

**Bochumer  
Masterarbeiten  
2013**

**MASTER**

**KRIMINOLOGIE UND  
POLIZEIWISSENSCHAFT**

**Manfred Böhm**

**Das neue Landespersonal-  
vertretungsrecht NRW – ein  
Instrument zur Einflussnahme auf  
Organisation und kulturelle  
Milieus der Polizei**

**E-Book  
[www.felix-verlag.de](http://www.felix-verlag.de)**



**ISBN 978-3-86293-080-7**

Masterarbeit im  
Masterstudiengang „Kriminologie und Polizeiwissenschaft“  
Ruhruniversität Bochum  
Juristische Fakultät

Thema:

**Das neue Landespersonalvertretungsrecht NRW – ein  
Instrument zur Einflussnahme auf Organisation und  
kulturelle Milieus der Polizei**

Betreuer:

Ass. Jur. Roland Neubert, Fachanwalt Verwaltungsrecht

Zweitgutachter:

Prof. Dr. Rafael Behr

vorgelegt von:

Manfred Böhm

Elb 89

40721 Hilden

[boehm-hilden@t-online.de](mailto:boehm-hilden@t-online.de)

02103/253084

Matrikelnummer: 108 110 202 395

Hilden, 17. März 2013

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Themendarstellung</b> .....	1
	1.1 Wissenschaftlicher und politischer Kontext zur Forschungsfrage .....	1
	1.2 Forschungsfrage.....	2
<b>2</b>	<b>Wissenschaftlicher Kontext zur Forschungsfrage</b> .....	3
	2.1 Stand der Wissenschaft.....	3
	2.1.1 Forschungsbedarf .....	4
	2.1.2 Ausgangslage für Forschungsansatz.....	5
	2.2 Rechtlicher Rahmen.....	7
	2.2.1 Landespersonalvertretungsrecht 2007 – 2011 .....	9
	2.2.2 Folgen der Rechtseinschränkung durch Novelle 2007 .....	10
	2.2.3 Landespersonalvertretungsrecht nach Novelle 2011 .....	12
	2.3 Polizeiwissenschaftlicher Rahmen .....	16
	2.3.1 Positionen zur Organisationskultur.....	19
	2.3.2 Positionen zu Polizeikultur und Polizistenkultur .....	32
	2.3.3 Aktuelle Perspektiven kultureller Entwicklung .....	42
	2.3.4 Leitlinien im Spannungsfeld von Führung und Organisation .....	53
<b>3</b>	<b>Wirkungsfeld von Personalvertretung</b> .....	59
	3.1 Organisationskultureller Kontext örtlicher Personalvertretung.....	59
	3.2 Rechtliches Wirkpotenzial .....	61
	3.3 Einwirkung auf Organisationskultur und lokale Kulturmilieus.....	63
	3.4 Rollenkonflikte im kulturellen Milieu der Personalvertretung.....	66
	3.5 Zentrale Spannungsfelder im Interaktionsraum von Personalrat .....	67
	3.6 Führungshabitus und Personalvertretung .....	71
	3.6.1 Grenzen personalvertretungsrechtlicher Wirkung vor Ort.....	72
	3.6.2 Wirkungen von Führungskultur auf Personalvertretung .....	74

<b>4</b>	<b>Wirkungsanalyse LPVG</b> .....	79
4.1	Spektrum personalvertretungsrechtlicher Instrumentarien.....	79
4.2	Interaktion in kulturellen Milieus.....	80
4.3	Netzwerk zur konzertierten Einflussnahme.....	82
<b>5</b>	<b>Fazit und Ausblick</b> .....	85
5.1	Kritische Reflektion zur Befunderhebung.....	85
5.2	Zusammenfassender Befund.....	85
5.3	Beantworten der Forschungsfrage.....	89
5.4	Verorten der Befunde im polizeiwissenschaftlichen Gefüge.....	91
5.5	Ausblick.....	92

**Anlage**

Inhaltsverzeichnis.....	<u>II</u>
Literaturverzeichnis.....	<u>IV</u>

# 1 Themendarstellung

## 1.1 Wissenschaftlicher und politischer Kontext zur Forschungsfrage

Im Kontext zum verfassungsrechtlichen Diskurs über zunehmende Beschränkung von Grundrechten, zunehmender Privatisierung von Aufgabenstellungen zur Inneren Sicherheit bei gleichzeitigem Reduzieren staatlicher Sicherheitsvorsorge, sollte in Nordrhein-Westfalen eine Änderung des Landespersonalvertretungsgesetzes NRW (LPVG NRW)<sup>1</sup> im Jahre 2007 unmittelbares Umsetzen des landespolitischen Willens ohne juristische Hemmnisse gewährleisten. Beteiligungsrechte der Personalvertretungen begrenzten behördeninterne Gestaltungsspielräume bis zur Gesetzesreform 2007 angemessen konfliktfrei. Die bis dato vorzunehmende Abwägung zwischen Organisations- und Beschäftigteninteressen, wurde als zu umfassend qualifiziert. Behörden sollten im Konzernmodell, jedoch ohne die in Wirtschaftskonzernen üblichen effizienten Mitstimmungsinstrumentarien geführt werden.

Folgerichtig verabschiedete der Landtag im Oktober 2007, auch unter Verweis auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zu den Grenzen der Mitbestimmung,<sup>2</sup> ein restriktives Gesetz,<sup>3</sup> das wesentliche Elemente der Mitbestimmung strich und Rechtspositionen der Personalvertretung erheblich schwächte. Daraus entwickelte sich ein politischer Diskurs, der in einen Konflikt zwischen Landesregierung und Interessenvertretungen mündete, die fortan in ihren Forderungen zur Restrukturierung der vormaligen Gesetzeslage politische Unterstützung von den Oppositionsparteien erhielten. Die folgende Entwicklung wurde durch zahlreiche, von Personalräten angestoßene, Verwaltungsstreitverfahren geprägt. War die Lage vor 2007 eher durch Konsens gekennzeichnet, verlagerten sich in der Folge Konfliktlösungen von Behörden zu den Gerichten.

Nach Neuwahlen verabschiedete der Landtag 2011 ein novelliertes Personalvertretungsgesetz,<sup>4</sup> das maßgeblich von Gewerkschaftsseite erarbeitet, Beteiligungsrechte auch gegenüber der bis zur Reform 2007 geltenden

---

<sup>1</sup> Personalvertretungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landespersonalvertretungsgesetz – LPVG) vom 3. Dezember 1974 (GV. NW S. 1514).

<sup>2</sup> BVerfG: 2. Senat, 24.05.1995, Az: 2 BvF 1/92.

<sup>3</sup> Personalvertretungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen a.a.O. geändert durch Gesetz vom 9. Oktober 2007 (GV.NRW. S. 394, ber. S. 460).

<sup>4</sup> Personalvertretungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen a.a.O., zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung des Landespersonalvertretungsgesetzes und des WDR-Gesetzes vom 5. Juli 2011 (GV. NRW. S. 348).

Rechtsslage umfassend ausweitete. Das neue Recht schuf umfangreiche Möglichkeiten zur Einflussnahme. Damit bot sich Gelegenheit, über mitarbeiterorientierte Initiativen ein Gegengewicht zu stringent ökonomisch ausgerichteten Organisationszielen und intransparenten Stellenbesetzungen zu fördern und damit die Behördenkultur nachhaltig anders auszurichten. Hier setzt vorliegende Arbeit an. Zur Organisationskultur innerhalb der Polizei liegen Untersuchungen vor, die Diskurse zur Inneren Sicherheit und kulturellen Phänomenen im Feld sind breit angelegt und regelmäßiges Thema in den Medien. Zu den Wirkungen des Faktors Mitbestimmung auf kulturelle Rahmungen der Institution Polizei generell und insbesondere hinsichtlich des 2011 reformierten nordrhein-westfälischen Personalvertretungsrechts, ergaben Recherchen aktuell keine Befunde.

## **1.2 Forschungsfrage**

Der einführende Vortrag leitet zu der Frage, ob und in welchem Umfang Wirkungen im Geflecht von Organisationskultur und bei innerdienstlichen Konfliktsituationen zwischen Behördenleitungen und Mitarbeitervertretungen eintreten. Beeinflussung, Wechselwirkungen und mögliche Effekte auf kulturelle Rahmungen bilden den Forschungsgegenstand, der untersucht werden soll. Die Annäherung erfolgt über die forschungsleitende Frage, inwieweit das neue Personalvertretungsrecht ein wirkungsvolles Instrument zur Einflussnahme auf Organisations- und Führungskultur im Lichte verfassungsrechtlicher Grenzen von Mitbestimmung darstellt.

Dazu wird im Abgleich für den Zeitraum 2007 bis 2011 untersucht, welche Wirkungen das neue Recht beispielhaft im Feld einer großen Kreispolizeibehörde entfaltet. Der Fokus ist dabei insbesondere auf die Schnittstellen zwischen Direktions- und Personalvertretungsrecht gerichtet, an denen die Nutzung von Mitbestimmungs- oder Initiativrechten die Grenzen zu einer Leitungsfunktion mindestens berührt. Um dieses Konfliktpotenzial analytisch herauszuarbeiten und einem belastbaren Befund zuzuführen, werden Interaktionen anonymisiert in ihren Wirkungen untersucht. Vertiefend werden Auswirkungen auf Organisationskultur vor dem Hintergrund rechtlicher Rahmungen, kulturelle Phänomene polizeispezifischer Milieus sowie Leitlinien und Führungssystematik beleuchtet. Das Zusammenwirken von Personalrat

und anderen autarken Instanzen im Behördenkontext wird unter Netzwerkaspekten betrachtet. Mit Blick auf kritische Entwicklungen im Umgang mit Beschäftigten sollen Alternativen zur Förderung rechtsstaatlicher und mitarbeiterorientierter Organisationskultur, am Befund ausgerichtet in Ansätzen diskutiert werden.

## **2 Wissenschaftlicher Kontext zur Forschungsfrage**

### **2.1 Stand der Wissenschaft**

Zur wissenschaftlichen Verortung vorliegender Arbeit, die sich im Schwerpunkt mit kulturellen Rahmungen und Wirkung von Interaktionen im Spannungsfeld von Direktionsrecht<sup>5</sup> und Personalvertretung beschäftigt, soll in gebotener Kürze der Bezug zur jüngeren Polizeikulturforschung hergestellt werden. Zur Einordnung der zu bearbeitenden Thematik kann die historische Entwicklung nicht völlig ausgeklammert werden. Trotz expliziter wissenschaftlicher Bedeutung für die Polizeiforschung und den Entwicklungsprozess von Polizeiwissenschaft lässt sich der traditionelle Aspekt im vorgegebenen Rahmen nicht vertiefend betrachten. So sollen zumindest Befunde erwähnt werden, die sich mit der institutionellen Systematik von Innerer Sicherheit vor dem historischen Hintergrund unterschiedlichster Sicherheitsstrukturen in den jeweiligen staatspolitischen Konstrukten auseinandersetzen.<sup>6</sup> Ebenso wird in einem Blitzlicht auf Autoren hingewiesen, deren organisations- und soziokulturelle Forschungstätigkeit wesentlich zur Aufhellung des Feldes beitragen konnte. Beginnend in den 1970er Jahren setzte sich empirische Polizeiforschung, getragen von polizeiinternen Forschern, vorrangig analytisch mit internen Akten- und Dateninhalten wissenschaftlich auseinander, um Kriminalität effizienter zu bearbeiten.<sup>7</sup>

Zwischenzeitlich beschäftigten sich externe Forscher intensiv mit dem Feld und stellten quantitative sowie qualitative Befunde vor, die auf selbst gewonnenen Daten basieren. Auf der Makroebene wurden gesellschafts- und sicherheitspolitische Aspekte polizeilichen Handelns sowie konkrete Interaktio-

---

<sup>5</sup> Baden: 2012 (112, 113).

<sup>6</sup> Lange: 2000 (8).

<sup>7</sup> Ohlemacher: 1999 (13) „Erstens, die Forschungen waren konzentriert auf die Kriminalitätsbekämpfung, zweitens, als empirische Polizeiforscher dominierten Angestellte der polizeilichen Forschungsstellen und drittens überwogen methodisch gesehen Sekundäranalysen amtlicherseits erzeugter Akten bzw. Daten sowie Expertenbefragungen.“

nen im Dienstbetrieb untersucht, die dem Beleuchten des Aktionsraumes Polizei/Bürger dienen.<sup>8</sup> Abweichend davon beschäftigen sich Forschungen mit habituellen Effekten von Polizeiarbeit<sup>9</sup> und rollengeprägter Selbstwahrnehmung von Akteuren in ihrem kulturellen Umfeld.<sup>10</sup> Gleichwohl setzen sich neben Behr (siehe Kapitel 2.3.2), auch Krasmann<sup>11</sup> und Jacobsen<sup>12</sup> tiefergehend mit polizeilicher Außenwirkung auseinander. Jacobsen stellt fest, dass es der Polizeiforschung trotz interessanter Studien nicht gelungen sei, sich in einem eigenen Forschungskontext zu konstituieren und sie lediglich den Fokus auf Einzelbefunde in der Empirie zu polizeispezifischen Interaktionen richtet. Der Ansatz erscheint aus aktueller Sicht überprüfenswert, kann jedoch thematisch bedingt hier nicht vertiefend erörtert werden.

### **2.1.1 Forschungsbedarf**

Um Polizei in der Funktion zu verstehen, bedarf es kontinuierlich explorierender und ergänzender Befunde zu Binnenkonstellationen und Interaktionspotenzialen. Das Agieren von Behördenleitung und Personalvertretung im Organisationskontext, bisher nicht Gegenstand einschlägiger Untersuchungen, scheint geeignet, kulturelle Milieus zu beeinflussen, insbesondere vor dem Hintergrund ausgeweiteter Beteiligungsrechte.

Auch Mensching vermutet umfangreiche Forschungsdefizite zu den Auslösern funktionaler Wirkungen in polizeilichen Organisationsstrukturen und hierarchiespezifischen Interaktionen.<sup>13</sup> Eine genauere Untersuchung des Aktionsraumes von Direktionsrecht und Mitarbeiterbeteiligung scheint geeignet terra incognita zu Funktion und Konstruktion von Polizei sektorspezifisch aufzuhellen.

Bereits die kritische Betrachtung von Problematiken, die unter politischen oder wirtschaftlichen Interessenlagen an die Soziologie herangetragen werden, legt den Grundstein dafür, nicht unreflektiert das bestehende Machtgefälle zu akzeptieren und damit zu festigen. Amann löst den Widerspruch mit einem Bekenntnis zur Konfliktfähigkeit des handelnden Wissenschaftlers auf.

---

<sup>8</sup> Lange: 2000, 2003; Herrnkind & Scheerer: 2003.

<sup>9</sup> Hüttemann: 2000.

<sup>10</sup> Behr: 2008.

<sup>11</sup> Krasmann: 1993.

<sup>12</sup> Jacobsen: 2001 (5).

<sup>13</sup> Mensching: 2008 (78).

„Dieses Problem hebt sich allerdings auf, wenn wir akzeptieren, daß (Anmerkung: sic!) Soziologie (Anmerkung: oder Polizeiwissenschaft), indem sie ihrer Aufgabe nachkommt, Autonomie zu bewahren, auch das Wissenswürdigste durch eigene, selbst gesetzte Bedeutungsmaßstäbe definiert, sich diese nicht kritiklos von außen vorgeben lässt.“<sup>14</sup>

Gelingt es, Befunde wissenschaftlich über verifizierende empirische Forschung zu bestätigen, ist das Risiko abgewendet, dass der Kreis informierter Spezialisten Ergebnisse solitär transferiert und „unkontrollierte, einseitige, wissenschaftliche Autoritätsbildung, für den Aufbau von Meinungs- und Wissensmonopolen, die dann gegen Kritik und beharrliche Neugier abgesichert werden“ einsetzt.<sup>15</sup>

Die vorliegende Arbeit soll partiell den Anschluss zu Befunden Behrs<sup>16</sup> und Menschings<sup>17</sup> über Exploration und Interpretieren von Wirkungen innerhalb eines novellierten Rechtsrahmens herstellen. Zugleich sollen Ansätze für ergänzende, vertiefende Forschungen zur Rekonstruktion interner kultureller Kontexte, optional mit Einbeziehen öffentlicher Wirkungen, vorbereitend angeboten werden.

Im Hinblick auf die Zielrichtung der Untersuchung bietet sich für wissenschaftliche Analyse des Forschungsgegenstandes zunächst eine nicht-empirische, beschreibende und aufklärende Vorgehensweise an, da Literaturrecherchen zu dem Schluss führen, dass Wirkungen von Personalvertretungsrecht auf polizeiliche Organisationskultur aus diesem Blickwinkel bisher nicht Gegenstand wissenschaftlicher Erhebungen waren.

Durch mögliche Einflussnahme eröffnen sich Optionen für Befunderhebungen zu kulturellen Rahmungen der Institution, lokalen sicherheitspolitischen Wirkungen und zu der Rolle von Personalvertretung auf dem Feld der Sicherheitsarchitektur.

### **2.1.2 Ausgangslage für Forschungsansatz**

Im ersten Denkansatz erscheint die defizitäre Erkenntnislage in Bezug auf phänomenologische Strukturen zur Interaktion von Leitenden und Personal-

---

<sup>14</sup> Amann: 1996 (26).

<sup>15</sup> Amann: 1996 (25, 26).

<sup>16</sup> Behr: 2006, 2008.

<sup>17</sup> Mensching: 2008.

vertretung aufgrund bisher fehlender Befunde problematisch. Allerdings bieten im Kontext stehende sozial- und polizeiwissenschaftlich geprägte Forschungsfelder Gelegenheit, von diesen Positionen aus eine Annäherung an den Forschungsgegenstand zu suchen. Die Befunderhebung erfolgt durch einen Akteur, der in zentraler Funktion im untersuchten Feld tätig ist.

Zugleich wird das Fokussieren auf den Untersuchungsgegenstand vorbereitend unterstützt durch ein Mindestmaß an beschreibend-darstellender und deutender Arbeit zu den Rechtsstrukturen. Dazu werden vergleichend die Gesetzesreformen zum Personalvertretungsrecht von 2007 sowie 2011 und deren historische Entwicklung in einem Aufriss beleuchtet. Mit den Eckpunkten, aus denen sich Handlungsoptionen der Prozessbeteiligten zur Einflussnahme auf organisatorische und personelle Strukturen ergeben, wird die Annahme zu Wirkungen auf die Institutionskultur der Polizei verknüpft.

Trotz hoher Aktualität hat sich der Umgang mit dem neuen Recht bereits so weit etabliert, dass Wirkungen bei vergleichender Betrachtung analysierbar sein dürften. Kern der Untersuchung wird sein, ob und auf welche Weise das reformierte Personalvertretungsrecht zum Fördern einer kultureller Identität, die kritische Reflektionen einfordert, beitragen kann. Dem Forschungsgegenstand soll sich methodisch eingangs über Analyse von Literatur, Dokumenten (Eckpunktepapier der Gewerkschaften, Referentenentwürfen zum LPVG) und Rechtssprechung angenähert werden.

Vertiefend erfolgt ein rechtsvergleichender Ansatz, eingebettet in die spezifische kulturelle Rahmung polizeilicher Milieus. Deren Kontext wird unter Einbeziehung das Feld beeinflussender weiterer Akteure im Behördenmilieu mit besonderer Berücksichtigung von Führungsdynamiken erörtert und soll in einen Theorie bildenden Ansatz münden.

Polizei ist in einer strikt hierarchisch konstruierten Struktur organisiert. Interaktionen folgen eindeutigen Regelwerken. In diesem Konstrukt ist mit dem Personalvertretungsrecht ein Element vorgesehen, dass der Weisungskompetenz Leitender einen formellen Rahmen setzt. Mit dem Vertreten von Beschäftigtenrechten gegenüber einer Behördenleitung, der über das verliehene Direktionsrecht durchgreifende Regelungskompetenz und somit eindeutige Definitionsmacht zugeschrieben wurde, entsteht ein Spannungsfeld. Zugleich ergibt sich damit die Option unter Nutzung rechtlicher Instrumentarien

und Aushandlungskompetenzen auf kulturelle Milieus einer Behörde einzuwirken.

Damit bietet sich als zu untersuchende Hypothese die Annahme an, über Personalvertretungsrecht ist keine (steuernde) Einflussnahme auf Behörden- und Beschäftigtenkultur der Institution Polizei möglich.

## **2.2 Rechtlicher Rahmen**

Das Thema korrespondiert mit einer bereits vor der Erstnovelle in 2007 einsetzenden Entwicklung zur „neuen Sicherheit“ im Sinne des „erweiterten Sicherheitsbegriffs.“ Lange, Ohly, und Reichertz<sup>18</sup> sehen einen Umverteilungsprozess bei sicherheitspolitischen Aufgabenkontingenten. So werden private Träger, neben NGO bis hin zur Bürgerschaft, verstärkt eingebunden. Wie der Staat in diesem Kontext seine Steuerungsfunktion sichert und neu definiert ist angesichts sich verwischender Grenzen zwischen staatlicher Fürsorge und privatem Mitwirken offen. Zum Diskurs der Lage von Innerer Sicherheit unterscheidet van Ooyen „drei grundsätzliche (verfassungs-)politische Positionen“. Er sieht zunächst eine „idealistische Position mit liberal-bürgerrechtlicher“, in Teilen „pazifistischer“ Ausrichtung und strikter Gegnerschaft einer Ausweitung sicherheitspolitischer Kompetenzen der Exekutive. Dazu tritt die „entgegengesetzte ‚realistische Position‘ mit ‚staatsräsonistischer‘ Ausrichtung und zentraler Forderung eines kompletten Umbaus der ‚Sicherheitsarchitektur‘, ergänzt durch die ‚mittlere Position‘ – mit grundsätzlichem Festhalten an tradierten Konzepten und insofern näher an der ‚idealistischen‘ Position, aber eben auch bereit zu fallweiser, pragmatischer ‚Revision‘ durch partielle ‚realistische‘ Anpassungen“.<sup>19</sup>

Um den Stellenwert potenzieller Einflussnahme über Personalvertretungsrecht auf kulturelle Dispositionen generell einzuordnen, wird einleitend der verfassungsrechtliche Rahmen erörtert. Das BVerfG formulierte 1995 in seinem Beschluss zur Unvereinbarkeit umfassender Beteiligung des Schleswig-holsteinischen Mitbestimmungsgesetzes mit Artikel 28 Grundgesetz die Grenzen personalvertretungsrechtlicher Einflussnahme auf einschlägige Entscheidungen der Exekutive in Beteiligungsverfahren.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Lange, Ohly, Reichertz: 2009 (12).

<sup>19</sup> Möllers/van Ooyen: 2011 (23).

<sup>20</sup> BVerfG: 2. Senat, 24.05.1995, Az: 2 BvF 1/92.

Die Beteiligung Beschäftigter wird begrenzt durch die verfassungsrechtliche Schranke erforderlicher demokratischer Legitimation. Mitbestimmung findet ihre Grenzen, sobald das Feld zur Regelung innerdienstlicher Sachverhalte verlassen wird. Der immanente Schutzzweck erstreckt sich auf Gewährleisten stringent am Beschäftigungsverhältnis orientierter Interessenvertretung. Aus dem Demokratieprinzip<sup>21</sup> ergibt sich für den Gesetzgeber zwingend, das Letztentscheidungsrecht eines der Legislative gegenüber unmittelbar verantwortlichen Exekutivvertreter zu garantieren.

Im Ergebnis setzte sich das BVerfG auf Antrag zur Normenkontrolle<sup>22</sup> mit der Frage verfassungsrechtlicher Grenzen von Mitbestimmungsbefugnissen vor dem Hintergrund des grundgesetzlich verankerten Demokratieprinzips auseinander. Ein „Umschlagen legitimer Interessenvertretung in eine kondominale Steuerung von Verwaltungsbehörden“ wurde befürchtet.<sup>23</sup>

Im Beschluss erkannte das BVerfG die Regelung des Mitbestimmungsgesetzes zur Beteiligung des Personalrates im Rahmen der Mitbestimmung mit Entscheidungsrecht in einer unabhängigen Einigungsstelle für unvereinbar mit Artikel 28 Absatz 1 Satz 1 und Artikel 20 Absatz 2 Grundgesetz.<sup>24</sup> Amtliches Handeln mit Entscheidungscharakter steht als Ausüben von Staatsgewalt unter dem strikten Vorbehalt demokratischer Legitimation.<sup>25</sup> Unmittelbare Außenwirkung ist dabei kein zwingender Vorbehalt für Amtshandlungen, behördeninterne Steuerungsmaßnahmen reichen aus.

Die Linie des BVerfG ist durch Verwaltungsrechtsprechung und weite Teile der Literatur abgesichert, woraus sich eine Grenzsetzung für Personalvertretungsrecht aus verfassungsimmanentem „Rechtsstaatsprinzip“<sup>26</sup> und „Demokratieprinzip“<sup>27</sup> ableiten lässt. Eine weitere Entscheidung des BVerfG aus 1970 verortet Beteiligungsrechte im Kontext zur Wahrung von Menschenrechten und „Sozialstaatsprinzip“.<sup>28</sup> Mit der Entscheidung von 1995 präferiert

---

<sup>21</sup> Artikel 20 Absatz 2 Grundgesetz.

<sup>22</sup> Normenkontrollantrag gemäß Artikel 93 Absatz 1 Nr. 2 GG, § 76 Nr 1 BverfGG.

<sup>23</sup> BVerfG: 2. Senat, 24.05.1995, Az: 2 BvF 1/92, Absatz 94.

<sup>24</sup> BVerfG: 2. Senat, 24.05.1995, Az: 2 BvF 1/92, Absatz 133 und Absatz 134.

<sup>25</sup> BVerfG: 2. Senat, 24.05.1995, Az: 2 BvF 1/92, Absatz 139.

<sup>26</sup> Neubert u.a.: 2012 (313, 314).

<sup>27</sup> Grundgesetz: Artikel 20 Absatz 2 i.V.m. Artikel 28 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz.

<sup>28</sup> BVerfGE v. 26.5.70 – 2 BvR 311/67, PersV 1970,260: Die Regelungen in den PersVG, die den Beschäftigten Beteiligungsrechte einräumen, sind ein wichtiges Mittel zur Wahrung von Menschenrechten und Persönlichkeitsentfaltung in der Dienststelle. Sie wurzeln im Sozialstaatsgedanken und gingen auf Vorstellungen zurück, die auch den Grundrechten der Artikel 1,2 und 5 Absatz 1 GG zugrunde lagen.

das BVerfG den Vorrang des „Demokratieprinzips“ unter deutlicher Relativierung früherer Rechtsprechung.<sup>29</sup>

Dem widerspricht, dass Personalräte als Amtswalter der Exekutive unstrittig deren Bestandteil sind und somit ihre formellen Handlungen der Exekutive zurechenbar; sie bleiben auch in ihrer Funktion als Personalrat im Rahmen der ursprünglichen Übertragung ihres Amtes exekutiv tätig.

Auch Neubert kritisiert die Entscheidung des BVerfG und vertritt die Auffassung, dass die Ausführungen zu Verantwortungsgrenzen des Verwaltungsträgers nicht hinreichend substantiiert sind.<sup>30</sup> Der Bezug von Personalvertretungsrechten zu Artikel 1, 2 und 5 Absatz 1, sowie Artikel 12 bleibt unberücksichtigt. Unverständlich bleibt auch das Vernachlässigen des Kontextes von Personalvertretungsrecht und Demokratieprinzip.

Ob Sozialstaats- und Rechtsstaatsgebot sowie explizite Grundrechte eine Schrankenfunktion zum Demokratieprinzip hin ausüben, zumal Artikel 1 Absatz 3 GG Legislative, Exekutive und Judikative Grundrechtsbindung zuschreibt, hat das BVerfG bisher nicht konkretisiert.<sup>31</sup>

### **2.2.1 Landespersonalvertretungsrecht 2007 – 2011**

Zu jener Zeit wurden auf bundespolitischer Ebene „überverfassungsrechtliche“ Normen zur exekutiven Kompetenzausweitung im Kontext einer Verfassungsänderung<sup>32</sup> zu Artikel 35 Grundgesetz diskutiert. Dabei rückte staatliche Souveränität unter dem Aspekt einer „inappellativen Letzentscheidungsinstanz“<sup>33</sup> unter Ignorieren der Grundrechtsgarantie zu Gewaltenteilung und Menschenrechten in den Fokus staatspolitischer Diskurse. Vor diesem Hintergrund sollten Personalrechte, interpretiert als Hemmnis wirtschaftlicher Verwaltungsführung, deutlich eingeschränkt werden. 2007 änderte die konservativ-liberale Landesregierung das LPVG NRW.<sup>34</sup> Elementar empfundene Eckpfeiler der Beteiligung wurden suspendiert und reduzierten den Einfluss

---

<sup>29</sup> BVerfG: 2. Senat, 24.05.1995, Az: 2 BvF 1/92.

<sup>30</sup> Neubert u.a.: 2012 (313, 314).

<sup>31</sup> Neubert u.a.: a.a.O.

<sup>32</sup> Darnstädt: 2009 (38); In Artikel 35 sollte eine Erlaubnis für den Einsatz der Bundeswehr zur unterstützenden Terrorabwehr im Inneren unter Einsatz militärischer Mittel eingefügt werden.

<sup>33</sup> Darnstädt: 2009 (36); „Inappellativ“ im verfassungsrechtlichen Sinne bedeutet, dass weder Verfassung, Legislative, Exekutive, Judikative noch Völkerrecht Maßnahmen des Letztentscheiders verhindern können.

<sup>34</sup> Personalvertretungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 3.12.1974 GV.NW. S.1514).

der Personalräte in den Geschäftsbereichen von Bildungs-, Wissenschafts- und Innenministerium. Als zentrale Begründung diente das Erfordernis der Anpassung an die Rechtsprechung des BVerfG zum Schleswigholsteini-schen Mitbestimmungsgesetz.<sup>35</sup>

Mit der geplanten Reduzierung von Freistellungen für Personalräte verdeutlichte sich die eigentliche Zielrichtung der Reform: Mitbestimmung sollte eingeschränkt, der Einfluss von Personalvertretung zugunsten finanz- und steuerpolitischer Synergien reduziert werden. Der Entfall der Mitbestimmung bei Umsetzung von Personal sollte das Direktionsrecht von Behördenleitungen der Einflussnahme des Personalvertretungsrechts entziehen. Die Abschaffung weiterer Mitbestimmungstatbestände aus § 72 LPVG<sup>36</sup> vervollständigte die Novellierung.

### **2.2.2 Folgen der Rechtseinschränkung durch Novelle 2007**

Behördenleitungen gingen unterschiedlich mit der veränderten Rechtslage um. Einerseits wurde eine intensive vertrauensvolle Zusammenarbeit mit Beteiligung der Personalräte weit im Vorfeld der Prozessgestaltung beibehalten. Andererseits versuchten Leitende, den restriktiven Beteiligungsrahmen der Gesetzesnovelle noch enger zu gestalten und provozierten im Ergebnis verwaltungsgerichtliche Auseinandersetzungen. Dem Personalrat wurden lokal zustehende Freistellungen zunächst verweigert und in der Folge erst nach Widerspruch durch Einzelweisung des Ministeriums umgesetzt. Da selbst bewusste Verstöße gegen personalrechtliche Vorgaben im geltenden Rechtssystem nicht analog dem Schwerbehindertenrecht zu Sanktionen führten, wurden Wirkungskreise von Personalvertretungen zusätzlich eingeeengt und deren Akteure gezwungen, sich, unter Vernachlässigung ihrer Kernaufgaben, mit komplexen Verwaltungsstreitverfahren auseinanderzusetzen.<sup>37</sup>

In der Folge konzentrierten sich die Gewerkschaften unter dem Dach des Deutschen Gewerkschaftsbundes, insbesondere die Gewerkschaft der Polizei und die Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft unter Einbinden

---

<sup>35</sup> BVerfG: 2. Senat, 24.05.1995, Az: 2 BvF 1/92.

<sup>36</sup> Personalvertretungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 3.12.1974, § 72 Absatz 3 Ziffern 1-3, 5-7.

<sup>37</sup> In Konferenzen unter Beteiligung Personalratsvorsitzender, Justiziarern der Gewerkschaft und Verwaltungsrechtlern wurde diese Wahrnehmung landesweit verifiziert. In zwei großen Behörden wurden allein 2007 bis 2010 acht Gerichtsverfahren betrieben.

führender Verwaltungsrechtler,<sup>38</sup> auf Gegenentwürfe, die in einem intensiven Diskurs mit den Oppositionsparteien entwickelt wurden.

Nach dem Regierungswechsel in 2010 entstand in der Regierungsverantwortung von SPD und Bündnis 90/Grüne sowie unter intensiver Mitwirkung von DGB-Gewerkschaften eine Gesetzesnovelle, die sich im Kern am bis 2007 geltenden Recht orientierte, im Kontext jedoch tiefer gehenden Reformbedarf postulierte.<sup>39</sup> Wesentliche Forderungen waren Verankerung der Mitbestimmung in der Landesverfassung, Verlagerung der Zuständigkeit von Verwaltungs- auf Arbeitsgerichte, Einführen von Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Dienststellenleitern bei Verletzung von Beteiligungsrechten,<sup>40</sup> Erweitern von Informationsrechten zu Prozess begleitender Mitbestimmung, Einrichten von Wirtschaftsausschüssen und Revision der Mitbestimmungsrechte aus § 72 LPVG.

Ein Auszug aus dem Gesetzesentwurf der Landesregierung<sup>41</sup> dient als Quelle um die rechtspolitische Unabweisbarkeit der Reform herauszuarbeiten. Die Novelle des LPVG aus 2007<sup>42</sup> führte zu einer restriktiveren Regelung, die durch Dienstrecht und Rechtssprechung verworfene Inhalte aus dem Bundespersonalrecht in das Gesetz implementierte. Vor allem das Reduzieren von Freistellungen belastete die gesetzlich vorgegebene vertrauensvolle Zusammenarbeit der Akteure erheblich, so dass in der Folge zunehmend Konflikte unter Einbinden der Verwaltungsgerichte bearbeitet wurden.<sup>43</sup> Die Schutzwirkung des Personalvertretungsrechts wurde zunehmend suspendiert; zeitgleich erfolgten Umstrukturierungen von Behördenaufbau und Funktionsbesetzungsverfahren, die aufgrund geringerer Befugnisse von Personal-

---

<sup>38</sup> Neubert u.a.: 2007.

<sup>39</sup> Deutscher Gewerkschaftsbund: 2011 (1-11). Stellungnahme des DGB Bezirk NRW und seiner Mitgliedsgewerkschaften des öffentlichen Dienstes zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung am 12.05.2011 zum Gesetz zur Änderung des Landespersonalvertretungsgesetzes und des WDR-Gesetzes – Drucksache 15/1644.

<sup>40</sup> Deutscher Gewerkschaftsbund: 2011 (6). Quelle wie Fn: 31. Möglichkeit der Zwangsvollstreckung zur Durchsetzung von Verwaltungsgerichtsbeschlüssen, die trotz Artikel 20 Absatz. 3 Grundgesetz (Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz) von Dienststellenleitern missachtet werden.

<sup>41</sup> Landtag NRW: Landtagsdrucksache Drs. 15/1644.

<sup>42</sup> Personalvertretungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landespersonalvertretungsgesetz – LPVG) vom 3.Dezember.1974 (GV. NW S. 1514), geändert durch Gesetz zur Änderung des Personalvertretungsrechts und schulrechtlicher Vorschriften vom 9.10.2007 (GV. NRW. S. 394).

<sup>43</sup> Klein, Michael: Vizepräsident Verwaltungsgericht Arnsberg. Referat zu Rückgang von Verwaltungsstreitverfahren nach Einführung LPVG 2011 auf Personalrätekonferenz in Mülheim / Ruhr, 11.09.2012.

vertretern nicht adäquat begleitet werden konnten, zudem entfiel das Wahlrecht für Studierende.

Der oppositionelle Ansatz sah vor, frühere Mitbestimmungsrechte wieder einzuführen, Beteiligungsrechte bei Um- und Neuorganisation zu erweitern und die Einflussnahme auf fiskalische Vorgänge mit Anbieten von Wirtschaftsausschüssen zu sichern. Das Evokationsrecht sollte der Rechtsprechung angepasst und das Letztentscheidungsrecht von der obersten Dienstbehörde hin zur Landesregierung verlagert werden, womit die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts<sup>44</sup> Berücksichtigung fänden. Gestiegenem Aufgabenumfang würde durch die Anzahl erhöhter Freistellungen Rechnung getragen. Aus der allgemeinen Gesetzesbegründung<sup>45</sup> ergibt sich das Streben zum Schaffen eines modernen und an zukünftige rechts- und gesellschaftspolitische Entwicklungen angepassten Personalvertretungsrechts, orientiert an Dienstrechtsreform und veränderter Rechtsprechung.

### **2.2.3 Landespersonalvertretungsrecht nach Novelle 2011**

Nach der Landtagswahl 2010 wurde das Vorhaben zur Revision des LPVG mit erheblicher Kompetenzerweiterung für Personalvertreter umgesetzt.<sup>46</sup>

Mit der erneuten Reform entstand ein Instrumentarium, das weit reichende Einflussnahme sichert und damit eine Plattform zur intensiven Einwirkung auf rechtliche, organisatorische aber auch behördenkulturelle Szenarien bot.

Das LPVG berücksichtigt nun strukturelle und organisatorische Reformen auf Dienststellenebene (Neuorganisation der Kreispolizeibehörden 2007),<sup>47</sup>

Durch Einschränken strikter Evokationsrechte und Administrationsprivilegien wurden die im Kontext zu Grund- und Menschenrechten stehenden Beteiligungsrechte Beschäftigter unter Relativieren des „Herr im Haus“-Standpunktes gestärkt.<sup>48</sup> Die Gesetzesnovelle belegt, dass trotz des engen vom BVerfG gesetzten Rahmens, Ausweitung und Akzentuierung von Personalvertretungsrecht gelingen kann. Wesentliche Änderungen beziehen sich auf essentielle Arbeitsfelder der Vertretungen. Die folgende Darstellung fokussiert auf

---

<sup>44</sup> BVerfG: 2. Senat, 24.05.1995, Az: 2 BvF 1/92.

<sup>45</sup> Landtag NRW: Landtagsdrucksache 15/1644 (S. 73 ff.).

<sup>46</sup> LPVG Novelle 2011 Personalvertretungsgesetz NRW: Synopse 2007/2011. 2011 (21-111).

<sup>47</sup> LPVG Novelle 2011 Personalvertretungsgesetz NRW: 2011 (11).

<sup>48</sup> Welkoborsky: 2013 (14-18).

Mitbestimmungstatbestände, die für den Polizeibereich einschlägige Wirkung entfalten. So wurde die Verpflichtung der Dienststelle zu umfassender und rechtzeitiger Information im Vorfeld beteiligungspflichtiger Maßnahmen gemäß § 65 Absatz 1 Satz 2 LPVG NRW ausgeweitet. Der Personalrat ist nunmehr „frühzeitig und fortlaufend“ vor Organisationsentscheidungen zu unterrichten und kann an Arbeitsgruppen „beratend teilnehmen“, die der Vorbereitung der Entscheidungen dienen. Frühzeitige Beteiligung wird damit betont.

Mit Einführen des Antragsrechts zur Einrichtung eines Wirtschaftsausschusses (§65a LPVG NRW) erfolgt ein Intensivieren der Unterrichtungspflicht zu „wirtschaftlichen Angelegenheiten“.

Im Rahmen klassischer mitbestimmungspflichtiger Tatbestände besitzt die vorsitzende Person nun das Recht zur Teilnahme an Sitzungen des „verfassungsmäßig zuständigen obersten Organs oder des von ihm bestimmten Ausschusses“ (§ 66 Absatz 3, Sätze 8, 9 LPVG NRW).

Mit der Novelle ist Zustimmungsfiktion nicht mehr aus der vormaligen Aufzählung von § 66 Absatz 2 LPVG NRW abzuleiten, sondern orientiert sich am Willkürverbot und erforderlichem Bezug zum konkreten Mitbestimmungstatbestand.

Im Kontext zur frühzeitigen und umfassenden Informationspflicht aus § 65a Abs. 1 Satz 2 LPVG NRW wurde das Konstrukt der „prozessbegleitenden Mitbestimmung“ (§ 66 Absatz 1 Satz 2 LPVG NRW) eingeführt. Damit wird einflussichernde Beteiligung im Vorfeld des späteren Beschlussverfahrens zur Mitbestimmungsvorlage gesichert.

Prozessbegleitung wird auch bei Tatbeständen von § 72 Abs. 3 Nm. 1-3 und 5 LPVG NRW Mitbestimmungsinhalten in „Rationalisierungs-, Technologie- und Organisationsangelegenheiten“ zugestanden.<sup>49</sup>

Der Mitbestimmungskatalog aus 2011 orientiert sich an den Tatbeständen vor der Novelle von 2007 und ergänzend an Erfordernissen familienpolitischer Postulate. Im Detail unterliegen Umsetzungen mit einer Dauer von mehr als drei Monaten (§ 72 Absatz 1 Nr. 5 LPVG NRW) erneut, sowie im Tarifbereich „Stufenzuordnung“ und Änderung der „Stufenlaufzeit“ (§ 72 Absatz 1 Nr. 4 LPVG NRW) der Mitbestimmung. Auch bei Versagen von Teil-

---

<sup>49</sup> Welkoborsky: 1/2013 (14-18).

zeitbeschäftigung nach Rückkehr aus der Elternzeit liegt nun ein Mitbestimmungstatbestand vor (§ 72 Absatz 1 Nr. 1 LPVG NRW).

§ 72 Absatz 3 Nr. 2 LPVG NRW erfordert jetzt bereits bei bloßer Eignung einer technischen Einrichtung zur Überwachung von Verhalten und Leistung die Mitbestimmung des Personalrats; unbeachtlich bleibt, ob tatsächlich die einschlägige Nutzung beabsichtigt ist.

Im Bereich Arbeits- und Gesundheitsschutz greift nun ergänzend die Mitbestimmungspflicht über § 72 Absatz 4 Nr. 7 LPVG NRW im Präventionsbereich zu Gefährdungsbeurteilungen gemäß § 5 ArbSchG<sup>50</sup> und betrieblichem Eingliederungsmanagement zu § 84 Abs. 2 SGB IX.<sup>51</sup>

§ 72 Absatz 4 Nm. 21 und 22 LPVG NRW sehen nunmehr Mitbestimmung bei Neuerungen im Kontext zu Arbeitszeitmodellen und Arbeitsorganisation (Nr. 21) und dauerhafte Arbeitsübertragung an Private (Nr. 22) vor.

Das Vorstandsprinzip wurde analog der Regelung vor 2007 durch das Vorsitzenden-Prinzip (§ 29 LPVG NRW) ersetzt, die Regelfreistellungen für Personalräte erfolgen aktuell bereits ab 200 Beschäftigten (§ 42 Absatz 4 LPVG NRW). Versetzungs- und Abordnungsschutz für Personalvertreter wurde analog auf Umsetzungen (§ 43 Absatz 1 LPVG NRW) ausgeweitet. Zudem erfolgte eine Stärkung der Jugend- und Auszubildendenvertretung (JAV), die nunmehr Teilnahmerecht an Auswahlverfahren für Ausbildungsleitung und Ausbildungspersonal besitzt (§ 61 Absatz 5 LPVG NRW).

Abweichend von bisher geübter Rechtspraxis in personalvertretungsrechtlichen Beschlussverfahren lässt der Gesetzgeber nun in § 79 Absatz 3 Satz 1 LPVG NRW ausdrücklich Klageerhebung zur Unterlassung oder Durchführung einer Handlung oder Maßnahme zu, wenn der Personalrat behauptet, in seinen Beteiligungsrechten durch rechtswidrige Handlungen verletzt zu sein. Die Auswirkungen der Anordnung aus Absatz 3 Satz 2 (§ 23 Absatz 3 BetrVG) sprechen zusätzlich den in der Dienststelle agierenden Gewerkschaften Antragsrechte zu. In der Praxis sind damit sowohl in Verfahren zur einstweiligen Anordnung als auch in Hauptsacheverfahren Rechtsschutzbedürfnisse abgedeckt, indem Klage auf Unterlassung begehrt werden kann.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> ArbSchG: Arbeitsschutzgesetz.

<sup>51</sup> SGB IX: Sozialgesetzbuch IX.

<sup>52</sup> Welkoborsky: 2013 (14-18).

Damit ist der Zustand, dass Personalräte trotz Verletzung ihrer Beteiligungspflichten die Suspendierung der Rechtsfolgen nicht gerichtlich durchsetzen konnten beendet. Obwohl das BVerwG im Beschluss vom 11.5.2011<sup>53</sup> den Grundsatz vom Beschlussverfahren als „objektivem Verfahren“ entgegen bisheriger Rechtsprechung nicht weiter aufrecht erhält, wird der Grundthese „zur Verneinung eines Anspruchs auf Rückgängigmachung nicht oder nicht ordnungsgemäß mitbestimmter Maßnahmen und die Verneinung eines materiell-rechtlichen Unterlassungsanspruchs“<sup>54</sup> selbst in aktuellen Entscheidungen weiter gefolgt. Ergänzend ist im Kontext anzumerken, dass die auch für den öffentlichen Dienst verpflichtend zu beachtende Richtlinie 2002/14/EG in Artikel 8 für Beteiligungsrechte Rechtsschutz zusichert, der über reine Verfahrensregelungen hinausgeht.<sup>55</sup>

§ 79 Absatz 3 legt unstrittig fest, dass Klageerhebung auf Unterlassung, Durchführung einer Handlung oder einer Maßnahme im Rahmen eines Beschlussverfahrens zulässig ist. Damit wurde der Handlungsrahmen über die Option von Feststellungsanträgen hinaus umfassend ausgedehnt. Der Feststellungsantrag wirkt gegenüber dem nun möglichen Leistungsantrag subsidiär.

Mit Unterlassung kann so begehrt werden, dass Maßnahmen und Handlungen der Dienststelle bis Abschluss des verpflichtenden Beteiligungsverfahrens zurückzustellen sind; ebenso kann die Einleitung des Mitbestimmungsverfahrens beantragt werden, sofern gesetzeskonforme Beteiligung unterbleibt.<sup>56</sup> Dem Vorschlag des DGB, rechtswidriges Verhalten der Dienststellenleitung, analog dem Schwerbehindertenrecht über Bußgeld zu sanktionieren, ebenso die gerichtliche Zuständigkeit für personalvertretungsrechtliche Streitsachen an Arbeitsgerichte zu übertragen, wurde nicht gefolgt.<sup>57</sup>

Das neue Recht wird als ein wesentlicher Ausgangspunkt im Hinblick auf die forschungsleitende Frage zur Qualität von Optionen zur Einwirkung auf kulturelle Rahmungen der Polizei gewählt, da sich für Personalvertreter umfassenderes Wirkpotenzial anbietet. Somit besitzen Personalräte über die No-

---

<sup>53</sup> BVerwG: v. 11.5.2011 – 6 P 4.10 –, PersR 2011, 438.

<sup>54</sup> Baden: 2013 (20).

<sup>55</sup> Baden: 1/2013 (23).

<sup>56</sup> Neubert u.a.: 2012 (613, 614).

<sup>57</sup> DGB: Deutscher Gewerkschaftsbund: Eckpunktepapier 2011 zu Novelle Landespersonalvertretungsgesetz NRW.

velle aus 2011 Instrumente, um stringent auf Abläufe in Organisationsstrukturen und Personalsteuerung einzuwirken. Das führt zu der Frage, inwieweit Einflussnahme auf kulturelle Rahmungen von Organisation und Beschäftigtenmilieus möglich wird.

Das Zugestehen von Prozessbegleitung und wirtschaftlicher Kontrolle ermöglicht es, Personalräte mit ihrem Sachverstand in das Frühstadium der Aufgabenbewältigung einzubinden. Dadurch werden Entscheidungsprozesse im Zusammenwirken mit der Behördenleitung effizient abgewickelt und eine Garantenstellung für Modernisierungsprozesse und Flexibilität in der öffentlichen Verwaltung begründet.<sup>58</sup>

### **2.3 Polizeiwissenschaftlicher Rahmen**

Die vorliegende Arbeit soll explorativ Ansätze zum rekonstruierenden Verstehen der Funktionalität von Polizei an der Schnittstelle von Organisations- und Beschäftigteninteressen entwickeln. Damit können mögliche Wirkmechanismen und Interaktionspräferenzen in Organisationsreformen einbezogen und die Interessen aller Akteure implementiert werden. Entstehender Handlungsdruck könnte über einen Diskurs, der handwerkliche und theoretische Ansätze in ein multifunktionales, strikt an polizeilichen Kernaufgaben orientiertes Konzept integriert, in reaktanzärmere Neuausrichtung münden. Dies gilt unter der Voraussetzung, dass externe neutrale Kontrollmechanismen einen Rückfall in tradierte Abwehrreflexe mit Verletzung von Beteiligungs- oder gar Menschenrechten abwehren.

Mensching folgend kann über „Neu- oder Reorientierung an einer kriminologischen Instanzenforschung“,<sup>59</sup> die sich mit Auswirkungen von Interaktionen im Rahmen organisationaler Strukturen beschäftigt, ein wesentlicher Beitrag zum Verständnis der Funktionsweise von Polizei geleistet werden.

Verstehende Polizeiforschung muss die Rolle unkritischer Fürsprache vermeiden. Zugleich müssen Akteure sich des Diskurses zu Forschung „für“ und „über“ die Polizei bewusst sein, indem zwischen polizeiintern agierenden Forschern und Praktikern und polizeiextern forschenden Wissenschaftlern differenziert wird. Weshalb innerhalb der Polizei nicht „über“ Polizei geforscht werden kann, erschließt sich nicht. Die Qualität entsprechender Forschung

---

<sup>58</sup> Neubert u.a.: 2012 (Vorwort).

<sup>59</sup> Mensching: 2008 (78).

setzt allerdings Bereitschaft zur Selbstreflektion und interdisziplinäres Wissen sowie externe Nachvollziehbarkeit der Befunde voraus.

Vorliegende Arbeit soll in einem überschaubaren Ausschnitt dem Mangel an Befunden zu Interaktionen von Beschäftigten im hierarchischen Bezugssystem der Polizei abhelfen. Der Außenwelt sollen kulturelle Habitate mit ihren formalen und informellen Beziehungsgeflechten sowie Wirkungen aufklärend präsentiert und Ansätze für erweiternde wissenschaftliche Arbeiten geliefert werden. Bereits kontextuell vorliegende Befunde Behrs und Menschings sollen, ausgerichtet auf die spezielle Schnittstelle im institutionellen Machtgefüge zwischen Dienststellenleitung und Personalvertretung, unter ausdeutendem und beschreibendem Vorgehen, das Spannungsfeld zwischen rechtskulturellen Belangen und Elementen von Polizistenkultur ausleuchten. Diese Bezüge begrenzen das Feld, vor dessen Hintergrund die Beeinflussung kultureller Habitate durch novelliertes Personalvertretungsrecht diskutiert wird.

Damit wird der Anschluss vorliegender Arbeit an vorhandene Erkenntnisse zu polizeispezifischer Organisationskultur und (sub)kulturellen Milieus möglich. Aufgrund der Vorleistungen Behrs, die scharfe Kontroversen in der Polizei auslösten, besteht die Verpflichtung dieses Feld fortlaufend im wissenschaftlichen Diskurs zu halten, um die darüber erzwungene Öffnung zu intensivieren.

Einführend bedarf es einer kurzen Erörterung des Kulturbegriffs, wie er im vorliegenden Befund verstanden werden soll. Der Deutung des Begriffs soll sich aus soziologischer Perspektive angenähert werden. Im soziologischen Kontext ist der Begriff hinreichend in seinem Doppelcharakter problematisiert worden. Der soziologisch-theoretische Ansatz rahmt untersuchend das Verhältnis Natur-Mensch. Um abgestimmte Interaktion menschlicher Individuen oder Gruppen zum Erreichen vereinbarter Ziele zu gestalten, bedarf es verhaltensleitender, institutionalisierter Rahmungen, generationenübergreifend tradiert, orientiert an Wissensinhalten und Lebenserfahrung. Darüber gelingt konfliktarmes sozialverträgliches kodifiziertes Verhalten, so dass Entscheidungsprozesse im sozialen Kontext nicht perpetuierend neu angestoßen und entwickelt werden müssen. In einem „vorselektiven Akt“ schafft Kultur überschaubare Entscheidungsszenarien und hemmt ausufernde Findungspro-

zesse. Komplexe Rahmungen sozialer Interaktion und Kommunikation erzeugen so nicht den Bedarf permanenter Analyse, Bewertung, Neuorientierung und Aushandlung.<sup>60</sup>

Kreckel<sup>61</sup> sieht Kultur durch „zwei gegenläufige Tendenzen“ determiniert, indem er ungehemmtes egozentrisches Agieren über Setzen eines Rahmens begrenzt, der Individuen im Gegenzug eher dazu dient, einen Entscheidungsspielraum zu definieren und so damit einhergehende Prozesse ökonomisch auszurichten. Das fördert eine Fokussierung auf wesentliche Faktoren, eingebettet in ein Orientierung gebendes soziokulturelles Konstrukt. Damit werden Ressourcen für „vernunftgeprägtes Interagieren“ im sozialen Kontext verfügbar.

Das Spannungsfeld von Exekutivgewalt und Beschäftigtenvertretung in der Polizei wurde aus der Perspektive rechtlicher und gesellschaftspolitischer Rahmung betrachtet. Von der Plattform vorliegender Befunde zu organisations- und kulturwissenschaftlicher Forschung aus richtet sich nun der Fokus auf die Untersuchung von Strukturen, soziokulturelle Perspektiven in Organisation und Mitarbeiterschaft. Ergänzend werden die Einflussfaktoren Führung, Disziplinarrecht, Strafverfolgungszwang, Personal- und Ressourcenstruktur sowie Netzwerkqualität als prägende Elemente mit ihrem zugeschriebenen Wirkpotenzial in Ansätzen betrachtet und eingeführt.

Wesentliches Beeinflussungspotenzial resultiert aus politischen Vorgaben, die über Leitlinien sowie Erlasse zu Steuerung und Führung in die Institution transferiert werden. Diese Faktoren werden in der vorliegenden Arbeit neben Darstellung rechtlicher und kultureller Rahmung mit ihren Auswirkungen auf formalkulturelle und subkulturelle Milieus betrachtet.

Die in Institutionen herrschende Kultur wird beeinflusst durch gesellschaftliche Rahmungen und Leitlinien, orientiert am Wertekanon des Gemeinwesens, woraus in der Organisation gelebte Kultur entwickelt und kulturelle Wechselwirkungen in Strukturen handelnder Individuen und Personengruppen entstehen. In der Folge unterscheiden Sozialwissenschaftler begrifflich Organisations- sowie individuell determinierte Subkultur.

---

<sup>60</sup> Amann: 1996 (56, 57).

<sup>61</sup> Kreckel: 1976 (17).

### 2.3.1 Positionen zur Organisationskultur

Mit organisationskulturellen Aspekten setzt sich Mensching in ihrem Beitrag zur empirischen Organisationsforschung im Allgemeinen und zur Polizeiforschung im Speziellen auseinander. In ihrer Arbeit untersucht sie Bezüge in Alltagsroutinen und beschäftigt sich mit der kulturellen Phänomenologie. Ihre Befunde zur Beschreibung des strukturellen Rahmens drängen sich bei dem in der vorliegenden Arbeit gewählten Forschungsfeld unter Identifizieren potenzieller Optionen zur Einflussnahme über Personalvertretungsrecht als Einstieg auf.

Die Betrachtung der Organisationsstruktur von Polizei<sup>62</sup> aus dem Blickwinkel hierarchischen Aufbaus und daraus resultierender Interaktionen hilft zu verstehen, wie Polizei funktioniert. Um potenzielle Wirkungsfelder für Einflussnahme von Personalvertretung zu identifizieren, ist einleitend die Frage zur Funktion vertiefend zu beantworten. Zunächst wird der Fokus explorierend auf hierarchische Struktur und in der Folge auf ebenenspezifisch eingebundene Akteure vor Ort gerichtet. Deren Interaktionen bilden den Resonanzboden für mögliche Einflussnahme, wobei hier Wirkungsansätze von Personalvertretung eingehend untersucht werden.

Mensching rekonstruiert „gelebte Hierarchien“ auf zwei Ebenen.<sup>63</sup> Zum einen auf der Ebene der „kommunizierten Hierarchien“ (Welche positiven oder negativen Erfahrungen mit Hierarchien in der Polizei haben Organisationsmitglieder?). Zum anderen auf der Ebene „kommunizierender Hierarchien“ (Wie installieren sich hierarchische Verhältnisse in Aushandlungssituationen unter Polizeibeamten?).<sup>64</sup>

Sie unterscheidet Kommunikations- und Organisationsstrukturen zweier unterschiedlicher Ebenen: „Aktenpraxis“ und „Aktionspraxis“. Das Konstrukt der „Aktenpraxis“ dient der Manifestierung schriftlicher Beweisführung für tatsächliche und prognostizierte Berichtspflichten an übergeordnete interne Funktionsträger und Politik sowie bedarfsweise als Grundlage justizieller Sachaufklärung. „Aktionspraxis“ wird gekennzeichnet durch Umsetzung Top-down transferierter Erlasse, Verfügungen und Weisungen im Kontrast zu durch Erfahrungswissen überlieferten Handlungsroutinen. Ob überhaupt und

---

<sup>62</sup> Mensching: 2008 (319).

<sup>63</sup> Mensching: 2005 (17–34).

<sup>64</sup> Mensching: 2008 (81).

in welchem Maße mit Amtshandlungen im Dienstbetrieb auf Aktenvorgaben reagiert wird, hängt von einer Nutzenanalyse unter „Aktionspolizisten“ ab. An ihr orientiert sich die Ebene der sachbearbeitenden Kräfte, zugleich wissend, welche Aktenlage in der Ergebnispräsentation von den „Aktenpolizisten“ erwartet wird.

„Aktions- und Aktenpraktiker“ entwickeln in komplexen Tätigkeitsfeldern, determiniert von gesetzlichen Handlungspflichten, deren Nichtbeachten potenziell in disziplinarrechtliche oder strafprozessuale Untersuchungen münden könnte, Verfahren zur Erfüllung von Berichtspflichten und gegenseitiger Absicherung. In Akten niedergelegte Sachverhalte dienen als alleinige Entscheidungsgrundlage höherer Hierarchieebenen und externer Instanzen. Begriffe und Deutungen wie „Aktenklarheit“ und „Aktenwahrheit“ etikettieren die schriftliche Darstellung als prüfungsresistent.

Im gelebten Hierarchiesystem der Polizei resultiert daraus die Notwendigkeit, ausgeprägte ebenenspezifische Interpretationskompetenz zu entwickeln.

„Aktionspraktiker“ wählen zum dokumentieren ihrer Handlungsrouninen, die den Aktenvorgaben nicht entsprechen, hierarchieadäquate Beschreibungen ihrer Arbeitsleistung, um Anordnenden die Interpretation zu gestatten, Handlungsverpflichtungen wären an der Intention der Auftraggeber orientiert umgesetzt. Fortlaufend in objektivierter und an den Interpretationsschemata der Handlungsebenen orientierte Kommunikation zwischen den Hierarchieebenen stützt und erhält die Funktionsfähigkeit der Polizei.

Im Ergebnis gelangt die anordnende Ebene über Interpretation der schriftlichen Rückmeldung zu der Auffassung, angestrebte Maßnahmen würden im vorgegebenen Rahmen realisiert und vereinbarte Ziele erreicht, während es der „Aktionsebene“ gelingt, den Fortbestand tradierter Routinen, abweichend von der übermittelten Aktenlage, weiter zu kultivieren. Damit profitieren beide Hierarchiepartner bei ihrer spezifischen Aufgabenerfüllung vom Vermittlungskonstrukt „Aktenlage“, das der jeweiligen Seite bewusst und gewollt Interpretationsspielräume eröffnet, die trotz unterschiedlicher Intentionen schriftlich abgesichert glauben darf, jeweils ihren Pflichten gegenüber der Organisation nachzukommen.

In eine kritische Phase geraten intern vereinbarte Handlungsrouninen, sobald externe Instanzen sich mit der Untersuchung tatsächlicher Abläufe und deren

schriftlicher Darstellung im Rahmen von Untersuchungen, sei es auf justiziel-  
ler oder politischer Ebene, auseinandersetzen. Diese Problematik wird ent-  
schärft durch Entwicklung von Mechanismen, die eine Kongruenz zwischen  
„Aktions- und Aktenpraxis“ wahrscheinlich machen.

Die Integration divergierender Interessen findet in einem kulturellen Rahmen  
statt, der oberflächlich betrachtet die Aura von Fehlerfreiheit vermittelt, was  
zu der Frage führt, ob dieser Anschein einer spezifizierten Fehlerkultur ge-  
schuldet ist. Ein mögliches Manko ist grobsichtig, zumindest im freien Spiel  
ebenenimmanenter Kräfte, nicht zu identifizieren. Das spricht entweder für  
umfassende Fehlerfreiheit oder aufwändiges Austarieren und Kaschieren  
defizitärer Leistungen durch bedarfsgerechte Umdeutung. Für den unbefan-  
genen Betrachter wird ein stimmiges und homogenes Organisationsresultat  
präsentiert, das hilft, kritisches Durchleuchten von Ergebnissen zu vermei-  
den.

Der Befund Menschings<sup>65</sup> unterscheidet phänomenologisch unterschiedliche,  
manifeste und über die Handlungsebene transponierbare Hierarchiebe-  
ziehungen, die sich in Wirkungskreisen innerhalb der Organisationsstruktur  
zu einer formell homogenen Präsentation verknüpfen. Informell betrachtet  
gelingt es über den Akt der Verschriftlichung, inkompatible Deutungen kom-  
petent über stringente Interpretation als Ereignis darzustellen, das den ver-  
einbarten Regelwerken gerecht und in ebenenspezifischen Erwartungshal-  
tungen im hierarchischen Handlungsrahmen reflektiert wird.

Aufzuwerfen ist die Frage nach der Auflösung von Unvereinbarkeit zwischen  
strukturell etablierten, über Erlass abgesicherten Vorgaben und in Alltagsrou-  
tinen erlebte Abschwächung stringenter „Sub- und Supraordination“.<sup>66</sup> Mit  
Ausweitung des Untersuchungsbefundes wurde der Wunsch von „Aktenprak-  
tikern“ nach Negierung formeller Einbindung in hierarchische Konstrukte of-  
fenbar. Zugleich konnte herausgearbeitet werden, dass, damit korrespondie-  
rend, auf der Aktionsebene formell verordnete funktionale Hierarchieebenen  
als inakzeptabel definiert werden<sup>67</sup>. Definition von Weisungskompetenz über  
formell verliehene Funktionen wird ersetzt über Zuerkennen praktischer auf-

---

<sup>65</sup> Mensching: 2008 (321).

<sup>66</sup> Mensching: 2008 (321).

<sup>67</sup> Mensching: 2008 (a.a.O.).

gabenbezogener Handlungskompetenz, die in Unterordnungsbereitschaft mündet und so Funktionsfähigkeit der Institution gewährleistet.

Akzeptanz von Weisungen steht unabhängig vom Rang der formell installierten Führungskraft, in unmittelbarer Abhängigkeit zur bewertenden Wahrnehmung durch formal nachgeordnete Akteure. Sie besitzen Deutungshoheit für gelingende Integration des Ranghöheren und per legem Verantwortlichen. Legitimiert wird diese Sichtweise von „Aktionspraktikern“ über Zuschreiben unzureichender Kompetenzen, sobald auf der Handlungsschiene der „Aktionspraxis“ abweichende Auffassungen beim Bewerten von Ereignissen und damit verknüpfter Handlungsrouninen bei „Aktenpraktikern“ auftreten.

Diese Abhängigkeiten prägen Wirkung von Personalratstätigkeit und werden in deren noch folgende Beurteilung umfassend einbezogen. Im beschriebenen Organisationsmilieu schwankt die Rolle des Personalrats perspektivisch zwischen „Akten- und Aktionspraxis“. Damit besteht innerhalb der Organisation und somit zwingend bei Personalvertretern, eine ausgeprägte Ambivalenz bei interaktionistischen Wechselspielen innerhalb formeller hierarchischer Rahmungen. Die Lager von „Aktions- und Aktenpraktikern“ erfahren unter Einsatz ihrer jeweils spezifischen Interpretationshoheit eine handlungsfähige Verbindung; Interferenzen bleiben durch wechselseitiges Wissen um verpflichtende Bedürfnisse des anderen Akteurs beherrschbar und werden durch implementierte Reflektionsroutinen kompensiert. Offiziell baut die formell übergeordnete Ebene auf angemessene Umsetzung der Vorgaben, reflektiert aber zugleich auf latente Inkompatibilität von „Aktions- und Aktenpolizisten“<sup>68</sup>. So werden formelle Regelungen und Weisungen von den Umsetzenden bei der Aufgabenbewältigung einbezogen und finden gemäß eigener Interpretationen Beachtung, ohne jedoch unkritische Übernahme zu erfahren. Beide Handlungskulturen vollziehen in einer Symbiose angeordnete formelle Akte und präsentieren das (erwartete) Arbeitsergebnis.

Der bisherige Befund veranschaulicht formelle und informelle Bezüge der Organisationskultur in der Polizei und reflektiert das System wechselseitiger Abhängigkeiten und Inkompatibilitäten interagierender Akteure unterschiedlicher Hierarchieebenen, geprägt von dem Zwang einheitlicher und system-

---

<sup>68</sup> Mensching: 2008 (322).

konformer Außendarstellung. Offen bleibt die Frage, welche Präferenzen die Institution Polizei, im Wissen um divergierende organisationskulturelle Elemente, zukünftig setzt. Vor allem ist zu diskutieren, ob Interaktionen der beschriebenen Form im Sinn verfassungsrechtlicher Vorgaben tolerabel erscheinen oder ob eine schleichende Verlagerung der Richtlinienkompetenz von demokratisch legitimierten Instanzen, hin zu einer privilegierten Minorität von Aktionspolizisten, unter Umkehr bisheriger Regeln durch Bottom up-Vorgaben ersetzt wird. Komplementär scheint untersuchenswert, ob stringenter Delegation von Handlungsverantwortung auf die Aktionsebene der Polizei einen Ansatz für einen (polizeiwissenschaftlichen) Diskurs bilden kann. Über ein „praxeologisches Konzept von Organisationskultur“<sup>69</sup> zur Analyse polizeilicher Führungsstrukturen lassen sich grundlegende Befunde zu Interpretation, Interdependenzen und Interaktionen, resultierend aus inhomogenen Erkenntnispositionen, betrachten und verstehen. Dabei liegt ein Verständnis von Organisationskultur zu Grunde, das irrationale und hinreichend unverbindliche Interpretationen ausklammert und durch eine an „Handlungspraktiken orientierte, ausgerichtete Organisationskulturkonzeption“<sup>70</sup> ersetzt. Ausgangspunkt des Ansatzes ist die Kernaussage der Zuschreibung kultureller Identität als Quelle an die Organisation und nicht Wahrnehmung von Kultur als erwartbare Eigenschaft.<sup>71</sup> Damit tritt die Dominanz von Organisationskultur in den Fokus, ihr Wesensgehalt verliert damit die Etikettierung schmückenden Beiwerks, ihr determinierender Einfluss offenbart sich. Der Versuch Organisationskultur zu einer unverbindlichen, phrasenhaften „Leitbildkultur“ herabzuwürdigen, misslingt vor dem Hintergrund des vorliegenden Befundes. Bisher geübte Praxis, Organisationsstrukturen und damit manifestierte Hierarchieebenen zum dominierenden Grundelement zu klassifizieren, wird mit aktueller Interpretation zum Bedeutungsgehalt von Organisationskultur radikal verändert. Bewertung und Wahrnehmung von Kultur als vitalen Bestandteil der Rahmung lenkt den Blick der Akteure fort von tradierten Definitionen zu Leitung und Führung als rein technisches Instrumentarium. Damit eröffnet sich der Horizont für zukünftiges Beeinflussen kultureller Habitate als oberste Priorität, rein strukturell und funktional orientierte Ansät-

---

<sup>69</sup> Mensching: 2008 (323).

<sup>70</sup> Mensching: 2008 (68).

<sup>71</sup> Mensching: (a.a.O.).

ze verlören an Bedeutung. Daraus resultiert ein stringent am handelnden Menschen als Kulturträger ausgerichteter Umgang mit organisationalen Konstrukten. Luhmann<sup>72</sup> unterstützt die Bewertung von Organisationskultur als hochfunktionalen, substantiell prägenden Faktor und lehnt inhaltsleere Etikettierung, inszeniert als Managementidee unter dem Begriff "corporate identity" ab. Das Ersetzen plakativer, ausufernder Deutung Raum gebender Begriffe durch in Organisationen gelebte Kulturpraktiken interpretiert den Kulturbegriff im Kontext Organisation neu und bietet damit Gelegenheit sich spezifischen Milieus sowie ihrer kommunikativen und interaktiven Elemente aus alternativen Perspektiven analytisch anzunähern.

Ohne diesen Schritt gelingt es im Verlauf vorliegender Arbeit nicht, sich umfassend mit der Forschungsfrage zu Wirkungen personalvertretungsrechtlicher Einflussnahme auseinanderzusetzen. Damit entrückt Kultur ihrem bisherigen Status als (fiktionaler) „Idealvorstellung eifriger und omnipotenter Organisationsberater“<sup>73</sup>. Expedieren von Verantwortung, mangels eigener Bereitschaft diese zu tragen und notwendige Entscheide trotz vorhandener fachlicher Qualifikationen nicht zu treffen, wird erschwert. Umgang mit einschlägigen Phänomenen bleibt Gegenstand sozialwissenschaftlicher Diskurse, mit Blick auf die Polizei gerichtet, polizeiwissenschaftlicher Forschungen.

Ungeachtet der Komplexität bleibt die dokumentarische Methode das wissenschaftliche Mittel der Wahl, um organisationskulturelle Prozesse effizient zu untersuchen<sup>74</sup>. Schwerpunkt wissenschaftlicher Analysen organisationskultureller Habitate ist Erkenntnisgewinn zu Interaktionspraktiken spezifischer Milieus. Deren vielschichtigen ambivalenten Beziehungen und Positionen sowie sich daraus speisender Einflussnahmen und Wirkungen gilt das Forschungsinteresse.

Im Ergebnis werden innerhalb der Organisation konstruierte Hierarchien nicht über formell reglementiertes Organisationsrecht gestaltet. Sie sind vielmehr Resultat ständiger Aushandlungsprozesse unter Einbeziehen rechtlicher Rahmenvorgaben und in der Praxis situativ angewandter Handlungspraktiken. Formell konstruierte Über-/Unterordnungsverhältnisse besitzen den Charakter *einer* Facette im Gesamtkonstrukt, woraus eindimensional simplifi-

---

<sup>72</sup> Luhmann: 2000 (116).

<sup>73</sup> Mensching: 2008 (323).

<sup>74</sup> Mensching: (a.a.O.).

zierende Erklärungsansätze zum Funktionsprinzip polizeilicher Organisation über „Befehl und Gehorsam“ in Frage gestellt werden.<sup>75</sup>

„Funktionsfähigkeit der Polizei“ ist nicht das Ergebnis „formell organisierter Hierarchieerwartungen“<sup>76</sup> rechtsschriftlicher Kodifizierungen. Sie rekonstruiert sich aus den spezifischen Fähigkeiten von Akteuren unterschiedlicher Hierarchieebenen, die erforderlichen Interaktionen zur Aufgabenbearbeitung so zu gestalten, dass durch Ausdeuten von Erwartungshaltungen das hierarchische Gefüge final den formellen Ablauf gewährleistet.

Die Funktionalität interner Übereinkünfte bleibt garantiert, solange Interaktionen sich externen Kontrollinstanzen entziehen. Das Risiko externen Hineinwirkens bleibt nicht zuletzt deshalb gering, weil ministerielle Aufsicht als auch Parlament vorrangig an effizienter Polizeiarbeit interessiert sind, um politischen Gestaltungsspielraum zu sichern. Öffentliches Interesse wird über kalkulierte Öffentlichkeitsarbeit unter formeller Einbeziehung der Medien betrieben. Qualität und Quantität von Inhalten liegen im direkten Einflussbereich der Polizei sowie sie formell kontrollierender politischer Aufsicht. Die unter alleiniger Behördenleiterhoheit praktizierte Form kritikfreier Öffentlichkeitsarbeit stellt den Fortbestand der Interaktionen im hierarchischen Gefüge der Polizei sicher und toleriert damit etablierte organisationskulturelle Spezifika von „Aktions- und Aktenpraxis“.

Mit einer ersten Bewertung des vorliegenden Befundes drängt sich die Frage auf, inwieweit informelle effizienzintendierte Handlungspraxen rechtsstaatliche Problematiken auslösen.

Kann der Befund Menschings bereits ansatzweise als Eigenleben der Polizei interpretiert werden, die sich in informeller Modifizierung die Effizienz hemmender Rechtsvorschriften ein Handlungsmilieu gestaltet, dass erst erfolgreiche Aufgabenerfüllung ermöglicht? Muss Polizei sich politischen Vorgaben (partikular) entziehen und eine Parallelwelt konstruieren, um übertragene Aufgaben vor dem Hintergrund als Erfolgs hemmend empfundener Vorschriften überhaupt noch zu erfüllen? Resultiert hieraus die Gefahr rechtsstaatlich unzulässiger Verselbständigung von Polizei?

In täglicher Praxis erfüllen die Akteure Polizei mit Leben, indem sie unterschiedliche Ansprüche und Erwartungen eigener und über-/untergeordneter

---

<sup>75</sup> Mensching: 2008 (324).

<sup>76</sup> Mensching: (a.a.O.).

Hierarchieebenen in einer Arbeitsleistung verdichten, die zum gesetzlich aufgetragenen Arbeitsergebnis führt. Das geschieht in einem Konglomerat unterschiedlichster divergierender und letztlich doch gemeinsamer Interessen, charakterisiert durch kollektives Streben, den Schein des Beachtens aller schriftlichen Weisungen zu wahren und trotzdem polizeilichen Erfolg zu präsentieren. Dieser unbedingte Erfolgswille, häufig in Kombination mit gelebten Idealen, ausgeprägtem Gerechtigkeitsdenken und tradiertem Wertekanon, rahmt ein Aufgabenspektrum von der Hilfeleistung bis hin zur bewussten und gewollten rechtskonformen Tötung eines Menschen ein. Das Phänomen bereitet politisch Verantwortlichen Angst und soll über Reglementierung bis ins letzte Detail kanalisiert werden.

In diesem pluralen Spiel der Kräfte agiert Personalvertretung, die in Kenntnis der Regularien Einfluss ausübt, wobei sich kontinuierlich die Frage stellt, wie angesichts der Komplexität auf kulturelle Phänomene einzuwirken ist. Wiederholt ist bei Handhabung interner Konflikte unter Beteiligung, häufig sogar Parteinahme des Personalrats, zu entscheiden, ob öffentlich werdende und kritisierte polizeiliche Handlungsrouninen noch vertretbar zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags dienen oder bereits als deviantes Verhalten subkultureller Prägung zu kategorisieren und damit rechtsstaatlich unhaltbar sind.

Auf Luhmanns Systemtheorie<sup>77</sup> wird hier nur in gebotener Kürze eingegangen. Luhmanns systemtheoretischer Ansatz, dass Organisationen über Entscheidungen determiniert werden, vernachlässigt die Dominanz kommunikativer und interaktiver Aktionen handelnder Beziehungsgeflechte, die die in „gelebten Hierarchien“ auf diese Weise zusammengeführten spezifischen Organisationsmilieus prägen.<sup>78</sup>

Für Personalvertreter ergibt sich die Frage, wie in diesem Kontext einzuwirken ist. Die Systematik des neuen LPVG scheint geeignet, den latenten Konflikt Personalvertretung versus Behördenleitung in Richtung internen kulturellen Neubeginns zu lenken. Über plakatives Darstellen sozialwissenschaftlicher Befunde gelingt keine Einflussnahme auf statusgeprägte Habitate von Führungsfunktionären.

Einflussnahme scheint erfolgversprechend dann möglich, wenn es gelingt Wissenschaft und Polizei in einen Diskurs, der polizeipraktische Denkansätze

---

<sup>77</sup> Luhmann: 1984.

<sup>78</sup> Mensching: 2008 (325).

ze als gleichwertig akzeptiert, ohne Berührungsängste niederschwellig einzubinden. Dabei wäre auszuloten, in welcher Form polizeiwissenschaftliche und interdisziplinäre Ansätze rechtlich belastbare Vereinbarkeit von „Akten- und Aktionspraxis“ herstellen können, ohne dass am Erfolg interessierte Idealisten juristische Risiken allein tragen. Einflussnahme über formelle Regelungen und darauf gestützte Weisungen erhöhen eskalierend rechtsstaatliche Risiken und bergen die Gefahr der Provokation von Verweigerungshaltungen oder fördern Bildung subkulturell gesteuerter Handlungsmilieus, die sich Kontrolle von Führung entziehen. Oberflächliche Interventionen lösen bekannte Abwehrreflexe („Dienst nach Vorschrift“, „Flucht in den Krankenstand“) aus. Reformvorgaben übergeordneter Hierarchieebenen werden auf der Etage der Handlungspraktiker regelmäßig unterlaufen. Die in Top down-Prozessen in die Organisation transformierten Direktiven orientieren sich isoliert an der Struktur und vernachlässigen kulturelle Milieus. So entsteht kurzfristig ein Erfolgserlebnis für Weisungsgebende durch Schaffen einer Scheinregelung. Wird erkennbar, dass Vorgaben nicht zu gewünschten Verhaltensrevisionen auf der Handlungsebene führen, wird erneut mit Bezug zur Organisationsstruktur nachgesteuert und dabei ignoriert, dass über bloße strukturelle Eingriffe keine messbare Beeinflussung kultureller Elemente erfolgt. Die Adressaten auf unteren Handlungsebenen, zwischenzeitlich überwiegend wissenschaftlich innerhalb der Polizei ausgebildet, interpretieren permanentes Ignorieren ihrer kulturellen Bedürfnisse als mangelnde Wertschätzung und wenden sich innerlich von beteiligungsfreien Organisationsphilosophien ab. Daraus resultiert vermeidbares Konfliktpotenzial, was wiederum von Vertretern übergeordneter Hierarchieebenen hingenommen wird, die ihren strukturorientierten Entscheidungstransfer als Umsetzung formal gewünschter ministerieller Vorgaben interpretieren. Sie setzen sich damit dem Vorwurf nachgeordneter Akteure aus, ihre Rolle als Vollstrecker der Aufsichtsbehörde zu definieren, ohne den anspruchsvollen Weg des Aushandelns zu Sach- und Kulturfragen mit der Praktikerebene eingehen zu wollen. Damit wird ihnen der Status unkritischer, instrumentalisierter Erfüllungsgehilfen zugeschrieben, die dem polizeilichen Kerngeschäft entrückt sind, ohne den Spielraum ihrer Rolle in der Organisation zur Diskursanbahnung kultureller Fortentwicklung zu nutzen. Sie entziehen sich ihrer zentralen Führungs-

aufgabe und wählen die Option eines reinen Sachwalters. Damit kündigen sie die Solidarität zur Praxisebene auf und fördern durch Nichtwahrnehmen ihrer Kernaufgabe die Entwicklung schwer kontrollierbarer, bedingt führbarer Subkulturen.

Führungskräfte, insbesondere höherer Hierarchieebenen, sind Kraft verordneter und rezipierter ausgeprägter Loyalitätspflicht an strikt vorgegebene Rollen gefesselt; der Erhalt des praktizierten Systems wird durch überwiegend interne Personalauswahl und Fortbildung in abgeschlossenen Institutionszirkeln entscheidend präjudiziert und zementiert.

Die Akteure der Leitungsebene bilden gegenüber der Aufsichtsbehörde ein abgeschottetes, eigenes organisationskulturelles Milieu. Sie führen Beschwerde, dass ihre umfassende Beratungskompetenz vom Ministerium weitgehend ignoriert wird. Das irritiert vor dem Hintergrund steigender Fallzahlen angesichts langfristiger Arbeitsunfähigkeit<sup>79</sup> sowie den Erhebungen polizeiinterner Sozialer Ansprechpartner (SAP)<sup>80</sup> zu zunehmend erhobenen Mobbingvorwürfen auf allen Hierarchieebenen und deutlichen Anstiegs diagnostizierter psychischer Befunde.<sup>81</sup> Zu untersuchen bleibt in diesem Kontext, an anderer Stelle, inwieweit innerhalb der Polizei Menschenrechte Beachtung finden oder ihre Wirkung angemessen entfalten können. Dabei ist zu erheben, ob und welche Optionen sich für die Organisation bieten, aus eigener Kraft Defizite und Widersprüche aufzuarbeiten.

Für die Position von Personalvertretern stellt sich die Abhängigkeitsfrage: Sind Akteure innerhalb der Organisation aufgrund komplexer Abhängigkeiten fähig, das gelebte Organisationskonzept zu evaluieren oder erleben Beobachter nur Scheingefechte, die substanziell keine nachhaltigen Wirkungen, geschweige denn kulturelle Umorientierung gelingen lassen?

Aktuell werden gelebte Organisationskulturen toleriert, die Unzulänglichkeit hierarchiegestützter Einflussnahme wird durchaus reflektiert, Veränderungs-

---

<sup>79</sup> Kruse, Theo: Kleine Anfrage im Landtag, MdL Theo Kruse (CDU) zu: Krankenstand der Polizei NRW vom 17.9.2012 (LT Drucksache 16/943). Antwort der Landesregierung vom 15.10.2012 (LT Drucksache 16/1136).

<sup>80</sup> SAP: Erlass zur Neukonzeption der Tätigkeit der Sozialen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner (SAP). RdErl. d. Innenministeriums -27.34-00- vom 01.06.2010.

<sup>81</sup> Die nichtöffentlichen Zahlen zu Erhebungen der SAP liegen dem Ministerium vor.

druck wird nicht empfunden, da das System, gemessen an Arbeitsergebnissen, als funktionierend qualifiziert wird und sich damit selbst bestätigt.<sup>82</sup>

Reformierende Instanzen, betrachten perpetuierend traditionelle Strukturen und orientieren sich an Kennzahlen und Statistiken. Bei Erkennen der Reformgefahr entwickeln kulturelle Milieus und deren subkulturelle Spielarten reflexartig Verweigerungshaltungen, wobei formell über zu schaffende Aktenlagen Linientreue dokumentiert wird, um disziplinar- oder strafrechtliche Konsequenzen zu vermeiden. Hier bietet sich für Behördenleitungen Gelegenheit, über bestehende akzeptierte kulturelle Rahmungen sowie Entwickeln einer Diskussionskultur, Betroffene wertschätzend in Reformprozesse zu integrieren. Dadurch würden Reaktanzen abgemildert und erwartete Gärungsprozesse günstig beeinflussbar. Professionell agierende Behördenleitungen nutzen hierzu offensiv die Mittlerfunktion von Personalvertretungen, die nicht nur aus ihrem gesetzlichen Auftrag heraus mehrheitlich einen Vertrauensvorschuss auf Seiten Beschäftigter besitzen.

Der Schutz kultureller Reservate kann nur dann Handlungsziel einer Personalvertretung sein, sofern gelebte Organisationskultur mit rechtsstaatlichen Kautelen, vor allem mit Menschenrechtskonventionen<sup>83</sup> kompatibel ist. Haben Reformen zum Ziel, rechtsstaatlich bedenkliche Kulturtraditionen zu identifizieren und zu eliminieren, steht eine Personalvertretung vor der Wahl, unter Zurückstellen opportunistischer Reflexe bloßen Machterhalts den konfrontativen Diskurs mit den Profiteuren zu suchen. Mitbestimmungsrechte bei Stellenbesetzungen und Umsetzungen sowie Initiativrechte bieten sich als Korrektiv an. Der daraus resultierende Diskurs ist dann nicht mehr auf Ausgleich und Kohabitation gerichtet, sondern dient dem Aktivieren von Selbstreinigungskräften. Die Schwierigkeit im Bewältigen entsprechender Prozesse liegt in der Entscheidung zwischen weiterer Duldung deviant qualifizierten Verhaltens oder Erzwingen kathartischer Effekte. Um elementare Reformen in einem vorbehaltlosen Rahmen anbieten zu können, erweisen sich Testläufe als eine denkbare Alternative zu alleiniger Steuerung über schriftliche Verfügungen. Das vermittelt Wertschätzung und fördert eine Kultur des Vertrau-

---

<sup>82</sup> Mensching: 2008 (325).

<sup>83</sup> Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (MRK) vom 03.09.1953. In: Juris, Fundstelle BGBl II, 1952 (686). (12.03.2013).

ens in die verantwortliche Führung. Erweist sich der Reformansatz als nicht Ziel führend, kann er ohne Verlust an Reputation evaluiert werden.

Eine Mitnahme der „Aktionspraktiker“ über Einbinden von Vertretungsorganen in Prozesse vermindert Widerstände und scheint, vor dem Hintergrund von breiterem Fachwissen durch Akademisierung der alternativlos. Schlichtes Regieren über Befehl und Gehorsam im Kontext zunehmend kritischer Wahrnehmung der Organisation wird durch nachrückende Polizeigenerationen abgelehnt. In der akademischen Ausbildung<sup>84</sup> der Polizei wird kritisches Denken durch Einüben wissenschaftlicher Methodik gefördert, wodurch Erwartungen an ein kulturelles Milieu in der Polizei geweckt werden, die derzeit durch die im personellen Umbruch befindliche Institution so generell nicht erfüllt werden. Auf Folgen für die Personalvertretung im Kontext zur Veränderung organisationskultureller Phänomene und Antizipieren unerwünschter Prozesse wird vertiefend beim Bewerten von Beeinflussungspotenzialen eingegangen. Zunächst werden wissenschaftlich belastbare Befunde zu kulturellen Rahmungen von Polizei eingehender fokussiert.

Mensching unterstützt in ihrer empirischen Erhebung im Abgleich zu den Erkenntnissen Behrs nicht dessen Befund der Trennung zwischen „Police Culture“ und „Cop Culture“.<sup>85</sup> Während Behr<sup>86</sup> beide Kulturphänomene als inkompatibel charakterisiert, sieht Mensching direkte Wirkungen und Elemente von „Cop Culture“ in der von Behr als personelles Milieu bewerteten „Police Culture“. Das Vorhandensein beider Kulturphänomene wird nicht geleugnet, sondern erweitert den Befund Behrs im Hinblick auf eine differenziertere vertiefende analytische Betrachtung durch Offenlegen komplexer Verflechtungen der kulturellen Ebenen. Mensching vertritt, dass „Aktions- und Aktenpraktiker“ über ambivalente Wertungen und routinemäßige Übernahme der jeweils anderen Perspektive nicht trennscharf zu unterscheiden sind.<sup>87</sup>

Einwirken auf kulturelle Prozesse gelingt nur über sensibilisiertes Deuten organisatorischer Kontexte und tradierter Kulturen. Filigrane Beziehungsgeflechte ermöglichen Erfüllen zugeschriebener Aufgaben. Klassische Über-

---

<sup>84</sup> Fachhochschulgesetz öffentlicher Dienst: -FHGöD v. 27.11.20; Studienordnung der Bachelorstudiengänge an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW (Studienordnung – Bachelor – Stud –BA) i.d.F. v. 12.06.2012.

<sup>85</sup> Mensching: 2008 (327).

<sup>86</sup> Behr: 2008.

<sup>87</sup> Mensching: 2008 (327).

und Unterordnungsverhältnisse existieren, Mensching folgend, nicht; formal verpflichtende hierarchische Kontrakte stellen sich als Parallelwelten dar, die durch informelle, ebenensuspendierende Kommunikation interaktiv gesteuert werden. Daraus lässt sich nicht ableiten, Führung sei damit obsolet, vielmehr steigen durch gewonnene Befunde die Ansprüche an Wissen, Empathie und soziale Kompetenz der Entscheider. Eine generelle Bereitschaft zum Einsatz interdisziplinärer Befunde und Einbeziehen tradierten Erfahrungswissens verbessert Erneuerungsprozesse und verhindert Alibireformen, sobald operative Kräfte unter Respektieren ihrer kulturellen Bedürfnisse eingebunden werden.

Behr und Mensching vernachlässigen verfassungsrechtliche Zwänge auf politischer Seite, die den Ansatz von Steuerung top down und damit das Primat der Politik postuliert, jedoch, in scheinbarem Widerspruch, im Personalvertretungsrecht als Korrektiv prozessbegleitende Mitbestimmung für die Personalvertretung<sup>88</sup> vorsehen.

Mensching fordert zurecht ein Abrücken vom Nimbus unkritischer Steuerung über Managementinstrumentarien. Wahrnehmungen, vor allem in nachgeordneten Behörden, belegen, dass eine bedeutende Anzahl von Akteuren aller Hierarchieebenen den am Konzernmodell orientierten Umbau öffentlicher Institutionen ablehnt. Prinzipien der Gewinnmaximierung erscheinen auf staatliche Dienstleistungen begrenzt anwendbar. Unfähigkeit von Verantwortungsträgern, Kontrollverpflichtungen gegenüber nachgeordneten Behörden ausschließlich über Managementinstrumente nachzukommen, wirft die Frage auf, welche Methodik die rechtsstaatlich erwünschte Kontrolle polizeilicher Organisationsstruktur und damit verknüpft deren verfassungstreue Aufgabenerfüllung ersatzweise sicherstellen kann. Die Handlungsebene der Polizei entzieht sich partiell der Kontrolle übergeordneter Instanzen, sowohl innerhalb der Organisation als auch extern. Die Ineffizienz externer Kontrollmöglichkeiten konstatierend, bleibt aktuell allein, unter Ausschluss der Alternative weitgehenden Kontrollverzichts, gruppenhygienische Prozesse polizeiintern zu fördern und auf deren kathartische Wirkung zu vertrauen.

Ableitend aus der Diagnose ergibt sich die Konsequenz zu weiteren Untersuchungen, die sich mit der Frage nach Alternativen zur Selbstregulierung aus-

---

<sup>88</sup> Landespersonalvertretungsgesetz NRW: § 66 Absatz 1 Satz 2 .

einandersetzen. Wird der Polizei Eigenkontrolle zugestanden, drängt sich die Notwendigkeit eines externen unabhängigen Kontrollorgans mit eigenen Ermittlungs- und Betretungsrechten aus rechtsstaatlichen Erwägungen auf. Mensching plädiert für „Vertrauen in Art und Weise, wie Polizisten [...] ihr berufliches Alltagshandeln organisieren.“ Sie lehnt es ab, Vorgaben der „Aktentpraktiker“ zur zentralen Handlungsmaxime aufzuwerten. Hier ist einzuwenden, dass Polizei verfassungsrechtlich externer Kontrolle durch politische Instanzen unterworfen ist, intern ist die Obliegenheit an Leitungskräfte delegiert. Mensching setzt sich mit dem rechtspolitischen Aspekt in ihrer Arbeit nicht auseinander und bietet auch darüber hinaus keine Kontrollalternativen an; sie belässt es grundsätzlich bei Hoffnung auf Eigenregulierung.<sup>89</sup> Das scheint riskant, da staatlicher Gewaltlizenz aus historischer Erfahrung Schranken gegen Missbrauch zu setzen sind. So sieht auch Reemtsma in der Übertragung des nationalen Gewaltmonopols an eine staatliche Institution ein „zivilisatorisches Grundproblem“.<sup>90</sup> Untersuchungen zu Auswirkungen einer deutlichen Verflachung polizeilicher Hierarchien, umfassender Delegation von Entscheidungen an operative Kräfte und Ersatz politischer Beamter durch Polizeivollzugsbeamte in Behördenleiterfunktionen, zunehmend von leitenden Polizeikräften diskutiert, drängen sich kontextuell auf.

### **2.3.2 Positionen zu Polizeikultur und Polizistenkultur**

Zu kulturellen Phänomenen auf dem Feld der Polizei liegen diverse Befunde vor. Mit Behr wird der Fokus auf einen Wissenschaftler gerichtet, der ehemals den Polizeiberuf ausgeübt hat. Er setzte sich umfangreich empirisch in zwei Hauptwerken mit der Thematik auseinander.<sup>91</sup> Stellvertretend werden seine Befunde, insbesondere zu (Sub)Kulturen polizeilichen Daseins als Ausgangspunkt für individuelle kulturelle Rahmung im mikrosoziologischen Terrain ausgewählt.

Der Absicht, sich der Forschungsfrage, neben Klärung rechtlicher Konstrukte auch aus der sozialwissenschaftlichen Perspektive anzunähern, führt nach

---

<sup>89</sup> Mensching: 2008 (328).

<sup>90</sup> Reemtsma: 2003 (11): „Überall, wo die Repräsentanten von Macht nicht diejenigen sind, die persönlich über Gewaltmittel verfügen, diese Macht zu schützen und durchzusetzen, delegieren sie mit der Lizenz zur Gewaltanwendung Macht und müssen, um im Akt der Delegation der Macht nicht zu verlieren, ein Vertrauensverhältnis zwischen sich und denen, an die sie delegiert haben, herstellen.“

<sup>91</sup> Behr: 2006, 2008.

Einbeziehen von Rechtskontexten sowie einführenden Befunden zu polizeilicher Organisationskultur im Hinblick auf Interaktion und Kommunikation von Hierarchieebenen, zur Erörterung individuell geprägter, milieuinterner kultureller Szenarien.

Die Auseinandersetzung mit spezifischen Kulturmilieus innerhalb der eigenen Organisation scheint zumindest der Polizei NRW weitestgehend fremd. Behrs Arbeiten dienen, eher polarisierend, als Diskursgrundlage für Seminare an der Deutschen Hochschule für Polizei (DHPol)<sup>92</sup> und werden auch im Bachelorstudiengang NRW als Arbeitsgrundlagen verwandt.

Polizei versinnbildlicht allerdings keine Diaspora in kultureller Hinsicht. Behr beschäftigt sich mit polizeilichen Alltagsroutinen und im Kontext wahrnehmbaren „kulturellen Rahmungen“. Dabei differenziert er zwischen „Polizeikultur“ und „Polizistenkultur“, die substantiell das Gefüge von Gruppenstrukturen im unmittelbar operativen Polizeibereich, doch hier vorrangig Gefahrengemeinschaften, Einsatzbewältigung über subkulturelle Strukturen und spezifischen Verhaltenskodex prägt. „Polizeikultur“ und „Polizistenkultur“ („Cop Culture“) sind kohabituell verknüpft. Die Arbeit Behrs löste innerhalb der Polizei Kontroversen aus. Die Spiegelung im Grunde täglich erlebbarer Phänomene führte eher zu einem Reflex des „Erwischtseins“ denn zu sachlichem Diskurs in betroffenen Milieus. Während eine zunehmende Anzahl kritischer Polizeipraktiker Behrs Befunde bestätigen, lehnen insbesondere von Behr identifizierte „Krieger-Männlichkeiten“<sup>93</sup> dessen Deutung ab. Behr qualifiziert in seinem „hegemonialen Männlichkeitsmodell“, „Kriegermännlichkeit“ als dominantes Grundelement der „Cop Culture.“ In Konkurrenz stehen „Schutz-Männlichkeiten“ und „bürokratisch“ geprägte Männlichkeiten. Befunde Behrs sollen hier nicht explizit thematisiert, sondern zusammenfassend aufgabenorientiert in ihren Wesensmerkmalen kurz gegenübergestellt werden. Im Grunde ist der Krieger (über)motivierter Fremdkörper in einer tendenziell administrativ ausgerichteten Organisation. Vom „Kriegertypus“ geht in einer Organisation die Gefahr aus, dass Kampfhandlungen Recht widersprechen oder Bedarf zu Rechtfertigung oder Einräumen von deviantem Verhalten im

---

<sup>92</sup> Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol): Gesetz über die Deutsche Hochschule der Polizei (Polizeihochschulgesetz –DHPolG v. 15.02.2005.

<sup>93</sup> Behr: 2008 (92).

Rahmen medialer Veröffentlichung ausgelöst wird. Er steht als „hegemoniale Männlichkeitsform“ dem Typus „Schutzmann“ gegenüber. Insbesondere die Krieger schaffen sich in ihrem Arbeitsumfeld Subkulturen, in denen sie, bei allen positiven Werten, die sie für die Durchsetzung von Recht auch gegen Widerstände einbringen, Partikularinteressen ausleben. Daraus entstehende organisationsinterne Konflikte führen gelegentlich in strafprozessuale- und disziplinarrechtliche Ermittlungsverfahren. Das impliziert Rollenkonflikte für Personalräte, da Erwartungshaltungen an sie und Gewerkschafter von erwünschter eindeutiger unkritischer Parteinahme geprägt sind. In diesem Spannungsfeld bewegen sich Personalräte permanent und halten über novelliertes Personalvertretungsrecht, vor allem im Rahmen der Mitbestimmung zur Umsetzung von Kräften, effiziente Instrumente vor, organisationsinterne Bewältigungsversuche kritisch zu begleiten oder zu verhindern.

Behrs Befunde zu subkulturellen Phänomenen zu akzeptieren, wirft die Frage nach Kausalitäten auf, die erklärend begünstigende und auslösende Faktoren benennen. Welchen Bezug besitzen subkulturelle Erscheinungen zum Gesamtkontext von Interaktion in der Polizei? Kristallisiert sich durch und über sie eine defizitäre Gesamtstruktur? Reichen Hierarchie stützende, von Aufsichtsorganen verordnete Spielregeln aus, um Identifikation mit öffentlich propagierten und an politischer Korrektheit zu messenden Leitlinien, auf vorderster operativer Handlungsebene auszulösen? Hier bleibt Raum für vertiefende Forschung. Zur Klärung werden, am Rahmen der vorliegende Arbeit orientiert, vorhandene Befunde<sup>94</sup> aus einer Großbehörde in Ansätzen eingeführt, um das Kulturgefüge zum Kontext der eigenen Forschungsfrage darzustellen und um der Komplexität des Themas und vielschichtiger Wirkungsmechanismen gerecht zu werden. Hierzu wird erläuternd ein Resümee wesentlicher Kultur bestimmender Einflussfaktoren einbezogen, dass über aktuelle Methoden von Aus- und Fortbildung, bis hin zu Kriterien für Personalgewinnung, abgerundet wird.

Als prägend für das kulturelle Gefüge der Polizei erwies sich der politische

---

<sup>94</sup> In diesem Kontext muss aus Gründen der Nachvollziehbarkeit durch Beteiligte selbst auf anonymisierte konkrete Sachverhaltendarstellungen verzichtet werden.

Wille, Polizei in vollem Umfang für Frauen zu öffnen.<sup>95</sup> Nach einer diskursintensiven Findungsphase sind Frauen formal aktuell integrierter Bestandteil der Organisation. Behr diagnostiziert demzufolge andere Forschungsschwerpunkte, weg von einer Fokussierung auf „Männlichkeitskonstruktionen“ zur „Analyse des Geschlechterarrangements“.<sup>96</sup> Effekte des Integrationsprozesses von Frauen werden aktuell überlagert von Phänomenen, die die Integrationsphase von PolizistInnen mit Migrationskultur begleiten. Hieraus ergibt sich in polizeilicher Alltagspraxis für Führungskräfte aller Ebenen die Notwendigkeit subkulturelle Phänomene im gelebten System wahrzunehmen und Bedürfnissen gerecht werdend, rechtsstaatlichen Ausgleich permanent neu zu finden. Dieser Umstand indiziert eine Aufgabenstellung, die nicht über Befehl und Gehorsam, sondern über Kooperation und Wertschätzung geleistet werden kann. Leitbilder und verordnete Führungsphilosophien dürfen keinen Anlass bieten, als substanzlos interpretiert zu werden. Das Entwickeln Praxis bestimmender Leitbilder muss, trotz streng hierarchischen Aufbaus, auch bottom up erfolgen. Das wäre in den aktuell gelebten Strukturen revolutionär und würde als basisdemokratisch (zunächst) abgelehnt, da Steuern und Führen derzeitiger Philosophie folgend, wirksame Beteiligung unterer Hierarchieebenen nicht vorsieht. Einflussnahmen sind derzeit nur über Personalvertretungsrecht mittelbar möglich. Aus Ursachen, die untersuchenswert erscheinen, aber hier nur kurz angerissen werden, entsteht auf operativer Handlungsebene Druck, sich zur Bewältigung von Alltagsroutinen in spezieller Weise informell zu strukturieren. Dieser Effekt impliziert einerseits Risiken für deviantes Verhalten, wird aber kontextuell über vermeintliches Vorenthalten wirksamer rechtlicher Instrumente und Ausrüstung als legitimierend empfunden.

Führungsverantwortliche verzichten auf limitierende Weisungen, wenn subkulturelle Selbstorganisation ausführender Organe zu öffentlichkeitswirksamen polizeilichen Erfolgen führt; subkulturelles Gefüge wird legitimiert, indem rechtlich kritische Maßnahmen geduldet werden. Daraus entstehen Abhän-

---

<sup>95</sup> Festakt Gewerkschaft der Polizei am 25.10.2012 in Düsseldorf: 30 Jahre Frauen bei der Schutzpolizei: 1982 wurden erstmalig unter 1661 Neueinstellungen 74 Frauen auf Betreiben von Innenminister Dr. Schnoor eingestellt, mit dem Hinweis, „Dass Polizei ein Spiegelbild der Bevölkerung sein muss.“

<sup>96</sup> Behr: 2008 (12).

gigkeiten, die es schwierig gestalten, künftiges Überschreiten von Rechtsnormen zu sanktionieren. So entsteht bei entsprechender Konstellation die häufig zitierte „Mauer des Schweigens“, die gegenseitigen Schutz vor Verfolgung von außen bietet. In diesem Kontext scheinen regelmäßig erfolgsorientierte, mit ausgeprägtem Gerechtigkeitsempfinden ausgestattete Akteure gefährdet. Ob Leitlinien, Entwickeln neuer Führungsphilosophien und aktives Führen allein subkulturelle Entwicklungen in der Polizei zurückführen können, bedarf kritischer Bestandsaufnahme. Das führt zur Frage, ob der gesetzte Anspruch an Ermittlungsqualität und Handlungsphilosophien im derzeitigen formellen rechtsstaatlichen Gefüge überhaupt leistbar ist. Die politische Entscheidung, Investitionen zu sicherheitspolitischer Vorsorge trotz Einfordern gleichen Leistungsniveaus zu streichen, fördert bei motivierten, sich mit ihrer Aufgabe identifizierenden und darüber definierenden Einsatzkräften aller Hierarchieebenen eher Bereitschaft, überzogene, fremd gesteuerte Zielvorgaben auch mit rechtsstaatlich bedenklichen Mitteln umzusetzen. Präventiv wirkende Instrumentarien wie strikt qualitätsorientierte Personalauswahl, akademisierte Ausbildung und Fortsetzen zweigeteilter Laufbahn<sup>97</sup> relativieren sich angesichts verhaltener Bereitschaft, den Organisationsaufbau verändernde Reformen innerhalb der gelebten Führungsphilosophie und -struktur durchzusetzen.

Ohne ernsthafte Bereitschaft zur Auflösung von Widersprüchen zwischen theoretischen Ansätzen und gelebten Formen praktischer (erfolgreicher) Arbeit wird es unmöglich sein, rechtspolitisch kritische subkulturelle Entwicklungen zu revidieren. Eine feststellbare, zunehmende Tendenz, polizeiliche Aufgabenkomplexe auf Leitungsebenen zu verwalten statt zu entwickeln, fördert bei leistungsorientierten Akteuren die Bereitschaft, sich im Sinne präsentablen polizeilichen Erfolgs, eigenen Verhaltensmustern folgend zu organisieren, verbunden mit der Gefahr, über ausgeprägten Erfolgswillen, devian-te Methoden als Handlungsalternativen zumindest in taktische Überlegungen einzubeziehen. Die Problematik polizeilicher Aufgabenerfüllung, zwingend Theorie und praktische Erfordernisse handlungssicher und erfolgsorientiert in Einklang zu bringen, führt in Alltagsroutinen zu Konflikten, sei es bei Auswahl

---

<sup>97</sup> Laufbahnverordnung der Polizei Nordrhein-Westfalen (LVO Pol NRW): v. 04.01.1995. In: GV. NRW 1995, 42.

rechtlich zulässiger und verhältnismäßiger Maßnahmen als auch beim Rollenverständnis.

Behrs Untersuchungen dienen beim Ausleuchten dieses Spannungsfeldes, als wesentlicher Ausgangspunkt für belegbare Zustandsbeschreibungen. Sie beziehen ihre Relevanz aus dem kritisch zu berücksichtigenden Umstand, dass der Autor bei anerkannter wissenschaftlicher Reputation, durch seine ehemalige Zugehörigkeit zur Polizei ein relatives Alleinstellungsmerkmal besitzt, welches den Abgleich eigenen praktischen Erfahrungswissens mit aufbereiteter Erkenntnis aus dem Blickwinkel eines Sozialwissenschaftlers vereint. Behr verschweigt Risiken ehemaliger Verbundenheit mit dem Forschungsfeld nicht, sondern reflektiert diese in seinen Befunderhebungen ständig.<sup>98</sup>

Polizeikräfte erwerben handwerkliche Fähigkeiten im unmittelbaren Bürgerkontakt unter Anleitung erfahrener Kräfte. Hierfür existieren keine Lehrpläne. Praktische Lehrinhalte werden im Dienstbetrieb der Polizeibehörden durch Einsatzkräfte vermittelt. Ausbilder und Auszubildende sind keiner externen Erfolgskontrolle unterworfen; vielmehr definiert letztlich die jeweilige Dienstgruppe Erfolgskriterien für Studierende und meldet positiv als auch negativ bewertetes Verhalten zurück. Durch die Definitionsmacht der Gruppe ist Bewertung relativ, stets auf das enge Gruppenumfeld bezogen, das von spezifischen Interaktionen determiniert, bei Milieuwechsel Ausrichten im neuen Umfeld zwingend erfordert. Das in einer Gruppe positiv bewertete Verfahren verliert seine Relevanz bei Transfer in ein anderes Gruppenmilieu.

Behr unterscheidet, in seinem Diskurs zu kulturellen Bezügen in der Polizei zwischen „Polizeikultur“ und basispolizeilichem Gegenpol, der „Cop Culture“. Diese Kontrabeziehung ist eingebettet in ein umfassendes Spannungsfeld, das von „staatlicher bürokratischer Herrschaft“ und „männlichkeitsdominierten Handlungsmustern“ erzeugt wird. Bürokratieinduzierte Handlungsmuster bedürfen vor dem Hintergrund der Funktionsfähigkeit von Polizei informeller subkultureller Handlungsmuster als Korrektiv. Subkulturelle Handlungsmuster entwickeln sich im speziellen Milieu handwerklich tätiger Polizisten. Sie kultivieren in Idealen und Prägungen das Modell des dominant-mutigen und kontrolliert-aggressiven Problemlösers. In formellen polizeilichen Organisati-

---

<sup>98</sup> Behr: 2008 (51).

onsstrukturen, konstruiert in einem Stab-/Linienmodell, werden „Street cops“ auf unteren Ebenen verortet.<sup>99</sup> In der eigenen Sichtweise, verstehen sie sich als Kerntuppe der Polizei, als *der* Garant für Gewährleisten öffentlicher Sicherheit und Ordnung. Sie verfügen über das Privileg unmittelbarer Umsetzung des Gewaltmonopols, beginnend bei mündlichen Weisungen, bis hin zum rechtlich zulässigen Töten von Rechtsbrechern.

Das Handlungsmilieu verlangt von allen Angehörigen der subkulturell geprägten Gefahrengemeinschaft unbedingte Loyalität nach innen. Eigenen Zielen zuwiderlaufende dienstliche Regelungen werden als inadäquate Hemmnisse qualifiziert und fallweise außer Kraft gesetzt. Sie sprechen sich in ihrer dominanten Funktion alleinige Definitionsmacht für angemessenes Ignorieren von Erlassen und Weisungen zu und entwickeln ihr Selbstbild aus gelebter Bereitschaft zu physischem Einsatz, bis hin zur Selbstaufgabe.<sup>100</sup> Vorgaben der Führung werden als tendenziell sinnentleerter „Formalismus“ abqualifiziert; deren Perspektive scheint „Street cops“ unvereinbar mit eigener Erlebniswelt und milieuspezifischen Gefahren. Durch fortgesetztes Erleben und Bestehen Risiko beladener Konflikte, einhergehend mit der Gefahr eigener physischer Schädigung oder Vernichtung entwickelt sich in der Eigenwahrnehmung ein Empfinden von Unverwundbarkeit.

Angehörige der polizeilichen Managementebene und Sachbearbeitende agieren nicht oder nur in absoluten Ausnahmefällen auf der Ebene körperlicher Auseinandersetzung zur Durchsetzung polizeilicher Ziele. Sie interpretieren den Sinngehalt ihrer Aufgabenerfüllung über formell korrektes Abwickeln rechtlicher Vorgaben. Ihr Ideal wird beherrscht vom Ansatz, verfahrensrechtlich unangreifbar zu sein.

Zusammenfassend ergibt sich eine Diskrepanz zwischen „Polizeikultur“ als Idee vom polizeilichen Handeln in einer strukturierten, geregelten Organisation, in der das Gewaltmonopol in Verfahrensabläufen verwaltet wird und der „Cop Culture“. Diese wird determiniert durch konservative Männlichkeitsideale, die in direkter Lagebewältigung unterschiedlicher Einsatzmissionen als Überlebenshilfe entwickelt und von Generation zu Generation perpetuierend als milieugeprägtes Kulturgut überliefert werden. Formelles Kennzeichen ist

---

<sup>99</sup> Behr: 2008 (20).

<sup>100</sup> Behr: 2008 (21).

eine strikte Abgrenzung extern und organisationsintern gegenüber Sachbearbeiter- und Managementebenen.<sup>101</sup>

Behr begrenzt seine Untersuchung auf organisationsinterne Interaktion und Kommunikation. Mit Darstellung der Perspektiven Behrs und Menschings soll, über Beschreiben und Verstehen kontextueller kultureller Rahmungen, eine Annäherung an Beeinflussungspotenziale generell und Wirkungseffekte personalvertretungsrechtlicher Einflussnahmen im Besonderen erfolgen. Mit der Untersuchung möglicher Wirkungen wird analog zu Forschungsansätzen Behrs eine weitere Perspektive auf kulturellen status quo polizeilicher Erlebniswelten unter Berücksichtigung spezifischer Milieueinflüsse wie Rechtsrahmen, kulturelle Grundbedingungen formeller und informeller Genese, eröffnet. Daraus ergibt sich die Möglichkeit, problemzentrierte Gestaltungsansätze anzubieten.

In diesem Kontext müssen Forschende sich Gefahren und Wirkungen möglicher persönlicher Nähe zum beforschten Objekt bewusst sein. Ist der Forschende Bestandteil des untersuchten Feldes, sind Phänomene zu Übertragungs- und Gegenübertragungsreaktionen ständig supervidierend zu reflektieren und analysieren. Der Forschende reagiert auf feldspezifische Interaktions- und Kommunikationsprozesse mit seiner persönlichen Erfahrungs-, Wissens- und Erlebniswelt, die im Falle von Verwobenheit mit dem Feld entsprechend determinierte Reaktionen auslöst. Möglichst weitgehende Kompensation des beschriebenen Effektes ist ständige Aufgabe, Unschärfen bleiben allerdings in der Abwägung insofern hinnehmbar, da über Milieuvertrautheit Feldzugang erleichtert oder gar erst ermöglicht wird.

Polizei offenbart sich als bürokratisch verfasste Organisation, strikten administrativen Zwängen unterworfen, orientiert am Entwurf eines rechtspragmatischen Idealmodells, angelehnt an die „Typologie legitimer staatlicher Herrschaft“ Weberscher Perspektive.<sup>102</sup> Webers Modell beruht auf Ablehnung jeglicher „personeller Autorität“; bürokratische Machtausübung gestaltet sich über Sachkompetenz und loyale Ausrichtung zur (wechselnden) politischen Führung. Weber spricht vom Prinzip „abstrakter Regelhaftigkeit der Herrschaftsausübung“ und damit von einer Systematik „idealtypischer Bürokra-

---

<sup>101</sup> Behr: 2008 (25).

<sup>102</sup> Weber: 1988 (412).

tie“,<sup>103</sup> die eben nicht am Einzelfall orientiert ist, sondern generelle administrative Kontinuität sichert. Ein derart ausgerichtetes Rechtsgefüge benachteiligt aus Sicht operativ Handelnder spezifische handwerkliche Handlungskompetenz. Sie sehen sich dadurch in rechtliche Grauzonen gedrängt und zu eigenverantwortlichem Handeln gezwungen, da generelle Leitlinien unvorhersehbaren Einzelfällen nicht gerecht werden.

Aus Sicht der Kritiker genereller Rechtssätze läge die Lösung in einer Generalklausel, die ihnen Wertung zubilligt, Mittel zur Konfliktlösung juristisch abgesichert im Einzelfall anwenden zu können, möglichst ohne Verantwortung im Misserfolgss Falle tragen zu müssen („Persilscheinregelung“). Da der Gesetzgeber jedoch in verfassungskonformen Verfahren derartige Machtfülle (zu Recht) aus rechtsstaatlichen Erwägungen nicht auf die operative Handlungsebene delegieren kann, bleibt der Konflikt im Grunde unauflösbar. Emanzipationsstreben spezifischer Gruppen, fort von bürokratisch verfasstem und geregelttem Gewaltmonopol, wird deshalb auch zukünftig zu konstitutiven Verwerfungen führen.<sup>104</sup> Konflikte dazu finden sich regelmäßig in polizeilichen Organisationseinheiten, die in nicht planbaren Einsatzabläufen ihrer Garantenstellung zur rechtsstaatlich einwandfreien Umsetzung des staatlichen Gewaltmonopols gerecht werden müssen.

Weber ist entgegenzuhalten, dass eine Organisation, die sich darauf beschränkt „Dienst nach Vorschrift“ zu leisten, vielschichtigen Anforderungen, die ein hohes Maß an Flexibilität und nicht zuletzt hohe persönliche Risikobereitschaft in Einzelfällen voraussetzen, sich allein an generellen Rechtsdogmatiken nicht zu orientieren vermag, es sei denn, auf Lagelösung würde verzichtet. Eine Vielzahl von Ad-hoc-Lagen fordert sofortige Entscheidungen, um Rechtsbrüche zu beenden, zu ahnden oder gegenwärtige Gefahren zu entschärfen. Damit die Organisation dafür erforderliche Flexibilität entwickelt und über Hierarchieebenen hinweg interaktiv lösungsorientiert agiert, bedarf es rechtlicher Spielräume.<sup>105</sup> Allgemeine bürokratische Nomenklatur vermag trotz „Checklistenvorbereitung“ zur Lagebewältigung keine ausreichend zuverlässige Wirkung zu entfalten.

---

<sup>103</sup> Mensching: 2008 (16, 17).

<sup>104</sup> Behr: 2008 (62).

<sup>105</sup> Behr: 2008 (64).

Behr beschäftigt sich in seiner Untersuchung intensiv mit Handlungsproblematiken polizeilicher Gewaltanwendung.<sup>106</sup> Polizeiliche Alltagsroutinen stellen hingegen stets umfangreichere Anforderungen an Kommunikations- und Verhaltenskompetenz handwerkender Kräfte. Dennoch steht bei jedem Einsatzanlass potenziell Gewalteininsatz im Hintergrund, ausgehend von dem Anspruch, Maßnahmen auch gegen den Willen Betroffener durchzusetzen und Verweigerung nicht zu privilegieren. Administrativ tätige Funktionäre, die Arbeitsergebnisse von handwerkenden Polizeikräfte verfahrensreif aufbereiten und gelegentlich qualitativ kritisieren, erzeugen Konfliktpotenzial. Der administrativen Ebene wird in diesem Widerstreit Praxisferne unterstellt, komplexe operative Arbeitsleistung wird aus der Sicht Betroffener nicht ausreichend wertgeschätzt. Noch akzentuierter werden Vorgaben der Managementebene wahrgenommen.

Wird bürokratisch geprägter Sachbearbeiterebene mindestens noch rudimentäre Praxisnähe attestiert, werden Spitzenfunktionäre der Polizei gedanklich als Theoretiker, bar notwendiger Praxisnähe verortet. Sie verstehen ihre Funktion als loyale Instrumente der Landesregierung, empfinden ihren Status von politischen Interessenlagen tangiert und stellen zur Vermeidung von Rollenkonflikten Distanz her.<sup>107</sup> Das belegt der Umstand, dass Kräfte des höheren Dienstes grundsätzlich Wert auf die Distanz schaffende Anrede „Sie“ legen, entgegen polizeilicher Tradition, sich auch überregional bei Arbeitskontakten oder Konferenzen über das gegenseitige „Du“ zu verständigen. Im Ergebnis wird das Bedachtsein auf förmliche Abgrenzung als partielle Aufkündigung gelebter Solidarität innerhalb einer Gefahrgemeinschaft wahrgenommen. Damit wird das polizeiliche Dogma der „Einheitslaufbahn“ letztlich konterkariert, da spätestens mit Erreichen einer Funktion des höheren Dienstes der verbindende Organisationsbezug des Aufsteigers in Frage gestellt wird.

---

<sup>106</sup> Behr: 2008.

<sup>107</sup> Die Anrede per Du ist innerhalb der Polizei auch überregional Usus, Kräfte des h.D. bevorzugen ausschließlich das Sie; Ausnahmen werden gegenüber Kollegen aus der Zeit vor dem Laufbahn-Wechsel gestattet oder sind besonderen dienstlichen Umfeldern (Spezialeinheiten) geschuldet.

### 2.3.3 Aktuelle Perspektiven kultureller Entwicklung

Die Ausbildung von Berufseinsteigern findet, abgesehen vom Direkteinstieg in den höheren Dienst, ausschließlich polizeiintern statt. Formell ist der Bachelorstudiengang Polizei<sup>108</sup> in die FHSöV NRW integriert, de facto rekrutiert sich die Dozentenschaft nahezu in Gänze aus Angehörigen des gehobenen und höheren Polizeivollzugsdienstes. Interdisziplinäre Elemente werden durch wenige institutsunabhängige (externe) Lehrende und den Fächerkanon, der sozialwissenschaftliche Komponenten enthält, implementiert; Praxisanteile werden von PolizistInnen gestaltet.

Mit Institutionalisierung der Deutschen Hochschule für Polizei in NRW als Einrichtung auf universitärer Ebene und Nachfolger der Polizeiführungsakademie (PFA) zur Ausbildung des höheren Dienstes wurde ein Öffnungsprozess eingeleitet.<sup>109</sup> Allerdings ist Zugang nur für Angehörige der Polizei möglich. Organisationsinterne Auswahlverfahren entscheiden über Aufnahme des Masterstudiums. Auch hier bildet höherer Dienst, flankiert von interdisziplinär verorteten Dozenten, zukünftigen höheren Dienst aus. Über das Angebot des Masterstudiengangs Kriminologie, Kriminalpolitik und Polizeiwissenschaften an der Juristischen Fakultät der Ruhruniversität Bochum, ergäbe sich der Ansatz über einen etablierten, externen, interdisziplinären Masterstudiengang in Funktionen des höheren Dienstes zu gelangen. Hier besitzt die Landesregierung die Option, Polizei noch umfassender in der Gesellschaft zu verankern.

Praxiswissen ist unverrückbare Grundlage für Navigation auf operativen polizeilichen Aktionsfeldern. Der theoretische Rahmen in der Ausbildung wird oft als notwendiges Übel auf dem Weg in den Polizeialltag missverstanden. Vermittelte Inhalte werden von Studierenden als prüfungsrelevante Inhalte qualifiziert, die bestenfalls Korsettfunktion für die Praxis dann besitzen, wenn polizeiliches Handeln juristisch legitimiert werden muss. Allerdings wird mit der neuen Ausbildungssystematik wahrscheinlicher, dass Rekruten mit höheren Bildungsabschlüssen grundsätzlich theoretischen und methodischen Inhalten offener gegenüberstehen als Aufstiegsbeamte, die nach jahrelanger,

---

<sup>108</sup> Studienordnung der Bachelorstudiengänge an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW: Studienvorschriften und Inhalte. Studienverlaufsplan. Modulübersicht.In: [http://www.fhoev.nrw.de/uploads/media/Moduluebersicht\\_Studiengang\\_Polizei\\_BA\\_EJ\\_2012.pdf](http://www.fhoev.nrw.de/uploads/media/Moduluebersicht_Studiengang_Polizei_BA_EJ_2012.pdf) (12.03.2013).

<sup>109</sup> Behr: 2008 (65, 75).

Einsatzpraxis die Filterfunktion ihres Erfahrungswissens reflektieren und überwinden müssen, um ihre Sensibilität für theoretische Lerninhalte anzupassen. Zugleich bedarf Praxis als Phänomen wissenschaftlichen Diskurses, wobei die Fragestellung von „Praxis als theoretischem Ansatz“<sup>110</sup> bereits angeboten wird. Eine Theorie der Handlungspraxen entwickelt sich aus Erkenntnissen zu Alltagsroutinen, in deren Schemata polizeiliche Aufgaben bewältigt werden. Dazu sind Befunde interdisziplinär zu erheben.

Behr vermittelt Grundpositionen eines erkenntnistheoretischen Prozesses, der sich an Abstraktionsniveau, konstruktivistischen Ansätzen mit Fragestellungen zu rechts- und gesellschaftspolitischen Strukturen sowie Ereignisinterpretationen von Akteuren spezifischer kultureller Habitate ausrichtet. Daraus abgeleitetes praktisches Wissen ließe sich zu einem handlungstheoretischen Ansatz verdichten. Dessen Basis fördert Herausarbeiten umfassenderer Befunde zur Kausalität von Interaktionen im Kontext zu strukturellen Wirkungen. Problematisch bleibt dabei die praktische Umsetzung von Forschung aufgrund des formal beschränkten Zugangs. „Fremdheit“<sup>111</sup> als wissenschaftliche Idealvoraussetzung für Forschende wie Behr sie postuliert, scheitert derzeit an Genehmigungsvorbehalten zuständiger Aufsichtsbehörden. Scheidet externer Zugang in abgeschottete Bereiche aus, bleibt, abgesehen von Verzicht, wenn auch ebenfalls stark beschränkt, was die Veröffentlichung von Befunden angeht, die Arbeit intern Forschender Mittel der Wahl.

Da Theorien der Praktiker unverzichtbares Erkenntnisreservoir darstellen, scheinen, bei Abwägung, Defizite hinnehmbar. Bisher erörterte Ansätze zum näheren Verständnis der Funktionsweise von Polizei aus deren Organisationsstrukturen heraus, liefern erste Andeutungen im Hinblick auf Komplexität interner Arbeitsprozesse und von Akteuren unterschiedlichster Hierarchieebenen gesteuerte Abläufe, die in ihrer Gesamtheit ein spezifisch geprägtes kulturelles Milieu inszenieren. Scheinbar inkompatible Perspektiven von unmittelbar operierenden Praktikern, Sachbearbeiterebene und Managementfunktionären überdecken, dass rechtsstaatlich und sozialpolitisch respektable Arbeitsergebnisse in der Polizei erzielt werden, was zur Frage führt, welchem Konsens sich Akteure um polizeilichen Erfolgs willen in ihren Interaktions- und Kommunikationsstrategien unterwerfen.

---

<sup>110</sup> Behr: 2006 (193, 194).

<sup>111</sup> Behr: 2006 (192).

Bedarf Polizei ob Verunsicherung und (zu) ausgeprägter kritischer Selbstreflektion im hierarchischen Innenverhältnis eher eines therapeutischen Ansatzes mit einem Entwurf zu selbstbewusster, offensiver Erfüllung gesetzlich übertragener Kernaufgaben?

Birgt zu enge praktische Kooperation auf sozialpolitischen Handlungsfeldern Gefahr latenter Rollenkonflikte? Bedarf Polizei einer strikten Aufgabenkritik zu ihrer Personal-, Aufgaben- und Organisationsstruktur? Sich dazu aufdrängende Fragen eröffnen ein weites Feld für Grundlagenforschung und ergänzende Forschungsansätze.

Nach Öffnen der Perspektive wird der Fokus nun im Sinne der Forschungsfrage zurück auf die aktuell wahrzunehmende Situation gerichtet. Dabei sollen (organisations)soziologische Aspekte zu Perspektiven unterschiedlicher Akteure genauer untersucht werden. Polizei ist trotz zunehmenden Frauenanteils<sup>112</sup> männlich dominiert. Bei oberflächlicher, traditionell orientierter Sichtweise und im Kontext polizeilichem Handeln zugeschriebener (noch) physischer Betonung in der Erwartungshaltung der Bürgerschaft überrascht diese Wahrnehmung nicht. In den weiteren Ausführungen wird der Position Behrs insofern Vorrang eingeräumt, da er unter Einbeziehung entsprechend beschriebener Befunde einen polizeispezifischen Ansatz wählt, der zur Einordnung des Themas in Bezug zur Forschungsfrage vorliegender Arbeit, engste Bezüge gewährleistet. Männlichkeitsforschung generell stellt einen intensiv beforschten Gegenstand innerhalb der Soziologie dar, der hier allerdings nicht erörtert werden kann. Was den unmittelbaren Bezug von Männlichkeit zum Stand der Polizeiforschung betrifft, existieren nur wenige Veröffentlichungen.<sup>113</sup> Für Polizei ist die Frage relevant, da als männlich definierte Eigenschaften in gefahrenträchtigen Situationen und akuter Lagebereinigung unter offensivem Einsatz physischer Gewalt, Handlungskompetenz voraussetzen, die aufgrund der Physis überwiegend von Männern abgeleistet wird. Polizei bedarf zur Erfüllung bestimmter Einsatzkonstellationen Personal, dass in solchen Lagen physisch bestehen kann und damit überhaupt erst

---

<sup>112</sup> Festakt Gewerkschaft der Polizei am 25.10.2012 in Düsseldorf, 30 Jahre Frauen bei der Schutzpolizei: Minister für Inneres und Kommunales, Ralf Jäger bezifferte in seiner Rede den Frauenanteil bei Polizeivollzugsdienstkräften auf 40 Prozent und wies darauf hin, dass die Bewerberinnen nicht per Quote eingestellt wurden, sondern in Auswahlverfahren erfolgreich konkurrierten.

<sup>113</sup> Behr: 2008 (68).

Lösungsansätze optional anbietet, die ohne ausgeprägte körperliche Qualitäten keine Option darstellen. Für Spezialeinheiten wie das SEK<sup>114</sup> ergibt sich zwingend, ausgerichtet an der Erwartungshaltung Dritter intern und extern, ein Anforderungsprofil, das physische Robustheit, Kraft und Intelligenz, unterlegt mit hoher Risikobereitschaft und taktischer Handlungskompetenz in Hochstresssituationen als Mindeststandard einfordert. Will Polizei sich an bestimmte, objektiv hochgefährliche Lagelösungen heranwagen, bedarf es personeller, taktischer und technischer Ressourcen, die auch aus Rechtstaatsperspektive, einen Einsatzerfolg wahrscheinlich werden lassen.

Das Bereitstellen entsprechender Einsatzkontingente beginnt mit dem Instrument der Personalauswahl, in der Mindestanforderungen zu Intellekt, physischer und psychischer Belastbarkeit erbracht werden müssen, um Voraussetzungen für die folgende Spezialausbildung und spätere Einsatzbewältigung zu gewährleisten. Analog zum Aufnahmetest für Spezialeinheiten des Bundes<sup>115</sup> (GSG 9) oder auch der Berufsfeuerwehr wird die strikte Form der Personalgewinnung nicht kritisiert. Das Potenzial zur Aufgabenerfüllung wird hier organisationsintern und gesellschaftspolitisch in Relation zur Komplexität der zu erfüllenden Aufgaben gewichtet. Angesichts fataler Folgen bei möglichem Versagen der Einsatzkräfte erscheint das nachvollziehbar.

Auf Seiten der Einsatzkräfte treten derzeit eingangs als Folgen unzureichender physischer und psychischer Stabilität das Empfinden von Überforderung und in der Folge Traumata auf. Dennoch kann der Einsatzauftrag generell, gemessen an hoher externer und interner Erwartungshaltung, noch über punktuell hohen Kräfteinsatz erfüllt werden. Um den Einsatzerfolg zu gewährleisten erhöhen zuständige Polizeiführer zu ihrer eigenen Absicherung den Kräfteinsatz auf ein Maß, das sie im Falle eines Scheiterns ihre Sorgfaltspflicht belegen lässt. Dieser Umstand führt in der Realität zu einem erheblichen Anfall von Überstunden. Auch im anspruchsvollen Aufgabenfeld des Wachdienstes, der ob völliger Unvorhersehbarkeit von Einsatzinhalten was Kommunikation, Stresstabilität sowie physische Leistungsfähigkeit be-

---

<sup>114</sup> Spezialeinsatzkommando (SEK): Zum SEK-Erlass NRW sind keine Details veröffentlicht, da Erlass als Verschlussache nur für den Dienstgebrauch (VS-NfD) eingestuft ist.

<sup>115</sup> Bundespolizei, Grenzschutzgruppe 9 (GSG 9): geg. 26.09.1972, Anforderungen analog der Länder-SEK.

trifft, hohe Anforderungen stellt, wird auf spezielle Auswahlverfahren verzichtet.

Fehlt politisch Verantwortlichen oder Spitzenfunktionären von Polizei und Berufsvertretungen der Mut, sich zu Leistungskriterien zu bekennen, die überaus komplexer Aufgabenstellung gerecht werden? Werden Kräfte aus Gründen politischer Korrektheit Gefährdungslagen ausgesetzt, die ihren Fähigkeiten nicht immer entsprechen (hohe Zahl im Dienst Verletzter)<sup>116</sup>?

Was hindert eine ohne jeden Zweifel rechtsstaatlich aufgestellte und geführte Polizei daran, Forderungen nach Zugangsvoraussetzungen zu formulieren, die ein allseitiges Erfüllen des gesetzlichen Schutzauftrags bei vertretbarem Aufwand ermöglicht? Es bleibt die Frage, wie die Landesregierung ihre Definitionsmacht zu Anforderungsprofilen und Kompetenzen einsetzt, eher orientiert an sozialen Fragestellungen oder konsequent an primärer Aufgabenbewältigung. Entschiede sich Politik für einen elitären Ansatz bei der Personalgewinnung, würden relevante sozialpolitische Positionen massiv in Frage gestellt und Kontrollfragen im Hinblick auf gestärktes Machtpotenzial der Polizei aufgeworfen. Zugleich verlöre die Polizei ihren Nimbus als Spiegelbild der Bevölkerung, der allerdings, die fortschreitende Akademisierung betrachtend, zunehmend in den Hintergrund gerät.

In ihrer akademisierten Ausbildung erfahren Absolventen strikte Prädisposition zur Achtung des Legalitätsprinzips. Im Echtbetrieb wird Legalität zunehmend durch gelebte Legitimität im Schutzraum von Subkultur, Gewerkschaft und Personalvertretung relativiert. Rechtskenntnisse dienen im komplexen operativen Arbeitsprozess dazu, Handlungsabläufe rechtlich abzusichern. Begriffe wie „Maßnahmen rechtmäßig machen“ dienen als informeller Leitfaden der Praxis. Entsprechendes (rechts)taktisches Vorgehen dient regelmäßig dem Ausloten von Grauzonen per eigener Definitionsmacht oder präventiv dem Selbstschutz Einzelner und der Organisation, falls Ereignisse justiziell überprüft werden. Dabei ist häufig ausgeprägtes Gerechtigkeitsempfinden handlungsleitend, weitab krimineller Motivation. Der regelmäßig ausdeutbare Rechtsrahmen wird im Sinne eines spezifischen kulturellen Kon-

---

<sup>116</sup> Studie Gewalt gegen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte NRW: 2013. Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales v. 17.06.2011 – 41 – 62.02.02 / NRW Studie – das Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten. Auswertung: Universität Kiel, Thomas Bliesener. Erste Ergebnisse veröffentlicht, qualitative Experteninterviews sind noch durchzuführen.

senses bei Bewältigung praktischer Anforderung zur Umsetzung milieuspezifischer Ideale interpretiert. Auf diese Weise bleibt engagierte Polizeiarbeit, die rechtskritische Sachverhalte nicht übersieht, sondern persönliche Risiken zur Aufklärung des Einsatzanlasses in Kauf nimmt, eine permanente Gratwanderung.

Im Bewusstsein, dass akute Rechtseingriffe durch Vorgesetzte, Staatsanwaltschaft und Gerichte ex ante intensiv beleuchtet und begutachtet werden, ist bisher die Bereitschaft vorhanden, risikobehaftete Entscheidungen zu treffen. Gleichwohl werden durch fortschreitende Akademisierung der Polizei Entscheidungsprozesse mit hoher Dringlichkeit zunehmend gehemmt, da der erste Reflex, sich nicht mehr allein auf das handwerklich notwendige Eingreifen, sondern auf dezidierte rechtliche Prüfung unmittelbar anstehender Maßnahmen konzentriert. Das führt zu Unsicherheit bei Einsatzkräften, denen Zaudern wiederum von Kontrahenten als Schwäche ausgelegt wird. In der Folge begünstigt verhaltenes Einschreiten Verweigerungshaltungen und erhöhten Willen zu aktivem Widerstand auf Seiten der Adressaten. Möglicherweise wird ein hohes Maß an Körperverletzungen zum Nachteil von Polizeikräften durch jenes Phänomen verursacht oder begünstigt. Hier scheint untersuchenswert, ob fortschreitender Akademisierungsprozess die Ad-hoc-Kompetenz schwächt.

Mögliche Risiken zu getroffenen Entscheidungen aus dem Spannungsfeld zu Legalität und Legitimität werden einerseits durch die milieuverwurzelte Solidargemeinschaft unmittelbar involvierter Akteure sowie Schutzschrankenangebote der Gewerkschaften und institutionell gestärkte Personalvertretungen relativiert. In diesem Kontext wird der Begriff der Putativ-Legitimation eingeführt, in der Praxis beschrieben mit dem „Zweck heiligt Mittel-Konsens“ zwischen Theoretikern und Praktikern. Behr akzentuiert, dass Arbeitsteilung zwischen Theorie und Praxis in der Weise funktioniert, dass in der Theorie Begrenzungen staatlichen Handelns vermittelt werden und in der Praxis die Ausnutzungsmöglichkeiten.<sup>117</sup> Informelle Führerschaft in Gruppenmilieus operativer Kräfte erhöht das Risiko staatlich nicht autorisierter Normauslegung oder gar Entwickeln eigener Regeln, die rechtsstaatlichen Kautelen zuwiderlaufen. Da den Akteuren bewusst ist, dass Polizei eindeutig klassifi-

---

<sup>117</sup> Behr: 2008 (80).

zierbares deviantes Handeln nicht akzeptiert, treten Abschottungstendenzen auf, die das Wahrnehmen von Dienstaufsicht übergeordneter Hierarchieebenen verhindern. Unmittelbares Umsetzen des Gewaltmonopols, häufig in Bezug zu freiheitsentziehenden Maßnahmen, steht in direktem Kontext mit Männlichkeitsidealen. Gewaltinduzierte Aktionen sind geprägt von Männlichkeitsritualen, auch auf Seiten polizeilicher Kontrahenten.

Allerdings muss der Staat über glaubwürdige Instrumente verfügen, schwersten Verbrechen mit legal ausgeübter Gewalt Einhalt zu gebieten und das Schutzbedürfnis der Bürgerschaft bedienen. Dazu bedarf es Polizeikräften mit Gewaltkompetenz, die nachvollziehbar vermitteln, diese legal bedingungslos, auch mit hohem Eigenrisiko, anzuwenden, damit Schutzgewährung für den Bürger auch in Hochrisikosituationen leistbar bleibt. Dieses Anforderungsprofil ist Grundelement funktionsfähiger Polizei. Wer bereit ist, mit Gesundheit und Leben für internalisierte Überzeugungen einzutreten, die das mentale Gerüst etablierter Rechtsordnung bilden, stellt die Organisation vor das Problem, Kontrollfunktionen zu implementieren, um ausgeübtes Gewaltmonopol in rechtsstaatlichen Bahnen zu halten. Kriegermentalitäten werfen innerhalb der Polizei Führungsprobleme auf, da ihre Interaktionen häufig in spezifische Gruppenmilieus mit Tendenzen subkultureller Prägung eingebettet sind. Für risikobereite Akteure ergeben sich höhere Wahrscheinlichkeiten in Straf- und/oder Disziplinarverfahren eingebunden zu werden.

Problematischer, im Gegensatz zum altruistisch motivierten Krieger, erweisen sich Kriegermentalitäten, die tendenziell aus zu erwartender Spannungsabfuhr Gewalt ausüben. Der hedonistische Phänotypus, im Kontext mit pathologischen Risiken wie verminderter Impulskontrolle und damit höchster Gefährdungsstufe für öffentliches Ansehen von Polizei sowie potenziellen Gefahren für politische Ebenen, führt letztlich ein Exotendasein, da er durch sein deviantes Verhalten schnell identifizierbar und die Problematik über Straf- und Disziplinarrecht finalen Lösungen zugeführt wird.

Im Vorgriff auf die später folgende Wirkungsanalyse sind spezifisch hierarchische als auch (sub)kulturell gelebte Wertekategorien und generell Personalstrukturen in den Blick zu nehmen. Lässt die strikt hierarchisch strukturierte Organisationsform intern von der Mitarbeiterschaft angestoßene Reformen zu oder verhindern Führungsdogmen, wonach Kooperation mit Nachgeord-

neten bei elementaren Organisationsfragen eher als Führungsschwäche interpretiert wird, geschuldete Beteiligung? Als Indiz für antiquiertes Rollenverständnis dient ein Zitat, im Ministerium von leitenden Beamten in Verkennung von Pflichten sowie eigenem dienenden Status geprägt und verwandt: „Wir fragen nicht die Frösche, wenn wir den Teich leer pumpen“.

Der polizeiinterne Wertekanon wird von einer Grundhaltung dominiert: Idealismus determiniert wertkategoriale Weltsicht von Polizeikräften nachhaltig, über kulturelle Rahmung des Gemeinwesens werden in Polizeikreisen gelebte Ideale von christlicher Ethik beeinflusst. Konflikte innerhalb der Organisation mit ausstrahlender Wirkung auf das Gemeinwesen entwickeln sich, wenn rezipierte Idealismen inkompatibel zur Rechtssystematik stehen, kristallisiert im „Dirty-Harry-Problem“.<sup>118</sup>

Ein defizitäres Stellenplankonzept arbeitet in NRW mit einem Personalschlüssel, der politische Rahmenvorgaben wie Steigerung des Frauenanteils, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Elternzeitinanspruchnahme beiderlei Geschlechts ignoriert und Personalstärken, die zu Aufgabenbewältigung fachlich unstrittig erforderlich sind, nicht bereitstellt.<sup>119</sup> Innerhalb der Polizei, insbesondere in geschlossenen Einheiten und im Wachdienst werden aus der Einstellungspraxis resultierende Folgen für die Einsatzbewältigung intern zunehmend kritisch diskutiert. Beim Bemühen um politisch korrekte Kommentierung wird Kritik an der durch Einstellungspraxis und Akademisierung der Polizei verursachten defizitären Einsatzbewältigung aus polizeiinternen Diskursen nicht öffentlich und kann somit auch nicht angemessen wissenschaftlich neutral und interdisziplinär aufgearbeitet werden. Intern wiederholt attestierte kommunikative Inkompetenz bei Konfrontation von akademisch ausgebildetem, aus Bildungsbürgerkreisen rekrutiertem Nachwuchs mit Angehörigen prekärer sozialer Schichten ist bereits Diskussionsgegenstand, insbesondere im Milieu von Führungskräften und Akteuren des Wachdienstes.

---

<sup>118</sup> Behr: 2008 (168).

<sup>119</sup> Gewerkschaft der Polizei: GdP-Initiative Polizei 2020. Aktionstage vom 04.06.02.2013. In: Pressemitteilung 17.01.2013. „Bleibt es bei den geplanten Einstellungszahlen von 1.400 Anwärter/Innen jährlich, wird es in der Polizei NRW bis zum Jahre 2020 rund 1.800 Polizistinnen und Polizisten weniger geben.“ Anmerkung: Zahlen fußend auf Berechnungen des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW.

Ansatz für vertiefende Befunde bietet die Fragestellung, in welchem Maß eine polizeispezifische Sozialisierung Bedingung für traumafreie Bewältigung der beruflichen Herausforderungen sein muss. Welche Leitbilder werden aktiv über Ausbildung oder Reform in die Organisation hineingetragen? Gelingt es darüber, rechtsstaatlich abträglich identifizierte Prägungen, die sich primär in subkulturellen Milieus manifestieren, zu eliminieren? Idealismus in unreflektierter Form beinhaltet Risiken in extremistische Sichtweisen umzuschlagen. Bieten interne Institutionen wie Polizeiseelsorge, Verhaltens- und Kommunikationstraining sowie Ethik als fester Bestandteil des Bachelorstudiengangs<sup>120</sup> ausreichend Prävention und Korrekturfunktion? Wird kulturelles Milieu der Polizei erörtert, kann das Geschlechterverhältnis in der Organisation nicht ausgeklammert werden.

Seit der flächendeckenden Öffnung der Polizei für Frauen in 1982 durchlebt die Polizei in NRW eine Phase ambivalenter Integrationsbestrebungen. Offiziell ist Integration, abgesehen von (berechtigter) Kritik, dass Frauen in Führungsfunktionen stark unterrepräsentiert sind<sup>121</sup> und eine funktionierende Vereinbarkeit von Familie und Beruf nach wie vor in den Behörden als defizitär wahrgenommen wird, kein zentrales internes Thema. Studien verstärken den Eindruck gelungener Integration, sind jedoch kritisch zu reflektieren, da sich die Frage stellt, inwieweit politisch korrekte Antworten und erwartetes sozialadäquates Verhalten darüber bedient werden. Praktiker und damit Frauen selbst, reflektieren die Situation weitaus kritischer. Der maximale Konsens der von Geschlechtern auch inoffiziell getragen wird, beschreibt Kohabitation, indem unterschiedliche Rollen geschlechterspezifisch definiert werden: verkürzt wiedergegeben sind Männer im operativen Dienst für physische Gewalt vorrangig zuständig, während Frauen eine Prädisposition, was Konflikt mindernde Kommunikation und Empathie betrifft, zuerkannt wird. Bei informellen Gesprächen als auch in halböffentlichen Diskursen wird kontextuell zunehmend die Frage nach dem Wirkungsgrad gestellt, ob Polizei zu

---

<sup>120</sup> Studienordnung der Bachelorstudiengänge an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW: Studienvorschriften und Inhalte. Studienverlaufplan. Modulübersicht. In:

[http://www.fhoev.nrw.de/uploads/media/Moduluebersicht\\_Studiengang\\_Polizei\\_BA\\_E\\_J\\_2012.pdf](http://www.fhoev.nrw.de/uploads/media/Moduluebersicht_Studiengang_Polizei_BA_E_J_2012.pdf) (12.03.2013).

<sup>121</sup> Festakt Gewerkschaft der Polizei am 25.10.2012 in Düsseldorf, 30 Jahre Frauen bei der Schutzpolizei: Minister für Inneres und Kommunales, Ralf Jäger bezifferte in seiner Rede den Frauenanteil in Führungsfunktionen im Polizeibereich auf 6 Prozent.

jeder Zeit die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags garantiert und vor allem (in BPH und WWD) Personalstrukturen besitzt, gewaltgeprägte Konflikte im Rahmen der ihr übertragenen verantwortlichen Ausübung des Gewaltmonopols zu kontrollieren. Polizeiführer artikulieren intern offen ihre Vorbehalte zur Einsatzplanung bei Ereignissen, die einen gewalttätigen Ablauf erwarten lassen und offenbaren, dass sie angesichts unzureichender „Kampfkraft“ ergänzend Hundertschaften anfordern, um die Lage über pointiertes „Stärke zeigen“ zu beherrschen und parallel Eigensicherung der Kräfte zu gewährleisten. In internen Diskursen finden sich Belege, dass sowohl Frauen als auch Männer in der Polizei ein ambivalentes Verhältnis zur grundsätzlichen Eignung von Frauen für das gesamte Spektrum von Polizeiarbeit zum Ausdruck bringen. Im Kontext sei darauf hingewiesen, dass bereits in der wissenschaftlichen Bewertung der Studie „Polizei im Wandel“<sup>122</sup> der Hinweis auf „Kritikinhalt“ erfolgte, „die möglicherweise die informellen Diskussionen der polizei-internen Öffentlichkeit bestimmen“ und „diese nicht repräsentative Sammlung von Einzelmeinungen scheint dabei deutlich negativer zu sein, als es die generalisierbaren Resultate der standardisierten Befragung nahe legen.“<sup>123</sup> Das scheint dem Befund zu entsprechen, der sich auch aus den diesen Ausführungen zugrunde liegenden Wahrnehmungen aus dem Dienstbetrieb ergibt. Solange vermutete soziale Erwünschtheit von Antworten in schriftlichen Befragungen zu als hochkritisch empfundenen Themen dominiert, fällt Kritik, insbesondere zum Status von Frauen in der Polizei verhalten aus. In vertraulichen Gesprächen treten Auffassungen zu Tage, die im Grunde die offizielle Lesart einer nahezu abgeschlossenen Integration eher widerlegen. Da hierzu jedoch keine Repräsentativität angenommen werden darf, verbleibt in diesem Kontext erheblicher Forschungsbedarf, wobei sich die Frage nach dem Design solcher qualitativer Interviews stellt, um das Erheben repräsentativer Befunde zu gewährleisten. Möglicherweise entschärfen sich (noch) vorhandene Vorbehalte zusehends im Rahmen der vollzogenen Akademisierung von Polizei. Darüber hinaus treten Polizeigenerationen, die in einem rein männlichen Umfeld sozialisiert wurden, vermehrt in den Ruhestand.

---

<sup>122</sup> Ohlemacher u.a.: Polizei im Wandel – Mitarbeiterbefragung PVB Niedersachsen 1991 & 2001.2002 (163).

<sup>123</sup> Ohlemacher u.a.: (a.a.O.).

Bisher wurden Interaktionen und Diskurse in den die unmittelbar operative Polizeiarbeit prägenden milieuspezifischen (Sub)Kulturen beschrieben.

Der Rahmen der vorliegenden Arbeit erzwingt Zuspitzung auf die Frage der Definitionshoheit zum milieuinternen Umgang mit juristischen Begriffsinhalten. Hierbei stellt sich nicht die Frage nach Legaldefinition oder von der Rechtsprechung fixierten Begriffsinhalten, sondern nach deren gruppenabhängiger Interpretation. Das rechtlichen Diskursen immanente Charakteristikum, perspektiv-orientierte Auslegung zu betreiben, eröffnet Mitgliedern polizeilicher (Sub)Kulturen die Möglichkeit, den Definitionsspielraum an Eigeninteressen zu orientieren. Sachverhalte, die in einem strafprozessualen Verfahren erwartungsgemäß intensiver untersucht werden, können durch Umdeuten oder Ergänzungen in der Papierlage als rechtmäßige Amtshandlung abgesichert werden, da Unsicherheit besteht, wie ein Gericht den Sachverhalt final beurteilt. Letztlich mündet dieses Handlungsmuster unter der Voraussetzung gering ausgeprägter Selbstreinigungskräfte in unbestritten deviante Aktionen.

Es gibt bisher keine belastbaren wissenschaftlichen Befunde, die gängigen Rechtsmissbrauch belegen. Das Feld polizeilicher Aufgaben, als wissenschaftlich schwierig zu bearbeitende Materie, erfordert trotz wiederholter Versuche, das komplexe institutionelle Gefüge und die darin stattfindenden Interaktionen zu beleuchten sowie Beziehungsgeflechte und kulturelle Rahmungen zu präzisieren, weiterhin explorative Arbeiten, um dem wissenschaftlichen Erkenntnisanspruch gerecht zu werden. Dazu kann auf aus der Organisation heraus agierende oder externe Forscher, die intern Akzeptanz finden und beschreibend Interaktion und Milieustrukturen wissenschaftlich belastbar an die Öffentlichkeit übermitteln, nicht verzichtet werden. Um überhaupt Veröffentlichungen in einem politisch hochsensiblen Bereich zu ermöglichen und weitere Öffnung für die Wissenschaft zu fördern, bedarf es, vor dem Hintergrund von Verschwiegenheitsverpflichtungen, politischen Willens zur Transparenz. Bei dieser Forderung sind mögliche Gefahren für die Funktionsfähigkeit der Polizei abzuwägen. Kann (und darf) ein geschützter Kernbereich, auf dem wirkungsvoller Schutz der Normen und damit der Erhalt von Rechtsstaat und Gemeinwesen beruhen, von der Wissenschaft als unantastbar respektiert werden?

Auf welche Weise eine Kontrolle autark agierender Bereiche innerhalb der Polizei möglich scheint, wird nachfolgend erörtert. In diesem polizeilichen Spannungsfeld spielt sich der Diskurs um organisationsspezifische kulturelle Phänomene ab. Erlass- und Verfügungslagen spiegeln die in der Organisation gelebte Kultur der Interaktion, Kommunikation und Orientierung an demokratischen rechtsstaatlichen Grundprinzipien oder deren (fallweise) Außerkraftsetzung nur ansatzweise wieder.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die gelebte Handlungspraxis in der Polizei in direkter Abhängigkeit zu den im spezifischen Milieu der „Polizeikultur“ (generalisierend) und den subkulturell angereicherten und diversifizierten Milieus der „Polizistenkultur“ mit unmittelbar operativem Auftrag steht.

Über traditionell entwickelte und mündlich überlieferte sowie individuell ausgestaltete Handlungsroutrinen werden in einem abgegrenzten Handlungsfeld, nach verabredetem Konsens die als legitim bewerteten Maßnahmen autark getroffen. Persönliche und berufliche Identität der Akteure entwickelt sich in einem Rahmen aus im Alltag erworbener und überlieferter Kompetenzen sowie milieuhängiger Anforderungsprofile. Im Schutz dieses Korsetts finden Gruppenmitglieder die erwartete, nahezu bedingungsfreie Unterstützung, um empfundenen Gefährdungen bei komplexen Akutentscheidungen gewachsen zu sein. Wo Entschlüsse mit großer menschlicher, persönlicher und juristischer Tragweite in Sekundenbruchteilen zu fassen sind, erwarten Handelnde unbedingten Vertrauensvorschuss von Vorgesetzten, Justiz und Politik im Falle strittiger Aktionen.<sup>124</sup>

Trotz des verinnerlichten Umstandes, dass es einen Ad-hoc-Rabatt in einem funktionierenden Rechtsstaat, der Grundrechtsschutz extensiv propagiert und formell lebt, nicht geben darf, wird polizeiintern diskutiert, ob bei in aller Kürze zu treffenden komplexen Entscheidungen privilegierende Bewertung bei straf- oder disziplinarrechtlicher Aufarbeitung von Ereignissen mit starken Grundrechtseingriffen in Betracht zu ziehen ist.

### **2.3.4 Leitlinien im Spannungsfeld von Führung und Organisation**

Auch in die Ethikdiskussion reicht der Konflikt um strukturellen Status der Polizei hinein, wobei der Begriff der Unternehmenskultur zwar Anwendung

---

<sup>124</sup> Behr: 2008 (235).

aber geringe Akzeptanz findet.<sup>125</sup> Interessierte setzen sich intern mit Ethikfragen diskursiv auseinander, der Entwurf eines umfassenden polizeiethischen Ansatzes ist nicht wahrnehmbar. Beispielhaft sei hier der „Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen“<sup>126</sup> erwähnt. Polizeikultur vermittelt in Grundzügen eine Statusmeldung des Daseins und Wirkens von Polizei an die Öffentlichkeit, dient jedoch nicht dazu, polizeilichen Aktivitäten einen ethischen Rahmen bereitzustellen. Bisher findet so allenfalls solitär eine polizeiinterne Beschäftigung mit internen Kulturphänomenen statt und falls dies geschieht, dann eher in oberflächlicher Form im Kontext mit musealen Ansätzen. Kulturelle Diskurse mit Reformpotenzial und dem Risiko Wirkungen, Interaktionen, kulturelle Milieus, innerpolizeiliche Konflikte sowie Wertmaßstäbe zu reflektieren oder gar Fragen zur Fehlerkultur auf allen Hierarchieebenen unter Einbeziehung interdisziplinärer Sichtweisen und Methoden zu beleuchten, werden in Ansätzen durch zunehmende Einflussnahme von Polizeiwissenschaftlern möglich.

Derzeit verfügt die Polizei NRW selbst bei optimistischer Bewertung sich entwickelnder Ansätze über keine stabile Kultur zum Umgang mit Fehlern.<sup>127</sup> Allerdings wird mit hohem Personal- und Sachaufwand Öffentlichkeitsarbeit inszeniert und geschriebene (nicht gelebte) Polizeikultur nach außen auf dem unverbindlichen Niveau von „Corporate Identity“ präsentiert.<sup>128</sup> Politisch initiierte Leitbilder, korrespondierend mit Betonung betriebswirtschaftlicher Elemente wie „Qualitätsmanagement“ zielen auf das Generieren von Kennzahlen, die den Wert polizeilicher Arbeit beziffern. Beschäftigte funktionieren als reine Vollzugsorgane, ohne kritische Reflektion einer übergeordneten Philosophie. Zur Sicherung der Gefolgschaft werden Beteiligungsprozesse mit Zielvereinbarungen initiiert, die nachweisbar allein an Produktivität ausgerichtet sind.<sup>129</sup> Bei dieser Form der Beteiligung gibt es keinerlei Spielraum auf strategische Entscheidungen Einfluss zu nehmen. Somit entfalten Leitbilder und sich daraus entwickelnde Zielvereinbarungen zwischen den Akteuren

---

<sup>125</sup> Behr: 2008 (239).

<sup>126</sup> Behr: 2008 (240). Verhaltenskodex in der Vollversammlung der Vereinten Nationen 17.12.1979 auf Initiative der UISP verabschiedet.

<sup>127</sup> Feltes: 10/2012 (285).

<sup>128</sup> Behr: 2008 (242).

<sup>129</sup> Behr: (a.a.O.).

hierarchischer Ebenen durch (Schein)Beteiligung allenfalls eine kurzfristig wirkende Ventilfunktion.

Ob Leitbilder überhaupt eine Wirkung erzeugen, wo letztlich grundlegende und unmittelbar operative Pflichterfüllung in den beschriebenen (Sub)Kulturen stattfindet, ist kritisch zu hinterfragen; ebenso, ob Polizei einer umfassenden Strukturreform und einer ergebnisoffen geführten Ethikdebatte bedarf, die wissenschaftlich begleitet in ihrem Design so anzulegen ist, dass alle Hierarchieebenen gezielt auf die Gestaltung des Ergebnisses Einfluss nehmen. Damit wäre eine Selbstbindung aller Akteure, insbesondere auch der Leitenden, überprüfbar. Inwieweit deduktiv entwickelte Leitbilder, kollidierend mit praxisbasiertem Handlungssystem, einen wirkungsvollen Ansatz bieten, kann hier nicht vertiefend diskutiert werden. Hier sei auf Ausführungen von Behr verwiesen.<sup>130</sup>

Das Rechtsinstitut Strafverfolgungszwang<sup>131</sup> verursacht kulturelle Verwerfungen in subkultureller Zuspitzung. Trotz fortschreitender Akademisierung der Polizei löst diese Misstrauenskundgebung des Gesetzgebers gegenüber Exekutivkräften der Polizei derzeit keinen nennenswerten kritischen Diskurs aus.<sup>132</sup> Mit Evaluieren der Vorschrift ließen sich Spielräume beim Einschreiten milieu- und sozial angepasst in Eigenverantwortung ausweiten, tendenziell verbunden mit einem nicht quantifizierbaren Risiko korrumpierender Einflussnahmeversuche von Adressaten polizeilicher Maßnahmen. Gleiches ist auch zu derzeit hypothetisch möglicher Einflussnahme auf staatsanwaltschaftlichen Verfahren kritisch anzumerken. Das Postulat des § 163 StPO zwingt operative Kräfte potenziell zu sozialinadäquatem Einschreiten bei jeglichen Gedanken zu zweckmäßiger Strafverfolgung. Mit einer Suspendierung, einhergehend mit Entkriminalisierung von Massenkriminalität auf dem Eigentumssektor unter Umwandlung in Bußgeldtatbestände, wären Ressourcen für die Verfolgung qualifizierter Deliktsformen zu generieren.

Im Ergebnis stehen „Polizei- und Polizistenkultur“ in einem ambivalenten Verhältnis zueinander, wobei erstere einen formalen Rahmen schafft, der jedoch von der Funktionsfähigkeit der Organisation durch subkulturell geprägte Vereinbarungen der unmittelbar operativ agierenden Straßenpolizisten relativiert

---

<sup>130</sup> Behr: 2008 (243-252).

<sup>131</sup> § 163 Strafprozessordnung: Strafprozessordnung in der Fassung vom 21.07.2009.

<sup>132</sup> Behr: 2008 (253).

und gezielt unterlaufen wird. Somit gewährleisten formell administrativ abgesicherte Verfahren rechtskonforme Außendarstellung, wobei allen Prozessbeteiligten klar ist, dass tägliche, an den Ansprüchen der Öffentlichkeit zu messende Polizeileistung, durch komplexe Interaktionen, durchaus im noch frei interpretierbaren Rechtsrahmen und in Ausnahmefällen über tendenziell deviante Arbeitsmethoden entstehen.

Wichtig für das Verständnis von Polizei ist, dass polizeiliche Arbeitsleistung nicht Produkt formell installierter Organisationsstrukturen ist, sondern sich aus konkurrierenden, teils widerstreitenden Interaktionen über Aushandlung am Prozess beteiligter Akteure und Akteurskollektive ergibt. Das streng hierarchisch strukturierte Organisationsgefüge funktioniert trotz eingehender Reformversuche nicht, sondern wird in einer Parallelwelt, unter Mitwirken von Akteuren unterschiedlicher Hierarchieebenen, zu tatsächlicher Funktionsfähigkeit, deren Maßstab nahezu vollständig durch Polizistenkultur konstruiert wird, entwickelt und angepasst. Die Keimzelle erfolgreicher Polizeiarbeit und öffentlich werdender Arbeitszeugnisse entspringt nicht dem verordneten hierarchischen Gefälle und impliziten Kommunikationsregeln, sondern ist Ergebnis eines unter Konkurrenzen ermöglichten Selbstfindungs- und Aushandlungsprozesses. Fraglich ist, ob diese Form informeller Gestaltungsfreiheit verfassungsrechtlich tolerabel ist. Umso intensiver Befunde zum Thema primär aus interdisziplinären Quellen und aus dem Feld heraus an politische Entscheider herangetragen werden, umso höher wird der Entscheidungsdruck, diese Form von informell institutionalisierter Polizeiarbeit in angepassten Organisationsmodellen zu legalisieren. Alternativ ergäbe sich die Option bestehende Gefüge aufzubrechen und Mechanismen zu implementieren, die das Beachten formell vorgegebener Organisationsstrukturen über Controllingmaßnahmen externer unabhängiger Stellen und Wahrnehmen von Leitungs- und Führungsverantwortung sichern.

Fest steht, dass bei einer funktionsfähigen Polizei der Umgang mit physischer und psychischer Gewalt sowohl aktiv als auch passiv eine *conditio sine qua non* darstellt. Dieses Anerkenntnis impliziert wiederum kontextuell die Frage nach Status, Ausbildung und Auswahl von Menschen, die von Amts wegen mit der Aufgabe rechtsstaatskonformer Vollziehung des Gewaltmonopols betraut werden sollen. Es wird auch zu beantworten sein, ob das poli-

tisch sensible Handlungsfeld Gewalt, dem Blick der Öffentlichkeit entzogen, eher in subkulturellen polizeilichen Milieus kultiviert wird, anstelle es in den offiziellen Kontext der „Polizeikultur“ (Organisationskultur) zu rücken und es damit offensiv politisch gesellschaftsfähig zu machen. Damit würde der Gewaltaspekt polizeilicher Machtausübung nicht der Gestaltungs- und Definitionsmacht subkultureller Milieus, die ihre Bedeutung erst über Selbstzuschreibung „ihres“ mystifizierten Handlungskomplexes und Verzicht auf effiziente Kontrolle durch die Leitungsebene entwickeln, überlassen.

Bevor formell verordnete Aspekte von Führungskultur näher betrachtet werden, gilt es zusammenfassend zentrale Orientierungspunkte von „Polizeikultur“ und die sich über pragmatisch orientierte Handlungsmuster definierende „Polizistenkultur“ zu präsentieren. In beiden Kulturmilieus geht es auf höheren Ebenen um ethische Grundsätze bei Umsetzen gesetzlicher Aufträge. Auf unterer Ebene spielen Vereinbarungen, Interaktion und Kommunikation von Individuen in unmittelbaren Beziehungsgeflechten die zentrale Rolle.<sup>133</sup> Während Leitbilder Abläufe auf Konsensebene gestalten sollen, kollidieren gruppenspezifisch geprägte, milieuinterne Interessen mit diesem Ansatz, da Auseinandersetzung mit formell verordneten Ansprüchen als Entwertung und Entmystifizierung der eigenen operativ-handlungsorientierten Position empfunden wird.

Ein vertrautes Gefüge aus dem das Selbstwertgefühl erwächst, entfielet; die über das selbst bestimmte Umfeld konstruierte Handlungskompetenz im Umgang insbesondere mit Gefahrenlagen geriet ungewollt in die Diskussion, da pragmatische und durch tradierte Überlieferung entwickelte Handlungsmuster zum Reduzieren der Eigengefährdung durch Übernahme synthetischer Leitbildmodelle in Frage gestellt oder gar eliminiert würden.<sup>134</sup>

Aktuelle Leitbilder dienen als staatspolitisches Sedativum, werden jedoch wider besseren Wissens von Leitungskräften nicht öffentlich kritisiert. Mit dem Produzieren eines sprachlich und ethisch abgestimmten als politisch korrekt akzeptierten Leitbilds wird dem Anspruch wechselnder politischer Verantwortungsträger genügt.

---

<sup>133</sup> Behr: 2008 (256).

<sup>134</sup> Behr: 2008 (a.a.O.).

Zur Abrundung kultureller Perspektiven bedarf es eingehenderer Untersuchung gelebter Führungsphilosophie innerhalb der Polizei NRW.<sup>135</sup> Die 2004 ministeriell verfügbaren noch gültigen „Grundsätze für Modernes Management“<sup>136</sup> dokumentieren den Stillstand kultureller Entwicklung auf Leitungsebene. Abgesehen von einer geplanten und nicht durchgeführten umfassenden Neuorganisation zur Schaffung von Großbehörden<sup>137</sup> und einer Behördenstrukturreform, beginnend in 2007 mit Auflösung der polizeilichen Mittelinstanz bei den Bezirksregierungen,<sup>138</sup> verhindern politische Konstellationen einen umfassenden Reformkurs.

Sichtbar wird, dass Symptome bearbeitet, Ursachen und Anpassungsproblematiken jedoch ausgeklammert werden. Scheu-Pläne als auch die Neuorganisation 2007 dienten primär der Einsparung von Ressourcen und nicht einer umfassenden, am gesetzlichen Auftrag der Polizei orientierten Neuausrichtung.

Im Ergebnis wurde damit exakt das Gegenteil effizienter und wissenschaftlich fundierter, kommunal und lokal verwurzelter Polizeiarbeit erreicht. Polizei zog sich aus der Fläche zurück und zentralisierte Standorte unter Aufgabe zahlreicher zuvor im 24-Stunden Dienst besetzter Wachen.<sup>139</sup>

Der Entwurf effizienten Polizierens im lokalen Nahbereich wurde zur Disposition gestellt. Kriminologische und polizeiwissenschaftliche Befunde<sup>140</sup> zur Effizienz von präventiven Aspekten blieben damit unberücksichtigt.

---

<sup>135</sup> Polizei Nordrhein-Westfalen: Mehr als ein Job. Dafür stehen wir. In:

<[http://polizei.nrw.de/artikel\\_135.html](http://polizei.nrw.de/artikel_135.html)> (15.02.2013).

Polizei Nordrhein-Westfalen: Orientierungspunkte. Modernes Management. In:

<[http://polizei.nrw.de/artikel\\_88.html](http://polizei.nrw.de/artikel_88.html)> (15.02.2013).

<sup>136</sup> Polizei Nordrhein-Westfalen: Orientierungspunkte. Modernes Management.

<[http://polizei.nrw.de/artikel\\_88.html](http://polizei.nrw.de/artikel_88.html)> (15.02.2013).

Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen: Website. Publikationen. Moderne Verwaltung. Grundsätze zur Zusammenarbeit und Führung.

<<http://mik.nrw.de/publikationen/produktauswahl.html>> (15.02.2013).

<sup>137</sup> Landtag NRW: Landtagsdrucksache 13/4352 vom 22.09.2003, Abschlussbericht der „Scheu-Kommission“ vom 11.01.2005 zur Reduzierung von damals 49 (aktuell 47 Kreispolizeibehörden) in NRW auf wenige Großbehörden.

<sup>138</sup> Gesetz über die Organisation und die Zuständigkeit der Polizei im Lande Nordrhein-Westfalen: –Polizeiorganisationsgesetz (POG NRW) vom 05.07.2002, Fassung vom 29.10.2011.

<sup>139</sup> Allein in einer großen Behörde wurden auf zwei Hauptwachen und zwei Nebenwachen Kräfte abgezogen und der umlaufende Schichtdienst eingestellt.

<sup>140</sup> Düsseldorfer Gutachten: Analysen zu Wirkungen von 61 Präventionsmodellen weltweit, Sherman-Report, Prävention zu Fremdenfeindlichkeit und New Yorker Modell.

### 3 Wirkungsfeld von Personalvertretung

#### 3.1 Organisationskultureller Kontext örtlicher Personalvertretung

Innerhalb des behördenkulturellen Gesamtkontextes agieren im Forschungsfeld neben Personalvertretung, exponierte Netzwerkakteure wie Soziale Ansprechpartner als weisungsunabhängige und ehrenamtliche Funktion, dezentral über das Ministerium eingerichtet, Polizeiseelsorge,<sup>141</sup> Schwerbehindertenvertretung und Gewerkschaften.

Eine zentrale Rolle nimmt der Personalrat ein. Personalvertretungen sollen auf Augenhöhe und nicht an Weisungen gebunden institutionell unabhängig Personalinteressen gegenüber dem Behördenleiter, der sich entweder als Polizeipräsident<sup>142</sup> im Range eines jederzeit abrufbaren politischen Beamten oder als Landrat, in der Stellung als direkt vom Volk gewählter Amtsträger befindet, vertreten. Daraus ergibt sich, dass Polizeipräsidenten grundsätzlich ihre Aufgabe rein administrativ und in Statthalterfunktion ausfüllen. Gelingt es einem Behördenleiter ein vertrauensvolles, motivierendes Arbeitsklima herzustellen und sich in polizeilichen Fachfragen eingehend beraten zu lassen, erfüllt er damit bereits aus dem Blickwinkel Beschäftigter seine Hauptaufgaben. Der Verhandlungspartner des Personalrates, vertreten durch die vorsitzende Person, ist grundsätzlich der Behördenleiter.

Im Kontext zur Untersuchung von Einwirkungspotenzialen des Personalrates auf das kulturelle Gefüge werden optionale Handlungsalternativen vor dem Hintergrund der Novelle des LPVG von 2011 diskutiert. Hier ist zu differenzieren zwischen dem rechtlichen Kontext, der sich unmittelbar aus dem LPVG und in der Folge aus dem Sozialgesetzbuch IX, dem Landesgleichstellungsgesetz sowie Schwerbehindertenvertretungsrecht ableitet.

Juristische Streitverfahren in Personalsachen nehmen signifikant zu, wohingegen von Personalräten betriebene Verfahren seit 2011 stark abnehmen. Baden spricht „von einem Wandel des Rechtsstaats zum Rechtsmittelstaat“<sup>143</sup>. Resultierend aus der Rechtsschutzgarantie von Artikel 19 Absatz 4 GG ergibt sich die Option, Rechtseingriffe gerichtlich prüfen zu lassen. Die Nutzung des Rechtsweges stellt für Personalräte eher ultima ratio dar; Aus-

---

<sup>141</sup> Polizeiseelsorge: RdErl. d. Innenministers v. 20.7.1962 – IV E 1-4510.

<sup>142</sup> Polizeipräsident: In NRW nimmt der Polizeipräsident den Status eines politischen Beamten ein. Er kann jederzeit gemäß § 37 Absatz 1 Nr. 5 jederzeit von der Landesregierung in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden.

<sup>143</sup> Baden: 3/2012 (111).

handlungsprozesse sind erstes Mittel der Wahl. Als nächste Stufe böte sich auf Seiten von Klienten Mediation an, um in Dialogform unter professioneller Hinführung Ansätze für einen Konsens zu entwickeln. Allerdings ist der über Beamtenrecht gesetzte stringente Rahmen in Verbindung mit dem Grundsatz der Selbstbindung von Verwaltung eng. Im Wissen um die über das Direktionsrecht abgesicherte Stärke der eigenen Position gelingt in Grundsatzangelegenheiten selten eine außergerichtliche Lösung.

Gerichtsentscheide führen jedoch häufig nur zum Beseitigen formeller Verfahrensfehler; substantielle Verbesserung von Rechtspositionen stellen auf der Grundlage getroffener Ermessensentscheidungen die Ausnahme dar, da der Gesetzgeber im Beamtenrecht grundsätzlich Letztentscheidungsrechte Leitender postuliert.<sup>144</sup>

Während der Personalrat dem Neutralitätsgebot verpflichtet ist und grundsätzliche Friedenspflicht<sup>145</sup> im Umgang mit der Behördenleitung respektieren muss, darf die Gewerkschaft als „scharfes Schwert“ und parteilicher Vertreter der Personalvertretung intensiv politisch Einfluss nehmen und sich dabei auch uneingeschränkt medialer Unterstützung bedienen. In Kooperation mit der Gewerkschaft besteht für Personalräte die Option, unmittelbare Kontakte zu politischen Amtsträgern in Parlament und Landesregierung zu pflegen, um spezifische Themen ungefiltert in den politischen Diskurs zu transferieren.

Zur Absicherung nehmen Personalräte häufig parallel verantwortliche Funktionen (Personalratsvorsitzender ist zugleich stellvertretender Vorsitzender der lokalen Gewerkschaftsorganisation) wahr, um so über Doppelfunktion auch als Personalvertreter ungefährdet in Verhandlungen mit externen politischen Funktionsträgern zu treten. Durch taktische Absprachen zwischen Personalrat, Schwerbehindertenvertretung und Beauftragten zu Gleichstellung und Datenschutz gelingt es Verhandlungsspielräume zu erweitern. Politische Einflussnahme kann neben Wahrnehmen gewerkschaftlicher Funktion parallel über Anstreben politischer Mandate weiter optimiert werden. Mit sich daraus ergebendem Mandatstrias eröffnen sich insbesondere über (partei)politische Dimensionen Optionen zur Einflussnahme auf Planungen zur grundsätzlichen Ausrichtung der Polizei, beginnend bei Organisationsreformen bis hin zum Aushandeln von Personalstärken.

---

<sup>144</sup> Baden: 2012 (111-113).

<sup>145</sup> Landespersonalvertretungsgesetz NRW: § 2 Absatz 2 Satz 1.

### **3.2 Rechtliches Wirkpotenzial**

Ergänzend zu den rechtlichen Ausführungen in Kapitel 2.2.3 ist festzustellen, dass sich aus dem LPVG für Personalräte drei unterschiedliche Formen von Beteiligungsrechten ergeben. Schwächste Form der Beteiligung ist die Anhörung nach § 75 LPVG. Im Anhörungsverfahren muss die Behördenleitung keinen formalen Erörterungstermin gemäß § 66 LPVG anberaumen. Der Personalrat kann Bedenken vortragen und Vorlagen kommentieren, löst damit jedoch keinerlei Rechtsfolgen auf Seiten der Behördenleitung aus. Im Rahmen der Mitwirkung gemäß § 73 LPVG ergibt sich für die Personalvertretung ebenfalls die Gelegenheit zu formeller Stellungnahme. Hier muss der Behördenleiter die vorgetragenen Bedenken jedoch nach einschlägigem Beschluss des Gremiums in mündlicher Verhandlung mit dem Personalrat erörtern. Das stärkste Beteiligungsrecht für den Personalrat ergibt sich aus § 72 LPVG, der Mitbestimmungstatbestände zusichert. Lehnt die Personalvertretung eine beabsichtigte Maßnahme der Behördenleitung ab, muss der Behördenleiter die Vorlage erörtern. Lehnt der Personalrat nach Erörterungsgespräch ab, ergeben sich für den Behördenleiter mehrere Optionen, das weitere Verfahren zu gestalten: er kann die Vorlage zurückziehen, eine modifizierte, potenziell zustimmungsfähige Vorlage unter Berücksichtigung des ablehnenden Personalratsvotums einbringen oder die Vorlage der Stufenvertretung bei der Aufsichtsbehörde, dem Ministerium für Inneres und Kommunales, zur Entscheidung vorlegen. Begründet der Personalrat nach Erörterung seine Ablehnung unzureichend, kann der Behördenleiter Zustimmungsfiktion annehmen und die Maßnahme durchführen. Welchen Weg der Behördenleiter wählt, hängt von taktischen Erwägungen ab. Er muss sich mit der Frage auseinandersetzen, ob er die Entscheidung in die Hände einer höheren Ebene legt, verbunden mit dem Risiko, dass die Ablehnung des örtlichen Personalrates bestätigt würde.

Das Institut des Initiativantrages aus § 66 Absatz 4 LPVG ist ein wirksames Instrument zur Einflussnahme auf Organisationsstrukturen einer Behörde, insbesondere kann intensiv auf Stellenbesetzungen, Arbeitszeitregelung und Arbeitsbedingungen eingewirkt werden. Lehnt die Behördenleitung einen Initiativantrag ab, muss sie formell erörtern und dem Personalrat steht nach fortgesetzter Ablehnung des Antrags, der Weg in die Stufe offen, womit die

endgültige Entscheidung auf die Ministerialebene verlagert wird. Dadurch kann Handlungsdruck bei der Behördenleitung zur Kompromissuche erzeugt werden, um eine Diskussion behördeninterner Angelegenheiten auf ministerialer Ebene zu vermeiden. Durch Zulässigkeit eines Initiativantrages, der sich auf Tatbestände beziehen muss, die potenziell der Mitbestimmung unterliegen, eröffnet sich für den Personalrat die Option, aus der eher grundsätzlich passiven Rolle des Abarbeitens von Behördenvorlagen, offensiv eine aktive Rolle zu besetzen und durch taktisch erfolgreiches Agieren parallel zur Behördenführung eine (informelle) Leitungsfunktion einzunehmen. Hierzu stellt sich die Frage, ob sich verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf die Personalvertretungen durch Rechtsprechung des BVerfG<sup>146</sup> zugestandene Rolle ergeben.

Die Letztentscheidungskompetenz liegt, falls die personalvertretungsrechtliche Stufenvertretung die Einigungsstelle anriefe, abschließend beim Ministerium und damit auf Ebene der vom Souverän gewählten Landesregierung. Dadurch wird deutlich, dass über das Initiativrecht des LPVG die Letztentscheidung der gewählten Landesregierung nicht tangiert wird. Gleichwohl wird es Personalräten durch Nutzung des Konstruktes möglich, Wirkungen auf kulturelle Milieus der Polizei auf unterschiedlichen Hierarchieebenen zu erzielen, indem über Beeinflussung sozialer Rahmungen Mitarbeiterzufriedenheit und Betriebsfrieden entwickelt und gefördert wird. Beispielhaft ist das Mitgestalten von Arbeitszeitregelungen und Abschluss von Dienstvereinbarungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, indem Teilzeit- und Telearbeitsplätze initiativ beantragt werden. Trotz öffentlich bekundetem politischem Willen der Landesregierung werden familienpolitische Ansätze örtlicher Personalräte zur Umsetzung der genannten Vorhaben weder durch Bereitstellen finanzieller Mittel gefördert, noch wird auf Behördenleitungen im Sinne landespolitischer Absichten über Weisungen eingewirkt. Verschärft wird der Effekt durch geringe Mitarbeiterorientierung der Behördenleitung, wodurch Beschäftigte sich in der Rolle beliebig disponibler Personalressourcen wahrnehmen.

Durch Änderung der Personalstruktur über Umsetzung und Fortbildung wird unmittelbare Beeinflussung kultureller und subkultureller Milieus möglich;

---

<sup>146</sup> BVerfG: 2. Senat, 24.05.1995, Az: 2 BvF 1/92.

deviante Entwicklungen können unmittelbar und zeitnah über Umsetzungen im Rahmen der Mitbestimmung toleriert oder verhindert werden.

Agieren der Personalvertretung birgt das Risiko, dass über offensives Einwirken auf Stellenbesetzungen oder Initiativanträge mit sozialpolitischem innerbetrieblichem Ansatz (Telearbeit, Frauenförderplan, Einrichten von Kinderbetreuung) Passivität der Behördenleitung verschleiert wird, die sich ihren Fürsorgepflichten entzieht. Dazu ist die Funktion der Behördenleitungen zu betrachten. Diese stehen als politische Beamte in einer klassischen Sandwichposition einerseits als Einzelperson formal mächtigen Direktionsleitern und einer gestärkten Personalvertretung gegenüber. Andererseits sind sie beauftragt als politische Funktionsträger die Kontrolle über die lokale Polizeiorganisation zu gewährleisten und zugleich politisch loyal Direktiven der Landesregierung in nachgeordnete Hierarchieebenen zu steuern sowie die Umsetzung zu überwachen.

### **3.3 Einwirkung auf Organisationskultur und lokale Kulturmilieus**

Zur generellen Einschätzung kultureller Wirksamkeiten personalvertretungsrechtlicher Kompetenzen wurden die klassischen Beteiligungsformen bereits generell betrachtet. Auf kulturelle Wirkpotenziale weitere Beteiligungsrechte wie prozessbegleitende Mitbestimmung und Beantragung eines Wirtschaftsausschusses wird in Kapitel 3.4 eingegangen. Behörden nutzen im Rahmen ihres Direktionsrechts das Instrument der Umsetzung intensiv zur Personalsteuerung. Zwischen 2007 und 2011 konnte so eine Vielzahl von Stellenbesetzungen ohne Beteiligung der Personalvertretung umgesetzt werden. In den Jahren 2007 bis 2011 blieb Adressaten, die sich nicht mit der Umsetzung einverstanden erklärten, wegen fehlender Erörterungsrechte im Grunde ausschließlich der Rechtsweg oder informell die Option mit Hilfe polizeiärztlicher Atteste die ungewollte Umsetzung zu verhindern. Im Hinblick auf gelebte Behördenkultur ergaben sich daraus Fragestellungen für die Personalvertretung:

Sollten betroffene Ratsuchende offensiv auf mögliche medizinische Lösungen als ultima ratio hingewiesen werden? Wie wirkte sich adäquate Beratung auf Folgemaßnahmen der Behörde aus? Wie kann eine Personalvertretung im Kontext widerstreitender Individual-, Mitarbeiterkollektiv- und Organisati-

onsinteressen ihrer originären Funktion vor dem Hintergrund sozialetischer und behördenkultureller Rahmungen gerecht werden? Fördert ein Personalrat durch Unterstützung einschlägigen taktischen Vorgehens in Grauzonen subkulturelle Entwicklungen? Um angesichts zu geringer Personalstärken<sup>147</sup> befürchtete gesundheitliche Folgen,<sup>148</sup> die im Behördenumfeld<sup>149</sup> häufig bei besonders einsatzwilligen und motivierten Kräften sichtbar werden, zu vermeiden, suchen Beschäftigte über dieses Phänomen Rechtfertigung für präventive Verweigerungshaltung. Komplexe psychische und psychosomatische Erkrankungen nehmen eine absolute Spitzenstellung unter Krankheitsursachen ein, die zur vorzeitigen Dienstunfähigkeit führen.<sup>150</sup>

Schützenswerte Interessen ratsuchender Menschen von Leistungsverweigerung zu unterscheiden und sich an Verdachtsmomenten orientierend, entweder vollständig oder nur eingeschränkt zu beraten, bedeutet letztlich, dass Personalräte sich medizinisch-diagnostische Kompetenz anmaßen. Daraus folgen Risiken, einem uninformatierten, aus Krankheitsgründen weniger Leistungsfähigen, zu unrecht eine vollständige Beratung vorzuenthalten. Zwar hat Politik mit Erlassvorgaben zu Dienstsport und Gesundheitsmanagement reagiert; allerdings muss die Polizei auch diese Zusatzaufgaben aus ihrem Personalbestand bedienen, so dass sozialpolitisch zweckmäßige Maßnahmen im Ergebnis zu zusätzlicher Aufgabenbelastung führen.

Ohne Kontrolle und ethische Orientierung besteht für Personalräte die Gefahr, sich für sachfremde Partikularinteressen instrumentalisieren zu lassen. Die ausschnittsweise Zustandbeschreibung polizeilicher Erlebniswelten und kontextueller kultureller Phänomene weist auf Bedarf wirkungsvoller Personalratstätigkeit hin, die einen Gegenpol zu wechselnden, parteipolitisch ausgerichteten Erlassen und Leitlinien einnimmt. Behördenleitungen, die in ihrer Wahrnehmung den Veränderungsprozess in kulturellem Kontext loyalen Gehorsams auftragsgemäß abwickeln, beschränken sich zunehmend auf blo-

---

<sup>147</sup> Gewerkschaft der Polizei: GdP-Initiative Polizei 2020. Aktionstage vom 04.06.02.2013. In: Pressemitteilung 17.01.2013. „Bleibt es bei den geplanten Einstellungszahlen von 1.400 Anwärter/Innen jährlich, wird es in der Polizei NRW bis zum Jahre 2020 rund 1.800 Polizistinnen und Polizisten weniger geben.“ Anmerkung: Zahlen fußend auf Berechnungen des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW.

<sup>148</sup> Kruse, Theo: 2012 (LT Drucksache 16/943, LT Drucksache 16/1136).

<sup>149</sup> Beispiel Kreispolizeibehörde mit >2000 Beschäftigten: So stieg die Anzahl der länger als 30 Arbeitstage pro Jahr erkrankten Beschäftigten in einer großen Kreispolizeibehörde von 400 (2009) über 500 (2011) auf 600 (2012) an.

<sup>150</sup> Vgl. 4. Versorgungsbericht der BReg v. 21.4.2009, BT-Drucks. 16/12660 (65).

ßes Verwalten der Behörde. Sie setzen keine richtungsweisenden, eigenverantworteten Impulse im Spannungsfeld sinkender Personalstärken bei parallelem Anstieg von Aufgabenzuweisungen, um zumindest im Mikrokosmos der eigenen Behörde über positiv mitarbeiterorientierte, wertschätzende Ansätze, physische und psychische Belastungen abzumildern.

Aufgrund zunehmender Resignation, ob wachsender Kritik an Leitungspersonal, sowie tendenziell zunehmenden Verweigerungshaltungen nicht in Entscheidungen einbezogener oder beratend angehörter sachverständiger Mitarbeiter aller Hierarchieebenen, entwickelt sich ein polizeiliches Milieu, in dem nicht qua Vorbildfunktion und fachlicher sowie sozialer Kompetenz, sondern verstärkt aufgrund formal zuerkannter Funktion Führungsanspruch erhoben wird und sich die Identität Leitender nahezu vollständig über Dienstränge definiert. Der den Diskurs abwehrende und Mitarbeiter degradierende sowie zugleich entlarvende Satz „Ober sticht unter“ dient als Synonym für angepasste, an aktiver Leitung und Führung desinteressierter Führungskräfte, deren Status sich aus formaler Korrektheit, ausgerichtet an Aufgaben- und Zuständigkeitszuweisungen speist und die das ihnen übertragene Amt als Vollstreckungsfunktion definieren. Potenziert wird der Effekt durch den Umstand, das über die Beurteilungssystematik in NRW<sup>151</sup> Führungskräfte mit dem Instrument der Beurteilung explizit Personal fördern, welches Gewähr bietet, den kulturellen Status quo zu manifestieren. Dazu eröffnen sich für Personalvertreter über Zusammenwirken mit Gewerkschaften, unter offensivem Gewähren von Rechtsschutz bei formellen und substantziellen Verstößen gegen Wort und Geist der Beurteilungsrichtlinie, auf den Habitus in Beurteilungsverfahren einzuwirken.

Das Mitbestimmungsrecht bei Umsetzungen lässt Beeinflussen von Stellenbesetzungen über Auswahlkommissionen zu, an denen der Personalrat als Beobachter teilnimmt. In Kombination mit einer unter Personalratsbeteiligung erstellten Dienstanweisung zur Stellenbesetzung verfügt der Personalrat über ein wirkungsvolles Instrument zur Revision von nach Protektion zu Stande kommenden Stellenbesetzungen. Damit wird durch Mitwirken im sensiblen Feld von Personalförderung und -entwicklung eine Kultur der Transparenz und indirekter Mitarbeiterbeteiligung institutionalisiert.

---

<sup>151</sup> Richtlinien für die dienstliche Beurteilung der Beamtinnen und Beamten im Bereich der Polizei (BRL Pol) RdErl. d. Innenministeriums – 45.2 – 26.00.05 – v. 9.7.2010.

Behördeninterner Personaltransfer und Personalfördermaßnahmen sind zentrale Handlungsfelder im behördenkulturellen Kontext, auf denen im Sinne aller Beschäftigten regulierend und überwachend Einfluss genommen wird. Die Wahrscheinlichkeit, dass rechtswidriger interner Personaltransfer über den Beteiligungsprozess identifiziert wird, ist seitdem erhöht.

### **3.4 Rollenkonflikte im kulturellen Milieu der Personalvertretung**

Die Umsetzung deutlich erweiterter Befugnisse ist abhängig von Kompetenz, Wertekanon und ethischer Orientierung der Personalräte. Damit werden Einstellung, Philosophie und Fachwissen entscheidende Garanten im Aushandlungsprozess und für ein erfolgreiches Wahrnehmen von Aufgaben.

Unterschiedliche Motivlagen führen zur Übernahme eines Personalratsmandats. Zum einen interessieren sich Bewerber mit ausgeprägter sozialer Kompetenz und enger persönlicher Bindung an die Polizei für die Aufgabe. Daneben treten Aspiranten hinzu, die den Handlungsrahmen sozialpolitisch motiviert, häufig parallel auch politisch engagiert ausfüllen und über Personalratsarbeit zielgerichtet Einfluss ausüben. Ein gelegentlich anzutreffender Typus ist der angepasste Personalvertreter ohne eigenes Konzept, der aufgrund limitierter persönlicher und fachlicher Kompetenzen die Position eines unkritischen Vollzugsorgans der Behördenleitung einnimmt, motiviert in seinem beruflichen Fortkommen von der Mandatsübernahme zu profitieren.

Eine an leistungsfähigen Arbeitstrukturen interessierte Behördenleitung ist an einem starken Personalrat interessiert, um komplexe Anforderungen unter dem Druck unzureichender Personalzuweisungen und defizitär gehaltener Budgets, den gesetzlichen Auftrag soweit zu erfüllen, das betriebsklimatische Störungen im Rahmen und Vertrauen in Polizeiarbeit erhalten bleiben.

Erhebliche Einflussnahme auf das kulturelle Milieu einer Behörde wird durch das seit 2011 neu in den Beteiligungskanon aufgenommene Element prozessbegleitender Mitbestimmung möglich. Der Personalrat besitzt die Option, in der Frühphase der Prozesseinleitung Einfluss auf die weitere Entwicklung zu nehmen. Damit erhöht sich der Identifikationsgrad mit dem Projekt und das Abrücken von Positionen fällt in der internen Schutzsphäre des Begleitprozesses leichter, da kein Beteiligter Reputationsverlust befürchten muss. Das Vertreten von Positionen um der Machtdemonstration willen kann deut-

lich reduziert werden. Konstruktives Zusammenwirken Prozessbeteiligter vermeidet Erörterungsbedarf und Anrufen außerbehördlicher Instanzen in der späteren Beschlussphase.

Disziplinarrecht und kontextuelle Begleitumstände wie Strafverfahren, Suspendierung, Um- oder Versetzungen, Integration von Behördenbeauftragten, Organisieren von Rechtsbeistand und nicht zuletzt Medienarbeit präsentieren weitere Facetten von Personalratsarbeit. Mit dem Instrument des Disziplinarrechts stehen der Behördenleitung einschneidende Erstmaßnahmen zur Verfügung. Dabei ist das Maßnahmeverbot aus § 14 LDG zu beachten.<sup>152</sup> Disziplinarrechtliche Szenarien beeinflussen polizeiliche Maßnahmen insoweit, dass im Bewusstsein drohender Konsequenzen je nach Mentalitätsstruktur des Akteurs abgewogen wird, ob, gemessen am Einsatzanlass, das grundsätzlich erhöhte Risiko disziplinarrechtlicher Verfolgung, insbesondere bei erforderlichem Gewalteinsatz, lohnenswert erscheint. Die Androhung von Disziplinarmaßnahmen verkürzt zudem konstruktiv-kritische Dispute auf der Sachebene, sofern Anordnende auf Dienstrang anstelle von Diskurs setzen. Disziplinare Drohszenarien in Kombination mit Führen über Funktion schaffen so vereinzelt eine Entscheidungs- und Führungskultur, deren Epigonen auf Mitarbeiterbeteiligung keinen Wert legen und fachliches Überzeugen qua des ihnen verliehenen Dienstranges für entbehrlich erachten. Im Kontext mit zunehmender akademischer Prägung der Polizei und sozialem Hintergrund, von Berufseinsteigern, ist ein Verdichten innerdienstlicher und hierarchieübergreifender Konflikte zu erwarten. Interaktions- und Gesprächskultur werden mittelfristig Anpassungsprozesse durchlaufen (müssen), soll kein Rückfall in den historischen Modus von „Befehl und Gehorsam“ erfolgen.

### **3.5 Zentrale Spannungsfelder im Interaktionsraum von Personalrat**

Der Polizei wird von Seiten der Wissenschaft eine defizitäre Fehlerkultur zugeschrieben.<sup>153</sup> Bedingt durch die Verpflichtung zur grundsätzlich ausnahmslosen Pflicht der Verfolgung von Straftaten (§ 163 StPO) und parallel einzubeziehende disziplinarrechtliche Szenarien lassen einen offenen Umgang mit

---

<sup>152</sup> LDG: Disziplinargesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesdisziplinargesetz – LDG NRW) v. 16. 11. 2004. Gemäß § 14 LDG sind neben Sanktionen aus dem Strafrecht Disziplinarmaßnahmen nur unter engen Voraussetzungen zusätzlich möglich.

<sup>153</sup> Feltes: 10/2012 (285).

Fehlverhalten in polizeilichen Milieus kaum zu. Werden potenziell deviante Abläufe, oft parallel zu Zwangsmaßnahmen, intern thematisiert, stehen Beteiligte und Zuhörer unter dem Zwang, das Verhalten, über Fertigen einer Anzeige strafprozessual aufklären zu lassen, um sich nicht dem Vorwurf der Strafvereitelung auszusetzen. Ansätze zu Selbstreinigungsmechanismen werden konterkariert. Informell wird über Fehlverhalten diskutiert, wobei alle Beteiligten potenziell Ermittlungsverfahren in Kauf nehmen.

Die Forderung von Wissenschaftlern zur Entwicklung einer belastbaren Fehlerkultur ist insbesondere vor dem Hintergrund einer rechtsstaatlich und bürgerorientiert, zunehmend akademisierten Polizei, gerechtfertigt. Der strafprozessual konstruierte Rechtsrahmen lässt offensiven Umgang mit Fehlverhalten allerdings nur um den Preis des Verzichts auf grundgesetzlich und strafprozessual garantierte Grundrechte zu.

Damit ist die Forderung nach Ausschärfen einer Fehlerkultur im geltenden Rechtskontext obsolet, solange Strafverfolgungszwang Rechtspositionen Betroffener entwertet. Das mittlerweile in der NRW-Polizei intensive Einsatznachbereitungen stattfinden, ist trotz widriger Umstände ein erster Schritt zum Etablieren einer soliden Fehlerkultur. Durch hohe Professionalität etabliert sich im geschützten Raum eine Aufarbeitung identifizierter Defizite ohne Drittbeteiligte. Da der Kreis aus qualifizierten, rechtskundigen Akteuren besteht, lassen sich strafprozessuale und disziplinare Restrisiken zuverlässig beherrschen. Allerdings steht die Überprüfung des polizeitaktischen Einsatzkonzepts und nicht individuelles Fehlverhalten im Vordergrund.

Gleichwohl ergibt sich vor allem bei Verdacht von Grund- oder Menschenrechtsverletzungen polizeiintern der Bedarf zur neutralen Untersuchung von Ereignissen. Suizide, Mobbingvorwürfe oder Diskriminierung innerhalb der Polizei stellen, wie Fälle<sup>154</sup> belegen, für eine Organisation, die für den gesetzlichen Auftrag zum Schutz der Menschenrechte verantwortlich ist, eine Problematik dar. Die Ereignisse sind in den herrschenden Handlungs- und Ermittlungsstrukturen nur unter erheblichen Schwierigkeiten in ihren kausalen Zusammenhängen sachgerecht aufzuklären. Soll der rechtsstaatliche Anspruch konsequent verfolgt werden bleibt, ob instanzieller Verflechtungen

---

<sup>154</sup> Der Schutz Betroffener vor dem Hintergrund laufender Verfahren sowie die einfache Identifizierbarkeit von Verfahrensbeteiligten verbieten auch abstrahierte Falldarstellungen.

von Exekutive und Judikative, bei stringentem Aufklärungsinteresse das Implementieren einer neutralen und hierarchisch unabhängigen Untersuchungsinstanz zum Aufarbeiten einschlägiger Vorfälle.

Das Projekt „Polizei.Macht.Menschen.Rechte“<sup>155</sup> setzt sich mit Aufbau und Sicherung eines Qualitätsmanagements zum Gewährleisten menschenrechtskonformen Umgangs nicht nur extern sondern auch organisationsintern auseinander, da nicht vermittelbar ist, dass eine Institution, die als Garant für das Umsetzen von Menschenrechtskonventionen Kernaufgaben wahrnimmt, defizitäre Zustände intern auch nur ansatzweise toleriert. Hier drängt sich ein vertiefender Diskursbedarf zum Einrichten einer autonomen Beschwerdeinstanz mit Befugnissen zu eigenen Ermittlungen, jederzeitigem Betretungsrecht von Dienststellen, besetzt mit polizei- und justizexternem, wissenschaftlich qualifiziertem, politisch neutralem Personal, unter Absicherung für Beschwerdeführer zum Schutz vor Repressalien sowie Einleiten von Sanktionierung Verantwortlicher ohne Ansehen von Status und Person, auf.

Feltes unterstützt die These zur Notwendigkeit einer externen Beschwerdestelle<sup>156</sup> mit umfassender Kompetenz durch Hinweis auf Befunde internationaler Polizeiwissenschaftler, die belegen, dass Herstellen einer Kultur, die sich aus der Integrität der Interaktion zwischen Leitung und nachgeordneten Akteuren entwickelt, nicht Ergebnis eines einmaligen Dekretes ist, sondern Prozesscharakter besitzt. Feltes zeigt einen alternativen Ansatz auf, der sich allerdings in der Hauptsache mit polizeilichem Fehlverhalten gegenüber Bürgern beschäftigt.<sup>157</sup> Er führt aus polizeiwissenschaftlicher Perspektive Ansätze zum Beheben defizitärer Fehlerkultur in den Diskurs ein. Ermittlungen zu polizeilichem Fehlverhalten gestalten sich schwierig, weil regelmäßig auf die Aussagebereitschaft am Ereignis Beteiligten vertraut werden muss. Aus dieser Erkenntnis heraus wurde in Hamburg eine Polizeikommission (PK) gebildet.<sup>158</sup> Die Nachfolgeorganisation D.I.E.,<sup>159</sup> nach Abschaffen der PK gegrün-

---

<sup>155</sup> Kogler: 2010 (14-16).

<sup>156</sup> Feltes: 11/2012 (313).

<sup>157</sup> Feltes: 10/2012 (285-292; 11/2010 (309-314)).

<sup>158</sup> Polizeikommission Hamburg: Die Anbindung der PK beim Innensenator führte zu Kritik am Parlament wegen dessen Verzicht auf das Kontrollrecht. Von der Polizei wurde das Einrichten der PK als Misstrauensbekundung interpretiert, insbesondere die Besetzung mit kritischen Kriminologen und Befugnisse (Akteneinsicht, jederzeitiges Betretungsrecht von Dienststelle) erschwerten die Kooperation bei Auftragsumsetzung.

<sup>159</sup> D.I.E.: Dienststelle Interne Ermittlungen beim Innensenator In Hamburg

det, war mit Polizeibeamten besetzt, so dass der Grundgedanke von einer unabhängigen Organisation mit polizeiinternen Ermittlungen revidiert wurde. Fritz Sack<sup>160</sup> schränkte die Wertigkeit solchen Vorgehens ein: „Die Polizei als „funktionale Herrin“ des Ermittlungsverfahrens und Hilfsorgan der Staatsanwaltschaft „ermittelt“ in Kontrollverfahren gleichsam gegen sich selbst. Sie hat dadurch eine Art „Definition über die Wirklichkeit.“

Die zu diagnostizierenden Abhängigkeiten beider Modelle lassen vermuten, dass ein ernsthaftes Bestreben zum Implementieren von Instrumenten, die eine positiv beleumundete Fehlerkultur entwickeln, stützen und absichern, politisch (und polizeilich) nicht gewollt ist. Auf diese Weise kann die Legende zu punktuellen Einzelversagen von Individuen in einer sonst als fehlerfrei funktionierenden Institution zumindest öffentlich konserviert werden.

Zu beleuchten bleibt weiterhin, inwieweit eine strikt hierarchisch konzipierte Polizeiorganisation sich nach innen demokratisieren kann, ohne die Funktionsfähigkeit in Frage zu stellen.<sup>161</sup>

Im Ergebnis werden so gegen den Willen der Organisation mit hohem Aufwand Scheininstrumente (siehe Hamburg) geschaffen. Diese wären obsolet, sobald Rahmenbedingungen für kulturelle Milieus in der Polizei gestaltet werden, in denen sich eine Fehlerkultur etabliert, die nicht originär am Kontext strafprozessualer und disziplinarer Ermittlungen orientiert ist. Im Streben nach rechtsstaatlicher Polizeiarbeit gewinnen ausreichende Ressourcen zur Aufgabenbewältigung ausschlaggebende Bedeutung. Polizeiwissenschaftler relativieren den hohen Stellenwert ausreichender Personalstärke, qualifizierter Personalrekrutierung und mitarbeiterorientierter Beschaffung von Sachausstattungen. Es entsteht polizeiintern der Eindruck, dass fachlich belegbare Forderungen ohne sachlichen Diskurs als Gewerkschaftspolemik abqualifiziert werden. Eine Polizei in ausreichender Stärke tendiert deutlich geringer zu destruktiver Machtdemonstration. Ein gut ausgerüsteter Polizist oder eine am Einsatzzweck orientiert trainierende geschlossene Einheit neigen umso weniger zu problematischem Verhalten mit unmotivierter, eskalationsfördernder Gewaltanwendung, umso stärker wahrgenommene Eigenkompetenz und Vertrauen in physische und mentale Präsenz der übrigen Gruppenmitglieder

---

<sup>160</sup> Sack: 2010 (35 f.).

<sup>161</sup> Wrocklage, Hartmuth: 2008 (125-143).

ausgeprägt ist. Dies wird belegt durch eine im Grunde nicht existierende Übergriffquote beim Einsatz von Spezialeinheiten.

Im Übrigen wird übersehen, dass Polizei den wissenschaftlichen und politischen Rückhalt bei aller zu betonenden Eigenverantwortung des Individuums auch dann erwartet, wenn polizeiliche Maßnahmen nur unter Einsatz physischer Gewalt rechtsstaatlichen Grundsätzen zu Geltung verhelfen. Damit gelänge es, die Kultur einer Wagenburgmentalität aufzubrechen. Zudem ergäbe sich ein Vertrauensvorschuss, indem Strafverfolgungszwang und disziplinarrechtliche Sanktionsverpflichtung suspendiert würden und Polizei Raum erhielte, neben einer Kultur der Öffnung eine Kultur zur Fehlerbekenntnis auszubilden.

### **3.6 Führungshabitus und Personalvertretung**

Die Solitärfunktion der Polizei präjudiziert eine spezielle Form der Zwangsintegration. Das so erzeugte homogene Reservat wird mit seiner strikt hierarchischen Ausrichtung entscheidend von der Qualität der Führungsfunktionäre geprägt. Ihre Eigendarstellung besitzt Modellcharakter; agieren sie integer und wertschätzen Nachgeordnete, profitiert unmittelbar die gesamte Organisation, nehmen sie ihre Funktion als unreflektierte Vollstrecker von Richtlinien wahr, werden Krisen initiiert. So besitzt ein Leitender, dessen Dienststelle von nachgeordneten Führungskräften informell geführt wird und der seine Funktion nur partiell wahrnimmt, mit Hilfe der seinem Stab angegliederten Stelle für Öffentlichkeitsarbeit die Option, defizitäre Organisation positiv in den medialen Fokus zu rücken.

Dieser Kultur inhaltsloser Selbstinszenierung kann nur über parallele Öffentlichkeitsarbeit, optional von Personalrat oder Gewerkschaften begegnet werden. Das Risiko zuerkannte Macht zum Nachteil Einzelner oder des Gemeinwesens einzusetzen, ist ständige Bedrohung, insbesondere einer mit dem Recht zur Gewaltausübung ausgestatteten Organisation. Dieser Erkenntnis folgend verfehlen Erklärungsansätze zu deviantem Verhalten mit Ursachenzuschreibung an einzelne Akteure das Ziel integrierender Befunderhebung. So ist Einzelversagen, beispielsweise aufgrund pathologischer Persönlichkeitsstrukturen oder persönlicher Krisen fallweise durchaus kausal, insti-

tutionelle Rahmung mit ihren tolerierten kulturellen Charakteristika setzt, wie erörtert, in weit größerem Umfang Ursachen für destruktive Wirkungen. Organisationen, mit umfassenden Defiziten beim Wahrnehmen von Führungsverantwortung, begünstigen das Entstehen dominanter Personalvertretungen. Diese füllen ihre Rolle offensiv aus, Maßnahmen der Behördenleitung erfolgreich verwaltungsgerichtlich angreifend und so vom Grundgedanken vertrauensvoller Zusammenarbeit zwischen Personalrat und Leitenden abweichend, um Führungsdefizite auszugleichen. Sie nutzen ein damit einhergehendes Machtvakuum, um negative Wirkungen auf Behördenkultur und damit kulturelle Facetten in Gruppenstrukturen zu kompensieren. Hier erweisen sich unmittelbar verfügbare Instrumente aus den Beteiligungsrechten des neuen LPVG oder über gewerkschaftliche Medienarbeit auf Lokalebene als hilfreiche kulturelle Einflussfaktoren. Defizitärem Führungsschaffen kann mit prozessbegleitender Mitbestimmung regulierend begegnet werden, da den innerbehördlichen Konsens gefährdende Maßnahmen bereits in der Entstehungsphase konstruktiv kritisch bearbeitet werden können. Unterstellt, dass Führungskräfte intensiv die gelebte Kultur einer Behörde beeinflussen, setzt ein vom Personalrat initiiertes kathartisches Effekt sinnvoll auf der höchsten lokalen Führungsebene an, um eine Kurskorrektur der Interaktionen im kulturellen Milieu der Behörde einzuleiten.

### **3.6.1 Grenzen personalvertretungsrechtlicher Wirkung vor Ort**

Indem die Personalvertretung die Funktion eines zentralen Organs im Machtgefüge einer Behörde einnimmt ist sie als intern wirkender Akteur tendenziell ungeeignet, elementare Verwerfungen, die rechtlich bedenkliches Handeln von exponierten Führungskräften oder Behördenleitung implizieren, abzuarbeiten. Hier zeigen sich Grenzen eines lokal agierenden Gremiums mit engstem Bezug zu deviant handelnden Personen und Milieus, insbesondere, wenn die Behördenleitung an Dienstpflichtverletzungen unmittelbar beteiligt ist oder diese duldet. Beispiele<sup>162</sup> belegen, dass selbst Interventionen der Aufsichtsbehörde über Einzelerlassregelungen nicht das gewünschte Ziel erreichen, wenn angeordnete Maßnahmen nicht stringent eingefordert werden und Behördenleitungen, sich in ihrer Funktion unangreifbar wähnen.

---

<sup>162</sup> Zum Schutz Beteiligter verbietet sich selbst anonymisierte Darstellung der Ereignisse.

Partiell, stets dann, wenn Polizei sich auf das Kerngeschäft Gefahrenabwehr und qualifizierte Strafverfolgung beschränken darf, zeigt Polizei vorhandene Stärke und Kompetenz. In politisch veranlassten Einsätzen mit gewalttätigem Verlauf (Castor, Stuttgart 21) sehen Polizeikräfte sich in die Rolle von Vollstreckungsgehilfen von Politik gedrängt, die defizitäre Sicherheits-, Sozial- und Bildungspolitik durch Ingebrauchnahme des Gewaltmonopols zu kompensieren suchen. Durch von Personalrat und Gewerkschaften vermittelte Einladungen an Landespolitiker (MdL)<sup>163</sup> zur Begleitung von Einsätzen mit hohem Gewaltpotenzial, erhält Politik Entscheidungshilfen und Denkanstöße zu Kurskorrekturen. Betroffene Dienstgruppen nehmen wahr, dass Abgeordnete sich zumindest temporär gleichen belastenden Gefühls- und Gefahrenlagen aussetzen, was regelmäßig einen konstruktiven Gedankenaustausch fördert. MdL erleben Polizeikultur (Polizistenkultur), vereinzelt mit subkulturellen Prägungen, Polizeikräfte nehmen Abhängigkeiten gewählter Volksvertreter wahr, was in partikularen Kulturaustausch mündet.

Kennenlernen gelebter Polizeikultur und Kenntniserhalt über destruktive Abläufe in der Organisation und beim Umgang mit Personal (MdL werden über Gespräche mit Fällen zu Menschenrechtsproblematiken vertraut) soll den Boden zur Implementierung eines unabhängigen Ermittlungs- und Kontrollorgans zugunsten der Wahrung von Menschen- und Beschäftigtenrechten in der Polizei und objektiver Aufklärung behördeninterner Abläufe bereiten, die bisher regelmäßig zwischen Behördenleitungen und Staatsanwaltschaft ausgehandelt und (auch durchaus zum Nutzen einzelner Beschäftigter) informell abgehandelt werden. Personalvertretungen besitzen, neben Ausüben ihrer formellen Rechte, die Pflicht, bei eklatanten Verstößen gegen Menschenrechte oder groben Obliegenheitsverletzungen von Behördenleitungen, Ermittlungsinstanzen und Aufsichtsorgane einzuschalten. Dabei erweisen sich die Nähe von Behördenleitung und Staatsanwaltschaft sowie parteipolitische Verbindungen zum Ministerium als kritischer Gesamtkontext.

Auf Regierungsebene ist die Frage zu beantworten, ob praktiziertes Disziplinarrecht den Anforderungen einer Polizei im strukturellem Wandel mit Akademisierung, Überalterung und defizitärer Personalstärke im jetzigen Status noch gerecht zu werden vermag.

---

<sup>163</sup> Mitglieder des Landtags (MdL) NRW: Eingeladen werden Landtagsabgeordnete aller Parteien aus der Region.

Ohne disziplinare Thematiken zu intensivieren, ist zu erörtern, dass Verfahren häufig als Akt der Hilflosigkeit oder Versuch die Autorität als Führungskraft gegenüber der Gruppe zu wahren, initiiert werden. Regelmäßig defizitär recherchierte und im Verkennen möglicher eigener Pflichtverstöße oder Unterlassungen (Fehlen regelmäßiger Mitarbeitergespräche) verschriftlichte Meldungen, führen im Ergebnis zu langzeitigen Verfahren ohne Akzeptanz bei Betroffenen, da den Meldenden im Gegenzug unzureichende Vorbildfunktion zugeschrieben wird.

Übereinstimmend mit Feltes, der den straforientierten Ansatz des Disziplinarrechts, der Betroffene in eine Verteidigungshaltung drängt, kritisiert,<sup>164</sup> ist anzumerken, dass ein Verfahren zur Pflichtenmahnung auf einen rein formellen Akt reduziert wird. Damit gelingt es nicht, erwachsenenpädagogische Ansätze anzubieten, eine vorbehaltlose Reflektion des Fehlverhaltens unterbleibt. Mit diesem Phänomen zeigt sich erneut, dass bestehende Polizeikultur nicht darauf ausgerichtet ist, mit pädagogischen Angeboten Fehlverhalten aufzuarbeiten und Hilfestellung zu offerieren oder verpflichtende supervidierende Begleitung während der gesamten Laufbahn sicherzustellen. Den Ansatz von Feltes aufnehmend und erweiternd, bedarf es wissenschaftlich begleiteter Prüfung, in welcher Form pädagogisch-therapeutische Optionen bestehendes Disziplinarrecht ersetzen oder zumindest in einem angestrebten Prozess des Paradigmenwechsels ergänzen können.

Feltes empfiehlt bei der Ausbildung anzusetzen und hier über persönlichkeitsbildende Inhalte, Werte und Einstellungen zu vermitteln. Er klammert dabei die Bedeutung strukturierter und strikt aufgabenorientierter Personalauswahl vollkommen aus und problematisiert vielfache und komplexe Bedenken gegen das aktuelle Beurteilungssystem nicht, das Auslöser für Rückzugsverhalten sowie zahlreiche Verwaltungsstreitverfahren ist.<sup>165</sup>

### **3.6.2 Wirkungen von Führungskultur auf Personalvertretung**

Zu der Fragestellung, ob und auf welche Weise Personalräte auf Polizei- und Polizistenkultur einwirken können, ist zu analysieren, über welche Hebelme-

---

<sup>164</sup> Feltes: In Die Polizei 11/2012 (314).

<sup>165</sup> Exakte Verfahrenszahlen werden nicht erfasst; ein Schlaglicht bietet die Auswertung von Rechtsschutzanträgen im Kontext einer großen Behörde, wonach allein über die Gewerkschaft der Polizei ca. 70 Verfahren Gegenstand einer anwaltlichen Beratung oder einer Fallerörterung durch den Personalrat waren.

chanismen geeignetes Wirkpotenzial zu generieren ist. Da Verhandlungen mit der Behördenleitung eine wesentliche Facette im Aufgabenkanon von Personalvertretung darstellen, ist zu untersuchen, nach welchen Prinzipien, vor allem im Hinblick auf Kommunikation und Interaktion, Führung funktioniert, damit über Führungskultur Einfluss auf kulturelle Rahmungen der Organisation ausgeübt werden kann. Nach der Reform des LPVG bietet sich über das Instrument prozessbegleitender Mitbestimmung die Option, in einem zeitlich gedehnten Ablauf unter Nutzen und in Kenntnis von Regeln der kommunikativen Dimension von Führung erfolgreich über Personalsteuerung auf organisatorische Abläufe der Behörde einzuwirken.

Dazu werden in einem kurzen Aufriss Regeln professioneller Leitung und Führung dargestellt. Ergänzend werden die kommunikative Interaktion, dann der kontextuelle Organisationsrahmen mit sich daraus ergebenden Einflüssen beleuchtet. Im letzten Schritt erfolgt das Erörtern der Wechselwirkung von Führungshandeln in hierarchischen Führungsstrukturen bei Interaktion von Führungsebenen zueinander, zwischen formellen Führungsfunktionären und nachgeordneten Mitarbeitern sowie im Kontext zu Personalvertretungen. Barthel<sup>166</sup> nähert sich der Problematik über Hinweise zur Kommunikationskompetenz dem Themenkomplex an. Das Berücksichtigen dieser Instrumente ermöglicht professionelles Führen komplexer Organisationsstrukturen, die wie die Polizei in einem Konstrukt unterschiedlicher formaler Handlungsebenen, unterschiedliche Kulturen lebend, Subkulturen entwickelnd, in sich tendenziell abschottenden Teilorganisationen mit spezifischen kulturellen Milieus ihren Aufgabenkanon bewältigt. Barthel warnt vor der „naiven“ Sichtweise, dass Leitungskräfte „per Amt und formeller Definition alles besser sehen und wissen und ihnen die Organisation wie einem allmächtigen Ingenieur zu Gebote steht.“<sup>167</sup>

Reine Amtsautorität, ausgelebt unter Berufung auf die formal übertragene Führungsfunktion wird von Mitarbeitern als Akt von Hilflosigkeit und Angst interpretiert, sich mit Experten auf der Sachebene auseinandersetzen zu wollen. Barthel zuspitzend: „Wer auf die Weihen der Amtswürde setzt, findet sich bald am Rande des Geschehens in der Alltagsorganisation – eine allenfalls

---

<sup>166</sup> Barthel: 2012 (271).

<sup>167</sup> Barthel: 2012 (272).

tolerierete Deckadresse, um die mikropolitischen Aushandlungsprozess der wirklich relevanten Akteure zu camouflieren.“<sup>168</sup>

Durch Ablehnen der Rolle des aktiv Zuhörenden und Gespräch Suchenden, werden wesentliche Organisationsentscheide in der geleiteten Einheit informell von anderen Akteuren getroffen. Für die Personalvertretung ist die Kenntnis des jeweils etablierten Führungsprinzips wichtig, um bei (informellen) Kontakten Beteiligungsverfahren mit den wahren Entscheidern abzuhandeln. Barthel weist darauf hin, dass “das Leitbild einer professionellen Kommunikationskompetenz“<sup>169</sup> in der Polizei nicht generell umgesetzt wird. Im Grunde sehen qualifizierte Führungskräfte die alternativlose Notwendigkeit, Entscheide in ihrer Gesamtdimension zu vermitteln, um Widerstandsreflexe gering zu halten und Krisen zu vermeiden. Zum Erreichen Beschäftigter bedarf es auch für den Personalrat umfangreicher Detailkenntnis lokaler kultureller und subkultureller Milieus, um antizipierend potenzielle Abwehrhaltungen und Furcht vor Abwandlung bewährter Systeme zu analysieren und durch dialogische Kommunikation über Aushandlungsprozesse nicht nur formell, sondern auch informell konstruktiv Wirkung zu erzielen.

Leitenden muss bewusst sein, dass sie Weisungen aus höheren Hierarchieebenen nur korrespondierend zum spezifischen Handlungsmilieu und darin verwurzelten Akteuren zur Geltung bringen können, ohne diese Akteure als bloße Werkzeuge zu begreifen. Über strikte frühzeitige Beteiligung der Personalvertretung lassen sich Reformen sozialverträglich vermitteln; wird hingegen die Einbindung des Personalrates unterlassen, vereinfacht dieser „Rationalisierungsprozess“ das Verfahren nicht, sondern löst zusätzliche Widerstandsimpulse aus. Stellvertretend für die Beschäftigten tritt der Personalrat in einen Aushandlungsprozess ein, der die Chancen für ein Umsetzen angestrebter Reformen deutlich erhöht, da auf dieser Verhandlungsebene detaillierte Kenntnisse zu kulturellen und subkulturellen Habitaten auf der Ausführungsebene sowie deren Beziehungsgeflechten und Interaktionssträngen existieren. So wird das „Verfügungs-/Aushandlungsdilemma“<sup>170</sup> zwar im Sinne der Organisation, aber unter Einbeziehen von Fachpraktikerinteressen aufgelöst. Der kontextuelle Rahmen verlangt umfassenderes, antizipativeres

---

<sup>168</sup> Barthel: 2012 (273).

<sup>169</sup> Barthel: (a.a.O.).

<sup>170</sup> Pongratz: 2003 (191f.).

Führungshandeln, dass sich nicht an antiquierten Wunschvorstellungen autoritären Denkens orientiert, sondern Expertenwissen auf Beschäftigtenebene in den Prozess integriert.

Im konstruierten Handlungsfeld treffen funktionsfunktionale, rechtsstaatlich initialisierte Amtsautorität auf im speziellen hierarchischen Milieu legitimierte Machtansprüche von aus fachpraktischer Perspektive motivierten Akteuren. Daraus ergibt sich für die Funktionsfähigkeit der Organisation die Frage, welche kommunikativen Akte unvereinbar erscheinende Positionen in einem rechtsstaatlich zu vertretenden Interessenausgleich notwendige Annäherungsprozesse gewährleisten. Der so anzustoßende Prozess offenbart die Abhängigkeit formellen Führungstrebens von informellen aber aus dem fachpraktischen Handlungskomplex heraus legitimierten Machtpotenzialen. Zugleich muss Führungshandeln gewährleisten, dass „informelle und mikropolitische“ Machtprozesse nicht zum beherrschenden Faktor formaler Organisation und Hierarchie mutieren.<sup>171</sup>

Die Systematik des Aushandelns lässt parallel stringent hierarchisches Handeln zu, um innerhalb der Polizei Handlungsfähigkeit in Eilfällen sicherzustellen. Ob es der Führung gelingt, ihre Weisungen in Auftragshandeln münden zu lassen, hängt situationsbezogen von potenzieller „Aushandlungsmacht“ der Adressaten ab.<sup>172</sup> Die spezifische Aushandlungsmacht ist, bedingt durch die Nähe zu Aushandlungsmächtigen, für Personalräte tendenziell beeinflussbar. Standardisierte Inszenierungsformen gewährleisten in Alltagsroutinen konfliktfreie Abläufe, die die Funktionalität der Struktur unter Verzicht auf permanentes, einzelfallbezogenes Aushandeln, garantieren. In der Polizei wird die kontextuelle Rahmung zum „Verfügungs-Aushandlungs-Dilemma“ geprägt durch fortschreitende Akademisierung, in Abgrenzung zu historisch kultivierter Handwerkermentalität, verbunden mit zunehmendem Auftreten institutioneller Konflikte über (zu) hohe Theorieanteile, die im Ergebnis zu handwerklichen Defiziten im Einsatz führen.

Aufgaben, sofern sie mit Risikobereitschaft, persönlichen Gefährdungen, bis hin zur Lebensgefahr korrespondieren, lassen sich nicht durch demonstrative Führungsakte anordnen. Auf Adressatenseite muss zur Lösung entsprechender Lagen eine wertorientierte Grundhaltung prägend sein, um in den

---

<sup>171</sup> Barthel: 2012 (274).

<sup>172</sup> Barthel: (a.a.O.).

Aktionsmodus zu wechseln. Diese Risiko akzeptierende Handlungskompetenz gründet sich auf intrinsische Motivation und ist durch externe Verfügung Dritter nicht zu erzeugen. Wer eigenes Leben und Gesundheit in Aushandlungsprozesse einbringt, ist tendenziell bei Aushandlungsprozessen in einer dominanteren Position.

Kontextuell kristallisiert sich Konfliktpotenzial für Führungskräfte heraus, die Verfügungen ihrer Vorgesetzten mit der ausgeprägten Aushandlungsmacht der ihnen nachgeordneten Kräfte in Einklang zu bringen haben.

Auf der Ebene des höheren Dienstes ist Führen ostentativ ausgerichtet. Führungsfunktionäre finden Orientierung bei höheren Vorgesetzten und grenzen sich gegen die unmittelbar operativ agierende Handlungsebene ab, womit sie den Konflikt mit den dort etablierten starken Aushandlungspotenzialen vermeiden und der unteren Führungsebene überlassen. Das ist insofern nachvollziehbar, da ihre Arbeit von Behördenleitung und Ministerium abschließend „karrierefördernd kapitalisiert“<sup>173</sup> beurteilt wird. Sie widmen sich der Umsetzung von Managementkonzepten und versuchen von der Politik in die Organisation gesteuerte Regelungen durchzusetzen. So wird als legitim empfunden, sich der komplexen, Kultur gestaltenden Aufgabe unmittelbarer Interaktion mit operativen Milieus zu entziehen, wodurch nachgeordnete operative Kräfte das so entstehende Machtvakuum tendenziell zum Ausweiten ihrer Aushandlungspotenziale nutzen. Managementinszenierung ersetzt Interaktion über mitarbeiterzentrierte dialogisierte Kommunikation. Alternativ fördert dialogorientiertes Führen grundsätzlich das Verknüpfen formaler Hierarchien mit operativen Schlüsselkompetenzen zu einer effizient-funktionsfähigen Organisation. Damit gelingt wertschätzende Koexistenz von formalem Anspruch und gelebten Kulturen in operativen Milieus. Ergänzend lässt sich System schwächende Aufgabeninterpretation Leitender vom Personalrat durch Prozessbegleitung partiell vermittelnd korrigieren.

Barthel folgend findet die sich selbst organisierende, „unerreichbare Berufskultur“<sup>174</sup> über dialogorientierte Leitung Anschluss an die formale Hierarchie. Einflussnahme auf Führungskultur als rahmender Bestandteil von Polizeikultur gelingt Personalvertretung einzelfallbezogen mit begrenzter Wirkung über Beteiligungsrechte. Revision gelebter Führungsphilosophien kann durch Initi-

---

<sup>173</sup> Barthel: 2012 (277).

<sup>174</sup> Barthel: 2012 (279).

ieren von Diskursen, gespeist aus Erfahrungen zum partiellen Versagen des gelebten Führungssystems und dessen bisweilen Krisen auslösende Folgen, nur auf und Politik- und Gewerkschaftsebene angestoßen werden. Ohne weiteren Untersuchungen vorgreifen zu wollen, scheint festzustehen: im bestehenden System, beginnend bei Personalgewinnung, über Fortbildung, Nichtbeachten personalvertretungsrechtlicher Vorgaben, weitgehend abgelehnter Leistungsdiagnostik über strittige Beurteilungsrichtlinien, dringenden Reformbedarfs angesichts leistungseinschränkender Behördenvielfalt, defizitärer Fehlerkultur, Fehlen einer unabhängigen externen Beschwerdeinstanz und (gemessen an den übertragenen Aufgaben und dem Postulat zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf) zu geringer Personalstärke, sind formulierten Ziele nicht mit Leben zu erfüllen.

## **4 Wirkungsanalyse LPVG**

### **4.1 Spektrum personalvertretungsrechtlicher Instrumentarien**

Nachdem das über Novellierung des LPVG den Personalräten zur Verfügung gestellte Instrumentarium vorgestellt, unterschiedliche generalisierende Befunde zum kulturellen Kontext von Polizei einbezogen und lokale Milieus unter besonderer Berücksichtigung von Führungshandeln, damit einhergehenden Dynamiken sowie Wirkungsfelder für Personalvertretung identifiziert wurden, stellt sich nun die Frage, auf welche Art und Weise Beteiligungsoptionen konkret Wirkungen in kulturellen Kontexten entfalten.

Personalvertretung kann im Kontext beschriebener rechtlicher, institutioneller und kultureller Rahmungen, in Kenntnis gelebter Führungs- und Steuerungskonstrukte, Wirkungen über Beteiligungsrechte und konkret anlassbezogen über Pflichtverhandlungen (Erörterungs- und Quartalsgespräche) sowie Personalversammlungen und interne als auch externe Öffentlichkeitsarbeit unter Einbinden der Gewerkschaften erzielen. Organisationsinterne (soziale Ansprechpartner, wissenschaftliche Dienste, Polizeiseelsorge) und externe Instanzen (Gewerkschaften, Disziplinarbeauftragte der Gewerkschaft, Justiziarate, Fachanwälte, Verwaltungsgerichtsbarkeit, politische Mandatsträger, Medien) können fallweise und strategisch, abhängig von Netzwerkqualität und Kompetenz agierender Personalvertreter zu Aufgabenerfüllung oder

Konflikt- und Krisenmanagement eng formell und informell eingebunden werden.

Unentbehrliche Grundlage bildet das Detailwissen zu Habitaten der Organisation, um Folgen beabsichtigter Maßnahmen zu antizipieren.

Zur Einschätzung möglicher Wirkungsqualitäten bedürfen genannte Instanzen und Akteure bewertender und zusammenfassender Betrachtung, sofern sich nicht bereits durch ihre eindeutige Funktionszuschreibung die Bedeutung erschließt. Dabei wird in den Kapiteln 4.2 und 4.3 vertiefend und vorbereitende auf Rechtsstatus, Vorteile, Nachteile, Abhängigkeiten sowie potenziell erzielbare Wirkungen eingegangen.

Die Gefahr mangelnder Neutralität bei Mandatsausübung ist für den Personalrat kritisch zu reflektieren. Im Detail ergeben sich für einzelne Mandatsträger potenziell Abhängigkeiten durch die Befugnis des Behördenleiters zum „Nachzeichnen“ des Leistungsbildes, da Personalvertreter nicht der Beurteilungshoheit der Behörde unterliegen. Trotz Beurteilungsverbots ergibt sich ein kaum auflösbarer Konflikt aus dem Umstand, dass der potenzielle Kontrahent Behördenleiter das berufliche Fortkommen beeinflussen und damit zumindest tendenziell Wohlverhaltensüberlegungen aus seiner Perspektive einfließen lassen kann. Im Umkehrschluss wissen betroffene Personalvertreter um die latente Abhängigkeit, was wiederum Auswirkung auf Amtshandeln besitzen könnte. Als Bestandteil und Machtfaktor im Behördengefüge agieren Mitglieder der Personalvertretung als gewählte Mandatsträger in Abhängigkeit von kulturellen Strömungen der Behörde. Sie übernehmen seismographische Funktionen im Hinblick auf Erwartungshaltungen und richten regelmäßig daran ihre Aktionen aus.

#### **4.2 Interaktion in kulturellen Milieus**

Schaden Verhaltensweisen subkultureller Milieus absehbar dem Ansehen der Organisation, ist zu prüfen, ob es Aufgabe einer Personalvertretung ist, offensiv aktiv deviantes Verhalten zu identifizieren und Handlungsempfehlungen an den Behördenleiter zu richten oder informell auf Behördenleitung einzuwirken, um Maßnahmen auszulösen. In beiden Fällen sind Konflikte vorprogrammiert. Wird der Personalrat selbst unmittelbar aktiv, wird das Entstehen eines Rollenkonfliktes beim Mandatsträger wahrscheinlich, in Bezug

auf die Mitarbeiterschaft entsteht die Gefahr nachhaltiger Vertrauensverluste. Wird die Behördenleitung zum Gegensteuern aufgefordert und entzieht sich der Verantwortung, bliebe zur Beseitigung der Grundproblematik, offensiveres Vorgehen, über Beschreiten des Rechtswegs bis hin zum Einschalten der Aufsichtsbehörde sowie Kontaktieren politischer Mandatsträger (Herbeiführen von Anfragen im Parlament) oder Einbinden der Medien über die Gewerkschaft (Folgeabschätzung zwingend), um Handlungsdruck zu erzeugen. Damit zeichnet sich ein Dilemma ab, dass sich im Spannungsfeld von Mandatsträgerschaft, zugeschriebener Hygienefunktion, korrespondierend mit Vertrauen der Wählerschaft, über Einhalten der Friedenspflicht gegenüber der Behördenleitung, bis hin zum Aktivieren von Staatsanwaltschaft, erstreckt. Durch Symbiose von Personalrat und Gewerkschaften, deren Rechtsstellung über Verfassung (Artikel 9 Grundgesetz) und Antrags- sowie Teilhaberechte,<sup>175</sup> verankert und in § 110 LPVG zusammengefasst ist, ergeben sich konzentrierte Handlungsoptionen. Gewerkschaften können optional, neben Aushandlungsoptionen der Personalvertretung, als „scharfes Schwert“ instrumentalisiert und so über externe Hebelmechanismen in innerbehördliche Konflikte unterstützend eingreifen. Mit Einbeziehung der Gewerkschaft verlagern sich Kontroversen auf eine für Behördenleitungen weniger berechenbare Ebene. Gewerkschaften können in Eskalationsstufen Position beziehen und mediale Öffentlichkeit herstellen, ohne größere Rücksichtnahme auf innerbehördliche Einzelfalllösungen. Trotz regelmäßiger Personenidentität von Personalratsmandat und Gewerkschaftsfunktion kann der Konflikt zudem auf höhere Gewerkschaftsebenen verlagert werden, um so, je nach Themenrelevanz überregional oder gar national Wirkung zu erzielen.<sup>176</sup> Dabei entfalten einerseits behördenhierarchische Strukturen und persönliche Abhängigkeiten von Personalvertretern geringere Wirkung, zum anderen besitzen Behördenleitungen und Aufsichtsbehörde regelmäßig kein Interesse an kritischer Berichterstattung in den Medien, sofern diese über von unterstellten Pressestellen intensiv gefilterte und initiierte Verlautbarungen, hinausgeht, da jeder öffentliche Diskurs von Behördenkonflikten Risiken für politische Beamte birgt. Zusätzliche Stärkung erfahren Gewerkschaft sowie Personalvertretung

---

<sup>175</sup> Wolf: 2011 (22).

<sup>176</sup> Medienkampagne der Gewerkschaft der Polizei zu Wintermützenforderung 2011 mit internationaler Berichterstattung.

(mittelbar) mit Übernahme von Mandaten in Landtag und Kommunen durch ihre Mitglieder.<sup>177</sup> Daraus entstehen systematische Verknüpfungen in die Politik.

Als Annex gewerkschaftlicher und personalvertretungsrechtlicher Einflussnahmen bietet die Institution der Disziplinarbevollmächtigten akuten rechtlichen Beistand vor Ort, sichergestellt durch gewerkschaftsintern qualifizierte Mitglieder. Disziplinarbevollmächtigte werden wiederum vom Justizariat des Landesverbandes der Gewerkschaft und Fachanwälten intensiv bei ihrer Mandatsarbeit unterstützt. In komplexen Sachverhalten steht sofortiger Beistand von Kanzleien mit spezifischer Verwaltungsrechtskompetenz zur Verfügung. Mit Hilfe dieser Strukturen gelingt es Personalvertretern jederzeit Mandanten mit juristischem Beistand zu versorgen, wodurch zugleich eine frühzeitige qualifizierte Einflussnahme auf Ermittlungsverfahren gewährleistet wird. Die genannten Instrumente lassen eine Behördenleitung geplante Maßnahmen kritisch reflektieren, woraus sich präventive Effekte im Hinblick auf den Schutz Betroffener ergeben. Einhergehend damit wird Auflösen rechtskritischer Sachverhalte mit deviant agierenden Individuen oder Gruppen, für die Behördenleitung erschwert. Durch umfassenden Schutz und damit korrespondierende präventive Effekte auf Entscheidungsspielräume der Behördenleitung werden für die Zukunft durchaus kontraproduktive Effekte für gelebte „Polizei- und Polizistenkultur“ prognostizierbar, indem abweichendes Verhalten, im sicheren Gefühl breiter rechtlicher Absicherung potenziell verstärkt werden kann und sich tendenziell manifestiert. Im Kontext mit spezifischer Gruppenkohäsion subkultureller Milieus ein diskurswürdiger Aspekt, der nicht nur in Einzelfällen zu Rollenkonflikten, sowohl bei Bevollmächtigten als auch bei involvierten Personalräten führt.

#### **4.3 Netzwerk zur konzertierten Einflussnahme**

Zum Netzwerk von Personalvertretern gehören, unabhängig agierend, Soziale Ansprechpartner (SAP), die als weisungsungebundene Hilfsinstanz vor Ort ein niedrighwelliges Angebot zur Bewältigung individueller dienstlicher und privater Krisen vor Ort anbieten und den Personalrat beim Wahrnehmen gesetzlicher Aufgaben zur Überwachung von Arbeits- und Gesundheitsschutz

---

<sup>177</sup> Derzeit nehmen 5 Mitglieder der Gewerkschaft der Polizei Mandate im Landtag und weitere Angehörige Mandate in Stadt- und Gemeinderäten wahr.

unterstützen. So lassen sich in komplexen persönlichen Gemengelagen SAP als Vermittler zur Behördenleitung aktivieren, um auf Vorteile einer Lösung unter dem Aspekt „Therapie statt Strafe“ hinzuweisen. Mit ihrer Anbindung über lokale, regionale und landesweite Arbeitskreise beim MIK leisten SAP Erkenntnistransfer an die Landesregierung zu verstärkt behördenintern öffentlich werdenden sozialen Problematiken. Über anonymisierte Fallerfassung werden so soziale Verwerfungen (als Ausfluss kultureller Rahmungen) auf die Ebene der Landesregierung und damit der politischen Entscheider transferiert. Mit diesen Erkenntnissen gehen Polizei und politische Aufsicht verhalten um. Eine öffentliche Diskussion alarmierender Entwicklungen, was Krankenstände, tendenzielle Ausweitung von Mobbingvorwürfen, Zunahme psychischer Erkrankungen oder extensive Überschuldung Einzelner betrifft, wird durch eine Kultur des Relativierens einer professionellen interdisziplinären Aufarbeitung entzogen.

In Angelegenheiten von Schwerbehinderten erfolgt Kooperation mit der Schwerbehindertenvertretung. Um Interferenzen auf behördeninternen Organisationsebenen zu supervidieren, steht ein wissenschaftlicher Dienst auf Anforderung zur Verfügung, der bei Krisenintervention im Gruppenrahmen außerhalb des üblichen Dienstwegs ohne formale Kenntnis der Behördenleitung für einzelne Dienststellen beanspruchbar ist. Die Personalvertretung kann Beschwerde führende Angehörige, die in interpersonelle Konflikte involviert sind, beratend auf diese Option hinweisen. Im günstigsten Fall kann so über Auslösen gruppenspezifischer Prozesse, einhergehend mit Aufbrechen belasteter Gruppenstrukturen oder Konfliktlagen zwischen Führung und Gruppe ein Lösungsansatz entwickelt werden.<sup>178</sup>

Als externes, in die Organisation hineinwirkendes Element sozialer Für- und Vorsorge vervollständigt die Polizeiseelsorge die Phalanx kulturhygienischer Tätiger. Im Zusammenwirken mit Polizeiseelsorge entstehen behördenkulturelle Elemente durch Schaffen von Begegnungsforen zu Trauerarbeit, um wertschätzendes Andenken für verstorbene Behördenangehörige anzubieten. Durch etablierten und über alle Hierarchieebenen anerkannten Seelsorgestatus sowie gelebte Überparteilichkeit genießen Kirchenvertreter unbe-

---

<sup>178</sup> Es ist zu berücksichtigen, dass die supervidierende Stelle ihre Tätigkeit unter wissenschaftlicher Leitung wahrnimmt, die in Behörden entsandten Akteure allerdings grundsätzlich intern fortgebildete Polizeikräfte sind.

dingten Vermittlerstatus, beschränkt auf rechtsexterne Facetten. Das ethisch-moralische Wissenspotenzial und einschlägige Methodenkompetenz werden weder von Behördenleitung noch von Personalvertretung zur Gestaltung des behördenkulturellen Rahmens genutzt.

Werden abschließend Wirkpotenziale des von Personalräten genutzten Netzwerks betrachtet, erweisen sich insbesondere Optionen einer leistungsfähigen lokalen Gewerkschaftsorganisation, die in ihrem Portfolio qualifizierten Beistand in Straf- und Disziplinarverfahren anbietet, sowie Soziale Ansprechpartner als effizient. Als selbständiges Bindeglied zu den sozialen Milieus der Behörde und in der Funktion des qualifizierten Erstberaters bei sozialen Ausnahmeständen, zugleich mit der Option, Erkenntnisse unabhängig anonymisiert an die Aufsichtsbehörde zu steuern, verbinden Soziale Ansprechpartner Netzwerkpartnerschaft mit parallel ergänzender Aushandlungskompetenz gegenüber Behördeninstanzen. Damit steht Personalvertretung sofort nutzbare Fachlichkeit für Intervention in individuellen Krisen zur Verfügung. Über das Schwerbehindertenrecht können Sanktionen gegen die Behördenleitung verhängt werden, sobald diese Verfahrensverstöße begeht. Der Wissenschaftliche Dienst wirkt eher als Instrument, das nach spezifischer Empfehlung hinzugezogen werden kann, dann aber zumindest als behördenexterne Instanz eine neutrale Rolle spielt. Partiiell wird zwar bei den fokussierten Instanzen Weisungsungebundenheit als charakterisierendes Merkmal garantiert, was jedoch über engen Bezug zur Organisation oder durch Interpretation Betroffener als Element derselben relativiert wird.

Noch effizientere Einflussnahme kann innerhalb hierarchisch konstruierter Behördenstrukturen und in lokalen Abhängigkeitskontexten nicht gewährleistet werden. Entsprechendes Handeln gestattet eine externe, unabhängige, nicht an Weisungen gebundene Ermittlungsinstanz mit eigenen Ermittlungsstrukturen, allzeitigem umfassenden Betretungsrecht für alle Landesbehörden, Verschwiegenheitsgebot und ungedeckeltem Finanzbudget bei jährlicher Berichtspflicht gegenüber dem Parlament. Die Aufgaben obliegen wissenschaftlich geschultem Personal, das keiner Behörde angehören darf.

## **5 Fazit und Ausblick**

### **5.1 Kritische Reflektion zur Befunderhebung**

Der Ersteller der vorliegenden Arbeit besitzt über seine Zugehörigkeit zu einer Kreispolizeibehörde und als Akteur der Personalvertretung Feldzugang. Exploration und Empirie im Kontext polizeilicher Institutionen und Interaktionen erfordern von wissenschaftlich agierenden Angehörigen der Polizei explizites Verantwortungsbewusstsein, begleitet von permanenter Selbstkontrolle bei reflexiver Überprüfung eigener Methoden und Perspektiven. Die Gefahr nicht oder zu gering reflektierender Adressat von Übertragung und Gegenübertragung zu werden, steigt mit zunehmender mentaler Nähe zum Untersuchungsobjekt. Widmet sich der Untersuchende, wie im Rahmen vorliegender Arbeit, eigenen Aktionsfeldern, wird das Risiko nochmals verstärkt. Weite Bereiche der Polizei gelten als unzureichend erforscht und dürften sich auch zukünftig wissenschaftlicher Durchleuchtung tendenziell entziehen. Deshalb ist die Kombination aus Zugang zu einem sensiblen Bereich qua Amt und die Bereitschaft zu wissenschaftlicher Aufarbeitung des Kontextes, eine Option zur Befunderhebung, allerdings im Bewusstsein permanenter Selbstreflektion der ambivalenten Ausgangslage. Hier kann die Funktion des Forschenden für explorativ gewonnene Befunde genutzt werden, um wissenschaftlichen Folgeprojekten den Boden zu bereiten und Feldzugänge zu schaffen. Analog zum Distanzdilemma der Soziologie wird Polizeiwissenschaft auf Selbstreflektion von Forschenden vertrauen, die der Organisation nahe stehen oder ihr angehören, so dass in Kenntnis der Risiken verwertbare Befunde entstehen.

### **5.2 Zusammenfassender Befund**

Beteiligungsrechte der Personalvertretungen gewährleisteten bis zur Gesetzesreform 2007 eine angemessene Partizipation bei Mitwirkung und Mitbestimmung in Personalangelegenheiten. Die Reform des LPVG in 2007 diente vorrangig dem stringenten Umsetzen steuerungspolitischer Ziele, orientiert an favorisierten betriebswirtschaftlichen Konzernmodellen, die in die Verwaltung implementiert werden sollten. 2011 verabschiedete der Landtag ein neues Personalvertretungsgesetz mit umfassenderen Beteiligungsrechten, partiell weitergehend als vor der Reform 2007. Mit der Gesetzesnovelle 2011

verfügen Personalvertreter über wirkungsvollere Beteiligungsinstrumente, um effizient rechtliche, organisatorische und behördenkulturelle Szenarien zu beeinflussen.

In der vorliegenden Arbeit wurde untersucht, ob mit dem neu gesetzten Recht offensiv Einflussnahme von Personalräten auf bestehende rechtliche und kulturelle Habitate möglich wird. Bei der Befunderhebung wurde zugunsten explorativen Vorgehens auf empirische Methoden verzichtet, um ein bisher vernachlässigtes Forschungsfeld in einem ersten Angriff aufzuhehlen. Die Maßnahme erfolgte durch einen unmittelbar im Feld tätigen Akteur. Die Untersuchung zur Wirkung personalvertretungsrechtlicher Intervention kann daher, je nach Befund, vorbereitend dazu dienen, einen interdisziplinären Diskurs über Effizienz der Wirkungen und Alternativen zur Stabilisierung polizeikultureller Kontexte zu initiieren. Literaturrecherchen ergaben, dass Wirkungen von Personalvertretungsrecht auf polizeiliche Organisationskultur bisher nicht Gegenstand wissenschaftlicher Erhebungen waren.

Aufgrund aktuell fehlender Befunde zur Phänomenologie von Aushandlungsstrukturen im Milieu von Behördenleitung und Personalvertretung ist die Erkenntnislage auf einem wichtigen Interaktionsfeld defizitär, wobei im polizeilichen Gesamtkontext stehende vorliegende juristische und polizeiwissenschaftliche Forschungsergebnisse Gelegenheit bieten, sich von diesen Positionen aus dem Forschungsgegenstand zuzuwenden. Eingangs erfolgte das Annähern methodisch über Analyse von Literatur, Dokumenten und Rechtsprechung. Dazu wurden ein Rechtsabgleich sowie organisations- und kultursoziologische Befunde als Ausgangsplattform zur Standortbestimmung einschlägiger Forschung für den konkreten Einstieg gewählt. Als zu untersuchende Hypothese wurde die Annahme gewählt, über Personalvertretungsrecht sei keine (steuernde) Einflussnahme auf polizeiinternes kulturelles Milieu möglich.

Die Entscheidung des BVerfG zum Schleswig-Holsteinischen Personalvertretungsrecht aus 1995 wurde als verbindlicher Rechtsrahmen für verfassungsmäßig zugestandene Beteiligungsrechte zur rechtlichen Aufarbeitung der Gesetzesnovellen herangezogen. Nachdem sich zu Beginn der Fokus auf die rechtliche und gesellschaftspolitische Rahmung richtete, verlagerte sich dann der Blick auf Interaktionen innerhalb des soziokulturellen Milieus der Instituti-

on, das unter Einbeziehen etablierter Befunde zu organisations- und kulturwissenschaftlicher Forschung untersucht wurde.

Vorbereitend war die Frage zu beantworten, woraus sich in der Organisation gelebte Kultur entwickelt und wie kulturelle Wechselwirkungen in den Milieus über individuelle sowie kollektive Interaktionen entstehen. Organisations- sowie individuell determinierte (Sub)Kultur wurden differenziert betrachtet.

Organisationssoziologische Aspekte konnten durch Beiziehen von Befunden Menschings geklärt werden, die sich in ihrem Beitrag mit empirischer Organisationsforschung im Allgemeinen und Polizeiforschung im Speziellen auseinandersetzt, wobei sie Bezüge in Alltagsroutinen im Kontext zu kulturellen Phänomenen der Organisation untersucht. Die Ergebnisse dienen dem Verständnis von hierarchischen Strukturen, daraus resultierender Interaktionen und letztlich der Funktionsweise von Polizei. Mensching konstruiert die Ebenen ‚Aktenpraxis‘ und ‚Aktionspraxis‘ zur Beschreibung des Kommunikations- und Organisationsrahmens von Polizei. ‚Aktions- und Aktenpraktiker‘ gestalten durch Ebenen übergreifende Interaktion Verfahren zur Erfüllung von Berichtspflichten und gegenseitiger Absicherung. Zu diskutieren bleibt, inwieweit beschriebene Interaktionsmechanismen verfassungsrechtlich akzeptabel erscheinen oder ob informelle Richtlinienkompetenz von Aktionspolizisten Gefahrenpotenzial für den Rechtsstaat erzeugt.

Derzeit erschwert Strafverfolgungszwang (§ 163 StPO) die Bereitschaft, sich mit Nachbereitung von Fehlverhalten angemessen auseinanderzusetzen; der milieuimmanente Umgang mit der Problematik scheint wissenschaftlicher und interner Bewertung zufolge defizitär. Nur die temporäre Aufgabe garantierter Grundrechte im Ermittlungsverfahren zu Lasten Betroffener, ließe im aktuellen Rechtskontext eine effiziente Kultur zum Bearbeiten von Fehlleistungen zu. Eine Reform des Strafprozessrechts mit partieller Revision des § 163 deutet sich als zukünftige Lösung an.

Aktuell verfügt die Polizei NRW über keine strukturell gefestigte Fehlerkultur. Es ist zweifelhaft, ob Leitbilder in den beschriebenen (Sub)Kulturen wirken, sofern konsequentes Einbinden operativer Arbeitsebenen das Rezipieren bei Implementierungsprozessen nicht unterstützt. Fehlender politischer Wille die Polizei umfassend strukturell zu optimieren und eine Grundsatzdebatte unter Beteiligung aller Beschäftigten als auch wissenschaftliche Begleitung zum

kulturethischen Rahmen, zuzulassen, hemmt zeitgemäße Weiterentwicklung. Funktionsfähigkeit von Polizei ist untrennbar verknüpft mit einem Ambivalenzdilemma. Eine handwerklich und wissenschaftlich qualifizierte Polizei verliert ihren Status als Spiegelbild der Bevölkerung, zugleich stellt sich bei Unausgewogenheit physischer und mentaler Qualitäten die Frage nach sachgerechter Einsatzbearbeitung.

Zu einer funktionsfähigen Polizei gehört aktiver und passiver Umgang mit physischer und psychischer Gewalt. Politik muss entscheiden, welche Prioritäten im Sinne einer möglichst gewaltfreien pluralistisch-demokratischen Rahmung zu setzen sind. Die fortschreitende Akademisierung der Polizei erhöht den Aushandlungsdruck in kulturellen Milieus aller Hierarchieebenen. Das verpflichtet Personalräte Mechanismen zur Selbstkontrolle zu optimieren und sich ethisch auszurichten, um der Gefahr von Instrumentalisierung durch partikular orientierte Interessen begegnen und die Rolle des Korrektivs zur Behördenleitung nachhaltig ausfüllen zu können.

Funktionsfähigkeit von Polizei wird durch Akteure unterschiedlicher Hierarchieebenen über Interaktionen gestaltet, indem sie durch Ausdeuten von Erwartungshaltungen formelle Abläufe garantieren und intern sowie extern rechtsstaatliches Verhalten präsentieren. Das wirft die Frage auf, inwieweit Polizei sich unzulässig verselbstständigt und im Einzelfall politische Vorgaben relativiert, um übertragene Aufgaben trotz bürokratischer und rechtlicher Hemmnisse durch Umdeuten von Regelwerken, dem eigenen Anspruch gerecht werdend, zu bewältigen. Mensching vertraut in polizeiliches Handeln und setzt auf selbst regulierende Effekte. Verfassungsrechtliche Bedenken in diesem Kontext bedürfen eines anschließenden Diskurses. Behr stellt umfassende kultursoziologische Befunde zu Polizei- und Polizistenkultur bereit und bietet damit den wissenschaftlichen Zugang zu (sub)kulturellen Milieus der Polizei.

Das Auswerten der genannten Forschungsergebnisse unterstützte die gewünschte Annäherung. Es konstruierte den kulturellen Rahmen aus soziologischer Perspektive und ebnete den Pfad für eine vertiefende Bearbeitung der ausgewählten Forschungsthematik.

### **5.3 Beantworten der Forschungsfrage**

Polizeiliche Handlungen lösen wiederholt strafrechtliche als auch disziplinare Ermittlungen aus, die Aktivitäten des Personalrats bedingen. Adressaten belastender Maßnahmen erwarten unreflektierte parteiliche Unterstützung. Für Personalräte bietet sich Schutz spezifischer kultureller Milieus nur an, sofern rechtsstaatlich und menschenrechtskonform agiert wird. Dulden Führungskräfte und Nachgeordnete rechtlich bedenkliches Vorgehen, verfestigen Subkulturen ihren Verhaltenskodex und sichern sich durch eine „Mauer des Schweigens“ zunehmend ab. Fraglich ist, ob Kodifizierung veränderter Leitlinien allein subkulturelle Milieubildung erschwert. Reduzieren von Personalstärke und Finanzressourcen ohne Relativieren sicherheitspolitischer Zielvorgaben verleitet leistungsorientierte Akteure zum Einsatz rechtsstaatlich fragwürdiger Mittel oder zum inneren Rückzug.

Behrs Befunde lassen sich über Zustandserhebungen in der vorliegenden Arbeit fortentwickeln und dienen beim Ausleuchten des Feldes, mangels bisher vorhandener tiefer gehender Kenntnisse im Hinblick auf die Forschungsfrage, als unverzichtbarer Ausgangspunkt zur Bearbeitung der Thematik. Sie beziehen ihre Relevanz aus dem Umstand, dass Behr trotz hoher wissenschaftlicher Reputation, durch seine ehemalige Zugehörigkeit zur Polizei ein Alleinstellungsmerkmal besitzt, was einen Abgleich eigenen polizeipraktischen Erfahrungswissens mit Befunden aus dem Blickwinkel eines Sozialwissenschaftlers vereint.

Als weiteres kulturprägendes Element wurden Führungshabitus und korrespondierende Dynamiken betrachtet, wobei auf der Leitungsebene Indizien für Managementinszenierung als Dialogersatz zu diagnostizieren war. Dadurch wird vermieden, Nachgeordnete im Rahmen ihrer Sach- und Sozialkompetenz an Entscheidungsprozessen zu beteiligen, um vermeintliche Führungskompetenz zu vermitteln, was zu Fehlinterpretationen führt und krisenhafte Abläufe initiiert. Einschlägiges Führungsverhalten begünstigt das Entwickeln von Controllingresistenzen in etablierten polizeikulturellen Milieus und erschwert ohne deren aushandelnde Beteiligung das Umsetzen festgelegter Ziele. Zudem werden subkulturelle sowie menschenrechtsverletzende Prozesse unzureichend identifiziert, wodurch intern und extern Protektion von Menschenrechten unterlaufen wird, obwohl defizitäres Führungshandeln und

psychosoziale Defizite der Organisation bis in die Aufsichtsbehörde hinein präsent sind.

In diesem Kontext war die Frage zu beantworten, welches Wirkpotenzial personalvertretungsrechtliche Interaktionen im Spannungsfeld von spezifischer kultureller Rahmung, Direktionsrecht als auch Beschäftigteninteressen entfalten kann. Ein Teilbefund ergab, dass es Personalvertretung im komplexen Rahmen aus juristischen, institutionellen und kulturellen Verknüpfungen sowie Beziehungsgeflechten gelingt, über Beteiligung, Akquise von Rechtsbeistand, politische Einflussnahme in Kooperation mit Gewerkschaft sowie gezielter Medienarbeit nicht nur auf lokale Behördenentscheide einzuwirken.

Initiativanträge bieten Personalräten die Option sich aus der tendenziell passiven Rolle eines bloßen Kontrollgremiums zu lösen und Entwicklungen in der Behörde leitend voranzutreiben; zugleich wird über Prozesssteuerung Einflussnahme auf kulturelle und subkulturelle Milieus möglich, indem mit Anträgen zu Stellenbesetzungen oder Ablehnen interner Personaltransfers kritische Interaktionsräume entschärft werden.

Damit etabliert sich der Personalrat als Machtfaktor in der Organisation und funktioniert als Seismograph sowie Hygienefaktor für behördeninterne Bedürfnisse, wobei enger Milieubezug der Akteure die Fragestellung zur Qualität unabhängigen Handelns von Personalvertretern impliziert.

Durch die Personalvertretung ist Einflussnahme auf kulturelle Milieus und rahmengebende Strukturen in der Polizei über intensive Kenntnis von Interaktion und Funktion untersuchter Hierarchieebenen bei kompetenter Nutzung von Instrumentarien des novellierten LPVG sowie Einbeziehen kooperierender Netzwerke umfassend systematisch möglich, sofern Führung sich regelkonform verhält. In brisanteren Konflikten, bleibt zunächst der Weg, externe Instanzen wie Aufsichtsbehörde, Justiz und Politik oder Gewerkschaft mit deren medialer Kampagniefähigkeit einzubinden. Insbesondere bei defizitärer Ausübung von Führungsverantwortung, unter Verletzen von Rechtspflichten durch die Behördenleitung, drängt sich jedoch aufgrund deren vorhandener enger Verbindung zu Politik und Justiz das Erfordernis einer extern agierenden, weder in Polizei noch Justiz verankerten unabhängigen Instanz auf, die als Korrektiv (Menschen)Rechtsverletzungen innerhalb der Polizei unabhängig und nicht an Weisungen gebunden untersucht.

#### **5.4 Verorten der Befunde im polizeiwissenschaftlichen Gefüge**

Vorliegende Arbeit soll explorierend die Grundlage für weitere Forschungen im Feld schaffen und Ansätze zum rekonstruierenden Verstehen der Funktionalität von Polizei im Spannungsfeld von Organisations- und Beschäftigteninteressen entwickeln. Das bedingt Einbeziehen von Interaktionsmechanismen und -präferenzen, damit Integration praxisbezogener und theoretischer Ansätze multifunktional in ein strikt an polizeilichen Kernaufgaben ausgerichtetes Konzept wahrscheinlich wird. Selbstreflektion gewährleistet auch unter Berücksichtigung der Abschottungstendenzen von Polizei interne Forschung „für“ und „über“ Polizei und sichert externes Nachvollziehen der Befunde unter Vermeiden unkritischer Parteinahme. Vorliegende Arbeit hilft an der speziellen Schnittstelle von Direktions- und Personalvertretungsrecht dem Mangel an Befunden zu Interaktionen maßgeblicher Akteure im hierarchischen Bezugssystem der Polizei ab und gewährleistet damit externes Verständnis polizeiinterner kultureller Milieus mit ihren formal und informell wirkenden Beziehungsstrukturen. Zugleich werden Optionen für vertiefende Forschungen angeboten. Interaktionen im Habitat von Organisationsleitung und Personalvertretung wurden im Kontext zu vorliegenden Befunden Behrs und Menschings erweiternd unter ausdeutendem und beschreibendem Vorgehen untersucht. Das ermöglicht das Einordnen vorliegender Arbeit in den Erkenntnisstand zu polizeispezifischer Organisationskultur und (sub)kulturellen Milieus. Behrs Vorleistungen, die zu scharfen Kontroversen in der Polizei führten, verpflichten zu kontinuierlicher Fortführung des wissenschaftlichen Diskurses, um die insbesondere über seine Arbeiten eingeleitete Öffnung zu stabilisieren.

Der Stellenwert vorgelegter Arbeit erwächst aus dem Umstand, dass der Forscher in seinem beruflichen Kontext unmittelbarer Bestandteil des untersuchten Systems ist, sich das Dilemma aus unmittelbarer Betroffenheit und Perspektivwechsel zur Sicht von außen hier nicht anders lösen ließe, als auf diesen Forschungsansatz zu verzichten. Da der Befund von Bedeutung für das Verständnis von Funktionsweise des Kulturbetriebs und Einflussfaktoren, die polizeiinternes kulturelles und subkulturelles Milieu prägen ist, bleibt Insiderforschung alternativlos. Kritische Selbstreflektion sichert als Korrektiv Verwertbarkeit der Ergebnisse, auch unter dem Aspekt, welche (auch negati-

ven) Folgen aus Sicht Dritter für Ansehen und Entwicklung von Polizei Befunde bewirken und welche Folgen für die eigene berufliche Existenz daraus resultieren könnten. Analog zum „Distanzdilemma“ der Soziologie wird Polizeiwissenschaft auf kritische Reflektion von der Organisation nahe stehender oder gar zugehöriger Untersuchender darauf vertrauen (müssen), dass in Kenntnis der Risiken verwertbare Befunde entstehen.

## **5.5 Ausblick**

Eine funktionierende Personalvertretung steht gemeinsam mit der Behördenleitung in der Verantwortung für die gelebte Organisationskultur und sich daraus ergebende spezifische Milieus. Bei einer defizitär führenden Behördenleitung tritt verpflichtend eine Korrektivfunktion hinzu. Einflussnahme gestaltet sich umso schwieriger je höher Adressaten in der Hierarchie angesiedelt sind, da zugleich die Tendenz zu verkürzten internen Lösungen zunimmt, um externe Wirkung und damit Infragestellen der Leitungsebene oder gar der politischen Aufsicht zu vermeiden. Bei groben Pflicht- und Menschenrechtsverstößen ist Einschalten der politischen Aufsichtsgremien alternativlos und je nach Konstellation und Netzwerk der Verursacher, begrenzt in der Wirkung. Insbesondere aufgrund derartiger Vorfälle drängt sich der Bedarf nach einer unabhängig ermittelnden, mit Eingriffsrechten ausgestatteten, Zentralstelle auf, die von jedem Beschwerdeführer unter Ausklammern der Verpflichtung zum Strafverfolgungszwang unmittelbar konsultiert werden kann. In der Gründungsphase sind Widerstände bis hin zur Totalverweigerung, sowohl polizeiintern als auch politisch, zu prognostizieren. Solange Defizite in soziokulturellen Gefügen sowie Organisationsstrukturen schematisch durch antiquierte Führungsmodelle verursacht werden, bleibt der Entwicklungsprozess hin zu einer Fehlerkultur, die effiziente Selbstreinigungsmechanismen, orientiert an strikt menschenrechtskonformer interner Konfliktbearbeitung etabliert, blockiert.

Das Idealbild einer grundsätzlich konsensfähigen Organisationsentwicklung ist insofern zu revidieren, indem das Wechselspiel der Kräfte einen Dauerkonflikt initiiert, der den Normalfall darstellt. Reformen und strukturbildende Maßnahmen daran auszurichten bleibt ständige wissenschaftliche Herausforderung. Daneben besteht dringender politischer Handlungsbedarf um De-

fizite bei Personalgewinnung, Ausbildung, Personalstärke, Leistungsdiagnostik, Fehlerkultur, Personalratbeteiligung, Behördenstrukturen intern und auf Landesebene, Kontroll- und Beschwerdeinstanzen, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, abzustellen, um die Funktionsfähigkeit der Institution Polizei zu erhalten und die rechtsstaatliche Bindung zu sichern.

## Literaturverzeichnis

- Baden, Eberhard*: Unterlassungsansprüche und Rückgängigmachen nicht mitbestimmter Maßnahmen auch im BPersVG? Oder: Das Ende der Mär vom „objektiven Verfahren“. In: Der Personalrat 1/2013 (18-23).
- Baden, Eberhard*: Fach-Coaching. Alternativen zur rechtlichen Auseinandersetzung und zur Mediation in: Der Personalrat 3/2012 (110).
- Barthel, Christian*: Kluge Führung kann man lernen (2). Die kommunikative Dimension professioneller Führung. In: Die Polizei 10/2012 (271-279)
- Behr, Rafael*: Cop Culture – Der Alltag des Gewaltmonopols. Männlichkeit, Handlungsmuster und Kultur in der Polizei. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2.Auflage, Wiesbaden 2008.
- Behr, Rafael*: Polizeikultur. Routinen – Rituale – Reflexionen. Bausteine zu einer Theorie der Praxis der Polizei. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.
- Darnstädt, Thomas*: Der Globale Polizeistaat. Terrorangst, Sicherheitswahn und das Ende unserer Freiheiten. Spiegel-Verlag, Hamburg 2010.
- Düsseldorf (Stadt)*: Düsseldorfer Gutachten. Empirisch gesicherte Erkenntnisse über kriminal präventive Wirkungen. Arbeitskreis Vorbeugung und Sicherheit, Düsseldorf 2002.  
Zugriff: <<http://www.duesseldorf.de/download/dg.pdf>> (15.03.2013).
- Feltes, Thomas*: Polizeiliches Fehlverhalten und Disziplinarverfahren – ein ungeliebtes Thema. Überlegungen zu einem alternativen Ansatz. Teil 2. In: Die Polizei, 11/2012 (309-314).

- Feltes, Thomas*: Polizeiliches Fehlverhalten und Disziplinarverfahren – ein ungeliebtes Thema. Überlegungen zu einem alternativen Ansatz. In: Die Polizei, 10/2012 (285-292).
- Gewerkschaft der Polizei Nordrhein Westfalen*: LPVG: Gewerkschaften ziehen erste Zwischenbilanz. In: Deutsche Polizei, Landesjournal NRW. 8/2012 (4).
- Herrnkind, Martin; Scheerer, Sebastian* (Hrsg.): Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenz. Möglichkeiten und Grenzen der Kontrolle. LIT, Münster 2003.
- Hüttemann, Jörg*: Polizeialltag und Habitus. Eine sozialökologische Fall-Studie. 157-183. In: Liebl, Karlhans; Ohlemacher, Thomas (Hrsg.). Empirische Polizeiforschung. Interdisziplinäre Perspektiven in einem sich entwickelnden Forschungsfeld. Centaurus, Herbolzheim 2000.
- Jacobsen, Astrid*: Die gesellschaftliche Wirklichkeit der Polizei. Eine empirische Untersuchung zur Rationalität polizeilichen Handelns. Dissertation an der Fakultät für Soziologie an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld. 2001. Dissertation verfügbar über: <http://pub.uni-bielefeld.de/download/2304180/2304187> (15.03.2013).
- Kogler, Konrad*: Die Polizei als Menschenrechtsorganisation – Das Projekt „Polizei.Macht.Menschen.Rechte.“ In: Fachkonferenz Polizei und Menschenrechte am 25.10.2010. Dokumentation. Berlin 2010 (14-16).
- Kienbaum* (Hrsg.): Funktionsbewertung der Schutzpolizei. Studie im Auftrage des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen. Abschlussbericht. Düsseldorf 1991.
- Krasmann, Susanne*: Kontingenz und Ordnungsmacht. Phänomenologischer Versuch über die Polizei. LIT, Münster 1993.

- Kreckel, Reinhard*: Soziologisches Denken. Eine kritische Einführung.  
Leske & Budrich, 2. Auflage, Opladen, 1976.
- Lange, Hans-Jürgen / Ohly, Peter./ Reichertz, Jo. (Hrsg.)*: Auf der Suche nach neuer Sicherheit: Fakten, Theorien und Folgen. Verlag für Sozialwissenschaften, 2. Auflage, Wiesbaden 2009.
- Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.)*: Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicherheit. Leske & Budrich, Opladen 2003.
- Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.)*: Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland. Leske & Budrich, Opladen 2000.
- LPVG Novelle 2011 Personalvertretungsgesetz NRW. Synopse und Gesetzesmaterialien zum bisherigen und neuen LPVG. Walhalla Verlag, Regensburg 2011.
- Luhmann, Niklas*: Organisation und Entscheidung. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2000.
- Luhmann, Niklas*: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Suhrkamp, Frankfurt a. M. 1984.
- Mensching, Anja*: Gelebte Hierarchien. Mikropolitische Arrangements und Organisationskulturelle Praktiken am Beispiel der Polizei. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008.
- Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen*: Publikationen. Moderne Verwaltung. Grundsätze zur Zusammenarbeit und Führung. In: <<http://mik.nrw.de/publikationen/produktauswahl.html>> (15.02.2013).

*Möllers, Martin / van Ooyen, Robert:* Bundesverfassungsgericht und öffentliche Sicherheit im transnationalen Kontext. Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt 2011.

*Neubert, Roland / Sandfort, Mario / Lorenz, Ute / Kochs, Karl Heinz:* Landespersonalvertretungsgesetz. Kommentar. Neue Deutsche Schule Verlagsgesellschaft, 11. Auflage, Essen 2012.

*Ohlemacher, Thomas u.a.:* Polizei im Wandel. Abschlussbericht der standardisierten Befragung der Vollzugsbeamten und –beamtinnen der niedersächsischen Polizei im Jahr 2001 sowie erste Ergebnisse der Gruppendiskussionen 2002. Forschungsbericht Nr. 87. KFN, Hannover 2002.

*Ohlemacher, Thomas:* Empirische Polizeiforschung in der Bundesrepublik Deutschland. Versuch einer Bestandsaufnahme. Forschungsbericht Nr. 75. KFN, Hannover 1999.

*Polizei Nordrhein-Westfalen:* Orientierungspunkte. Modernes Management. In: <[http://nrw.polizei.de/artikel\\_88.html](http://nrw.polizei.de/artikel_88.html)> (15.02.2013).

*Polizei Nordrhein-Westfalen:* Mehr als ein Job. Dafür stehen wir. In: <[http://polizei.nrw.de/artikel\\_135.html](http://polizei.nrw.de/artikel_135.html)> (15.02.2013).

*Pongratz, Hans J.:* Die Interaktionsordnung von Personalführung. Inszenierungsformen bürokratischer Herrschaft im Führungsalltag. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2003.

*Reemtsma, Jan Philipp:* Organisationen mit Gewaltlizenz – ein zivilisatorisches Grundproblem, 7-23. In: Martin Herrnkind & Sebastian Scheerer (Hrsg.). Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenz. Möglichkeiten und Grenzen der Kontrolle. LIT, Münster 2003.

*Sack, Fritz:* „Demokratisierung der Polizei – Erfahrungen als Mitglied der Hamburger Polizeikommission. In: Demokratisierung der Polizei. 2010 (35 f.).

*Weber, Max:* Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik. Marianne Weber (Hrsg.) Mohr, Tübingen 1988.

*Welkoborsky, Horst:* Mut zur Mitbestimmung in Nordrhein-Westfalen. Erste Erfahrungen mit dem neuen Landespersonalvertretungsgesetz. In: Der Personalrat 1/2013 (14-18).

*Wolf, Helmuth:* Das neue Personalvertretungsrecht Nordrhein-Westfalen. Rechtssicherheit für Personalräte und Personalverantwortliche. Walhalla Fachverlag, 3. Auflage, Regensburg 2011.

*Wrocklage, Hartmuth:* „Polizei im Wandel – Ist eine Demokratisierung der Polizei möglich?“ In: Barthel, Ch., Kreissl, R., Ostermeier, L. (Hrsg.) „Policing in Context – Rechtliche, organisatorische, kulturelle Rahmenbedingungen polizeilichen Handelns.“ Münster 2008.

## **Versicherung gemäß § 12 Absatz 7 der Studien- und Prüfungsordnung**

Ich erkläre, dass ich die vorgelegte Masterarbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie Zitate kenntlich gemacht habe.

---

(Manfred Böhm)

Hilden, 17. März 201