich das Handeln natürlich nicht vorrangig an medialen Erwartungen ausrichten, aber sehr wohl sind Medien zu einem Rollensender (Girtler 1980, S. 79 f.) geworden, die Erwartungen an die Polizei herantragen und damit verbunden über ein gewisses Definitions- und Sanktionspotential verfügen. Vor allem was und wie über polizeiliches Handeln kommuniziert wird, kann beeinflusst werden und beeinflusst auch, wie die Kommunikation der Polizei über sich selbst erfolgt. Als Beispiel seien die Social Media Accounts der Landespolizeidirektionen Österreichs oder des Bundeskriminalamts auf Facebook oder Twitter genannt. Einerseits, dass solche Kanäle eingerichtet wurden und andererseits wie sie genutzt werden und wie und was dort kommuniziert wird, ist beachtlich. Die (mediale) Konstruktion von Wirklichkeit und ein Einfluss der öffentlichen Bewertung und Wahrnehmung der Polizei folgen aus diesen Entwicklungen. Die Bewertung des polizeilichen Handelns in richtig oder falsch, wie in Kapitel 4 beschrieben, wird von den Medien mitgeprägt. Eine einheitliche Meinung über die Polizei vertreten Medien freilich nicht. Vielmehr entwickeln sie einerseits eigene Medienidentitäten, um sich voneinander abzugrenzen (Reichert 2010, S. 51 f.) und entfernt sich die Presseberichterstattung in „heißen Fällen“ regelmäßig vom eigentlichen Anlassfall. Die mediale Inszenierung wird zum Selbstzweck und die Verdeutlichung des eigenen Standpunkts zu einem Fall über dem realen Fall. Eine Verzerrung der berichteten Geschehnisse gegenüber der Realität kann die Folge sein, was sowohl auf die Leserin und den Leser, ihre Rezeption und die Handelnden, also die Polizistinnen und Polizisten, zurückwirken kann. Von Seiten der Polizei wird den Medien

und der Bevölkerung ein Recht auf Information zugesagt (Jungwirth 2013, S. 400). Eine breite Auseinandersetzung mit und eine Verständigung über polizeirelevante Themen ist ohne Medien nicht (mehr) denkbar (Reichert 2010, S. 50). Als problematisch wird es seitens der Polizei jedoch betrachtet, wenn es ein zu viel an Spekulation gibt und sich die Presselandschaft heute tendenziell immer weiter von Neutralität ab- und zu „Skandalorientierung“ hinwendet (Edelbacher 2008, S. 140, Jungwirth 2013, S. 400)

Medien greifen vorhandene Meinungen zum Teil auf, haben aber wiederum selbst auch meinungsbildenden Charakter. Medien und ihre Berichterstattung wirken als Verstärker für bereits vorhandene Stigmatisierungen (Erwand 2012, S. 83 zit. nach Jungwirth 2013, S. 295). Anders als in früheren Zeiten, scheint die Polizei heute keinen „Medienschutzmantel“ (Plack 2008, S. 73) mehr genießen zu können. „Das Schüren von Aggressionen und Vorurteilen gelingt besonders der Presse und den übrigen Medien“ (ebd., S. 76). Andererseits ist die mediale Landschaft heute vor allem durch Schnellebigkeit gekennzeichnet. Inwiefern gefestigte Meinungen von Bürgern und Bürgerinnen über die Polizei – also sowohl gute als auch schlechte Meinungen – durch mediale Berichterstattung tatsächlich beeinflusst und verändert werden, ist eine Frage, die es noch genauer zu untersuchen gälte.

Der Wandel des Polizeiberufs und seines Berufsbildes Ethik, Moral, Gewaltsamkeit

Der Polizeiberuf und das damit verbundene Berufsbild haben sich in den letzten Jahrzehnten gewandelt. Der gesellschaftliche Wertewandel und die damit einhergehenden Veränderungen haben von außen auf die Polizei eingewirkt und eine Veränderung im Innen notwendig gemacht (Edelbacher 2009, S. 15, Schnabl 2003, S. 3 f.). Europaweit wurden professionelle Polizeiorganisationen eingerichtet und ihr Handeln auf eine neue, gesellschaftsorientierte Basis gestellt. Die Einführung des österreichischen Sicherheitspolizeigesetzes, wie in Kapitel 3 beschrieben, ist Ausdruck dieser Entwicklung. „Bürgernähe ist kein Schlagwort mehr, sondern Grundlage einer neuen Philosophie von Polizeiarbeit“ (Feltes 2002, S. 34).

Als wichtig(st)e Bestandteile des „neuen“ polizeilichen Berufsbildes gelten eine moralische und ethische Einstellung. Ethik wird dabei als das „allgemein Sittliche“ verstanden. Moral verweist auf die aktuellen Vorstellungen auf der Bewertungsdimension richtig vs. falsch. Ethisch und moralisch korrektes Handeln stellt eine Aufgabe des Polizeidienstes dar, ohne

deren Erfüllung die moderne Polizeiarbeit nicht in vollem Umfang zu erledigen ist. Die einzelnen Handelnden und ihre Tätigkeiten sind von dieser Prämisse genauso umfasst, wie es die Organisation in ihrer Gesamtheit ist (Vitek o.J. zit. nach Jungwirth 2013, S. 105, Schnabl 2000, S. 3). Polizeiliches Handeln als ethisches Handeln passiert auf drei Handlungsebenen: Die beiden obersten Ebenen – Makro- und Mesoebene – geben die allgemeinen moralischen Grundsätze einer bestimmten Sicherheitspolitik beziehungsweise die Wertehierarchie einer polizeilichen Einrichtung wieder. Die Entscheidung, ob ethisch oder unethisch gehandelt wird, treffen die einzelnen handelnden Polizistinnen und Polizisten auf der Mikroebene (Edelbacher 2009, S. 26).

War der Polizeiapparat früher einzig „repressives Staatsorgan“ (Schnabl 2003, S. 3), kommen dieser und seine Handelnden heute immer wieder in einen Zwiespalt von Pflichterfüllung und Moral (ebd., S. 3 f.). Das hängt mit einer Veränderung des polizeilichen „Rollenbildes“ zusammen: bis weit in die 2. Republik hinein war die Polizei weniger an den Bürgerinnen und Bürgern als an ihrer effektiven und staatlichen Machtposition orientiert. Auch wenn sich in Österreich das sogenannte kontinentale Polizeisystem – in Unterscheidung zum anglikanischen System – verfestigt hat, so ist aus dem englischsprachigen Raum eine neue Art des polizeilichen Rollenverständnisses zu uns gekommen. Dessen Leitspruch „To serve the community“ wurde durch und im Sicherheitspolizeigesetz operationalisiert und die Rolle der Polizisten und Polizistinnen nunmehr als „Diener des Staatsbürgers“ definiert (Edelbacher 2009, S. 16).

Aufgrund der zum Teil und nicht in jeder Situation eindeutigen gesetzlichen Regelungen für polizeiliches Einschreiten, wird moralisches Handeln heute als die einzige Möglichkeit verstanden, die so wichtige „gesellschaftliche Akzeptanz“ (Brenner 2005, S. 67) zu sichern, heißt es von Seiten der Polizei selbst. Als selbstverständlich wird erachtet, dass sich Mitarbeitende der Polizei von Kriminellem und Dingen am Rande der Legalität distanzieren, sofern diese nicht auf beruflichen Interessen (z.B. im Kriminaldienst) basieren. Sowohl im Berufs- als auch im Privatleben sollte jeder und jede Exekutivbedienstete im Einklang mit Gesetz, Moral und Ethik handeln und leben (Vitek zit. nach Jungwirth 2013, S. 106). Die ethisch-moralische Situation der Polizei ist aber deswegen prekär, weil gesellschaftliche und polizeiliche Werte in unserer Gesellschaft und Zeit scheinbar auseinanderdriften (Edelbacher 2009, S. 23). Bereits 1997 hatte Feltes dies prognostiziert, wenn er schrieb, „daß (...) durch weitere Individualisierung und Segmentierung in unserer Gesellschaft neue und unbekannte Probleme entstehen

werden, mit denen auch und gerade die Polizei konfrontiert werden wird“ (S. 115). Aufgrund der Pluralisierung der Lebensweisen und -stile mit den dazugehörigen Werten, wird also auch eine Übereinstimmung dieser mit polizeilichem Handeln immer schwieriger, eine „ethische Verständigung“ (Edelbacher 2009, S. 23) komplizierter und „Offenheit und Sensibilität gegenüber sozialen Entwicklungen zu einer zentralen Voraussetzung polizeilichen Handelns“ (Feltes 1997, S. 116).

Mit dem neuen polizeilichen Rollenbild ist auch eine bisher nicht dagewesene „Identitätskrise“ (Edelbacher 2009, S. 16) für die Beamten und Beamtinnen entstanden, vor allem wenn es darum geht, für die Gesetzes Einhaltung Sorge zu tragen. Es ist eine irrige Annahme, dass Gesetze eine exakt anwendbare und abschließende Handlungsanleitung darstellen. Sehr wohl bestimmen sie, was Polizisten und Polizistinnen dürfen und nicht dürfen, in der Praxis ergeben sich Situationen jedoch so vielfältig, dass die gesetzliche Grundlage allein für das richtige Entscheiden und Handeln nicht ausreichend ist. Gerade bei der Frage, ob und wie viel Gewaltanwendung nötig ist, ergeben sich „ethische, moralische Grenzen“ (Edelbacher 2009, S. 16). Das heißt, auch Gesetze, wie zum Beispiel das Sicherheitspolizeigesetz „erspar(en) (es) dem Beamten nicht, ethische Grundlagen des Handelns einzukalkulieren“ (Edelbacher 2008, S. 204). Und gerade weil Gewaltsamkeit ein Teil der Polizeikultur und des polizeilichen Handelns ist und sein muss, darf eine Überprüfung von ethischen und moralischen Maßstäben nicht unterbleiben:

„Wenn man bereit ist, die Gewaltsamkeit der Polizei als einen Bestandteil ihrer Kultur zu betrachten, dann muss man die Organisationskultur (auch) auf ihre zugrunde liegende Handlungsethik hin überprüfen, d.h. auf eine normative Bestimmung des guten Polizeihandelns. Ethik ist dann der transzendente Bezugspunkt von individueller und institutioneller Moral. Letztlich heißt das, dass nur eine Handlungsethik der Polizei auch den Rahmen für ihre Kultur bilden kann“ (Behr 2003, S. 183).

Es bleibt jedoch ein schwieriges Unterfangen, polizeiliche Handlungsethik, sprich Polizeikultur im engeren Sinn, zu definieren: „Deklarationen, in denen sie auftauchen, muten, je weiter sie vom Ort des Handelns entfernt sind, immer unverbindlicher an“ (Behr 2003, S. 183). Die zentralen Fragen, wo und bei wem polizeiliche Gewaltanwendung „unbedingt notwendig“ oder wann es genug damit ist, werden darin nicht behandelt. Wie schon in Kapitel 3 erläutert, liegt das Problem darin, dass eine solche Polizeikultur ein Bild der Polizei nach außen zu vermitteln, polizeiliches Handeln

ethisch, also nach innen, jedoch nicht zu legitimieren sucht. Die schon erläuterte top-down-Kultur ist nicht von der Handlungsbasis Straßenpolizist und -polizistin entworfen und orientiert sich mehr an der Corporate Identity des Polizeiapparats und weniger an polizeilicher Ethik (ebd., S. 183 f.). „Corporate Identity (...) ist die Summe aller Aktivitäten, mit denen sich (...) die Organisation vor Mitarbeitern, den Zielgruppen und der Öffentlichkeit präsentiert“ (Regenthal 2009, S. 7). Es handelt sich um eine Strategie, bei der alle organisationalen Maßnahmen im Innen und Außen aufeinander und auf die Grundsätze der Organisation abgestimmt sind. Das Element der Vernetzung soll dabei die Einzelmaßnahmen nicht nur möglichst widerspruchsfrei zueinander machen, sondern ihre jeweilige Wirkung auch verstärken. Das Ganze ist mehr als die Summe seiner Teile. Die „Identity“ im Begriff Corporate Identity bringt dabei eigentlich zum Ausdruck, dass es neben den Strategien und Konzepten der Organisation für die Außenwirkung – also für das Image – auch um die Stärkung der Identität und die persönlichen Werte geht (ebd., S. 7 f.). So zumindest das Ansinnen laut obiger Begriffsdefinition.

Der Begriff Ethik spielt im gesamten organisationalen Kontext eine nicht zu unterschätzende Rolle. Weil „Ethik (...) einen guten Namen (hat)“ (Ortmann 2010, S. 223) und „einen großen Spielraum für die Konstruktion ethischer Begründungen und Verhaltensrichtlinien (lässt)“ (ebd.). Auch der Stellenwert von Moral in Organisationen ist zu diskutieren. Folgt man Luhmann, so liegt die Funktion einer Organisation gerade darin, von moralischen Fragen entlastet zu werden (nach Ortmann 2010, S. 20). In neueren organisationswissenschaftlichen Ansätzen heißt es dagegen: „In vielen Organisationen ist der Bedarf an Moral ganz evident und alltäglich. Die Polizei etwa kann ohne sie nicht auskommen, weil sie bekanntlich zum Schutz von Bürgerrechten gewaltsam in Bürgerrechte eingreifen muss. Mit dem bloßen Schielen auf Konformitätserfordernisse ist es da nicht getan“ (ebd., S. 254). Moral bedarf es auch für das notwendige (die Organisation konstituierende) „Miteinander“ von Organisationsmitgliedern. Sie dient der Funktionsfähigkeit und der Erhaltung, zumindest eines „Mindestmaß(es) an Loyalität“ (ebd., S. 257), auf welches die Organisation nicht verzichten kann. Im Verhaltenskodex der österreichischen Polizei ist „Loyalität“ als einer der zentralen Werte angegeben, für den die Polizei eintreten möchte und auf der ihre Organisation aufgebaut ist (BMI 2021, S. 9). Für die Polizei als Organisation gilt Moral auch darum als unverzichtbar, als „sie (die Organisationen, Anm. die Verf.) selbst, ihre Verfahren und ihre Produkte sich (auch) an moralischen Maßstäben messen lassen müssen, die in der

Gesellschaft etabliert sind“ (Ortmann 2010, S. 257). Die Herausforderung und Aufgabe bei der Polizei liegt, wie bei jeder anderen Organisation auch, in einer „moralischen Befähigung“ ihrer Mitglieder:

„Diese nämlich müssen, wie auch immer geleitet durch Regeln und Kodizes, am Ende selbst die Achtsamkeit und Urteilkraft aufbringen, die nötig ist, um in immer wieder einzigartigen Situationen, angesichts unendlich vielfältiger Ansprüche Anderer, richtig zu entscheiden und zu handeln. (...) Um Standards ihrer Verantwortlichkeit zu genügen (müssen Organisationen), nicht nur an der internen Kodifikation von Werten arbeiten, sondern auch, und zum Teil der eigenen Funktionslogik zuwider, die Kulturation oder ‚Zivilisation‘ ihrer Mitglieder ermöglichen – ihres Gehörs, ihrer Stimme und ihrer Macht. Das alles, das Tun und das Unterlassen, schießt dann, im Guten oder im Schlechten, zu dem zusammen, was man Organisationskultur nennt – einschließlich der moralischen Verfassung einer Organisation“ (Ortmann 2010, S. 278).

Die Polizei als Dienstleister und „Mädchen für alles“!?

Zum neuen Rollenbild der Polizei gehört es auch, sich mit Schlagwörtern wie Service und Dienstleistung zu beschäftigen und zu prüfen, inwiefern sie Teil des neuen Rollenbildes sind, sein können oder sollen und welche Auswirkungen sich daraus ergeben. Mit dem Begriff der „Corporate Identity“ wurde oben bereits ein Beispiel genannt.

Der Blick in den modernen Polizeialltag oben hat bereits deutlich gemacht, dass „Allgemeinzuständigkeit für alle Unordentlichkeiten des Alltags“ (Feltz 2002, S. 32) ein Charakteristikum der Polizei und ihres Handelns ist. Wenn nicht klar ist, an wen man sich wenden könnte oder niemand anderer verfügbar scheint, wenden sich Bürgerinnen und Bürger an die Polizei. Als Folge ist die Polizei eine „unspezifische Hilfeeinstellung“ (Feltz 2009, S. 2) und der einzelne Beamte und die einzelne Beamtin ein „unspezifischer remedy-agent“ (Hanak 1983, S. 23). Der Begriff des „remedy-agent“ entstammt der Analyse von Emerson und Messinger (1977) vom Umgang mit Problemen und Konfliktbewältigung. Demnach können Problemlagen oder Konflikte vermieden werden oder beidseitig ausgehandelt werden oder es kann ein „Dritter“, ein sogenannter remedy-agent, zur Lösung zu Rate gezogen worden. Polizisten und Polizistinnen sind Spezialisten und Spezialistinnen, die für spezielle Konfliktlösungen und bei speziellen Problemlagen eingeschaltet werden. Eine große Bandbreite von

Problemen und Konflikten wird in ihrem Zuständigkeitsbereich definiert und eine schier endlose Zahl an Kontroversen zwischen Bürgern und Bürgerinnen an Polizeibedienstete herangetragen (ebd., S. 11 f., S. 23 f.). Die Polizei ist gesellschaftlich gesehen das „Mädchen für alles“ (Kniesel 1996, S. 82 zit. nach Haselow 2003, S. 231) und in Bezug auf andere Organisationen zum „Generalist“ (ebd., S. 232) geworden. Beamte und Beamtinnen müssen ob der Fülle an geforderten Tätigkeiten reduzieren und vereinfachen (Hanak 1983, S. 24):

„Wer, wie Polizeibeamte (...), einen Beruf hat, der ihn im Alltag nicht gerade mit der Schokoladenseite unserer Gesellschaft konfrontiert und der manchmal glauben macht, die Welt bestünde nur aus Unordnung, Benachteiligung und Kriminalität, der läuft Gefahr (...) in zwei unterschiedlichen Welten zu leben: der Welt des beruflichen Alltags und der Welt des Privaten“ (Feldes 1995a, S. 308).

Es stellt sich die Frage nach der Polizei als allgemeinzuständige Dienstleistungsagentur. Und es ist weiter zu überlegen, ob Begriffe wie Dienstleistung und Service überhaupt auf den Polizeidienst umgelegt werden können. Die Antwort scheint – gerade zwischen Praktikern und Theoretikerinnen – zu polarisieren. Für Behr (2003) zum Beispiel, Professor der Polizeiwissenschaft an der Akademie der Polizei Hamburg, können diese, dem marktwirtschaftlichen Sektor entnommenen Termini nie entsprechende Umlegung im polizeilichen Apparat und seiner Arbeit finden. Ein solches Ansinnen störe die Definitionen wichtiger Begriffe wie Kultur im Sinne des Begriffes Handlungsethik (S. 183 ff.). Auch Feldes und Punch (2005) warnen vor einer „Verschleierung“: Die „Dienstleistungs-idee“ in öffentlichen Diensten kam mit der Einführung „neoliberale(r) Wirtschaftspolitik und (...) neue(n) Management-Methoden“ (S. 37) von Regierungen vieler westeuropäischer Länder. „Damit macht sich auch eine neue Management-Sprache (in der Polizei) breit“ (ebd.). Nach innen und außen kommuniziert man unter den Deckmänteln von Transparenz, Kundenorientierung, Leitbildern und Verhaltenskodizes. Aber allzu oft findet sich hinter der neuen Fassade (nur) die alte, vorrangig ergebnisorientierte Strategie und Philosophie, die eigentlich mit Kürzung und Verminderung von Service und Nähe zur Bevölkerung und „unklare(n) oder weiche(n) qualitativen Zielen“ (ebd.) sogar Negatives zur Folge haben kann. Auch die Strategie, sich über eine Corporate Identity zu „vermarkten“, stellt die Funktion der Dienstleistung in den Vordergrund, welche wiederum unwiderruflich mit „Kundenzufriedenheit“ (Behr 2003, S. 184) verknüpft ist. Werden als „wahre Kunden“ (ebd.)

der Polizei nun solche Personen angesehen, die von dieser bestraft oder eingesperrt werden, zeigt sich laut Behr die Absurdität, welche sich aus solch einer Perspektive zu entwickeln beginnt. Der Kern dessen, wofür sich die Polizei einsetzen muss, nämlich „die berufliche Verpflichtung zur Anwendung physischer Gewalt“ (Harrach 1983: 181 zit. nach Behr 2003, S.185) wird durch derlei Vorgehen vernebelt. Oder noch drastischer: „Je mehr von einer kundenorientierten und dienstleistungsbezogenen Polizei geredet wird, desto größer ist das Erschrecken, wenn sie dann doch wieder ‚staatliche Herrschaftssicherung‘ betreibt“ (Behr 2003, S. 185).

Die Antithese zu dieser, den Dienstleistungsgedanken ablehnenden Haltung, besagt: „Auch wenn die Polizei gelegentlich Unangenehmes durchsetzen und vollziehen muss, so dient auch dies letztlich dem wohlverstandenen Interesse der Bürgerinnen und Bürger“ (Polizei Ethik 1994 zit. nach Feltes 1995b, S.125) und kann folglich unter Benennungen wie Kundenorientierung, Service und Dienstleistung subsumiert werden. Unter dem Motto „to serve the community“ (Edelbacher 2009, S. 16) hat sich das Rollenbild der Polizei geändert – von außen und von innen. Die Polizei bedarf der Öffentlichkeit, sowie ihres Vertrauens. Und gerade wenn polizeiliches Handeln als Dienstleistung und die Polizei als „Dienstleistungsagentur“ (Edelbacher 2008, S.138) verstanden wird, kann dies zu höherer öffentlicher Akzeptanz führen und in Folge förderlich für (hohe) Arbeitsqualität von Polizisten sein (Jungwirth 2013, S. 96). Dass polizeiliche Tätigkeiten als Dienstleistungen zu verstehen sind, steht für manchen Funktionär der österreichischen Polizei außer Frage. „Nach den Kriterien, anhand derer sich Dienstleistungen definieren, sind polizeiliche Tätigkeiten Dienstleistungen“ (ebd.). Die Handelnden selbst sehen dies aber offensichtlich nicht immer so deutlich. Gerade da „wo ein gesetzlicher Auftrag evident ist“ (Jungwirth 2013, S. 97), wird von den betroffenen Polizisten und Polizistinnen nicht immer die Rolle der Dienstleisterin gesehen. Das trifft auch auf diese Situationen zu, in denen Erfolg nicht oder nicht unmittelbar messbar ist (z.B. bei Prävention) und „in denen der Dienstleistungsempfänger nicht auf den ersten Blick erkennbar ist“ (ebd.). Gemeint sind hier alle Arten von Sanktionen, bei denen nicht der Sanktionsempfänger oder die Sanktionsempfängerin zugleich auch Bedürfnisträger und -trägerin oder Empfänger und Empfängerin der Dienstleistung ist, sondern die Allgemeinheit, die ein Bedürfnis nach Sicherheit hat. Ein Beispiel: Ein sogenannter „Alkolenker“, eine sogenannte „Alkolenkerin“ wird durch Abnahme seines oder ihres Führerscheins sanktioniert. Wer ist die Kundin, die durch dieses polizeiliche Handeln eine Dienstleistung erfährt? Das primäre Interesse an der

Sanktionierung in Hinblick auf ihre Sicherheit und damit die „wahre Kundin“ wird hier die Allgemeinheit sein, die vor der alkoholisierten Person geschützt wird, die aber bei der Amtshandlung nicht per se anwesend ist oder sein muss. Um auch Polizistinnen und Polizisten die Begrifflichkeiten des Dienstleistungsgedanken deutlich zu machen und eine Übereinstimmung im Tun zu erreichen, benötigt es Schulung und Bewusstseinsbildung, heißt es aus polizeilichen Reihen. Denn „dort, wo wir unser Handeln als Dienstleistung verstehen, liefern wir in der Regel eine optimale Leistung ab“ (Karl Mahrer zit. nach Jungwirth 2013, S. 97).

Nach Feltes (1995b) kann der Zweck, sich dem Dienstleistungsgedanken vollends zuzuwenden, aber auch pragmatisch definiert werden: je weniger für das eigene Produkt (Kriminalitätsbekämpfung) eingestanden werden kann, desto wichtiger ist es „sich wieder mehr dem Bürger als Kunden“ (S.126) zuzuwenden. Denn Streifenpolizistinnen und -polizisten kommen in ihrem Alltag und als remedy-agents viel weniger in tatsächlichen Kontakt mit Kriminalität und damit der Möglichkeit ihrer Verhinderung, als man das gemeinhin annehmen würde. Darüber hinaus gibt es einen Bereich, wo polizeiliches Handeln immer als dienstleistende Tätigkeit angesehen werden kann. Nämlich dort, wo die Polizeiarbeit Kommunikationsarbeit ist (Feltes und Punch 2005, S.36 f.). Ein umfassender Bereich der Polizeiarbeit ist es, Informationen zu erarbeiten, zu sammeln, bereitzuhalten und zu verteilen. Diese Informationen sind für den polizeilichen Tätigkeitsbereich in seiner Gesamtheit und andere Institutionen (z.B. Gerichte) wichtig. Es besteht hier eine deutliche Vernetzung zwischen der Polizei und anderen Einrichtungen, für welche die Polizei in dieser Rolle eindeutig als Dienstleisterin agiert.

Literatur

- Behr, Rafael. 2003. Polizeikultur als institutioneller Konflikt des Gewaltmonopols. In Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicherheit, Hrsg. Hans-Jürgen Lange, 177–195. Opladen: Leske + Budrich.
- Brenner, Gerhard. 2005. Mehr als ein Handwerk. Öffentliche Sicherheit 9–10:67–68. Online: https://www.bmi.gv.at/magazinfiles/2005/09_10/files/polizeiuethik.pdf (Zugegriffen 16. März 2023)
- Bundesministerium für Inneres. 2021. Unsere Werte. Unsere Wege. Wien. Online: https://www.bmi.gv.at/Downloads/files/2021_19_Verhaltenskodex_V20210721_praes.pdf (Zugegriffen 16. März 2023)
- Edelbacher, Maximilian. 2009. Polizeiliches Handeln im Spannungsfeld der Ethik. In Ethik und Technik, Hrsg. Hermann und Josef M. Schopf, 15–33. Wien: LIT Verlag.
- Feltes, Thomas. 1995a. Alltagshandeln und Polizei. Neue Praxis 25:306–309.

- Feltes, Thomas. 1995b. Bürgernahe Polizeiarbeit – neuer Wein in alten Schläuchen? In *Jahrbuch Rechts- und Kriminalsoziologie* 1995:125–148.
- Feltes, Thomas. 1997. Eine Reform der Polizei beginnt mit einer Reform der Ausbildung. Anmerkungen zu den zukünftigen Anforderungen an die Polizei und den sich daraus ergebenden Anforderungen an die Ausbildung. *Die Polizei*, 4:115–119.
- Feltes, Thomas. 2002. Im Namen des Gesetzes... Über Polizei und öffentliche (Un-)Sicherheit. In *Unbequem – Zeitung Kritischer Polizistinnen und Polizisten* 49:32–38.
- Feltes, Thomas, und Maurice Punch. 2005. Good People, Dirty Work? Wie die Polizei die Wissenschaft und Wissenschaftler die Polizei erleben und wie sich Polizeiwissenschaft entwickelt. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 1:26–45.
- Feltes, Thomas. 2009. Polizei und Soziale Arbeit – die polizeiwissenschaftlich-kriminologische Sicht. Online: https://www.thomasfeltes.de/pdf/veroeffentlichungen/2009_Polizei_Sozialarbeit_Handbuch_Moeller.pdf (Zugegriffen 1. März 2023)
- Girtler, Roland. 1980. *Polizei-Alltag – Strategien, Ziele und Strukturen polizeilichen Handelns*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hanak, Gerhard. 1983. *Über die Mobilisierung der Polizei in problematischen Situationen*. Wien: Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie.
- Haselow, Reinhard. 2003. Die Umsetzung von Normen in der Organisationswirklichkeit der Polizei. In *Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicherheit*, Hrsg. Hans-Jürgen Lange, 227–247. Opladen: Leske + Budrich.
- Hauber, Judith, und Hendrik Thurnes. 2020. Polizeivertrauen – Organisationsziel und strategische Kennzahl? Ergebnisse unter Berücksichtigung von Krisensituationen am Beispiel der CoronaPandemie. *SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis* 4:4–12, Online: http://dx.doi.org/10.7396/2020_4_A. (Zugegriffen 1. März 2023)
- Jungwirth, Simone. 2013. *Tötung eines jugendlichen Supermarkteinbrechers – der Fall Krems-Merkur. Öffentliche Reaktionen auf polizeiliches Handeln mit Symbolcharakter. Eine Fallstudie*. Dissertation. Wien: Universität Wien.
- Luhmann, Niklas. 2000. *Vertrauen: Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*. Stuttgart: UTB.
- Ortmann, Günther. 2010. *Organisation und Moral. Die dunkle Seite*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Plack, Simone. 2008. *Die Wiener Bevölkerung und ihre Polizei*. Diplomarbeit. Wien: Universität Wien.
- Regenthal, Gerhard. 2009. *Ganzheitliche Corporate Identity. Profilierung von Identität und Image*. Wiesbaden: Gabler Verlag.
- Reichertz, Jo. 2010. *Die Macht der Worte und der Medien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rölle, Daniel. 2010. Unsicherheitsgefühle, Mediennutzung und Vertrauen in Institutionen. In *Wege der Sicherheitsgesellschaft*, Hrsg. Axel Groenemeyer, 89–111. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schnabl, Franz. 2000: Die neue Ethik in der Wiener Sicherheitswache oder Wie pflichtbewusst sollen Polizisten sein? In *Verwaltung Heute*, Nr. 33:3–5.

Simone Jungwirth

Simmel, Georg. 1923. Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung. Berlin: Duncker & Humblot.