

DIE POLIZEI

ZENTRALORGAN FÜR DAS SICHERHEITS-
UND ORDNUNGSWESEN MIT BEITRÄGEN
AUS DER POLIZEI-FÜHRUNGS-AKADEMIE

Aus dem Inhalt

Dr. Klaus Bielstein, Referatsleiter »Polizei und Medien« im Innenministerium NW, Düsseldorf

- »Seid aber Täter des Wortes und nicht Hörer allein« – Konzepte und Organisation polizeilicher Öffentlichkeitsarbeit

Polizeirat Rolf Schilberg, Hannover

- Die Straßenverkehrssicherheit – Der Blickpunkt der Ökonomie und Ökologie

Dipl.-Psych. Manfred Krauß, Wiesbaden

- Der verdeckte Ermittler (VE) aus psychologischer Sicht

Dr. Markus H. F. Mohler, Kommandant der Kantonspolizei Basel-Stadt

- Ethik in der Polizei, Ausbildung und Umfeld

Aus der Praxis – für die Praxis

- Das Bundeskriminalamt unterstützt den Polizeieinzeldienst bei der Eigensicherung

5 1994

ISSN 0032-3519 · Mai · Nr. 5 S. 129 – 152



Carl Heymanns Verlag

Ethik in der Polizei, Aus-Bildung und Umfeld

»Freiheit bedeutet die Überlegenheit der menschlichen Rechte überall.«

Franklin D. Roosevelt, 6. 1. 1944, Zürich

»Die Polizei hat die Pflicht, in welcher Lage auch immer, den Menschen als Möglichkeit der verantwortlichen Freiheit zu sehen.«¹ Diesen für die tägliche Praxis im heutigen gesellschaftlichen Umfeld ungeheuer großen Anspruch formulierte die Genfer Philosophin Prof. Jeanne Hersch anlässlich eines Seminars für Polizeikommandanten im Jahre 1988. Wir tun gut daran, diese Anforderung nicht nur als (quasi kaum erreichbares) Ideal anzunehmen, sondern sie auf ihre Berechtigung und Tragweite zu untersuchen und hernach ihre Voraussetzungen und Konsequenzen zu prüfen.

1. Zur Berechtigung

Die Frage der *Berechtigung* grundlegender ethischer Forderungen im Polizeiberuf kann von zwei Seiten gestellt werden:

Zum einen aus der Richtung der *Begründung von Ethik*. Hier lautet die Frage: Wie ist die Begründung moralischer Normen überhaupt zu begründen? Es handelt sich also um die Frage nach der Begründung der Begründung². Ist die Begründungsnotwendigkeit neuzeitspezifisch als (reine) Folge des Zerbrechens der Allgemeinverbindlichkeit *christlicher Ethik* in unseren Breitengraden?³ Wenn dem in dieser absoluten Form so wäre, bedürfte es einer andern, zusätzlichen Begründung für jede vorchristliche Ethik. Aber gerade aus *altgriechischen* Abhandlungen zur Ethik schöpfen wir bis heute Gültiges⁴, das in seinem Kerngehalt, wenn auch mit anderen Bezügen und Begriffen, immer wieder verblüffende Übereinstimmungen zu den Geboten christlicher Ethik ergibt. Richtig erscheint indessen als Begründung für die *Notwendigkeit eines ethischen Gefüges das Fehlen der Allgemeinverbindlichkeit anderer Normen*, die das *gedeihliche Zusammenleben überhaupt gewährleisten*.

Dieses Fehlen eines *allgemeinverbindlichen* Netzes von dem gedeihlichen Zusammenleben förderlichen Regeln kann im Alltag auf einen Mangel, einen Überfluß oder auf eine Kombination der beiden zurückzuführen sein, wobei der Ursprung wohl immer im Mangel liegen dürfte. Die im formalistischen Sinn rechtsstaatorientierten Gesellschaften versuchen, jeden (neuen) Verlust an Allgemeinverbindlichkeit einer bisherigen, ungeschriebenen Verhaltensregel durch eine *gesetzte* Norm aufzufangen, um dadurch die Allgemeinverbindlichkeit dieser (verschwindenden) gesellschaftlichen Regel zu erhalten oder auf demokratischem Weg gar zu erzwingen. Der entstandene *Mangel* soll *kompensiert* werden. In der pluralistischen Divergenz unserer Zeit, die ihrerseits eine Folge des Verlustes von gemeinsamen Wertauffassungen ist, gelingt dies aber bestenfalls formal und kasuistisch, denn die *Homogenität* der Rechtsordnung ist eines der prominentesten Opfer des modernen Regionalismus und vor allem Individualismus. Zwar gibt es durchaus noch verallgemeinerbare ethische Wertauffassungen, doch werden sie von einer Vielzahl von Morallegitimationstypen⁵ konkurrenziert oder überlagert bis hin zur Forderung nach absolut gerechten Lösungen in engelhafter Pose⁶. Damit entsteht aber aus dieser Mangellage ein *Überfluß* an gesetzlichen *Einzellösungen*, die zwar durchaus nach demokratischen Prinzipien zustande gekommen sind, aber von ihrer *inhaltlichen* Allgemeinverbindlichkeit eine deutliche Anämie aufweisen (sonst hätte es ihrer nicht bedurft), zudem mit den ethisch leicht ableitbaren verfassungsmäßigen (grundgesetzlichen) Bestimmungen kaum mehr einen Bezug erkennen lassen und schließlich unter sich oft widersprüchlich ausfallen oder gar wirkliche Zielkonflikte provozieren.

Daß diese Lage der Legitimität, der inneren Berechtigung gesetzlicher Regelungen und damit ihrer Akzeptanz selbst bei Widerstrebenden, die Aufgabe im *Rechtsvollzug* vom *Qualitativen* her oft schier unlösbar macht, dürfte demnach einleuchten.

Die Technologisierung und Globalisierung unserer Lebensbedingungen führt zu weit verbreiteten Unsicherheiten, ja Ängsten, die ihrerseits echte oder vermeintliche Bedürfnisse nach neuen Regelungen entstehen lassen, für die die substanziellen (philosophischen oder theologischen) Grundlagen häufig fehlen. Diese Regelungsbedürfnisse laufen zwar einem ebenso weit verbreiteten Normierungsüberdruß zuwider, provozieren ihn umgekehrt aber gerade. Je größer die Normenflut wird, desto rascher steigt das Empfinden eines markanten Freiheitsverlustes, gegen den man sich nur durch den fast uferlosen Ausbau von Verfahrensvorschriften (Rekursmöglichkeiten usw.) zu wehren versucht. Damit wird der Rechtsvollzug auch vom *Quantitativen* her überfordert.

Zielkonflikte unter (gesetzten und ungesetzten) Normen und die *quantitative Unmöglichkeit der Durchsetzbarkeit* (oft gar selbst der bloßen Anwendung) aller Normen werden als *Vollzugsnotstand* bezeichnet; eigentlich handelt es sich aber um eine *Gesetzgebungskrise*: Die politischen Mechanismen sind nicht mehr in der Lage, aus der pluralistischen Meinungsvielfalt homogene, allgemein *innerlich* akzeptierte Ordnungen herzustellen, die zu einem sehr hohen Grad des freiwilligen Rechtsgehorsams selbst im Falle inneren Widerspruchs führen.

Im Unterschied zu Plato, der postulierte, daß die Politik von der Moral bestimmt sein müsse, legt Jeanne Hersch die Unvereinbarkeit von Politik und Ethik dar⁷; die Ebenen Politik und Ethik schnitten sich nicht, sondern stießen nur im Konflikt ihrer Unvereinbarkeit zusammen, der unüberwindbar sei und nur subjektive, vorübergehende, historische und konkrete Lösungen zulasse, die ihrerseits gar keine Lösungen, sondern nur Entscheidungen seien. Aus der Sicht der (Vollzugs-)Praxis ist diese Darstellung ebenso zutreffend wie betrüblich. Sie nimmt dem Gesetz (im Falle des Dissenses) inhaltlich schon im Ansatz die Überzeugungskraft und Konfliktfähigkeit und verweist seinen Geltungsanspruch in den demokratischen Entstehungsprozeß.

Damit ist aber die *Notwendigkeit, die Berechtigung der Ethik im Polizeiberuf von der Regelungsinterpretation als Anfang des Rechtsvollzuges her* dargetan.

Zum andern kann die Frage nach der *Berechtigung grundlegender ethischer Forderungen* im Polizeiberuf vom *Bedarf* her gestellt werden. Selbst wenn gerade der demokratische Entstehungsprozeß dafür sorgt, daß die Gesetze auch inhaltlich akzeptabel bleiben, d. h. die getroffenen Regelungen im allgemeinen mehr oder weniger mit der Sicherung der Möglichkeit des Individuums, frei und verantwortlich entscheiden zu kön-

Ethik in der Polizei, Aus-Bildung und Umfeld

»Freiheit bedeutet die Überlegenheit der menschlichen Rechte überall.«

Franklin D. Roosevelt, 6. 1. 1944, Zürich

»Die Polizei hat die Pflicht, in welcher Lage auch immer, den Menschen als Möglichkeit der verantwortlichen Freiheit zu sehen.«¹ Diesen für die tägliche Praxis im heutigen gesellschaftlichen Umfeld ungeheuer großen Anspruch formulierte die Genfer Philosophin Prof. Jeanne Hersch anlässlich eines Seminars für Polizeikommandanten im Jahre 1988. Wir tun gut daran, diese Anforderung nicht nur als (quasi kaum erreichbares) Ideal anzunehmen, sondern sie auf ihre Berechtigung und Tragweite zu untersuchen und hernach ihre Voraussetzungen und Konsequenzen zu prüfen.

1. Zur Berechtigung

Die Frage der *Berechtigung* grundlegender ethischer Forderungen im Polizeiberuf kann von zwei Seiten gestellt werden:

Zum einen aus der Richtung der *Begründung von Ethik*. Hier lautet die Frage: Wie ist die Begründung moralischer Normen überhaupt zu begründen? Es handelt sich also um die Frage nach der Begründung der Begründung². Ist die Begründungsnotwendigkeit neuzeitspezifisch als (reine) Folge des Zerbrechens der Allgemeinverbindlichkeit *christlicher* Ethik in unseren Breitengraden?³ Wenn dem in dieser absoluten Form so wäre, bedürfte es einer andern, zusätzlichen Begründung für jede vorchristliche Ethik. Aber gerade aus *altgriechischen* Abhandlungen zur Ethik schöpfen wir bis heute Gültiges⁴, das in seinem Kerngehalt, wenn auch mit anderen Bezügen und Begriffen, immer wieder verblüffende Übereinstimmungen zu den Geboten christlicher Ethik ergibt. Richtig erscheint indessen als Begründung für die *Notwendigkeit eines ethischen Gefüges* das *Fehlen der Allgemeinverbindlichkeit anderer Normen*, die das *gedeihliche Zusammenleben überhaupt gewährleisten*.

Dieses Fehlen eines *allgemeinverbindlichen* Netzes von dem gedeihlichen Zusammenleben förderlichen Regeln kann im Alltag auf einen Mangel, einen Überfluß oder auf eine Kombination der beiden zurückzuführen sein, wobei der Ursprung wohl immer im Mangel liegen dürfte. Die im formalistischen Sinn rechtsstaatorientierten Gesellschaften versuchen, jeden (neuen) Verlust an Allgemeinverbindlichkeit einer bisherigen, ungeschriebenen Verhaltensregel durch eine *gesetzte* Norm aufzufangen, um dadurch die Allgemeinverbindlichkeit dieser (verschwindenden) gesellschaftlichen Regel zu erhalten oder auf demokratischem Weg gar zu erzwingen. Der entstandene *Mangel* soll *kompensiert* werden. In der pluralistischen Divergenz unserer Zeit, die ihrerseits eine Folge des Verlustes von gemeinsamen Wertauffassungen ist, gelingt dies aber bestenfalls formal und kasuistisch, denn die *Homogenität* der Rechtsordnung ist eines der prominentesten Opfer des modernen Regionalismus und vor allem Individualismus. Zwar gibt es durchaus noch verallgemeinerbare ethische Wertauffassungen, doch werden sie von einer Vielzahl von Morallegimitations-typen⁵ konkurrenziert oder überlagert bis hin zur Forderung nach absolut gerechten Lösungen in engelhafter Pose⁶. Damit entsteht aber aus dieser Mangellage ein *Überfluß* an gesetzlichen *Einzellösungen*, die zwar durchaus nach demokratischen Prinzipien zustande gekommen sind, aber von ihrer *inhaltlichen* Allgemeinverbindlichkeit eine deutliche Anämie aufweisen (sonst hätte es ihrer nicht bedurft), zudem mit den ethisch leicht ableitbaren verfassungsmäßigen (grundgesetzlichen) Bestimmungen kaum mehr einen Bezug erkennen lassen und schließlich unter sich oft widersprüchlich ausfallen oder gar wirkliche Zielkonflikte provozieren.

Daß diese Lage der Legitimität, der inneren Berechtigung gesetzlicher Regelungen und damit ihrer Akzeptanz selbst bei Widerstrebenden, die Aufgabe im *Rechtsvollzug* vom *Qualitativen* her oft schier unlösbar macht, dürfte demnach einleuchten.

Die Technologisierung und Globalisierung unserer Lebensbedingungen führt zu weit verbreiteten Unsicherheiten, ja Ängsten, die ihrerseits echte oder vermeintliche Bedürfnisse nach neuen Regelungen entstehen lassen, für die die substanziellen (philosophischen oder theologischen) Grundlagen häufig fehlen. Diese Regelungsbedürfnisse laufen zwar einem ebenso weit verbreiteten Normierungsüberdruß zuwider, provozieren ihn umgekehrt aber gerade. Je größer die Normenflut wird, desto rascher steigt das Empfinden eines markanten Freiheitsverlustes, gegen den man sich nur durch den fast uferlosen Ausbau von Verfahrensvorschriften (Rekursmöglichkeiten usw.) zu wehren versucht. Damit wird der Rechtsvollzug auch vom *Quantitativen* her überfordert.

Zielkonflikte unter (gesetzten und ungesetzten) Normen und die *quantitative Unmöglichkeit der Durchsetzbarkeit* (oft gar selbst der bloßen Anwendung) aller Normen werden als *Vollzugsnotstand* bezeichnet; eigentlich handelt es sich aber um eine *Gesetzgebungs-krise*: Die politischen Mechanismen sind nicht mehr in der Lage, aus der pluralistischen Meinungsvielfalt homogene, allgemein *innerlich* akzeptierte Ordnungen herzustellen, die zu einem sehr hohen Grad des freiwilligen Rechtsgehorsams selbst im Falle inneren Widerspruchs führen.

Im Unterschied zu Plato, der postulierte, daß die Politik von der Moral bestimmt sein müsse, legt Jeanne Hersch die Unvereinbarkeit von Politik und Ethik dar⁷; die Ebenen Politik und Ethik schnitten sich nicht, sondern stießen nur im Konflikt ihrer Unvereinbarkeit zusammen, der unüberwindbar sei und nur subjektive, vorübergehende, historische und konkrete Lösungen zulasse, die ihrerseits gar keine Lösungen, sondern nur Entscheidungen seien. Aus der Sicht der (Vollzugs-)Praxis ist diese Darstellung ebenso zutreffend wie betrüblich. Sie nimmt dem Gesetz (im Falle des Dissenses) inhaltlich schon im Ansatz die Überzeugungskraft und Konfliktfähigkeit und verweist seinen Geltungsanspruch in den demokratischen Entstehungsprozess.

Damit ist aber die *Notwendigkeit, die Berechtigung der Ethik im Polizeiberuf von der Regelungsinterpretation als Anfang des Rechtsvollzuges her* dargetan.

Zum ändern kann die Frage nach der *Berechtigung grundlegender ethischer Forderungen* im Polizeiberuf vom *Bedarf* her gestellt werden. Selbst wenn gerade der demokratische Entstehungsprozess dafür sorgt, daß die Gesetze auch inhaltlich akzeptabel bleiben, d. h. die getroffenen Regelungen im allgemeinen mehr oder weniger mit der Sicherung der Möglichkeit des Individuums, frei und verantwortlich entscheiden zu kön-

nen, übereinstimmen, so wird die Gesetzesanwendung und vor allem die Durchsetzung dennoch ungeheuer anspruchsvoll: Sie verlangt in qualitativer und quantitativer Hinsicht dauernd das *Festlegen von Prioritäten*. Jede dieser Prioritätsentscheidungen führt zwangsläufig auch zu einer Rangfolge *hic et nunc* geschützter bzw. eben nicht oder nur in zweiter, dritter Linie geschützter Freiheiten Einzelner oder von Bevölkerungsgruppen. Diese Entscheidungen betreffen in den seltensten Fällen bipolare Beziehungen (beispielsweise zweier Konfliktparteien allein oder das Verhältnis Staat/Individuum) und sind daher nicht analog dem Computer binomisch zu treffen. Es geht in aller Regel in der täglichen Praxis in jedem einzelnen Fall um ein Beziehungsgeflecht von einer oder mehreren Rechtswidrigkeiten und einer Mehrzahl von nicht notwendigerweise kongruenten Rechtsansprüchen. Dafür sind in den Dimensionen Qualität, Zeit und Raum Konfliktlösungen im Sinne von Entscheidungen auf der Grundlage bestehender Gesetze zu finden. Je höher die gefährdeten Rechtsgüter, je konkreter die Gefahr und je dringender der Handlungsbedarf zur Gefahrenabwehr unter Berücksichtigung auch unerwünschter möglicher Nebenfolgen, desto anspruchsvoller wird diese Entscheidungslage. Es kann aber jedenfalls weder vorausgesetzt noch erwartet werden, daß in derartigen Situationen die zum Eingreifen gerufenen Polizeiangehörigen vor ihrem geistigen Auge eine Durchsicht aller in Frage kommenden verfassungsmäßigen und gesetzlichen Bestimmungen sowie sämtlicher einschlägiger Dienstvorschriften vornehmen, hernach auf der Basis einer oft nur unvollständig bekannten tatsächlichen Lage gegeneinander abwägen, dann einen Optimierungsprozeß in bezug auf die geringstmöglichen, aber dennoch Erfolg versprechenden Freiheitsbeschränkungen durchlaufen und schließlich dementsprechend entscheiden. Für solche Entschlüsse bedarf es anderer, besser überblickbarer, stabiler und in größter Zeitnot tauglicher Entscheidungsgrundlagen. Hier bietet sich die Ethik als hilfreiche Grundlage sinnvoller Entscheide an.

Die Ethik kann im Polizeiberuf also mehr leisten als bloß eine »Organisationsethik« zu sein, die »weder die individuelle Sinnfrage (warum bin ich Polizist?) noch die gesellschaftliche Sinnfrage (wozu Polizei?) zu reichend beantworten« kann⁸. Diese etwas einseitige und eher formale Betrachtungsweise erscheint als deutlich zu eng.

2. Zur Tragweite

Kehren wir zum eingangs erwähnten Satz von Jeanne Hersch zurück, wonach die Polizei die Pflicht hat, in welcher Lage auch immer, den Menschen als Möglichkeit der verantwortlichen Freiheit zu sehen. Zunächst fällt der direkte Bezug zur Freiheit des Menschen auf, nicht zur hohlen Freiheitlichkeit oder gar persönlichen Willkür einzelner, sondern zur verantwortlichen Freiheit als Wurzel der demokratischen Ordnung⁹. Eine vierfache Beziehung, die im Kontext polizeilicher Aufgabenerfüllung relevant ist, tritt aus diesem Satz hervor.

- Der Mensch, der Freiheiten als Voraussetzung seiner persönlichen Freiheit beansprucht, hat dies in *persönlicher Verantwortung* zu tun, d. h. er hat die (berechtigten) Freiheitsansprüche der Gemeinschaft als Ganzes und anderer Menschen zu respektieren; ohne diese Respektierung verliert der Freiheitsanspruch seine Berechtigung, wird selber zur Willkür und ist allenfalls zu begrenzen.
- Die gegebenenfalls notwendigen, auf gesetzlicher Grundlage beruhenden Freiheitsbeschränkungen dürfen nicht über das notwendige Minimum zum Erreichen des rechtmäßigen Zustandes hinausgehen (Erforderlichkeit, Geeignetheit, Ver-

hältnismäßigkeit i. e. S.). Freiheit darf nur eingeschränkt werden, um Freiheit zu ermöglichen¹⁰.

- Dem einzelnen Menschen, auch wenn er noch so gefehlt hat, ist auch im Konfliktfalle mit dem Respekt zu begegnen, die seine Menschenwürde gebietet¹¹.
- Die Polizei als Institution des demokratischen und freiheitlichen Rechtsstaates und der Gesellschaft ist, neben der Bindung an die Gesetze und die vorgesetzten politischen Behörden, der Freiheit des Menschen und der freiheitlichen Ordnung in der Rechtsanwendung selber und direkt verpflichtet.

Damit wird bereits evident, daß die Anforderungen der Ethik im Polizeiberuf eben deutlich über Fragen reiner »Organisationsethik«¹², über eher prozeßorientierte Fragen der Führung¹³, der bloßen Bildung von Integrität und Reduktion von Drogenkorruption¹⁴ oder über einen »Kodex« wohlformulierter Sätze hinausgehen. Dies alles gewinnt seine Berechtigung nur durch die Ausrichtung *alles* Polizeilichen auf verantwortliche Freiheit und (menschliche) Gerechtigkeit, durch das gesamtheitliche Begreifen der polizeilichen Aufgaben – sowohl der Institution(en) wie aller ihrer Angehörigen – als auch machtvoller Dienst zugunsten bedrohter Freiheiten und Gerechtigkeit. Und nochmals: Bei der Intervention zum Schutze von Menschen und ihrer (Polizei-)Güter, von Freiheiten und Gerechtigkeit, hat die Polizei die freiheitliche Rechtsordnung strikte zu beachten, wenn sie mit einer Intervention nicht gleichzeitig dasjenige Gut zu gefährden in Kauf nimmt, das sie schützen soll: die Freiheit^{15,16}. Die Bundesverfassung nennt im Zweckartikel¹⁷ in ihrer kernigen Sprache vier staatspolitische Ziele; zwei davon, die *Handhabung von Ruhe und Ordnung* sowie der *Schutz der Freiheit und der Rechte* stehen nicht zufällig gleich aneinandergereiht: Bezweckt die »Handhabung von Ruhe und Ordnung« vor allem einen positiven Zustand unter den Menschen in der Gemeinschaft, so will »Schutz der Freiheit und der Rechte« (als Folge des den Absolutismus ablösenden Liberalismus) die Macht des Staates auch bei der Handhabung von Ruhe und Ordnung bremsen.

Wie immer man die einzelne Polizeiorganisation eines Staates, eines Landes oder eines Kantons umschreibt, sei es (etwas abgedroschen) »Freund und Helfer«, Dienstleistungsunternehmen oder nochmals anders, die Polizei bleibt auch das Machtinstrument des Staates im Innern: Sie hat auch und gerade im liberalen Rechtsstaat die Aufgabe, das Recht gegenüber Widerspenstigen – unter Beachtung der bereits beschriebenen Vorgaben – durchzusetzen, ansonst die *Ohnmacht des Rechtes*, mithin das Recht des Stärkeren, das Faustrecht Einzug hält. Die Polizei kann daher durchaus auch als *Herrschaftsinstrument des Rechtes*¹⁸ bezeichnet werden. Diese rechtlich zwar nachhaltig begrenzte Macht, die beispielsweise schon mit der Bewaffnung den einzelnen Polizeiangehörigen übertragen wird, bedarf auch individuell einer Begrenzung, eines entsprechend sorgfältigen, zurückhaltenden Umganges. Insofern erscheint die Formulierung, Macht sei legitim, »sofern sie Anerkennung und Zustimmung findet und um Anerkennung und Konsens wirbt«¹⁹, äußerst unglücklich, ja gefährlich²⁰.

Damit ist die *Verantwortung* der einzelnen Polizeiangehörigen, gleich welcher Funktion und welchen Ranges, angesprochen. Ob Verantwortung ursprünglich ein theologischer (christlicher) Begriff ist²¹, mag dahingestellt bleiben; jedenfalls kommt er in vorchristlicher Zeit bereits vor²². Zumindest im Umgang mit Möglichkeiten der Macht ist eine sorgfältige Schulung, eine Persönlichkeitsentwicklung bis zur *Reife*, die gesetzlich und faktisch zur Verfügung stehenden Machtmittel maßvoll an-

zuwenden oder nicht anzuwenden, unabdingbar. Diese Persönlichkeitsentwicklung ist nicht ausschließlich durch formales Lernen z. B. verfassungs- und strafrechtlicher Normen und ihrer Bedeutung erreichbar. Es bedarf der vertieften Behandlung aller relevanten Zusammenhänge, der Grundlagen und Entstehungsgeschichten unserer demokratischen Rechtsordnungen, der Grundlagen des Mensch-Seins, der Ethik und ihrer Begründung. Der Bedarf auf der Seite der Ausführenden kann nicht groß genug eingeschätzt werden, auch wenn die entsprechende Aus-Bildung oft schwierig ist.

3. Zu den Voraussetzungen

3.1 Aus-Bildung

Für eine genügende Aus-Bildung, gemessen an der individuellen und überindividuellen Verantwortung von Polizeiangehörigen, müssen drei Voraussetzungen erfüllt sein:

- hinreichend intelligente und vorgebildete Leute mit gut entwickelter Persönlichkeit und starkem Entwicklungspotential
- entsprechend entwickelte und gebildete Persönlichkeiten, die die große Verantwortung als Aus-Bilder/und Aus-Bilderinnen tragen
- genügend Zeit für das Studium.

Die Vermittlung des Stoffes Ethik bietet zunehmend Schwierigkeiten, da bei Absolvierenden der Mittelschulen oft nicht nur jede thematische Vorbildung fehlt, sondern auch die Fähigkeit abstrakten Denkens kaum entwickelt ist; am schlimmsten wiegt aber das sprachliche Ungenügen, das den jungen Leuten oft verunmöglicht, sich über einen nicht banalen Zusammenhang hinreichend präzise auszudrücken. Ist in der polizeilichen Grundausbildung der gesamte Stoff zu erarbeiten, so kann dies ausschließlich themenzentriert nicht ohne Verlust erfolgen; m. a. W. wird eine reine Schulung im Bereich Ethik nie die erwünschte Wirkung entfalten. Die Ergänzung in Form kulturhistorischer Abrundungen, die zwar aus zeitlichen und Belastungsgründen auf die Lektüre einschlägiger Literatur verzichten muß, soll wenigstens die notwendigen Zusammenhänge erkennbar machen und zum Selbststudium reizen.

Daß die Polizei im Vergleich mit andern gesellschaftlichen Aufgabengebieten oder Berufsgattungen überdurchschnittlich oft in konflikträchtigen oder ausgewachsenen Konfliktsituationen arbeiten muß, ist eine Binsenwahrheit. Dementsprechend hoch muß die Konfliktfähigkeit, Belastbarkeit und Frustrationstoleranz ihrer Angehörigen sein. Diese zum Teil auch förderbaren Eigenschaften genügen indessen selbst in Verbindung mit durchaus verinnerlichten ethischen Forderungen an das eigene Denken und Verhalten in schwierigen Konfliktsituationen²³ noch nicht; sie bedürfen der Ergänzung durch ein Training in Konfliktbewältigung²⁴, damit zum Erreichen der selbstgesteckten Ziele auch das nötige (psychologische) Instrumentarium zur Verfügung steht.

3.2 Die Führung

Auf die Notwendigkeit einer gesamtheitlichen Betrachtungsweise der Ethik in der Polizeiarbeit wurde schon hingewiesen. Es versteht sich von selber, daß hohe ethische Forderungen an die Arbeitsweise der Polizei als Institution und alle ihre Angehörigen auch das Führungsverständnis in mannigfacher Art beeinflusst. Durch ethische Denkweise gesteuerte Polizeiarbeit verlangt von jeder und jedem Angehörigen je nach Auftrag und Gesetzeslage entsprechendes (Mit-)Denken, selbständiges verantwortliches Entscheiden in einer gegebenen Situation. Es geht also nicht (mehr?) um die unreflektierte Ausführung eines

Befehls, der bis zum tatsächlichen Vollzug durch Veränderung der Lage möglicherweise ohnehin fragwürdig geworden ist, sondern um *zielorientierte Zuverlässigkeit und persönliche Initiative*²⁵. Das ist eine »Führungsphilosophie«, die weder zentral alles steuern noch einfach Verantwortung an Weisungsausführende abschieben will, sondern *Kompetenzen und Verantwortung* jenen Stellen anteilmäßig überträgt, die für deren Wahrnehmung am besten geeignet und am nächsten bei der tatsächlichen Auftrags erledigung sind. Die *situative Führung* wählt in einem transparenten Entscheidungsablauf denjenigen Führungsstil aus, der unter den gegebenen zeitlichen, qualitativen und Akzeptanz-Anforderungen den größtmöglichen Partizipationsgrad erlaubt²⁶. Die einzelnen Polizistinnen und Polizisten werden dadurch besser über die Lage informiert, an der Gesamtverantwortung des Dienstleistungsunternehmens Polizei in ihrem Zuständigkeitsbereich mitbeteiligt, so vermehrt motiviert und damit zu größerer Eigenverantwortung und besserer Leistung angespornt. Das sind insgesamt die führungsmäßigen Voraussetzungen, damit *auf allen Stufen* polizeilicher Arbeit das ethische Moment im Innen- und Außenverhältnis überhaupt zum Zuge kommen kann. Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß damit auch die *qualitativen Anforderungen in professioneller Hinsicht* ganz wesentlich gesteigert werden. Das setzt wiederum eine entsprechende Schulung voraus. Diese Führungsform bestimmt z. B., gerade auch unter ethischen Gesichtspunkten, den Raum, in dem etwas mehr, etwas weniger oder überhaupt keine Fehler begangen werden dürfen²⁷.

3.3 Organisationskultur

Es versteht sich von selbst, daß die Ausrichtung einer Polizei auf ethische Forderungen die gesamte Organisation erfassen muß; es geht also nicht um das »ob«, sondern um das Erkennen, was *in organisatorischer und betrieblicher Hinsicht* alles von diesen Forderungen erfaßt wird – oder umgekehrt gefragt, was ethisch allenfalls neutral sei. Es ist nicht möglich, hier auf alle Einzelheiten des *betrieblichen Umfeldes* einzugehen. Anhand dreier nicht ganz zufällig ausgewählter *Faktoren der Organisationskultur* sei verdeutlicht, worum es geht.

- Die Vorgesetzten aller Grade haben zu beweisen, daß sie ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ernst nehmen, im Dienstlichen und – soweit erwünscht – im Privaten, Persönlichen; sie sind für ein dem kooperativen Führungsstil förderliches Arbeitsklima verantwortlich.
- Formen und Umgangsformen haben dem gleichen Ziel zu dienen; sie sollen als Ausdruck innerer Haltung und Überzeugung bewußt gepflegt und durchgesetzt werden. Disziplin ist unabdingbar, sie garantiert das Hochhalten innerer Werte auch unter schwierigsten Bedingungen; sie ist die Form, das Gefäß der inneren Haltung. Größte Verantwortung ist daher an die Funktion des Vorgesetzten in der Polizei gebunden, damit in heiklen Situationen die Achtung vor dem Menschen nicht verlorengeht²⁸.

Zu den Formen gehören auch sinnreiche Anlässe, an denen in feierlicher Art bestimmten Handlungen (Vereidigung, Beförderungen, Verabschiedungen) Gehalt und individueller Bedeutung symbolhaft Ausdruck verliehen wird²⁹.

- An der Art und Weise, wie man miteinander in einem Betrieb umgeht, wie man miteinander spricht, läßt sich das kulturelle Niveau einer Organisation oder von Teilen davon erkennen. Führen geringste Unsicherheiten oder Schwierigkeiten schon zu Kraftausdrücken und gegenseitigen Schuldzuweisungen, dürfte es mit der Belastbarkeit und Konfliktfähigkeit nicht

weit her sein. Schon gar nicht im Verhältnis zur Bürgerin oder zum Bürger.

Gehört aber der in der guten sprachlichen Form zum Ausdruck gebrachte Respekt vor dem Begriffsstutzigen oder Widerstreitenden zum festen Bestand, so dürften umgekehrt auch schwierigste Situationen ohne polizeilichen »Beitrag« zur Eskalation bewältigt werden.

4. Konsequenzen

4.1 Generell

Häufig vorgebrachte Einwände gegen die dargelegte »Philosophie« des Dienstleistungsunternehmens Polizei machen geltend, eine so geführte Polizei entferne sich vom reinen Gesetzesvollzug, verselbständige sich quasi, bzw. erhalte gewissermaßen einen »Weichmacher« eingebaut, was sich wiederum gegen den konsequenten Gesetzesvollzug richte. Beides trifft nicht zu. Die Polizei gibt sich mit einer so verstandenen Unternehmensführung *keinen anderen* Auftrag, sie ist genau so rechtstreu und dem Primat der Politik unterworfen. Die Aufgabenerfüllung ist indessen für die gesamte Institution wie für sämtliche einzelnen Angehörigen intensiver, anspruchsvoller, indem mögliche Zielkonflikte, die unsere Rechtsordnungen zumindest nicht ausschließen und die sich in ihrer ganzen Schärfe erst im Vollzug, im Einzelfall zeigen, erkannt und mit allen Konsequenzen überdacht und berücksichtigt werden. Dies entspricht den Forderungen, die die *Verantwortungsethik* an uns richtet. Das kann mitunter zu ganz heiklen Dilemmata führen³⁰. Der Vorteil der hier beschriebenen Art des polizeilichen Vollzuges liegt darin, daß derartige Schwierigkeiten im voraus erkannt werden (können und sollen); damit können z. B. die Konsequenzen einer schweren Verständlichkeit, einer möglichen Unlogik oder eines klassischen Zielkonfliktes, die sich auf einzelnen Rechtsadressaten zu vereinen vermögen, vorausgesehen und daraus entstehende *zusätzliche* Negativfolgen vermieden werden.

Es bedarf keiner Erläuterungen, daß die Führungsaufgabe auf allen Stufen in mehrfacher Hinsicht anspruchsvoller wird. Das gilt nicht nur für die Führung der Polizei im »Außenverhältnis« (also gegenüber Bürgerinnen und Bürgern), sondern insbesondere auch für die Gestaltung der »Innenverhältnisse«: Es bedarf der ständigen Bereitschaft, Bisheriges, auch grundsätzlich Bewährtes, eigene Überzeugungen inklusive, in Frage zu stellen und stellen zu lassen.

4.2 Controlling/Systemkontrolle

»Controlling« ist vor allem in der privatwirtschaftlichen Managementlehre zum fast magischen Modewort geworden. Eigentlich geht es um nichts anderes, als auf Grund unternehmensspezifischer Kriterien mit der »feed forward«-Methode die jüngsten Betriebsergebnisse in Zielvorgaben für die nächste Zeit umzusetzen. Wesentlich sind dabei aber nicht nur Zahlen, sondern auch und besonders die *Qualität* der Arbeit. Auch dafür wurde bereits ein attraktiver Begriff geboren: *Total Quality Management (TQM)*. Die *Qualitätskontrolle* im Dienstleistungsbereich stellt ganz besondere Anforderungen, insbesondere dann, wenn Kriterien der Ethik für die Beurteilung miteinbezogen werden müssen. Das ist allerdings kein Grund, wegen angeblich unüberwindlicher Schwierigkeiten darauf zu verzichten, sondern im Gegenteil Ansporn, sie sehr sorgfältig ein- und durchzuführen.

Diese Art der Kontrolle, *Systemkontrolle*, wie wir sie bei uns bisher nennen, bezieht sich nicht mehr überwiegend auf das Verhalten, die Aufgabenerfüllung einzelner, sondern auf das

Zusammenspiel der gesamten Organisation. Es geht also nicht um die *Frage* »wer hat da etwas falsch gemacht?«, sondern um die *Antwort* auf die *Frage* »aus welchem Grund mißriet dies oder wurde jener Fehler begangen?«. Die wesentliche Ursache kann ganz woanders liegen als dort, wo der Fehler in Erscheinung getreten ist, z. B. auch im originären Zuständigkeitsbereich der oberen Führung (Ausbildung, Information). Das bedeutet nun aber nicht, daß den einzelnen Angehörigen und ihrer Arbeitsweise keine oder geringere Aufmerksamkeit geschenkt würde. Die Führung inklusive Kontrolle der Einzelnen richtet sich aber nach einem Modell³¹, das den individuellen Fähigkeiten, insbesondere der *Aufgabenreife* Rechnung trägt und damit der Gestaltung der Auftrags erledigung im Rahmen der beschriebenen Kriterien Raum läßt.

4.3 Qualifikationen

Die (periodische) Beurteilung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist diesem Auftragverständnis anzupassen. Die bisher weitverbreiteten Modelle mit überwiegend formalen Kriterien reichen nicht aus. Sie müssen durch auf dieses Verständnis der polizeilichen Aufgabenerfüllung ausgerichtete *Anforderungsprofile* ergänzt werden, was erneut höhere Ansprüche an alle Beteiligten stellt. Die *Selbstqualifikation* als Bestandteil des Beurteilungsprozesses dürfte sich lohnen, von wo es zum nächsten Schritt, der (eben nicht mehr nur versteckten) Beurteilung der Vorgesetzten durch die Direktunterstellten nicht mehr allzu weit sein dürfte.

5. Schlußbemerkungen

Die hier dargestellten Themenkreise rund um das zentrale Postulat *Ethik in der Polizei* sind keineswegs neu. Möglicherweise ist der methodische Ansatz etwas grundsätzlicher, radikaler als bisher üblich. Wesentlich ist das Erkennen und Beachten der Zusammenhänge, weil jede Optik, die nur Teile (»Organisationsethik«, »Führungsethik« u. a. m.) berücksichtigt, innert kürzester Zeit am inneren Widerspruch zerbricht und so ungläubwürdig wird. Bei vielen Einzelproblemen geht es oft bloß darum, den etwas bequemeren eher formalen Aspekt zugunsten einer stärker materiellen Problemlösung in Frage zu stellen oder – anders formuliert – *Substanz und Form der Rechtsordnung* im Vollzug in bessere Übereinstimmung zu bringen. Dabei gilt es immer wieder zu beachten, daß die *Gesetze für die Menschen da sind und nicht umgekehrt*.

Zum Schluß nochmals Jeanne Hersch. Auf die Frage, weshalb sie der Freiheit in ihrem Werk diesen zentralen Platz eingeräumt habe, antwortete sie: »Weil es die Freiheit ist, die das Menschsein zu etwas Einzigartigem macht, das es verdient, mehr als alles andere geliebt zu werden. Wir sind nicht wie alle anderen Lebewesen einfach von außen getrieben, Gefangene im System von Ursachen und Wirkungen. Alles, was Ursache und Wirkung ist, hat an sich keinen Sinn. Damit ein Sinn entsteht, muß ein Ziel sein. Damit ein Ziel ist, muß sich eine Freiheit bewegen, muß auf einen Wert gerichtet sein, auf etwas, was noch nicht ist und es wert ist, zu sein.«³²

- 1 Jeanne Hersch, Ethik der Polizei zwischen Gesetz und Gewalt, Vortrag vom 17. Mai 1988, gehalten am Seminar für Polizeikommandanten des Schweizerischen Polizeiinstitutes, in: Die Polizei in der Schweiz der Neunzigerjahre (vervielfältigt), Basel/Neuchâtel 1988, S. 5
- 2 Walter Ch. Zimmerli, Die Gene sind selbst-los, in: B. Irrgang/M. Lutz-Bachmann (Hrsg.), Begründung von Ethik, Würzburg 1990, S. 8
- 3 Derselbe, a. a. O.

- 4 vgl. z. B. Aristoteles, Nikomachische Ethik
- 5 Walter Ch. Zimmerli, a. a. O., S. 18
- 6 Jeanne Hersch, Die Unfähigkeit, Freiheit zu ertragen, 3. Auflage, Zürich/Köln 1975, S. 21; Die Hoffnung, Mensch zu sein, Zürich/Köln 1976, S. 31
- 7 Jeanne Hersch, Unfähigkeit (Fn. 6), S. 40 f.
- 8 Martin Honecker, Was kann »Ethik des Polizeiberufes« leisten?, in: Forum Ethik & Berufsethik, Heft 1/90, S. 29
- 9 Jeanne Hersch, a. a. O., S. 2
- 10 Annemarie Pieper, Recht und Moral, in: studia philosophica, vol. 44/85; Gerhard Seel, Légalité et légitimité: Leurs rôles respectifs dans la garantie de la liberté, in: studia philosophica, vol. 44/85, S. 33.
- 11 Jeanne Hersch, »Die Achtung des andern hängt nicht von des andern Achtung uns gegenüber ab. Auch wenn der andere jetzt keine Achtung für uns hat, kann er noch dazu kommen.« In: Ethik der Polizei (Fn. 1), S. 7
- 12 Adalbert Gross, Organisationsethik in der Polizei, »Notnagel« oder Notwendigkeit?, in: »Die Polizei«, Heft 8/91, S. 200 ff.
- 13 Siegfried Franke, Führung und Ethik – eine kritische Betrachtung, in: PFA, Heft 2/91, S. 31 ff.
- 14 vgl. The Police Chief, (Washington, D.C.), Heft Januar 1991, S. 27 ff.
- 15 Markus Mohler, Polizei – unser Beruf, Ethik in der Polizeiarbeit (ein Unterrichtshilfsmittel), 2. Auflage, Basel 1991, S. 45
- 16 Dietrich Bonhoeffer, Ethik, 11. Auflage (Kaiser) München 1985, S. 195 ff.
- 17 Art. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft von 1874
- 18 ganz anders Martin Honecker (Fn. 8), S. 30: »Im demokratischen Staat soll die Polizei nicht Herrschaftsinstrument sein«; er begründet dieses Postulat indessen nicht.
- 19 Derselbe, a. a. O., S. 31
- 20 gerade auch im geschichtlichen Bezug: Die um Anerkennung und Konsens werbende Macht, von der erkennbar Schlimmstes drohte, hat im November 1933 ihre zahlenmäßig eindruckliche, formale Legitimierung erfahren.
- 21 wie Martin Honecker, a. a. O., S. 32, dartut

- 22 z. B. bei Platon
- 23 Der Basler Philosophieprofessor Olof Gigon hielt in seiner Einleitung zu Aristoteles' Nikomachischer Ethik (dtv, 3. Auflage, München 1978, S. 18) folgendes fest: »Jede Ethik, die ihres Namens wert ist, erhält ihr imperatives Gewicht vorzugsweise dadurch, daß ihre Sätze dem zuwiderlaufen, was der Mensch seiner Neigung nach tun möchte. Ethik ist in ihrem Wesen nicht Bestätigung dessen, was der Mensch ohnehin tut oder tun möchte, sondern gerade der pathetische Widerspruch dazu.«
- 24 z. B. die transaktionsanalytischen Kurse (TACT-Kurse) der schweizerischen Polizeikorps und des Grenzwachtkorps (nach Berne)
- 25 Markus Mohler/Robert Heuss/Werner Müller/Rainer Füg, ANAPOL, A Method of Structure Analysis for Law Enforcement Agencies, in: FBI Bulletin, September 1984, S. 15
- 26 Im Fall einer von rücksichtslosen Gewalttätern geschaffenen Gefahrensituation, die die Ausschöpfung aller verfügbarer Ressourcen erfordert, wird eine zentrale Einsatzleitung die Gesamtverantwortung übernehmen, während bereits bei der Bewältigung unfriedlicher Demonstrationen erhebliche Kompetenz- und Verantwortungsdelegationen (z. B. für bestimmte Sektoren oder Aktionen) üblich, und für die tägliche Auftragserfüllung im Einzeldienst die Zielvereinbarung mit den einzelnen Polizeibeamtinnen und -beamten die Regel sein wird.
- 27 vgl. zum Ganzen: Markus Mohler, Grundsätze und Prioritäten – wie und durch wen werden sie festgelegt?, in: Kriminalistik, Heft 8/9 1993, S. 598
- 28 Jeanne Hersch, Ethik (Fn. 1), S. 5
- 29 Dieselbe, Unfähigkeit (Fn. 6), S. 191
- 30 Vgl. z. B. die beiden sich punkto Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsprinzips beim Vollzug der Räumung eines besetzten Hauses diametral widersprechenden Urteile (vom gleichen Tag!) des Bundesgerichts i. S. M. c. B. & Kons. (Genf) (1 P. 465/1991 und 1 P. 183/1992, vom 11. Februar 1993)
- 31 Paul Hersey/Ken Blanchard, Management of Organizational Behavior, Englewood Cliffs/N. J., USA 1969 (4th edition 1982)
- 32 Schwierige Freiheit, (Benziger) Zürich 1986, (Ex Libris) Zürich 1988, S. 53

Der Pappkamerad von der Gendarmerie



Einen Freund und Helfer hat die österreichische Gendarmerie an einer Ausfallstraße von St. Johann gefunden. Der täuschend echt wirkende Pseudo-Polizist mit der Artikel-Bezeichnung Vinzenz I. besteht aus Kunststoff, ist fest im Boden verankert und bringt, in limitierter Auflage aufgestellt, Raser

auf österreichischen Straßen zur Räson. Bei Wind und Wetter standhaft ausharrend, zeigt der Pappkamerad auch tatsächlich Erfolge: Seit der Indienstnahme des Ersatz-Gendarms ist die Zahl der Autofahrer im Geschwindigkeitsrausch gesunken, auch reduzieren sich gefährliche Überholmanöver. Der bloße Anblick eines Ordnungshüters scheint eben nach wie vor die Verkehrsteilnehmer einzuschüchtern.

Katastrophenschutz wird minimiert

Auf Bonner Weisung müssen die Länder ihre weitgehend aus Bundesmitteln finanzierten Einheiten für den Katastrophenschutz (KatS) drastisch verringern. Den Streichungen fallen ganze KatS-Einheiten zum Opfer, etwa Fernmeldezentralen, ABC-Meßstellen und Veterinärzüge. Die Kürzungen um rund 50 Prozent führen auch dazu, daß Hilfsorganisationen, die bei Naturkatastrophen und Großunfällen zum Einsatz kommen, ihr Personal reduzieren müssen.

GEWALTATIGE AUSSCHREITUNGEN

Reaktionen von Polizei und Staat

