

Polizei im Wandel

Binnenverhältnisse in der niedersächsischen Polizei am Beispiel des Einsatz- und Streifendienstes und der für ihn vorgesetzten Ebenen

Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen (KFN e.V.),
Anja Mensching, Mirja Kleuker, Yvonne Linke und Michaela Nack

– Kurzzusammenfassung der Ergebnisse und Anregungen
aus dem Abschlussbericht (05/2004) des qualitativen Projektteiles –

Diese Kurzzusammenfassung stellt die zentralen Ergebnisse des Abschlussberichtes im qualitativen Projektteil des Projektes „Polizei im Wandel“ in pointierter Form dar (vgl. Abschlussbericht Mai 2004, Abschnitt 5). Die qualitative Untersuchung (2001-2003) umfasste mehrstündige Gruppendiskussionen mit Polizeibeamten/-innen (variiert nach hierarchiehomogenen u. -heterogenen Diskussionsgruppen) sowie themenzentrierte Leitfadenterviews. Im Mittelpunkt der Untersuchung stand das Thema der Binnenverhältnisse, der internen Verständigung bzw. Zusammenarbeit zwischen Hierarchieebenen und Dienstbereichen innerhalb der Polizei. Der qualitative Projektteil widmete sich diesen Fragen der Binnenverhältnisse innerhalb der niedersächsischen Polizei am Beispiel des Einsatz- und Streifendienstes und der für ihn vorgesetzten Ebenen. Dabei sollten insbesondere Fragen der Hierarchieverhältnisse und damit verbundener Orientierungs- und Handlungsmuster thematisiert werden.

Die Ergebnisse aus den Gruppendiskussionen – verbunden mit ersten Anregungen der Interviewauswertungen – des umfangreichen Abschlussberichtes sollen hier kurz zusammengefasst und in einen Ausblick für den Umgang der Organisation Polizei mit diesen Ergebnissen überführt werden.

Im Anschluss an die quantitative Fragebogenuntersuchung des Projektes „Polizei im Wandel“ (vgl. Ohlemacher, Bosold, Fiedler et al., 3. Zwischenbericht im Projekt „Polizei im Wandel“, Juni 2002) sollte der Themenbereich der polizeilichen Binnenverhältnisse mittels qualitativer Zugänge vertiefend bearbeitet werden. Neben dieser thematischen Auswahl, die organisationsinternen Hierarchiebeziehungen und die Zusammenarbeit zwischen Kollegen/-innen und Vorgesetzten näher zu betrachten, war eine Selektion hinsichtlich des polizeilichen Arbeitsbereiches nötig. Daher konzentrierte sich diese Untersuchung auf den Bereich des Einsatz- und Streifendienstes (ESD) und der für ihn vorgesetzten Ebenen (insbesondere Leiter des ESD, Polizeikommissariats- u. Polizeiinspektionsleiter). Somit beschränken sich die empirischen Ergebnisse auf diesen Bereich und sollen keinesfalls für *die* niedersächsische Polizei verallgemeinert werden. Anzunehmen ist jedoch, dass die von den ESD-Beamten/-innen beschriebenen Probleme der Zusammenarbeit mit anderen Dienstbereichen auch aus der Sicht der Mitarbeiter/-innen dieser Bereiche nicht als konfliktfrei charakterisiert würden bzw. dass das vom ESD wahrgenommene Fremdbild (wie sehen andere polizeiliche Arbeitsbereiche den ESD?) nicht völlig von den Einschätzungen der Mitarbeiter/-innen, etwa des Kriminalermittlungsdienstes oder des Zentralen Kriminaldienstes, abweicht. Um allerdings ein umfassendes Bild der polizeiinternen Beziehungsstrukturen zu gewinnen, müssten weitere Arbeitsbereiche innerhalb der niedersächsischen Polizei mit ähnlichen methodischen Zugängen untersucht werden. Daher sind wir uns der Spezifik der Ergebnisse, die zunächst vor allem für

den Bereich des ESD gelten, bewusst und fassen sie in Hinblick auf dessen Aufgabenfeld zusammen.

Die Vorgehensweise des qualitativen Projektteiles reflektierend, kann zunächst festgehalten werden, dass sich die Methode des Gruppendiskussionsverfahrens und die dabei gewählte Konzeption als geeignet erwiesen haben, den Themenbereich des Binnenklimas bzw. Binnenverhältnisses in offener Form zu erheben. Aus dem Feedback der Teilnehmer/-innen dieser Diskussionen kann entnommen werden, dass ihnen zwar die Form einer wenig strukturierten, offenen Austauschsituation (ohne eingangs vorgesehene Vorstellungsrunde) ungewohnt erschien, die von ihnen frei besprochenen Themen jedoch zum vertrauten ‚Repertoire‘ des polizeiinternen Diskurses auf den Dienststellen zählen.

Damit stellte für die meisten Teilnehmer/-innen die Gruppensituation den geeigneten Rahmen für die Erhebungen ihrer Erfahrungen und Einschätzungen der hierarchiebezogenen Binnenverhältnisse innerhalb der niedersächsischen Polizei dar.

Die im Anschluss an die Gruppendiskussionen mit ausgewählten Teilnehmern/-innen geführten Interviews boten gerade für jene Polizisten/-innen, die sich in den Diskussionen nicht oder nur wenig einbringen konnten, die Gelegenheit, in geschützter Atmosphäre ihre Ansichten zu äußern. Teilnehmer/-innen, die bereits die Gruppendiskussionen als Forum der Meinungsäußerung nutzten, hatten hier die Gelegenheit, die Diskussionssituation noch einmal einzuschätzen und eigene inhaltliche Schwerpunkte zu vertiefen.

In den analytischen Annäherungen an das umfangreiche Datenmaterial der Gruppendiskussionen wurden vier immer wiederkehrende und ausführlich diskutierte Themenbereiche – sowohl in den Diskussionen im Rahmen unseres Forschungsprojektes als auch im polizeiinternen Kontext überhaupt – herausgegriffen: zum einen der Komplex des *Beurteilungssystems* und die sich eng daran anknüpfende Handhabung der *Beförderungen* (1), zum anderen die Auseinandersetzung mit dem *bedarfsorientierten Schichtdienstmanagement, BSM* (2), ferner die Auswertungen zu den Themen *Verhältnis zwischen Arbeitsbereichen* (3) und *Verhältnis zwischen älteren und jüngeren Beamten/-innen* (4). Die Ergebnisse aus diesen vier ausgewerteten Themenbereichen sollen im Folgenden – ergänzt um erste Ergebnisse aus der Analyse der Einzelinterviews, die hier im Einzelnen nicht wiedergegeben werden können – kurz dargestellt werden.

(1) *Beurteilungen & Beförderungen*

In den Diskussionspassagen zum Beurteilungssystem wurden die Bedeutung des internen Verhältnisses und die empfundene Belastung, wenn dieses Verhältnis durch interne Konflikte gestört ist, herausgestellt. Insbesondere betonten die Polizisten/-innen dabei die Diskrepanz zwischen einer von ihnen ‚nach außen‘ kompetent wahrgenommenen Expertenrolle für Auseinandersetzungen mit und zwischen Bürgern/-innen und einer Verunsicherung im Innenverhältnis aufgrund konfliktträchtiger Beziehungen zwischen Mitarbeitern/-innen und Vorgesetzten. Die internen Konflikte verdichten und konkretisieren sich u.a. in den wiederkehrenden Beurteilungsphasen, in denen sie Zeit und Arbeitskraft der Polizeibeamten/-innen binden. Aufgrund der als unangemessen empfundenen Beurteilungskriterien, die zudem als wenig beeinflussbar eingeschätzt werden, da sie z.B. von der Durchsetzungsfähigkeit der eigenen Beurteiler/-innen oder den vorhandenen freien Stellen abhängen, wird das Beurteilungssystem – in den analysierten Diskussionspassagen – weder als Kriterium der eigenen Leistungsbewertung noch als angemessene Grundlage für die Beförderungen akzeptiert.

Weiterhin kritisieren die Teilnehmer/-innen die Praxis der Beurteilerkonferenzen, auf denen über diverse Aushandlungen entschieden wird, welche(r) Mitarbeiter/-in mit welcher Beurteilung Chancen auf eine Beförderung hat. Ein Teilnehmer fasst diesen Eindruck in der Charakterisierung der Beurteilungskonferenzen als „Jahrmarkt“ zusammen, auf dem sich der Stärkere mit seinen durch ihn ‚angepriesenen‘ Mitarbeitern/-innen durchsetzt.

Die Angehörigen des mittleren Dienstes, die sich zum Zeitpunkt der Befragung im Fachhochschulstudium befanden, verdeutlichen in den hierarchiehomogenen Gruppendiskussionen die von ihnen erlebte besondere Benachteiligung ihrer Laufbahngruppe des mittleren Dienstes. Sie äußern die aus anderen Diskussionen bekannten und bereits benannten Kritikpunkte an den Beurteilungskriterien, sehen jedoch den mittleren Dienst bei den Beurteilungen in besonderer, da struktureller Weise benachteiligt und somit ihre Arbeit nicht ausreichend wertgeschätzt. Aus dieser starken Kritik an der jetzigen Beurteilungspraxis entwickeln sie die Idee der Regelbeförderung, die Konkurrenz vermeidet und Beförderung zum fest planbaren Bestandteil der eigenen beruflichen Entwicklung werden lässt, was Beurteilungen nahezu überflüssig macht. Angemessen scheint ihnen eine Leistungsorientierung dann, wenn sich Beamte/-innen um Vorgesetztenpositionen bemühen, die – so die in der Diskussion eingebrachte Alternative – zunächst eine Bewährungszeit in der jeweiligen Funktion absolvieren sollen, ehe sie die dazugehörige Position dauerhaft einnehmen können. Abstrakter formuliert: Leistungseinschätzungen werden von der Gruppe der Aufstiegsbeamten/-innen des mittleren Dienstes als notwendig für die vorgesetzten Ebenen angesehen, jedoch zur Einschätzung der eigenen Arbeitsleistungen der Basisbeamten/-innen weitgehend abgelehnt.

(2) *Bedarfsorientiertes Schichtdienstmanagement (BSM)*

Der zweite hier vorgestellte Themenbereich des bedarfsorientierten Schichtdienstmanagements (BSM) wird in den Diskussionen kontrovers verhandelt und scheint die Polizeibeamten/-innen in ‚Gegner‘ und ‚Befürworter‘ zu polarisieren. Mit dem BSM verbinden sich, so wird in den Materialauszügen deutlich, vor allem Befürchtungen hinsichtlich einer Veränderung des ‚Schichtdienstgefüges‘.

Die von den Teilnehmern/-innen eingebrachte polarisierende Unterscheidung der Funktionsfähigkeit des BSM auf „Enddienststellen“ oder „Durchgangsdienststellen“ kann diese Ängste konkretisieren. Den einen Pol bilden die „Enddienststellen“, in denen aufgrund der kontinuierlichen Zusammenarbeit mit geringer Fluktuation ein hoher Grad an Verlässlichkeit unter den Kollegen/-innen im Einsatz- und Streifendienst beschrieben wird, der im Fall einer Einführung des BSM – so die Diskutanten/-innen – eine gerechte Verteilung der ‚unbeliebten‘ Dienste (an Wochenenden und Feiertagen) garantiert. Hier können langfristige Absprachen getroffen werden, die nicht Gefahr laufen, durch häufigen Personalwechsel an Gültigkeit zu verlieren. Die „Durchgangsdienststellen“ kennzeichnen den entgegengesetzten Pol. Dort sehen es die Polizisten/-innen aufgrund des häufigen Personalwechsels als schwierig an, sich auf gegenseitiges Vertrauen zu verlassen und befürchten Ungerechtigkeiten bei der Dienstverteilung.

In den Diskussionen dokumentiert sich die Annahme der Teilnehmer/-innen, dass das BSM ein höheres Maß an Vertrauen und gegenseitiger Verlässlichkeit erfordert als das herkömmliche Schichtdienstmodell, das durch eine äußere Struktur fester Schichtdienstabläufe Verlässlichkeit und Sicherheit garantierte. Bei einem individuell flexiblen Arbeitszeitmodell hingegen muss man sich auf die ‚innere Verbundenheit‘ und gegenseitige Rücksichtnahme der Beamten/-innen im ESD verlassen können.

Die Vorzüge des BSM, die in individuellen Freiheiten bei der Diensterteilung und damit der besseren Vereinbarkeit von Dienst und Privatbereich liegen, müssen in der Gruppe der Schichtbeamten/-innen über Abstimmungen und Aushandlungen rückgebunden werden. Dabei bedarf es implizit geteilter Regelungen, damit es nicht zu Konflikten oder ungerechten Arbeitszeitverteilungen kommt. So erscheint das BSM vor dem Hintergrund dieser Analysen bei den Beamten/-innen im ESD u.a. deswegen kontrovers diskutiert zu werden, weil es individuelle Freiräume verspricht, die jedoch nur dann zum Tragen kommen, wenn innerhalb der Gruppe jeder bereit ist, sich mit den Kollegen/-innen abzustimmen und eigene Freiräume einzuschränken. In diesem Sinn verlangt das BSM – aus Sicht der hier zu Wort gekommenen Polizisten/-innen – den Zusammenhalt der Gruppe in besonderem Maß, den man durch das Modell gerade in Gefahr sieht.

Bei der eingehenderen Analyse der thematischen Verhandlung innerhalb einer Gruppendiskussion mit altersheterogenen Beamten des gehobenen Dienstes (mit und ohne Führungsverantwortung) konnte die bereits beschriebene Unterscheidung der Funktionsfähigkeit des BSM auf End- und Durchgangsdienststellen weiter ausdifferenziert werden. Das BSM wäre zwar – aus der Sicht der diskutierenden Polizeibeamten – auf kleinen und durch einen kontinuierlichen Personalbestand charakterisierten Dienststellen einsetzbar, genau dort sind jedoch Formalisierungen nicht erforderlich, da sich der Dienstschichtrhythmus unter den Polizeibeamten/-innen auf informeller Ebene regulieren lässt. Eine formelle Fixierung kann diese informelle Regulation sogar gefährden, da jetzt expliziert werden muss, was bisher implizit funktionierte, so dass sich die Bereitschaft zur gegenseitigen Rücksichtnahme bei der Dienstplanung und zur individuellen Abstimmung verringern kann. In der dazu näher betrachteten Diskussion wurde zudem deutlich, dass das BSM (stellvertretend auch für andere Neuerungen) Ausgangspunkt für Widerstand der Polizeibeamten/-innen im ESD sein kann, der nicht als offener Konflikt mit den Vorgesetzten ausgetragen wird, sondern sich in Form eines *stillen Boykotts* äußert. Vor diesem Hintergrund wird die Beachtung der Beziehungsaspekte unter den Polizisten/-innen zur wesentlichen Größe bei der Einführung neuer Konzeptionen, da die ausschließliche Konzentration auf die Vermittlung sachlicher Argumente für die Akzeptanz von Neuerungen an der Basis (z.B. die Einführung des BSM, um bedarfsgerechter polizeiliche Arbeit anzubieten) nicht erfolgsversprechend zu sein scheint. Vielmehr gewinnt die Frage des ‚WIE‘ der Einführung Priorität, weil die Einbindung der Mitarbeiter/-innen, insbesondere ihrer Umsetzungsideen und kritischen Einwände, derartige Widerstände zu verhindern hilft.

Die linguistische Analyse ausgewählter Passagen aus vier Interviews beschäftigt sich ebenfalls mit dem Themenbereich des BSM. Durch den beispielhaften Nachvollzug der thematischen Folge (in Form von Strukturbäumen) versucht die linguistische Analyse jene Themen zu identifizieren, die mit dem BSM eng verknüpft werden und zudem die Art und Weise der Verknüpfungen nachzuzeichnen. Die ersten Ergebnisse der linguistischen Metapheranalyse zum Thema BSM zeigen, wie die Argumentationsfigur in den Interviews durch bildhafte Ausdrücke (z.B. „Bärenführer“, „ihre alte Tour behalten“) verstärkt wird.

(3) *Verhältnis zwischen Arbeitsbereichen*

Das Verhältnis des ESD zu anderen Arbeitsbereichen (wie z.B. ZKD, KED) wird von den Diskutanten/-innen vor allem hinsichtlich der problematischen Aspekte bei der Zusammenarbeit thematisiert. Hierbei spielt die Wahrnehmung von Über- und Unterordnungsverhältnissen eine entscheidende Rolle: Die Polizisten/-innen des ESD sind für Versuche anderer Arbeitsbereiche, ihre Überlegenheit zu demonstrieren, äußerst sensibel und zeigen ihr Selbstbewusst-

sein über eine Abwehr von Anfragen an den ESD, die ihnen als derartige Versuche erscheinen. Diese (teils massive) Form der Gegenpositionierung ist dabei Ausdruck des als mangelhaft empfundenen innerpolizeilichen Respekts gegenüber den ESD-Mitarbeitern/-innen.

Während sie sich von den Polizeibeamten/-innen anderer Dienstbereiche als „Auffangstation“ oder „Mädchen für alles“ wahrgenommen fühlen, d.h. der ESD unspezialisierte Beamte/-innen vereint und für viele zudem nur als Passage in der beruflichen Entwicklung innerhalb der Polizei akzeptabel scheint, betonen sie selbst als Mitarbeiter/-innen des ESD die in diesem Aufgabenfeld erforderlichen Fähigkeiten und Kenntnisse. Auf der Basis ihrer Allzuständigkeit als ‚Rund-um-die-Uhr-Hilfeinstanz‘ können sich andere Bereiche erst spezialisieren. Zudem weisen die Beamten/-innen darauf hin, dass ihre Tätigkeit im ESD originär zum polizeilichen Aufgabenfeld gehört und den für die Bürger/-innen sichtbarsten Bereich polizeilicher Tätigkeiten darstellt. Das Aufgabenfeld im ESD wird aus der Selbstverortung der dort tätigen Beamten/-innen als ein positiver Gegenhorizont zu dem negativ wahrgenommenen Fremdbild anderer polizeilicher Arbeitsbereiche entworfen. Ein wesentlicher informeller Gradmesser für die Attraktivität des ESD liegt dabei im Verhältnis zwischen Bewerbungen in den und aus dem ESD. Bisher wird dieses Verhältnis als äußerst unausgewogen beschrieben – ‚jeder will weg, keiner in den ESD‘.

Die Diskrepanz zwischen der wahrgenommenen negativen Außenperspektive und der sich dagegen positionierenden positiven Innenperspektive des ESD sorgt für Konfliktpotential. Einerseits ist die hohe Identifikation der ESD-Polizisten/-innen mit ihrem Arbeitsbereich hervorzuheben, die aber ihre Stabilität aus der Abgrenzung gegenüber anderen polizeilichen Tätigkeitsfeldern gewinnt und damit einen Zusammenhalt begünstigt, der auf dem Gefühl des ‚Wir gegen alle‘ beruht. Andererseits zeigt sich in den Diskussionen die hohe Sensibilität der ESD-Beamten/-innen gegenüber Überordnungsversuchen anderer Dienstbereiche, die als mangelnder polizeiinterner Respekt empfunden werden.

(4) *Verhältnis zwischen älteren und jüngeren Beamten/-innen*

Der Themenbereich des Verhältnisses zwischen älteren und jüngeren Polizeibeamten/-innen ist in den Gruppendiskussionen kein vorrangiges Thema. Er wurde für die hier vorliegende Analyse jedoch ausgewählt, weil das Lebens- und Dienstalter einerseits polizeiintern eine relevante Größe darstellt und andererseits in den Diskussionen in vermittelter Form immer wieder verhandelt wird. Innerhalb der Diskussionssequenzen zu diesem Themenbereich zeigen sich daher sehr unterschiedliche Facetten, die kaum auf einen gemeinsamen Nenner reduziert werden können. Daher sollen diese Aspekte, die unmittelbar oder mittelbar in Verbindung mit Altersaspekten von den Polizeibeamten/-innen thematisiert werden, hier kurz einzeln wiedergegeben und nicht auf ein gemeinsames Resümee reduziert werden. Dabei geht es vor allem um jene Sequenzen, in denen das Lebensalter (und damit einhergehend auch das Dienstalter) der Polizeibeamten/-innen eine Rolle spielt, z.B. als Kontinuitätsgarantie auf den Dienststellen, als Hinweis auf Erfahrungshintergründe oder als Kriterium bei der Beurteilung. Anhand dieser thematisierten Fragestellungen können Probleme im Verhältnis zwischen jüngeren und älteren Polizeibeamten/-innen aufgezeigt werden. In den analysierten Diskussionspassagen wurden die einerseits widersprüchlichen, andererseits ambivalenten Ansichten der Polizeibeamten/-innen ersichtlich.

Der Aspekt des Lebensalters wird z.B. mit der Frage von Kontinuität bzw. Diskontinuität der Zusammenarbeit aufgegriffen. Dies wird u.a. am Beispiel einer Dienststelle beschrieben, deren Polizeibeamte/-innen im ESD lebensälter sind und langjährige gemeinsame Berufser-

fahrungen teilen, deren Dienststellenleitung jedoch häufig wechselt und mit der somit ein gemeinsamer Erfahrungshintergrund fehlt. Auf der Basis dieser Gegensätzlichkeit – „ne reine Oldie-Dienststelle“ auf der Ebene der ESD-Mitarbeiter/-innen und „ne reine Durchgangsstelle“ auf der Ebene der Vorgesetzten – wird die Verständigung bewertet. Die als positiv bewertete Kontinuität und Verlässlichkeit auf der Ebene der Basisbeamten/-innen (pointiert im Bild des „Abwesenheitsvertreters“, der als Orientierungspunkt anerkannt ist und informellen Respekt genießt) wird der als negativ eingeschätzten Fluktuation und Diskontinuität auf der Ebene der Dienststellenleitung entgegengesetzt (Bild: „Spitze“, die die habitualisierte Alltagspraxis stört und nicht als Orientierungsfigur dient bzw. deren ständiger Wechsel ‚ausgesessen‘ wird).

Die Kontinuität unter lebens- und dienstälteren Kollegen/-innen im ESD wird in den Diskussionen jedoch nicht ausschließlich positiv bewertet. Aus der Polizeireform der 1990er Jahre resultierende Veränderungen hinsichtlich des Aufgabenbereiches des ESD haben vielmehr dazu beigetragen, dass ältere Beamte/-innen nicht mehr ohne weiteres in der Lage sind, die an sie gerichteten Erwartungen zu erfüllen. Deren Fähigkeiten und Bedürfnisse wurden bei der Reform nicht ausreichend berücksichtigt, woraufhin sie diese Überforderungen mit ‚einschnappenden Reflexen‘ (Dienst nach Vorschrift) beantworten. Trotzdem gelten die ‚Schutzmänner‘ älterer Tradition als Vorbilder und werden von ihren Kollegen/-innen im ESD respektiert. Die daraus resultierende Frage, wie beide Orientierungen – jene an den Qualitäten eines ‚Schutzmannes‘ (erfahrungsorientiert) und jene an dem ‚neuen Bild‘ eines eigenverantwortlichen, flexiblen Gemeinwesenexperten (ausbildungsorientiert) – vereint und in der Organisation Polizei geschätzt werden können, bleibt in den Diskussionen offen.

Gleichzeitig hat sich die Polizei auch mit einem veränderten Selbstverständnis der lebensjüngeren Polizeibeamten/-innen im ESD auseinanderzusetzen, die ein erstarktes Selbstbewusstsein demonstrieren und mehr Eigenverantwortlichkeit für ihr Handeln – unabhängig von Dienstgraden oder Funktionen – einfordern. Ihre Orientierung an der Handlungspraxis trifft auf das Selbstverständnis der vorgesetzten Ebenen (z.B. der Dienststellenleiter), die sich verantwortlich für die strategische Planung der ESD-Tätigkeit sehen und die diese Verantwortung auch für sich (und ihre Positionen) reklamieren. So zeigt sich u.a. in der Frage der Entscheidungskompetenz für Schwerpunktsetzungen im ESD ein Konfliktpotential zwischen den jungen Sachbearbeitern/-innen im ESD und den für sie formal vorgesetzten Ebenen.

Entfernt mit der Frage der Zusammenarbeit zwischen dienstälteren (und damit in der Regel auch lebensälteren) und dienstjüngeren Polizisten/-innen verknüpft ist die besondere Situation der Aufstiegsbeamten/-innen des mittleren Dienstes, die sich zur Zeit unserer Befragung an der Fachhochschule befanden. Diese spezielle Beamtengruppe artikulierte mangelnde Wertschätzung ihrer Praxiserfahrungen im Rahmen der Fachhochschulausbildung und sah ihr aus Erfahrungen resultierendes Wissen nicht ausreichend berücksichtigt. So charakterisierten die jungen Beamten/-innen sich als notwendiges Korrektiv in der Fachhochschulausbildung gegenüber den berufsunerfahrenen Einstiegsbeamten/-innen und den als ‚realitätsfern‘ eingeordneten Dozenten/-innen.

Bei der Thematik des Verhältnisses zwischen ‚Aufsteigern‘ und ‚Einsteigern‘ steht damit die Frage nach den Wertigkeiten von Theorie- vs. Praxis-/Erfahrungswissen im Mittelpunkt.

Diese aus der Analyse der Gruppendiskussionen zu den oben angegebenen vier Themenbereichen zusammengefassten Ergebnisse wurden anschließend weiter zu *vier Dimensionen* verdichtet, die die einzelnen thematischen Analysen miteinander verknüpfen.

Diese vier zentralen Dimensionen sollen hier auf ihre wesentlichen Punkte reduziert angegeben werden.

Vertrauen – Misstrauen

Einem hohen Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten und die der statusnahen Kollegen/-innen, mit denen man den Arbeitsalltag teilt, steht in den Diskussionen ein Misstrauen gegenüber den Mitarbeitern/-innen anderer Dienstbereiche und gegenüber den vorgesetzten Ebenen entgegen. Die Zusammenarbeit der Polizisten/-innen im ESD wird dabei überwiegend positiv beschrieben. Zur professionellen Bewältigung von Konfliktsituationen mit Bürgern/-innen bzw. zwischen Bürgern/-innen vertraut man auf die eigene Handlungskompetenz und erlebt sich als Experte ‚nach außen‘.

Auf der Basis des *Vertrauens im Nahbereich des ESD*, d.h. unter den hierarchienahen Kollegen/-innen des eigenen Arbeitsbereiches wird ein Misstrauen auf zwei Ebenen als negativer Gegenhorizont entworfen.

Das *horizontale Misstrauen* (Misstrauen gegenüber der Funktionsfähigkeit der anderen Dienstbereiche) beruht vor allem auf dem perzipierten negativen Fremdbild des ESD innerhalb der Polizei, auf das die vierte Dimension (Selbstbild – Fremdbild des ESD) noch näher eingehen wird.

Das *vertikale Misstrauen* (Misstrauen gegenüber vorgesetzten Ebenen) wird vor allem an der Thematik der Beurteilungen und Beförderungen erörtert. Sowohl die Beurteilungskriterien (z.B. Stellen-,Flaschenhals‘, Lebensalter, Quotierung) als auch die Praxis der Beurteilungsvergabe (Beurteilerkonferenzen als „Jahrmarkt“ oder „Basar“) werden weitestgehend als unangemessen abgelehnt. Die auf den Beurteilungen aufbauende Beförderungspraxis kritisieren die Beamten/-innen folglich ebenso heftig.

Das Vertrauen in die eigene Kollegengruppe und das Misstrauen gegenüber anderen Arbeitsbereichen und vorgesetzten Ebenen dürfte nicht unwesentlich zur Distanzierung von ‚Basis‘ und ‚Führung‘ beitragen und gleichzeitig eine Orientierung der ESD-Beamten/-innen an den Einstellungen und Denkmustern der eigenen Gruppe begünstigen, auch wenn diese formellen Vorgaben widersprechen. Die Gruppe der statusnahen Kollegen/-innen wird dann zum Maß aller Dinge – mit all den darin enthaltenen Gefahren einer subkulturellen Verselbstständigung der Basis von den Interessen der vorgesetzten Ebenen.

Die Distanz zwischen Basis- und Vorgesetztenebenen wurde auch in den Analysen der Einzelinterviews zu den vertikalen Binnenverhältnissen näher betrachtet. Die differierenden Perspektiven und Handlungslogiken (‚verschiedene Sprachen‘) von Basisbeamten/-innen und Beamten/-innen mit Führungsposition bedingen eine Distanz, die Konsequenzen in vielerlei Hinsicht hat.

Das Fehlen eines gemeinsamen Erfahrungshintergrundes von Basisbeamten/-innen im ESD und deren vorgesetzten Ebenen führt zu gegenseitigem Unverständnis und dem Wunsch der interviewten Polizisten/-innen nach direktem kommunikativen Austausch mit ihren Vorgesetzten statt der Beschränkung auf den sogenannten ‚Dienstweg‘.

Kontinuität – Fluktuation

Nahtlos an die erste Dimension lässt sich die Frage von Kontinuität und Fluktuation anknüpfen. Das Vertrauen in die eigenen Kollegen/-innen basiert im Wesentlichen auf einem (oft langjährigen) gemeinsamen Erfahrungshintergrund, der sich vor allem auf eine geteilte Handlungspraxis stützt. Auf diesem geteilten Erfahrungshintergrund basiert auch die Wertschätzung der lebensälteren Beamten, die als ‚graue Eminenzen‘ Orientierungspersonen für die Polizisten/-innen des ESD darstellen. Die berufserfahrenen Basispolizisten/-innen bieten die Sicherheit – wenn man sein berufliches Handeln an den von ihnen vermittelten informellen Wissensbeständen ausrichtet – bei den eigenen Kollegen/-innen auf Akzeptanz zu treffen. Die (oftmals nur zeitweiligen) Vorgesetzten hingegen werden aufgrund der mangelnden geteilten Handlungspraxis von den Beamten/-innen des ESD zumeist nicht als ‚Richtungsweisende‘ anerkannt. Demzufolge werden auch Dienststellen mit einem dauerhaften Personalbestand, der wenig durch Fluktuation beeinflusst ist, als positiver Horizont („Enddienststelle“, „Olddienststelle“) von einer durch starke Fluktuation geprägten Dienststelle („Durchgangsdienststelle“) abgegrenzt.

Erfahrung – (Aus-/Fort-)Bildung

Dies ist die zentrale Dimension aus den Interpretationen der Gruppendiskussionen. Sie deutet sich bereits in den beiden ersten Dimensionen an durch das immense Vertrauen in die eigene Kollegengruppe und die Präferenz für kontinuierliche Zusammenarbeit (Idealbild: ‚graue Eminenz‘), die sich an dem nicht expliziten und oft auch nicht explizierbaren Wissen der Basispolizisten/-innen orientiert.

Allgemein lässt sich festhalten, dass sich die Basisbeamten/-innen des mittleren und gehobenen Dienstes vor allem auf Erfahrungen in ihrem unmittelbaren Arbeitsumfeld beziehen, sie Anerkennung und Überordnung an diesem handlungspraktischen Wissen festmachen. Sie installieren entgegen der offiziellen an Positionen und Funktionen orientierten Hierarchien (*positions- und funktionsbasierte Hierarchien*) sozusagen *erfahrungsbasierte Hierarchien*. Demgegenüber werden sie von den Vorgesetzten aus dem gehobenen und höheren Dienst mit einer Orientierung vor allem an theoretischem Wissen, an (Aus-/Fort-)Bildung konfrontiert.

In dieser starken Erfahrungsorientierung ist auch ein Grund für die weitreichende Ablehnung des Konkurrenzgedankens unter den ESD-Polizisten/-innen zu suchen. Leistungsüberprüfungen werden vorrangig für Vorgesetzte bzw. jene Beamte/-innen, die sich um eine bestimmte Funktion bewerben, propagiert. Für die große Gruppe der Sachbearbeiter/-innen im ESD hingegen gilt den Diskussionsteilnehmern/-innen die ‚Regelbeförderung‘ als attraktive Alternative. Aufgrund dieser beiden divergierenden Orientierungen sehen die Polizeibeamten/-innen der ‚Basis‘ und der ‚Führung‘ auch unterschiedliche Bedingungen bezüglich der Organisation Polizei als erforderlich. Aus einer auf kontinuierliche, gemeinsame Handlungspraxis zielenden Ausrichtung der Basisbeamten/-innen wird deren Erfahrungsorientierung verständlich, während eine durch Flexibilität, Eigenverantwortung und individuelle berufliche Entwicklung geprägte Perspektive auf Aus- und Fortbildung und Funktionsvergabe setzt.

Verschärft wird die Diskrepanz der beiden Sichtweisen durch die von den Basispolizisten/-innen beklagte mangelnde Wertschätzung des Erfahrungswissens innerhalb der Organisation Polizei. Besonders stark wird diese Kritik von Angehörigen des mittleren Dienstes (Aufstiegs-

beamten/-innen) zum Ausdruck gebracht. Sie sehen sich mit ihrem Erfahrungswissen als notwendiges Korrektiv eines theoretisch vermittelten Wissens an der Fachhochschule.

Trotz der Veränderungen im Rahmen der Reform hat sich – aus der Sicht der Diskussions Teilnehmer/-innen – die Bedeutung des Erfahrungswissens für die Polizisten/-innen an der Basis nicht verringert. Pointiert formuliert: Der ‚klassische Schutzmann‘ traditioneller Prägung mag von offizieller Seite als Orientierungsfigur ausgedient haben, für die Handlungspraxis der ESD-Beamten/-innen gehört er noch lange nicht zum ‚alten Eisen‘. Gleichzeitig wird in den Diskussionen von Seiten der jüngeren Polizeibeamten/-innen verstärkt der Wunsch eingebracht, eigene Schwerpunkte für den ESD setzen zu können – auch ohne formale Führungspositionen innezuhaben. Mit diesem erstarkten Selbstbewusstsein jüngerer Polizisten/-innen im ESD deutet sich eine (mögliche) neue Konfliktlinie an zwischen den an Zuständigkeiten und Funktionen orientierten Vorgesetzten (Vorgesetzter als „Missionar“, der Ideen in den ESD hineinragen soll) und den auf ihre eigene Sachkompetenz bauenden ESD-Sachbearbeitern/-innen, die selbst Strategien für den ESD entwerfen wollen.

Selbstbild – Fremdbild des ESD

Trotz der von den Diskussionsteilnehmern/-innen formulierten Kritik und der zahlreichen aufgezeigten Problempunkte ist die hohe Identifikation der im ESD tätigen Polizisten/-innen mit ihrem eigenen Aufgabenbereich in den Diskussionen ständig präsent. Sie bestätigen sich gegenseitig immer wieder darin, ihre Tätigkeit gern auszuüben, geben den Aufgabenbereich des ESD als ursprüngliches Motiv an, sich für den Polizeiberuf entschieden zu haben und sehen ihre Tätigkeiten als ‚originäre Polizeiarbeit‘ an. Dieses positive Selbstbild gewinnt seine Stabilität jedoch vor allem aus der Abgrenzung gegenüber anderen Tätigkeitsfeldern (‚wir im ESD‘ und ‚die anderen‘).

Das von den ESD-Beamten/-innen wahrgenommene (innerpolizeiliche) Fremdbild (wie sehen uns die Angehörigen anderer Dienstbereiche?) wird äußerst negativ gezeichnet. Sie sehen sich von ihnen als „Auffangstation“ und „Mädchen für alles“ betrachtet, was sie selbst mit dem Rückzug auf ihre Bedeutung als nicht spezialisierter Bereich beantworten. Ohne ihre Allzuständigkeit – so die Argumentation – wäre die Spezialisierung anderer Arbeitsbereiche kaum möglich. Hierbei zeigt sich ein Selbstbewusstsein der ESD-Beamten/-innen als Abwehr der Negativzuschreibungen, das die Polizisten/-innen des ESD vereint und ihre Widerstände gegen als ‚Angriffe‘ erlebte Veränderungen des Zusammenhalts innerhalb der Schichten erklärt. Aufgrund der von ihnen kritisierten unzureichenden Wertschätzung der Arbeit des ESD sind sie äußerst sensibel gegenüber Überordnungstendenzen und Missachtungssignalen seitens anderer Bereiche (wie z.B. des Kriminalermittlungsdienstes, des Zentralen Kriminaldienstes etc.) bzw. vorgesetzter Ebenen (wie z.B. der Polizeikommissariats- oder Polizeiinspektionsleitung, dem Leiter des ESD).

Abschließend zeichnet sich in den vier Dimensionen eine zentrale, immer wiederkehrende Problematik ab, die als Frage formuliert werden soll: **Wie kann ein ausgewogenes Verhältnis der Wertschätzung von Erfahrung und (Aus- bzw. Fort-)Bildung innerhalb der Organisation Polizei gestaltet werden?**

Diese Frage basiert auf der aus den Gruppendiskussionen und Einzelinterviews gewonnenen Einsicht, dass das derzeitige Verhältnis von den Polizisten/-innen im ESD nicht als ausgewogenes wahrgenommen wird. Vielmehr legen die oben in kurzer Form dargestellten Ergeb-

nisse die als mangelhaft erlebte Wertschätzung (und damit die Überbewertung theoretischen bzw. auf Funktionen/Positionen basierenden Wissens) aus der Sicht der Polizisten/-innen im ESD nahe.

Ohne unsere Grundüberzeugung zu verlassen, dass die Experten/-innen für mögliche, aus unseren Ergebnissen ableitbare Veränderungen innerhalb der Polizei selbst zu suchen sind, da nur die Organisationsangehörigen wissen, welche Anregungen für sie nützlich sind und wie man diese umsetzen könnte, möchten wir am Ende unseres Abschlussberichtes der qualitativen Untersuchung im Projekt „Polizei im Wandel“ selbst Anregungen formulieren, ohne jedoch konkrete Vorschläge im Sinn von ‚Rezepten‘ geben zu wollen. So verstehen wir die abschließenden Zeilen als *Denkanregungen* aus der Position von Außenstehenden, die sich in den letzten Jahren mit den Binnenverhältnissen innerhalb der niedersächsischen Polizei am Beispiel des Einsatz- und Streifendienstes auseinandergesetzt haben. Wie mit diesen Ideen von polizeilicher Seite umgegangen wird, bleibt eine politisch-administrative Entscheidung. Dabei sind diese Anregungen – unserem Forschungskonzept folgend – zentriert auf den Arbeitsbereich des Einsatz- und Streifendienstes und der für ihn hierarchisch vorgesetzten Ebenen.

Die **Differenz zwischen Selbstbild und (wahrgenommenem) Fremdbild des ESD** gibt sicherlich zahlreiche Möglichkeiten, über die Stellung dieses Arbeitsbereiches im Organisationsgefüge nachzudenken. Anknüpfend an das Selbstbewusstsein und die hohe Identifikation der Mitarbeiter/-innen im ESD kann die Frage aufgeworfen werden, wie die von den Polizeibeamten/-innen im ESD als mangelhaft bezeichnete Wertschätzung bzw. der Respekt vor der Tätigkeit des ESD innerhalb der Polizei gesteigert werden könnte. Sicherlich ist dabei bedenkenswert, wie der ESD sein ‚Image‘ als Restkategorie verlieren könnte und auch für Polizisten/-innen, die in anderen Arbeitsbereichen tätig sind, an Attraktivität gewinnen würde. Hierbei kann die Stärkung des Bildes vom *Generalisten* im Mittelpunkt stehen, der eigene handlungspraktische Kenntnisse und Fähigkeiten in seinem Arbeitsalltag realisiert, bei spezifischen Problemen aber gerade den *Spezialisten* zu Rate zieht, ohne dass ihm diese Nachfragen als Kompetenzmangel ausgelegt werden. Hier sollten sich vielmehr Polizeibeamte/-innen auf gleicher Ebene begegnen – genau diese Einschätzung scheint, folgt man den Kritikpunkten der Beamten/-innen des ESD innerhalb der niedersächsischen Polizei, verloren gegangen zu sein. Zu einem Gefühl der Gleichberechtigung (und damit verbunden: des gegenseitigen Respekts) würden auch verstärkte Rückmeldungen der die Einsätze weiterbearbeitenden Beamten/-innen des KED oder ZKD an die ESD-Polizisten/-innen beitragen können. Zudem können gegenseitige negative Einschätzungen und sich damit manifestierende Vorurteile gegenüber anderen polizeilichen Arbeitsfeldern nicht aufrechterhalten werden, wenn man den dortigen Alltag kennt und selbst einmal Dienst verrichtet hat – wobei es wesentlich für die Akzeptanz zu sein scheint, dass derartige ‚Hospitalationen‘ nicht einseitig (etwa ausschließlich von ESD-Mitarbeitern/-innen im KED) stattfinden.

Ein zweiter wesentlicher Bereich, für den sich aus unserem Material Anregungen ergeben, betrifft die **Frage der angemessenen, gleich gewichteten Wertschätzung von Erfahrungs- und (Aus- bzw. Fort-)Bildungswissen** innerhalb der niedersächsischen Polizei. Die Kritik der Polizisten/-innen in den Gruppendiskussionen (aber auch den Interviews) zielte immer wieder auf die als mangelhaft empfundene Bedeutung des Erfahrungswissens, d.h. der eigenen Handlungspraxis – sowohl im Aus- und Fortbildungsbereich als auch für die Beurteilungen und Beförderungen und die damit verbundene Vergabe von Funktionen. Während dieses handlungspraktische Erfahrungswissen für die informelle Stellung unter den Basisbeamten/-innen des ESD eine kaum zu überschätzende Bedeutung hat (‚graue Eminenzen‘), spielt sie für die

formelle hierarchische Position aus Sicht der Polizeibeamten/-innen, die an unserer Untersuchung teilgenommen haben, keine wesentliche Rolle.

Das Beurteilungssystem wird im Allgemeinen stark kritisiert. Gerade der teils heftige Widerstand der jungen Polizisten/-innen, die noch zahlreiche Dienstjahre vor sich haben, verdeutlicht, dass für die breite Akzeptanz eines – wie auch immer gearteten – Beurteilungssystems innerhalb der Polizei noch viel getan werden muss. Ein erster Ansatz scheint dabei zu sein, Kritikpunkte oder Anregungen von der Basis aufzugreifen, um damit die Beurteilungspraxis kontinuierlich zu modifizieren.

Die für verschiedene thematische Bereiche beschriebene Theorie-Praxis-Diskrepanz (wie z.B. für den mangelnden Einblick der Vorgesetzten in das Alltagshandeln des ESD, die Kritik an der Umsetzbarkeit des BSM auf sogenannten ‚Durchgangsdienststellen‘ oder etwa den mangelnden Praxisbezug der Dozenten/-innen an der Fachhochschule) wirft die Frage nach einer besseren Verknüpfung theoretischen und praktischen Wissens auf, vor allem unter Einbezug gerade jener Polizeibeamten/-innen, die ‚an der Basis‘ einen großen Respekt genießen und als Orientierungspersonen für die ESD-Beamten/-innen fungieren. Diesen ‚informellen Vorgesetzten‘ könnte verstärkt die Mitarbeit in der Aus- und Fortbildung angeboten werden. Das wäre ein erster Schritt, innerhalb der niedersächsischen Polizei nach einer angemessenen ‚Währung‘ für Erfahrungswissen zu suchen, um die bisher – wie es scheint – nur wenig genutzten Potentiale auszuschöpfen.

Auch wenn dieser Abschlussbericht nur einen ersten Zugang zu Fragen der hierarchiegeprägten Binnenverhältnisse in der niedersächsischen Polizei bieten kann, so ist damit auch die Hoffnung verbunden, einen Beitrag zu einer qualitativ ausgerichteten Polizeikulturforschung zu leisten, die sich nicht dem Außenverhältnis Polizei – Bürger, Polizei – Medien etc., sondern den internen Arbeitsbeziehungen zwischen verschiedenen Hierarchieebenen oder Arbeitsbereichen zuwendet, um aus der Rekonstruktion der von den Polizeibeamten/-innen selbst artikulierten Orientierungen Neues bzw. Unerwartetes über die Funktionsweise der Organisation Polizei zu erfahren.

Für Fragen, Kritik oder weitere Anmerkungen zu diesem Abschlussbericht wenden Sie sich bitte an:

Dipl.-Kriminologin Anja Mensching
Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen (KFN e.V.)
Lützerodestr. 9
30161 Hannover
Tel.: 0511/ 34836-19, Fax: 0511/ 34836-10
E-Mail: mensching@kfn.uni-hannover.de