

1 Polizei unter Stress? Zur Einleitung.

Lena Lehmann / Rainer Prätorius

„Stress“ war ein deutsches Modethema der achtziger und neunziger Jahre. Wer sich damals nicht als gestresst ausweisen konnte, musste befürchten, als tendenziell unwichtig eingestuft zu werden; die ganze Nation, in medial befeuerter Dauersorge um Standortqualität und Zukunftsfähigkeit, stellte sich selbst durch ihre omnipräsenten Talkshow-Matadore diese Diagnose aus. Seither hat der Stress-Befund etwas von seiner alarmistischen Schrilheit verloren, an der Konturlosigkeit des Begriffes durch allzu freigiebigen Gebrauch hat sich aber wenig geändert. Hinzu gekommen sind die „Stress-Tests“ für Finanzorganisationen, Kraftwerke und Verkehrsinfrastrukturen, die suggerieren, dass wir weiterhin in einer Gesellschaft leben, die in mancher Hinsicht „an’s Limit“ geht.

Unter den Berufsgruppen, die der Öffentlichkeit regelmäßig die Gestresstheit ihrer Mitglieder klagend vermelden, nehmen – neben den Lehrern – die Polizisten eine hervorstechende Rolle ein. Bei dieser Klage sind zwei Tonlagen voneinander zu unterscheiden. Einmal geht es um polizeispezifische Belastungssituationen, die im Dienst zu allen Zeiten, wenn auch mit unterschiedlicher Frequenz, auftraten und auftreten werden. Polizistinnen, die Schusswaffen gebrauchen müssen, Polizisten, die tödliche Unfälle aufnehmen müssen, Einsatzkräfte, die in voraussehbar gewalttätige Demonstrationseinsätze gehen, werden Opfer von Stress- und Traumatisierungssymptomen und sind als solche Gegenstand psychologischer, therapeutischer und seelsorgerischer Zuwendung. Die verbundenen Phänomene haben besonders in der angelsächsischen Polizeiwissenschaft ein fest etabliertes Forschungsfeld hervorgebracht (als erste Annäherung: Amendola 2007).

Dies ist die erste Tonlage. Es gibt jedoch auch eine zweite Erzählung, die von kontinuierlichem, überindividuellem alltäglichem und als Ausfluss „schwerer Zeiten“ erfahrenem Stress handelt. Betroffen ist auch hier der einzelne Beamte bzw. die einzelne Beamtin, doch die Betroffenheit wird weniger situativ und krisenhaft zugespitzt, sondern fast schon als Bestandteil der berufstypischen Normalität

aufgefasst. Diese Zielrichtung hatten wir im Sinn, als wir für unseren Sammelband nicht den Titel „Polizisten unter Stress?“, sondern „Polizei unter Stress?“ wählten: Thematisiert werden Belastungen, die nicht allein in der Berufsgruppe erfahren werden, sondern auch von der Berufsgruppe als kennzeichnend für die Art und Weise, in der dieser Beruf unter gegenwärtigen Umweltbedingungen ausgeübt wird. Auch dabei können eher individuell zugespitzte Belastungen, die aber generelle Problemursachen verdeutlichen, im Vordergrund stehen: ein Beispiel wäre der Stress, der aus Schichtdienst und Überstunden sowie den Folgen (wie Schlafstörungen und familiären Beeinträchtigungen) entsteht. Hier bereits ist der Verweis auf die Polizei als Organisation plausibel. An den einzelnen Bediensteten wird ein Stress weitergegeben, der auf der Polizei als Gesamtheit bei der Gewährleistung von hinreichend „Mannstunden“ lastet. Darin schimmert die Mehrdeutigkeit des Organisationsbegriffs durch. Die Organisation (im Sinne von Gestaltung/Steuerung) des Dienstbetriebs stresst den Polizisten, weil die Organisation (im Sinne von sozialem Gebilde) Polizei unter Stress steht. Zumindest der zweite Aspekt verdient es auch, eigenständig gewürdigt zu werden und nicht auf die Summe individueller Stresserfahrungen reduziert zu werden.

Organisationen im letztgenannten Sinne können in vielfältiger Weise Umwelthanforderungen und inneren Friktionen ausgesetzt sein, für die der summarische Alltagsbegriff „Stress“ als erste Annäherung taugt. Es folgt eine unvollständige Beispielauswahl, bei der der Gedanke an die Organisation Polizei freilich mitwirkte.

Der bekannteste und offenkundigste Stress entsteht durch eine Kluft zwischen Aufgaben- und Ressourcenzuweisung. Wenn in der öffentlichen Erwartung von einem Staatsorgan immer mehr Verantwortungsübernahme und „Präsenz“ verlangt wird, aber gleichzeitig – und z.T. aus derselben Richtung – die Personal- und Sachmittel ausbleiben, die einer solchen Aufgabenausweitung angemessen erscheinen, dann wirkt das in der betroffenen Organisation gewiss schweißtreibend. Als Urheber einer derart widersprüchlichen Botschaft aus Erwartung und Ermöglichung wird heutzutage die Politik gern hingestellt – auch, allerdings nicht nur, von der Polizei.

Die ungewisse Ressourcenlage tritt noch in einer anderen, subtileren Form als Stressor auf: dann nämlich, wenn die Grenzen zwischen Aufgaben und Ressourcen verschwimmen. Die Durchsetzung von Gesetzesgehorsam und Regelbefolgung gilt als

unstrittige Polizeiaufgabe, gleichzeitig klagt die Polizei aber darüber, dass wegen defizitärer Einstellungen dieser Art eine wichtige Ressource für „anständige“ Polizeiarbeit fehle. (Sie ähnelt daher Lehrern, die über mangelnde „Beschulbarkeit“ der Schüler klagen).

Dies ist eine weitere, häufig vorfindbare Stressmanifestation: Organisationen, die nach Innen- und/oder Außenwahrnehmung nicht hinreichend zu ihren „eigentlichen“ Aufgaben vordringen. Eine Universität, die durch end- und fruchtlose Gremiensitzungen die Zeit für Lehre und Forschung raubt, mutet ebenso fehlgeleitet an wie eine Forstdienststelle, die mehr Aufmerksamkeit der Korrespondenz und Aktenpflege als dem Baum- und Wildbestand zuwendet. Das Überhandnehmen der Sekundäraufgaben wirkt als Stress – individuell, weil die ursprünglichen Motivationen für die Berufswahl enttäuscht werden, organisational, weil aus wahrgenommenen Sekundäraufgaben meist neue Sekundäraufgaben folgen und der interne Verfahrensaufwand stetig wächst. Taugt auch die Polizei als Beispiel hierfür? Viele deutsche Polizisten würden dies wohl energisch bejahen und in der Tat ist der Anteil der Tätigkeiten, die dafür erforderlich sind, um einen „richtigen“ Polizisten auf Streifendienst zu schicken, international dramatisch angestiegen (Bayley/Sharing 1996).

Das ist aber nicht alles belastend. Manche vermeintliche Sekundäraufgaben sind nur aus der generalistischen Polizeikompetenz heraus auf Spezialisten übertragen worden (z.B. in der Forensik und Kriminaltechnik), was den Dienst wohl eher erleichtert. Nicht das Wachstum der Sekundäraufgaben an sich erzeugt Stress, sondern ihre jeweilige Natur. Organisationen stressen ihre Mitglieder, weil sie gesellschaftliche Differenzierungen an diese weitergeben, die auf sie spannungserzeugend einwirken – so meinen jedenfalls grundsätzliche Betrachter (z.B. Vollmer, 2011). Das geht auch ein bisschen einfacher: das Wachstum der Sekundäraufgaben an sich muss nicht stressen, wohl aber stresst das, was dieses Wachstum gegebenenfalls ausdrückt: der Bedeutungsgewinn von Erwartungen, Zumutungen und Kriterien aus der Umwelt, die als widersprüchlich, komplizierend oder ablenkend erfahren werden. Das Zeitgeistbanner „Management“ ist ein gutes Beispiel dafür. Hier wurde und wird alles andere als Stresssteigerung versprochen. Im Gegenteil: Managementinnovationen werden der Polizei meist mit dem Ziel angeboten, sie zu einer konzentrierteren Erledigung ihres „Kerngeschäftes“ zu befähigen. Der Weg dorthin aber erscheint den Betroffenen windungsreich: als Zumutung, in Ergebnisgrößen und Kennzahlen zu kommunizieren, als Zeitverlust durch noch mehr

„Papierkram“ und Sitzungen, als weiterer Kontrolldruck, vor allem aber als die Erfahrung, dass sich die Polizei in Erwartungen und Deutungen begeben muss, die ihr bislang fremd waren (z.B. „service delivery“ – vgl. Jones 2003, 621).

Hier können wir einen Stressfaktor vermuten, der sich diagonal durch die Themen zieht und der es verdient, der Organisation als Ganze zugeschrieben zu werden. Es sind diese Anforderungen, die nicht nur wegen ihrem Missverhältnis zu den Ressourcen stressen, sondern vor allem wegen ihrer Heterogenität und ihrer Gewöhnungsbedürftigkeit aus traditioneller, polizeilicher Sicht.

Eine Flut von Rechtsnormen, die vor allem als Abwehr aus einer streitwilligen Gesellschaft sichtbar werden, lassen manche Polizisten sich als geplagte Semi-Juristen erfahren; neue Sensibilität für die wachsende Pluralisierung der Gesellschaft (z.B. in ethnischer Hinsicht) ist eine plausible, aber dennoch zunächst begründungsbedürftige Anforderung an einen Berufsangehörigen, der als Ordnungshüter und nicht als Integrationsbeauftragter ausgebildet wurde. Engagement und berufsbiographische Außenschleifen für fremde Sicherheitslagen (z.B. in Auslandseinsätzen) müssen erst einmal ihren Platz in der polizeilichen Normalität finden, auch wenn sie politische Unterstützung erfahren. „Politische Unterstützung“ selbst ist eine kritische Flanke der Polizeiarbeit, wenn z.B. aus Teilen des politischen Systems Einsatzformen und Maßnahmen gefordert werden, die aus anderen Teilen gebrandmarkt werden oder wenn polizeilichen Mitteln Befriedigungswirkungen abverlangt werden, die eher politischer Natur sind, aber von dort keineswegs befördert werden.

Die Politik ist also ein Stressfaktor, weil sie – in einer Demokratie ganz zwangsläufig – ein uneinheitlicher Akteur ist. Die Polizei „hört Stimmen“: solche, die hartes Durchgreifen fordern, und solche, die Behutsamkeit und Empathie anmahnen, bald jene, die Einstimmung auf die Sicht der politischen Führung empfehlen, dann andere, die vor Neutralitätsverlust warnen.

Selbst der scheinbar eindeutigste Output der Politik, das Recht nämlich, passt in dieses Bild. Die Rede von der „polyzentrischen“ Rechtserzeugung (Brohm 1987) ist, wenn übersetzt, für die meisten Polizisten wohl kaum begründungsbedürftig. Recht kommt, genau wie politische Bewertungen, aus verschiedenen Richtungen auf die Polizei zu: Gesetze, Richtlinien und Verordnungen, wechselnde Rollen in Gerichtsverfahren usw. Das Recht kann nicht mehr als

eine Säule in der Durchprogrammierung der Polizei in einem hierarchischen Handlungszusammenhang gelten.

Es ist darum kein Zufall, dass ausgerechnet am Beispiel der Polizei, die äußerlich eines der hierarchischsten Staatsorgane überhaupt ist, eine dauerhafte Diskussion über die Krise und die Grenzen der Hierarchie geführt wird. Diese Diskussion tangiert auch grundsätzliche, theoretische Perspektiven. In den heute so beliebten „principal-agent“-Ansätzen wird unterstellt, dass die führende Distanz die nachgeordneten Ebenen durch Anreize und negative Sanktionen zum wunschgemäßen Handeln anleiten können. Empirische Polizeiforschung zeigt aber, dass solche „compliance“ schwerlich erkaufte oder befohlen werden kann (Brehm/Gates 1997, 144 u. 146): mehr verspricht man sich von weichen und kulturellen Einflüssen, die an das Selbstwertstreben der Gemeinschaft „Polizei“ appellieren. Solche Orientierungen sind aber schwer von oben anzuordnen; sie siedeln eher bei Einstellungen, die im horizontalen Austausch zwischen den Kollegen erworben und befestigt werden. In hinreichender Publikationsfülle wird unter Stichworten wie „Polizistenkultur“ und informelle Organisation immer wieder illustriert, wie diese Bindungen im Dienst Normen ausbilden, die mit dem, was die Hierarchie formal festlegt, nicht immer übereinstimmen. Andererseits ist Hierarchie aber für die Polizei unverzichtbar, allein schon, weil im Außenverhältnis durch polizeiliche Maßnahmen Hierarchie praktiziert wird. Sie kann auch Stress vermeiden helfen, indem sie Rückzugspositionen durch das Verweisen auf die formalen Zuständigkeiten und höheren Verantwortlichkeiten eröffnet. Nicht Hierarchie selbst stresst also zwangsläufig, sondern die Mehrdeutigkeiten und die sie umgebenden Gegentendenzen tun dies in Verbindung mit ihr. Dasselbe Argument lässt sich für das Recht fast deckungsgleich vortragen. Die Polizei erfährt es als sichernde Machtbasis und Rückzugsposition, aber auch als Drohpotential von außen; es wirkt stressmindernd als Quelle entlastender Routinisierung, aber auch stressfördernd als „Minenfeld“ und Bürokratisierungsfaktor.

Das Fragezeichen ist darum ein unverzichtbarer Bestandteil im Titel dieses Buches. Auch für die Vorlesungsreihe, die ihm zugrundeliegt, baten wir die Referenten, entsprechend mit dem Stressbefund umzugehen. Die Beiträge zeigen nun das gewünschte, facettenreiche Bild, in dem Stress nicht einfach als Ausgangsfaktum gesetzt wird, sondern als Möglichkeit im Zusammenwirken von verschiedenen Einflüssen und Gegentendenzen erscheint.

Über die Ambivalenz des Rechts in dieser Hinsicht wurden schon einige Sätze gesagt. Hartmut Aden zeigt, dass Recht bei polizeilichem Fehlverhalten eine zwar geringe Sanktionswahrscheinlichkeit, aber dennoch ein Drohkulisse dramatischen Ausmaßes darstellt, also einen Stresserzeuger in Latenz. Die stressmindernden Möglichkeiten des Rechts dagegen sind noch längst nicht ausgeschöpft, aber wohl auch nicht auf rein juristischem Wege erschließbar. Hartmut Aden verweist zwar auf eine stärkere Systematisierung von rechtlichen Eingriffsgrundlagen einerseits, aber auch andererseits auf kulturelle Faktoren, die einen besseren Umgang mit Fehlern, Verantwortlichkeiten und Kontrollzumenungen ermöglichen sollen.

Auch Udo Behrendes lenkt die Aufmerksamkeit auf die Rechtsbindung der Polizei als entscheidende Orientierung – entgegen aller Phantasien über ein „Primat der Politik“. Er geht der Frage nach, ob aber auch die gegenüber der politischen Führung bestehende Verantwortung sowie die daran geknüpften politischen Erwartungen ein unvermeidbarer Konfliktstoff und ein Stressor sind. Dabei behandelt er neben der besonderen Politikrelevanz polizeilichen Handelns im öffentlichen Raum (z.B. Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften, Umgang mit politischem Protest) auch die Bezüge auf das Grundgesetz und die Polizeidienstvorschrift 100 (Führung und Einsatz der Polizei). Anhand von Fallbeispielen konkretisiert er die Brisanz dieser Thematik und verdeutlicht die Stressfaktoren, die auf Polizei einwirken.

Die bereits angesprochene Ambivalenz der Hierarchie kommt im Beitrag Anja Menschings zur Geltung. Wie bei dem voranstehenden Beitrag zur Politik geht es dabei vor allem um die Erwartungen an (polizeiliche) Führungskräfte, die Friktionen und Ambivalenzen erzeugen und einer differierenden Organisationskultur gegenüberstehen. Anja Mensching stellt den Aspekt des Führens als Changieren zwischen differierenden Logiken (mit entsprechenden, polizeilichen Beispielen) dar. Sie gelangt zu dem Fazit, dass Hierarchie stresst, wenn sie anpassungsfähigen, mikropolitischen Arrangements im Wege steht.

Hans-Joachim Heuer zeigt, wie im Umgang mit der Herausforderung „Devianz durch Fremde“ Stress manchmal von der Folge zum vorgeschalteten Rechtfertigungsmuster mutiert. Zeit- und kommunikationsaufwändige Interaktionen, kulturelle Dissonanzen, ungewisse Erfolgsaussichten usw. rechtfertigen manchmal subjektiv Kurzschlüsse und Konfrontation. Die nüchterne Beschäftigung mit der Empirie von Ausländerkriminalität etc. kann hier bereits heilsam

entemotionalisierend wirken – der Aufsatz selbst liefert dafür Bausteine. Vieles vom Stress ist „hausgemacht“, etwa durch Affekte, die im internen Betrieb wechselseitig bestärkt werden. Ausbildung und innere Führung haben hier ihr Aufgabengebiet: Heuer betont, dass das Angehen von Wahrnehmungsverengungen nötig, aber auch möglich ist.

Eine neuartige Stressquelle thematisiert Markus Ritter. Er zeigt auf, dass Auslandsmissionen (hier am Beispiel Afghanistans) nicht allein für die Polizistinnen und Polizisten im Einsatz selbst Stress bringen können. Vielmehr fehlen diese Beamten an der Dienststelle im Inland, da für sie während des Auslandseinsatzes kein Ersatz gestellt wird. Die Kollegen und Kolleginnen, die in der Heimat bleiben, müssen die Aufgaben und Tätigkeiten mit übernehmen. Ritter identifiziert diese Diskrepanz in den Personalberechnungen, die sich auf Tätigkeiten im Inland beziehen und keinen Stellenbedarf für Auslandseinsätze berücksichtigen. Implizit werden wir damit auf ein vorheriges Thema zurückverwiesen: die Divergenz zwischen politisch Gewolltem und administrativ Ermöglichtem.

Der Aufsatz von Mirjam Pekar-Milicevic hätte auch gut an den Anfang des Buches gepasst, denn er enthält eine Erörterung des Stress-Begriffes, die sich nützlich als Einstieg lesen lässt. Er steht nun am Ende, weil er auch Perspektiven für eine fortzuführende Diskussion zeigt. Pekar-Milicevic thematisiert die Indikatoren für Managementreformen bei der Polizei – zum einen als Stressbewältigungsstrategie, zum anderen als Stressverursacher. Sie belegt mit ihren Ausführungen, dass bei der staatlichen Institution eine 1:1-Übernahme von Managementinstrumenten aus der privaten Wirtschaft problematisch ist. Diese Instrumente wirken eher stressverstärkend, wenn eine Feinabstimmung auf den polizeilichen Kontext unterbleibt. Das kann aber keinen Ausstieg aus der Management-Diskussion rechtfertigen, wie auch das Stress-Thema in der Polizeiliteratur gewiss dauerhaft präsent bleiben wird. Dieses Buch ist nicht mehr, aber auch nicht weniger als eine Markierung auf dem Weg.

Literatur

Amendola, Karen, L. (2007): Stress and Police Work. In: Jack R. Greene (Hg.): The Encyclopedia of Police Science, 3rd Edition, Vol. 2, New York/London, S. 1208-1216.

- Bayley, David H. / Shearing, Clifford D. (1996): The Future of Policing. In: *Law & Society Review*, Vol. 30, No. 3, S. 585-606.
- Brehm, John/Gates, Scott (1997): Working, Shirking and Sabotage. Bureaucratic Response to a Democratic Republic. Ann Arbor.
- Brohm, Winfried (1987): Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit als Steuerungsmechanismen in einem polyzentrischen System der Rechtserzeugung. In: *Die Öffentliche Verwaltung*, 40. Jg., Heft 7, S. 265-271.
- Jones, Trevor (2003): The governance and accountability of policing. In: Tim Newburn (Hg.): *Handbook of Policing*. Cullompton, Devon and Portland, OR, S. 603-627.
- Vollmer, Hendrik (2011): Warum Organisation stresst. Habilitationsvortrag 13.07.2011, Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie. [Verfügbar unter: www.uni-bielefeld.de/soz/personen/vollmer/vollmer_files/warum-organisation-stresst.pdf]