

Reinhard Kreissl

## Polizei in Österreich – einige Beobachtungen zu Prozessen einer nachholenden Modernisierung

Sozialwissenschaftliche und kriminologische Analysen der Polizei operieren in der Regel mit Konzepten, die entweder auf lokalspezifische Besonderheiten nicht eingehen, sondern die vorgefundene Empirie als gegeben annehmen oder sie generalisieren über verschiedene Gesellschaften hinweg und analysieren „die“ Polizei in modernen Gesellschaften.<sup>1</sup> Differenziert wird gelegentlich zwischen kontinentaleuropäischen und angelsächsischen Polizeikulturen, die aus je unterschiedlichen Kontroll- und Rechtskulturen erwachsen.

Der folgende Beitrag versucht anhand eines exemplarischen Beispiels – der Polizei in Österreich – der Frage nachzugehen, welche Rolle politisch-kulturelle und historische Gegebenheiten für die Entwicklung der Polizei spielen. Am Beispiel eines aktuellen Reformprojekts zur menschenrechtskonformen Polizeiarbeit wird gezeigt, wie eine nachholende Modernisierung gelegentlich zu einer überholenden Reform führen kann.

*Schlagwörter:* Menschenrechte, Polizeireform, Organisationsentwicklung, Österreich

Österreich ist ein kleines Land mit einer großen Vergangenheit und einer klischeebeladenen Gegenwart. Böse Zungen behaupten, es sei eine Monarchie, in deren Überresten die Domestiken die Macht übernommen hätten. Hier geschieht alles mit einer gewissen Verzögerung oder wie Karl Kraus, einer der kritischen Zeitdiagnostiker Österreichs zu Beginn des 20. Jahrhunderts einmal formulierte, wenn die Welt unterginge, würde er nach Wien gehen, denn dort passiert alles zehn Jahre später.

Im Hinblick auf die Kultur und Praxis der Polizei ist ein gewisses Verständnis des historisch-politisch-kulturellen Kontexts hilfreich, in dem sich die staatlichen Sicherheitskräfte hierzulande entfalten. Österreich war und ist ein Einwanderungsland. Die Donaumonarchie galt als der Vielvölkerstaat par excellence und die Metropole Wien war ein Schmelztiegel der Kulturen. Ein Blick in das Wiener Telefonbuch zeigt noch heute viele Namen, die auf einen Ursprung in den östlichen Provinzen des Reiches verweisen. Vergleicht man diese Situation mit anderen multikulturellen Gesellschaften wie etwa den

1 Als lobenswerte Ausnahmen zu nennen sind hier Autoren wie David *Nelken* (2010) oder der Klassiker von David *Downes* über *Contrasts in Tolerance* (1993). Eine explizit komparativ angelegte Polizeiforschung findet sich erst wieder in den sogenannten Area Studies (s. *Müller*, 2012). Nationale Polizeigeschichten sind zumeist als Hagiographien angelegt. Siehe für Österreich etwa *Oberhammer* (1937) oder *Steinwender* (1992).

Vereinigten Staaten, so wird ein deutlicher Unterschied sichtbar. Während dort die diversen Einwanderungswellen in den Großstädten ihre Spuren in der Polizei hinterließen – Polen, Italiener, Iren sahen im Polizeidienst die erste Stufe des sozialen Aufstiegs – findet sich Ähnliches in Österreich nicht.<sup>2</sup> Die ethnische Zusammensetzung der Polizei in Österreich zeigt wenig Diversität, auch wenn neuerdings Anstrengungen unternommen werden, hier eine bessere Repräsentativität zu erreichen.<sup>3</sup>

Seit der Öffnung der Grenzen nach Osten und in der Folge der Zuwanderung nach den kriegesischen Auseinandersetzungen auf dem Balkan ist Wien wieder zu einer lebendigeren Stadt geworden, die kulturell und sozial in Bewegung gerät und damit auch im Hinblick auf die Aufgaben der Sicherheitsbehörden sich langsam an andere europäische Großstädte herantastet. Allerdings hat die geopolitische Randlage Wiens lange Zeit vor dem Veränderungsdruck in der Verwaltung, und damit auch der Polizei, abgeschirmt. Der Habitus des „Felix Austria“, an dem nach dem Zusammenbruch der Habsburger Monarchie die Stürme der Weltpolitik vorbeigehen, war lange Zeit prägend. Wien ist für ein Verständnis der Situation in Österreich quantitativ und qualitativ von zentraler Bedeutung. Knapp ein Viertel der 8,5 Mio. ÖsterreicherInnen lebt in der Metropolregion Wien. Die Stadt ist das politische und kulturelle Gravitationszentrum der Republik. Wien ist zugleich eines der acht österreichischen Bundesländer. Die politische Struktur hierzulande ist kleinteilig und vielschichtig. Politische Steuerungsebenen sind Bund, Land, Bezirk und Gemeinde, die Polizei ist beim Bund angesiedelt, jedes Land hat eine eigene Landespolizeidirektion, die aber der Zentrale im Bundesministerium des Inneren untersteht. Parallel zu dieser Struktur eines kleinteiligen Zentralismus herrscht in Österreich eine Art Zweifarbenlehre, die das politische System prägt. Die Zweite Republik wird seit Jahrzehnten im Wesentlichen von einer großen Koalition aus ÖVP und SPÖ, Konservativen und Sozialdemokraten regiert. Traditionell herrscht Einverständnis, dass man sich die Macht teilt. Das heißt dann, der Chef ist „Rot“, sein Stellvertreter „Schwarz“ – oder umgekehrt. Dieses zweifarbige Webmuster zog sich bis vor kurzem konsequent

- 2 Vgl. hierzu *Fogelson (1977)*, der den sozialen Aufstieg der ethnischen Gruppierungen über Karrieren bei der Polizei in New York beschreibt. Wie sich exemplarisch an dem Clan der Kennedys zeigen lässt, kann der Weg der Generationen vom organisierten Verbrechen über die Position des Staatsanwalts bis hin zum Präsidentenamt führen. Demgegenüber war die österreichische, speziell die Wiener Polizei lange Zeit „deutschnational“ abgeschottet (vgl. die exemplarische Studie von *Pichler 1984*).
- 3 Allerdings gibt es hier strukturelle Probleme: BewerberInnen für den Polizeidienst, die sowohl über entsprechende multi-kulturelle Kompetenz verfügen, als auch die sonstigen Voraussetzungen für eine Einstellung erfüllen, sehen in einer Karriere als Polizist keine attraktive Option. Mehrsprachige Mitarbeiter sind in anderen Bereichen, bei besseren Angeboten, stark nachgefragt und landen daher selten in der Grundausbildung der Polizei (pers. Mitteilung eines Ausbildungsverantwortlichen der Sicherheitsakademie). Hinzu kommt eine in der cop-culture verankerte latente Ablehnung von Personen mit offensichtlich nicht österreichischem Hintergrund, die sich nicht nur auf das polizeiliche Gegenüber, sondern auch auf Angehörige der eigenen Truppe erstreckt.

durch alle staatlichen und quasi-staatlichen<sup>4</sup> Institutionen, einschließlich der Polizei. Es gab ebenfalls eine traditionelle Aufteilung der Ministerien in rote und schwarze. Klassischerweise war das Innenressort rot, das Justizressort schwarz – oder umgekehrt. Diese Farbenlehre kam etwas durcheinander, als Anfang des neuen Jahrtausends eine neue Partei in die Regierungsverantwortung kam. Jörg Haider, der inzwischen tote Rechtspopulist, und seine FPÖ bildeten zusammen mit der ÖVP die erste Schwarz-Blau-Regierung.<sup>5</sup> Damals wechselte auch das rote Innenressort seine Farbe und wurde schwarz. Innenminister wurde seinerzeit Ernst Strasser, der später als EU-Parlamentarier über die Grenzen des Landes hinaus bekannt wurde durch sein tölpelhaftes Verhalten gegenüber Journalisten, die ihn unter dem Vorwand, seinen politischen Einfluss gegen Geld in ihrem Sinne geltend zu machen, ansprachen.<sup>6</sup> Strasser setzte in der österreichischen Polizei einiges in Bewegung und initiierte Veränderungen, die noch heute in ihren Folgen spürbar sind. Unter seiner Ägide wurden die beiden traditionell getrennten Einheiten von Gendarmerie und Polizei zusammengelegt und gingen in der einheitlichen Bundespolizei auf. Im Gegensatz zur Situation in Deutschland, wo das nicht immer konfliktfreie Verhältnis von Bundespolizei und Landespolizei für Diskussionen sorgt, gibt es in Österreich nur ein politisches und organisatorisches Zentrum. Traditionell war die Gendarmerie die im Land sichtbare uniformierte Polizei. Sie erwuchs nach 1848 aus dem Militär und war bis in die Gegenwart, wiewohl ein ziviler Wachkörper, militärisch geprägt.<sup>7</sup> Die organisatorischen Veränderungen, die mit dieser Zusammenlegung einhergingen, nutzte man seitens der Behördenleitung im Innenministerium zu einer bis in die letzten ländlichen Polizeiposten hinein wirkenden Umfärbungsaktion. Das lange Zeit durchgängig rote Innenministerium wurde schwarz eingefärbt. Die zentralistische Struktur ermöglichte hier einen gleichsam kapillaren Durchgriff auf die unterste Ebene. Zwei getrennt ge-

- 4 Eine weitere Besonderheit, die für ein Verständnis der politischen Verhältnisse in Österreich berücksichtigt werden muss, ist der ausgeprägte Korporatismus. Es existieren hier zum einen Parallelstrukturen in der Form der Bünde (Bauernbund) und Kammern (Arbeiter- und Wirtschaftskammer) und die öffentliche Infrastruktur – Energie, Transport, Telekommunikation – ist weitgehend unter politischer Kontrolle. Darüber hinaus verfügt der Staat noch über einen großen Anteil an diversen Unternehmen der Großindustrie. Die enge Verzahnung von Parteien, Politik und Zivilgesellschaft prägt Stil, Form und Strategie der österreichischen Politik in allen Bereichen.
- 5 Die Rechtspopulisten erhielten nicht zuletzt deswegen enormen Zuspruch, weil sie die Balance oder, wenn man so will, gegenseitige Blockade der beiden Volksparteien nicht betraf. Sie hatten ein wenig den Bonus des „neuen Besens“, der bekanntlich gut kehrt und fassten sofort auch in der Polizei mit ihrem nationalistisch-männerbündlerisch anmutenden Programm von Recht und Ordnung Fuß. Bei den Wahlen zur Personalvertretung kamen die „blauen“ Gewerkschafter im Vergleich zu den traditionellen „roten“ und „schwarzen“ auf Anhieb auf beachtliche Werte.
- 6 Strasser wurde daraufhin in erster Instanz zu einer mehrjährigen Freiheitsstrafe verurteilt. Das Urteil von der nächsten Instanz aufgehoben und zurück verwiesen. Eine endgültige Entscheidung steht derzeit noch aus.
- 7 Noch heute sind die Dienstbezeichnungen der höheren Beamten der österreichischen Bundespolizei den militärischen Rängen nachempfunden. Es gibt den Leutnant, den Brigadier, den General und alles dazwischen. Auch die Uniform der Polizei spiegelt diese militärische Tradition, auch wenn Elemente einer zivil-operettenhaften Gestaltung wie z.B. seitliche Streifen an der Uniformhose, das Erscheinungsbild auflockern.

wachsene Organisationskulturen wurden zusammengebracht, die parteipolitische Ausrichtung wurde gedreht, ein neues System top-down eingeführt und damit ging ein Zittern nicht nur durch die Polizei, sondern das ganze Land. Noch heute gilt die Zusammenlegung von Gendarmerie und Polizei als traumatisch prägendes Erlebnis in der historischen Selbstvergewisserung der Sicherheitsbehörden. Sie prägt die „große Erzählung“ der Institution.

Eine weitere, für ein Verständnis der spezifisch österreichischen Situation wichtige Entwicklung betrifft die Struktur der politischen Steuerung. In den letzten Jahren hat sich eine in der österreichischen Tradition verwurzelte Kultur der Kabinettpolitik wieder verstärkt herangebildet, die das System der Checks und Balances in der politisch-administrativen Arbeit aus dem Gleichgewicht gebracht hat. Das erste deutliche Beispiel für diese neue, demokratiepolitisch problematische Steuerungsform lieferte der bereits erwähnte Innenminister Strasser. Kennzeichnend für diesen Wandel war die Entmachtung der Fachbeamten in den jeweiligen Abteilungen, die in Österreich Sektionen genannt werden, zugunsten der politisierten Ministerkabinette, die jeglicher öffentlichen Kontrolle entbehren.<sup>8</sup> Eine Folge war eine Entmachtung bzw. Entwertung der Sachkompetenz, die sich in den Fachabteilungen der Ministerien über Jahrzehnte hin entwickelt hatte. Diese zentralistische Kultur der Steuerung wird jedoch konterkariert durch die Beharrlichkeit der Organisation. Zum einen haben in Österreich, stärker noch als beispielsweise in Deutschland, die Personalvertretungen und Gewerkschaften auch in der Polizei einen erheblichen Einfluss. Gegen das Vetorecht der Personalvertretung ist kein Kraut der Reform gewachsen. Zum anderen erweisen sich die eingespielten Routinen der Polizeiarbeit (die „Cop Culture“) als weitgehend reformresistent. Zwar wurde in Österreich, mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung, auch eine akademische Ausbildung der Polizei etabliert. An der Fachhochschule in Wiener Neustadt gibt es seit einigen Jahren einen eigenen Studiengang Strategisches Sicherheitsmanagement, in dem Angehörige der Polizei berufs begleitend Bachelor- und Master-Abschlüsse erwerben können. Doch wird es noch einige Zeit dauern, bis diese Mobilisierung der Ressource Intelligenz, wie es Wolf-Dieter Narr einmal formuliert hat, ihre Wirkung in der praktischen Polizeiarbeit entfaltet. Parallel zu dieser Maßnahme wurde ein Leitbildprozess implementiert, dessen Vorgaben die Arbeit der Beamten und der Behörde als ganzer prägen sollten. Auch die Grundausbildung der Polizei sollte modernisiert werden.<sup>9</sup>

Während im Hinblick auf Modernisierungsimpulse also eine gewisse Widerständigkeit zu beobachten ist, begünstigt gleichzeitig die zentralistische Struktur der Polizeiorganisation und der unmittelbare Einfluss der politischen Steuerungsebene auf das operative Vorgehen populistische Politisierung der polizeilichen Arbeit. Medial verstärkte Kampagnen im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung können in Österreich stärker auf die praktische Polizeiarbeit durchschlagen als etwa in Deutschland, wo die föderale Auto-

8 S. hierzu *Pernthaler* 1992 sowie die anderen Beiträge in *Funk et al.* 1992.

9 Unter dem Titel „Sicher mit Bildung“ wurde von der Sicherheitsakademie, der zentralen Ausbildungseinheit für die österreichische Polizei, ein Leitfadentext entwickelt, der die Prinzipien einer neuen Polizei programmatisch zusammenfasst.

nomie der Polizei gegen zentralistische Vorgaben ein nicht unerhebliches Widerstandspotential entfalten kann. Die Einrichtung einer sogenannten „SoKo Ost“, deren Aufgabe darin bestehen sollte, die nach der Öffnung der Grenzen zu den östlichen Nachbarländern vermeintlich gestiegene kriminelle Bedrohung durch reisende Straftäter zu bekämpfen, wurde auf ministerieller Ebene ausgeheckt und bundesländerübergreifend implementiert. Mit erheblichem Personaleinsatz und spektakulär inszenierten Schwerpunktaktionen wurden und werden hier Maßnahmen gesetzt, die dann seitens der politischen Führung als Erfolg und Beleg für eine effektive Kriminalitätsbekämpfung vermarktet werden.

Modernisierungsmaßnahmen im Bereich der Unternehmensführung und des Managements sowie der Behördenstruktur wurden in der österreichischen Polizei in den letzten Jahren ebenfalls verstärkt in Angriff genommen. Durch eine Änderung des Haushaltsrechts in Österreich, die Einführung einer sogenannten wirkungsorientierten Haushaltsführung im Jahr 2011, wurde auch die Polizei zu einer stärker an modernen Methoden des Controlling und der Zielorientierung ausgerichteten Arbeitsweise genötigt.<sup>10</sup> Auf der Ebene der alltäglichen Arbeit der Beamten im praktischen Polizeidienst kommen derartige Neuerungen als Zunahme der von ihnen erwarteten Dokumentationstätigkeiten an. Die Klage über den zunehmenden „Papierkram“ (der genau genommen papierlos über die elektronische Dienstdokumentation EDD zu bearbeiten ist), ist inzwischen in mehreren Qualifikationsarbeiten im Rahmen der Fachhochschulausbildung der polizeilichen Führungskräfte belegt worden. Ein Verständnis moderner Managementmethoden ist bei jenen, die ihnen ausgesetzt sind, allerdings selten zu erwarten. Zwei Aversionslinien werden hier besonders deutlich: auf der einen Seite gibt es die Abneigung in der hierarchischen Struktur gegenüber „denen da oben“, die mit immer neuen Anforderungen auftreten. Auf der anderen Seite nehmen latentes Misstrauen und Ablehnung der Beamenschaft gegenüber der politischen Führung im Ministerium mit zunehmender Entfernung von der Hauptstadt Wien zu. In den Bundesländern werden entsprechende Vorgaben zwar zur Kenntnis genommen, aber oft nur halbherzig und pro forma umgesetzt. Man könnte hier gleichsam von einer lokalen Cop Culture sprechen, die sich gegen den zentralistischen Impetus zur Wehr setzt.

Der Versuch, eine Institution wie die österreichische Polizei zu modernisieren, findet also in einem ganz spezifischen historisch-kulturellen Setting statt: eine tiefsetzende Tradition der Obrigkeitsstaatlichkeit, eine starke zentralistische Struktur der Verwaltung bei gleichzeitiger lokaler Autonomiebestrebung, eine enge korporatistische Verflechtung und parteipolitische Prägung der Staatsverwaltung sowie die eingelebten beruflichen Routinen und Selbstbilder der bisweilen noch stark mit militärisch autoritären Elementen durchsetzten Cop Culture prägen die Organisationskultur. In diesem Umfeld wird kontinuierlich eine Reihe von unterschiedlichsten Reformprojekten unterschiedlicher

10 Die Richtlinien dieser als großes Reformprojekt gestarteten Neuausrichtung sind in einem für alle Behörden und Ministerien verbindlichen Handbuch niedergelegt, das vom Bundesministerium der Finanzen erarbeitet wurde. Nach einer Vorlaufzeit von 2 Jahren ist ab dem Haushalt für das Jahr 2013 diese Wirkungsorientierung umzusetzen (s. hierzu Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013), zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 67/2010).

Größe gestartet, mit unterschiedlicher Tiefe und Reichweite und unterschiedlicher Nachhaltigkeit. Diese Reformen betreffen organisatorische, technisch-forensische oder rechtliche Aspekte der Polizeiarbeit auf verschiedenen Ebenen und sind untereinander mehr oder weniger akkordiert.

Exemplarisch am Beispiel eines solchen Projekts, das im Kontext der sonstigen polizeilichen Reformansätze eher untypisch ist, sollen im Folgenden zunächst einige Probleme dargestellt werden, die beim Versuch, etablierte Routinen und Strukturen zu verändern, auftauchen können. Abschließend werden einige Überlegungen hinsichtlich der Wirksamkeit und Wirkmechanismen dieser Reform formuliert. Das Projekt wurde vor einigen Jahren unter dem Akronym P.M.M.R. ins Leben gerufen: Polizei Macht Menschen Rechte – unter dieser Überschrift sollten Initiativen gestartet werden, die eine menschenrechtskonforme Polizeiarbeit sicherstellen. Das Projekt startete im Jahr 2008 und entwickelte in einer ersten Phase eine Reihe von Leitsätzen, die in Kooperation mit Vertretern der Zivilgesellschaft und externen Experten formuliert wurden. Dieses „Mission Statement“ diente als Grundlage für weiterführende Reformansätze.<sup>11</sup> Auslöser des Projekts waren Beschwerden über spektakuläre Menschenrechtsverletzungen durch österreichische Polizeibeamte, insbesondere im Umgang mit Asylbewerbern. Hier wiederum gab es einen besonders gravierenden und auch medial beleuchteten Fall, in den Beamte einer Sondereinheit der Wiener Polizei (WEGA) verwickelt waren.<sup>12</sup> Die straf- und disziplinarrechtliche Aufarbeitung dieser offensichtlich rechtswidrigen Vorgehensweise löste starke Proteste in der Öffentlichkeit aus. Vor diesem Hintergrund entstand das Projekt P.M.M.R. Die Verankerung in der Organisation erwies sich als schwierig, insbesondere da das Thema Menschenrechte aus polizeilicher Sicht eher ein Anathema war. Menschenrechte spielten in der Sicht vieler Polizeibeamter immer dann eine Rolle, wenn ihr Einschreiten kritisiert wurde. Zwar kann in einer hierarchisch geordneten Organisation wie der Polizei die Teilnahme an entsprechenden Reformprojekten angeordnet werden, sodass hochrangige Vertreter aus verschiedenen Behördenabteilungen zu einer entsprechenden Arbeitsgruppe wie P.M.M.R. abgeordnet werden. Aber damit ist noch keineswegs garantiert, dass entsprechende Reformimpulse auch umgesetzt werden und Wirkung entfalten, besonders dann nicht, wenn die Reformen auf Soft Skills, Haltung und Motivation der Beteiligten zielen. Der Weg vom Mission Statement zur operativen alltäglichen Praxis führt über eine Reihe von Zwischenstufen, die im Rahmen eines solchen Reformprojekts nur mühsam erklommen werden können. Dementsprechend entwickelten sich in der Projektgruppe starke Zweifel, ob die Einbeziehung zi-

11 Der Autor war in diesem Projekt seit 2010 involviert, zunächst als externer Experte, dann eine Zeit lang als externer Leiter des Projekts und heute als externer Berater eines Teilprojekts, das sich mit der Verbesserung der Kommunikation zwischen Polizei und Zivilgesellschaft, mit besonderem Schwerpunkt auf ethnische Minderheiten beschäftigt.

12 Die als „Fall Bakary“ in die Geschichte eingegangene Episode erregte langanhaltenden öffentlichen Protest. Beamte der WEGA verbrachten den aus Gambia stammenden Bakary nach einem gescheiterten Abschiebeversuch in eine abgelegene Lagerhalle, wo sie ihn schwer misshandelten. Es dauerte mehrere Jahre, bis die betreffenden vier Beamten letztendlich aus dem Polizeidienst entfernt wurden.

vilgesellschaftlicher Akteure in einen Reformprozess, der unter dem Titel Menschenrechte vonseiten des Innenministeriums als Beleg für eine Neuorientierung der Polizei entsprechend vermarktet wurde, mehr als nur eine Werbekampagne für eine nach wie vor problematische Praxis darstellte.<sup>13</sup>

Gleichzeitig gelang es jedoch, aufgrund der institutionellen und personellen Verankerung des Projekts an der Behördenspitze ein gewisses Momentum für Reformimpulse zu erhalten. Unterstützung vonseiten der Polizeibeamten erhielt die Idee einer menschenrechtskonformen Polizeiarbeit durch das immer wieder ins Feld geführte Argument, dass es dabei auch um die Menschenrechte der Beamten ginge. Auch die Polizeibeamten hätten ein Recht auf Anerkennung ihrer Leistung, auf adäquate Ausbildung und Ausrüstung, auf Unterstützung und Hilfestellung bei schwierigen und problematischen Einsätzen, auf rechtskonforme Gestaltung ihres Arbeitsalltags und Berücksichtigung ihrer berechtigten Anliegen durch Vorgesetzte. Es gelang im Rahmen des Projekts gesonderte Module zum Thema Menschenrechte in die berufs begleitende Fortbildung einzubauen, die alle Polizeibeamten durchlaufen. Ferner wurde ein Mentoringprojekt gestartet, in dessen Rahmen Berufsanfängern nach der Ausbildung erfahrene Beamte zur Seite gestellt werden, die den Transfer von Ausbildungsinhalten in den polizeilichen Arbeitsalltag unterstützen sollen.

Eine Reihe solcher Teilprojekte wurde im Laufe der Jahre mit wenig Ressourcen, aber kontinuierlicher Unterstützung der Leitungsebene implementiert. Dieser Prozess mändert vor sich hin, verschiedene Gremien wurden etabliert, die in begleitender und unterstützender Funktion die Reform vorantreiben sollen. Eines der Teilprojekte konzentriert sich auf Maßnahmen der Evaluation. Dabei zeigt sich, dass die Wirkung von menschenrechtskonformem Polizeihandeln nur schwer zu bewerten, geschweige denn zu messen ist. Indikatoren wie die Abnahme einschlägiger Beschwerden können hier nicht einfach als Hinweis auf eine Verbesserung interpretiert werden. Wie sich in anderen Reformprojekten mit menschenrechtsrelevanten Themen zeigte, kann die Implementation entsprechender Plattformen und Kommunikationskanäle zur Bearbeitung entsprechender Probleme zunächst sogar zu einer Zunahme der registrierten Vorfälle führen.<sup>14</sup>

Darüberhinaus können Vorfälle im Bereich der Menschenrechte durchaus auch eine paradoxe Wirkung entfalten. Werden spektakuläre Ereignisse, die als Menschenrechtsverletzungen interpretiert werden können, öffentlich bekannt und medial verbreitet, so steht eine Polizeiorganisation, die sich selbst in ihren Verlautbarungen als größte Menschenrechtsorganisation des Landes deklariert,<sup>15</sup> unter einem erheblichen Begründungsdruck. Je stärker das Thema Menschenrechte im offiziellen Selbstdarstellungsdiskurs der

13 Zwar gab es entsprechende Entschließungsanträge des Nationalrats (Parlament), wobei die Umsetzung einzelner Teilprojekte als Auftrag an die zuständigen Behörden formuliert wurde. Damit erhielt das Projekt einen gewissen Rückhalt, aber eine Verankerung in der praktischen Polizeiarbeit war damit noch nicht erreicht.

14 Kreissl u.a. 2008.

15 So die Formel, die der derzeitige Generaldirektor für Öffentliche Sicherheit und damit oberster Vorgesetzter der österreichischen Polizei immer wieder in öffentlichen Verlautbarungen und bei Vorträgen auch im Ausland verwendet.

Organisation verankert wird, desto schwieriger wird es, Menschenrechtsverletzungen als bedauerlichen Betriebsunfall oder mit dem obligatorischen Hinweis auf „Schwarze Schafe“ abzutun. Diese allmähliche Verschiebung im offiziellen polizeilichen Diskurs entfaltet eine Art osmotische Wirkung. Sie verändert das relative Gewicht von Standardargumentationsfiguren, die bei der Diskussion bzw. defensiven Reaktion auf Menschenrechtsverletzungen durch Polizeibeamte üblicherweise ins Feld geführt werden können.

Wenn es darüber hinaus gelingt, die Thematik Polizei und Menschenrechte an Organisationsentwicklungsfragen anzudocken, entsteht ein Transmissionsriemen, mit dessen Hilfe eine menschenrechtskonforme Polizeiarbeit in der Organisation verankert werden kann. Voraussetzung dafür ist eine nachhaltige Unterstützung für diese Thematik an der Spitze der Behörde. Die ist derzeit in Österreich gegeben. Die große Herausforderung besteht darin, das Thema Menschenrechte ein Stück weit umzudefinieren, d.h. es aus dem normativen Bezugsrahmen zu befreien und als praktisches Problem zu fassen. Wie bereits erwähnt war ein strategisch wichtiger Schritt in diesem Prozess die Wende hin zur Arbeitssituation der Polizeibeamten: Das Projekt P.M.M.R. konzentriert sich nicht nur auf die menschenrechtskonforme Tätigkeit der Polizei, sondern fragt auch nach der Sicherung der Menschenrechte der Beamten. Ein weiterer wichtiger Schritt ist die sozusagen heuristische Operationalisierung des Menschenrechtsthemas auf der Ebene von Organisationsentwicklungsmaßnahmen. Begreift man menschenrechtswidrige Formen des polizeilichen Eingreifens als eine Form misslungener Problemlösung, dann stellt sich die Frage, welche Ressourcen, Handlungsoptionen oder Strukturen den handelnden Akteuren *nicht* zur Verfügung standen, um ihre Aufgabe oder das aktuelle Problem menschenrechtskonform zu bearbeiten.<sup>16</sup> Dieser Übergang von einem Person Blame zu einem System Blame in der Zurechnung hat mehrere Konsequenzen. Zum einen wird der bei polizeilichem Fehlverhalten üblicherweise angelegte juristisch-normative bzw. disziplinarrechtliche Maßstab ergänzt um eine organisationssoziologische Perspektive. Zum anderen wird, damit zusammenhängend, der Blick auf die Arbeitsbedingungen der Polizeibeamten gelenkt. Menschenrechtswidrige Formen des Einsatzes erscheinen dann nicht mehr nur als „Versagen“ oder „Fehlverhalten“ eines einzelnen (oder mehrerer) Beamten, sondern zugleich auch als Folge ungenügender Ausbildung, mangelnder Vorbereitung, fehlender technischer und personeller Ressourcen. Dabei wird mit der Grundannahme gearbeitet, dass Polizeibeamte nicht per se zu problematischen Übergriffen neigen, sondern dass es Ihnen aufgrund von – externen, veränderbaren, reformierbaren – Randbedingungen nicht gelingt, ihre manchmal schwierigen Aufgaben menschenrechtskonform zu erledigen. Dieser erweiterte Blick, der auf Organisationsversagen abstellt, kann eine disziplinarrechtliche und strafrechtliche Bearbeitung einschlägiger Vorfälle nicht ersetzen. Er eröffnet aber Optionen für eine Reform der Polizeiorganisation unter dem Blickwinkel einer menschenrechtskonformen Polizeiarbeit.

16 Die Logik hinter dieser Vorgehensweise lässt sich aus der Tradition einer Reihe bekannter sozialpsychologischer Experimente ableiten, vom klassischen Milgram Experiment (*Milgram* 1997) bis hin zum Stanford Prison Experiment (*Zimbardo* 2005).

Natürlich ist dabei in Rechnung zu stellen, dass eine Veränderung eingelebter Routinen, die sich über Jahrzehnte hinweg als Problemlösung bewährt haben, weder in kurzer Zeit noch durch Anordnung in der Hierarchie erreicht werden kann. Aus der Erfahrung mit dem Projekt P.M.M.R. zeigt sich, dass mit hohem Einsatz an Überzeugungsarbeit vor Ort, durch kontinuierliche Rückmeldung an die Mitarbeiterschaft und auf freiwilliger Basis der Beteiligung an solchen Reformexperimenten Änderungen möglich sind. Gelingt es, den involvierten Beamten den möglichen Gewinn einer solchen Reform auch i.S. des individuellen Nutzens zu vermitteln, so steigen die Erfolgchancen für die nachhaltige Verankerung der Idee einer menschenrechtskonformen Polizeiarbeit in der Cop Culture.

Ein derartiger Aufwand ist in der Fläche natürlich nicht umzusetzen. Sinnvoll erscheinen hier Pilotprojekte an ausgewählten Standorten bzw. in ausgewählten geeigneten Organisationseinheiten. Gemäß der bekannten Formel „Nichts ist erfolgreicher als der Erfolg“ können solche Pilotprojekte, wenn sie denn erfolgreich sind und auf ausreichend institutionellen Rückhalt zählen können, zu einer allmählichen Veränderung führen und die gehorcht bestenfalls einer Art Kant'schen Verständnis von Aufklärung als Befreiung aus organisationsverschuldeter Unmündigkeit. Die Bedingungen hierfür sind in Österreich derzeit günstig. Es herrscht ein hoher Bedarf an nachholender Reform, der zugleich ein gewisses Momentum der Veränderungsbereitschaft erzeugt. Gleichzeitig eröffnet die traditionell hierarchische Struktur Freiräume für lokale Experimente, die dann wiederum aufgrund der kleinteiligen Beschaffenheit relativ schnell zu Ergebnissen führen können, um aus Pilotprojekten herauswachsend Wirkung in der Fläche zu entfalten.

Gelingt es, diesen Impetus gegen populistische Rückschläge zu sichern und die Reformprojekte nachhaltig zu verankern, so könnte die Polizei in Österreich, zumindest im Hinblick auf die Orientierung an menschenrechtlichen Prinzipien, zu einem Modellfall werden, von dem andere Länder lernen können.

## Literatur

*Downes* (1993) *Contrasts in Tolerance: Penal Policy in The Netherlands and England and Wales*

*Fogelson* (1977) *Big City Police*

*Funk u.a.* (Hrsg.) (1992) *Staatsrecht und Staatswissenschaften in Zeiten des Wandels*

*Kreissl u.a.* (2008) *Rechtsschutz und Pflegekultur – Effekte des Heimaufenthaltsgesetzes*, (Bd. 137 der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Justiz)

*Milgram* (1997) *Das Milgram-Experiment. Zur Gehorsamsbereitschaft gegenüber Autorität*, 14. Aufl.

*Müller* (2012) *Public Security in the Negotiated State: Policing in Latin America and Beyond*

*Nelken* (2010) Comparative Criminal Justice

*Oberhammer* (1937) Die Wiener Polizei. 200 Jahre Sicherheit in Österreich. 2 Bde.

*Pernthaler* (1992) Das Problem der Öffentlichkeit der öffentlichen Verwaltung, in: Funk u.a., 544-553

*Pichler* (1984) Polizeihofrat P. Ein treuer Diener eines ungetreuen Staates

*Steinwender* (1992) Von der Stadtguardia zur Sicherheitswache. 2 Bde.

*Zimbardo* (2005) Das Stanford Gefängnis Experiment. Eine Simulationsstudie über die Sozialpsychologie der Haft, 3. Aufl.

Kontakt:

*Reinhard Kreissl*

*wissenschaftlicher Leiter des Instituts für Rechts- und Kriminalsoziologie in Wien*

*Geschäftsführer der IRKS Research GmbH Wien*

*Museumstr. 5/12*

*A-1070 Wien*

*reinhard.kreissl@univie.ac.at*