

Kapitel 3 – Geschichte und Struktur der österreichischen Polizei

Simone Jungwirth

Bereits zu Beginn des 16. Jahrhunderts kam erstmals das Wort „Polizey“ (auch: Policy) auf, vom griechischen Wort für Staat, *politeia*, abgeleitet. Der Begriff geht auf die Zeit zurück, wo sich das Rechtsleben des Mittelalters hin zum Absolutismus entwickelte. Absolutismus ist „(...) ein politisches System, dessen zentrales Merkmal ‚personal rule‘ heißt, wo der Monarch/Präsident einen schier unbegrenzten Entscheidungsspielraum beansprucht“ (Wimmer 2009, S. 241). All „jene Maßnahmen, die auf ein gut geregeltes staatliches Gemeinwesen abzielten, wie auch dieses Gemeinwesen selbst wurden als (gute) ‚Policy‘ bezeichnet“ (ARGE Österreichische Rechtsgeschichte 2014, S. 38). „Polizey“ wurde also sowohl als Tätigkeit für gemeinschaftliches Wohl verstanden als auch als Institution, also „öffentliche Anstalt“ (Wimmer 2009, S. 254), die diese Tätigkeit auszuführen hat. Der Begriff selbst meinte zu dieser Zeit die gesamte Verwaltung, war umfassender als unser heutiges Verständnis, welches sich aber – so wie der Begriff „Polizei“ selbst – darauf zurückführen lässt.

Für Österreich¹ erließ Kaiser Ferdinand I. 1527 eine „New Polizey und Ordnung der Handwerker und Dienstleute“ (Plack 2008, S. 15). Darin waren die genannten Personen dazu aufgefordert, strafbare Handlungen aufzuzeigen und der Polizei ihre Mithilfe bei Aufklärung und Kontrolle anzubieten. Eine Vielzahl an „Polizeygesetzen“ und umfassenderen „Polizeyordnungen“ wurden erlassen und eine Hofkommission eingerichtet, welche die Polizeiordnungen handhaben und überwachen sollten (Bögl und Seyrl 1993, S. 14).

In der Entwicklungsperiode vom Mittelalter zum Absolutismus wurden immer mehr, bis dahin unregelte Bereiche menschlichen (Zusammen-)Lebens durch Gesetze, als Mittel der bewussten Normsetzung einer dazu autorisierten Quelle, bewusst verändert oder festgeschrieben.

1 Ist in der Folge von „Österreich“ die Rede, dann ist ungeachtet seiner früheren Grenzen und Benennungen das Gebiet gemeint, welches wir heute als Staat Österreich verstehen.

„Mit den Policey=Ordnungen (sic!) erreicht die Geschichte der Gesetzgebung eine neue Dimension, und zwar als Form der Staatlichkeit... An die Stelle unzähliger, fragmentierter Rechtsstrukturen, an die Stelle des typisch spätmittelalterlichen Rechtspartikularismus, (...) trat eine übersichtliche, berechenbare und lenkbare Welt, die möglichst aus einem Zentralpunkt regiert werden soll“ (Stolleis 1988, S. 402 f. zit. nach Wimmer 2009, S. 254).

Ein solcher Zentralpunkt war in Österreich über viele Jahrhunderte hinweg der Kaiser. Dieser führte neben gesetzlichen Materien für die wachsende Polizei auch ihre damalige Struktur ein. Tag- und Nachtwache beziehungsweise die Stadtwache wurde gegründet, welche später die Sicherheitswache werden sollte. Neben diese Stadtguardia wurde auch eine Rumorwache gestellt. Vermehrte Reibereien zwischen den beiden führte letztendlich zu deren Auflösung und zur Errichtung einer einheitlichen, militärisch organisierten Polizeiwache.

„Mit dem Entstehen des Absolutismus kann man bereits von Polizeiorganisationen sprechen, deren direkte Linien in das 20. Jahrhundert führen“ (Girtler 1980, S. 32). Es entstehen Staaten, die von einer zentralistisch ausgerichteten Spitze mit einem „allmächtigen“ Herrscher an oberster Stelle repräsentiert werden. Es ist deren Ziel, auf jede Gesellschaftsebene und in jedem gesellschaftlichen Bereich gleichen staatlichen Einfluss zu nehmen – und zwar im Sinne des Wohlfahrtgedankens. In Österreich erfolgt die Umbildung der bisherigen Gesellschaftsorganisation als monarchische Union zum Staat vornehmlich unter Kaiserin Maria Theresia und ihrem Sohn Joseph II. Die Polizei erhält 1776, als Grundlage für ihr Dasein und Wirken, eine Polizeiverfassung. Die Polizei wird eine Institution des Staates. Als „Variante“ des absolutistischen Staates bildet sich der Polizeistaat heraus, welcher in Österreich eng mit dem Namen Klemens Fürst Metternich, seiner Unterdrückungspolitik und einem ausgeklügelten Spitzelwesen verbunden ist. Einen solchen Staat macht es aus, dass mit einer unparteiischen Behandlung durch Polizei und Justiz nicht gerechnet werden darf (Girtler 1980, S. 32).

Die Polizei war weit davon entfernt „für“ die Menschen des Landes da zu sein. Sie repräsentierte (noch) eine gewisse Allmacht, die dem „modernen Polizeibegriff“ wie wir ihn heute kennen, entgegenstand. Obwohl sich auch schon zu dieser Zeit ein modernes Sicherheitsverständnis gedanklich zu manifestieren begann. Joseph von Sonnenfels, Schriftsteller und Professor der Policeywissenschaft und Cameralwissenschaften an der Universität

Wien, zu Zeiten und an der Seite Maria Theresias an den großen Verwaltungsreformen in unserem Land beteiligt, verwendet zum Beispiel in seinem 1771 veröffentlichten Werk „Grundsätze der Polizey“ zwar noch einen „weit gefassten Policey-Begriff“, „(kommt) im Grundkonzept (aber) schon zum modernen Sicherheitsverständnis, ‚Sicherheit des Staates, Sicherheit der Handlungen, der Personen, der Ehre, der Güter, usw. und definiert diese jeweilige ‚Sicherheit‘ zum Gegenstand der ‚Polizey=Wissenschaft‘“ (Wimmer 2009, S. 253).

In Folge der beinahe ganz Europa erfassenden Revolutionswellen in Ablehnung des Absolutismus (in Österreich die Revolutionen 1848) wurde flächendeckend der bis dahin „unbeschränkten Polizeigewalt ‚widersprochen“ (Edelbacher 2008, S. 136). Es „bedurfte“ (...) in Wien der Regimekrise von 1848, um zu begreifen, dass die Zeiten patrimonialer Herrschaft (...) vorbei waren und man stattdessen eine moderne Polizei zu schaffen hatte (...)“ (Wimmer 2009, S. 313 f.). Die führenden Polizeieinrichtungen gab es in dieser Zeit in Europa in Großbritannien und Frankreich. Der Mann, der Wien eine moderne Polizei gab, war Anton Ritter von Le Monnier, 1870 bis 1873 Polizeidirektor in Wien. Le Monnier war ein Reformers großen Ausmaßes. Es gelang ihm eine Art Bündnis mit dem Liberalismus herzustellen und die Polizei mit der neuen Zeit zu versöhnen (Oberhummer 1938, S. 278). So war er vor allem darum bemüht, den Hass, der gegen die Polizei aus der Zeit des Absolutismus bestand, abzubauen und das Vertrauen der Bevölkerung für die von ihm geleitete Behörde zu gewinnen. „Ungewöhnliche Geisteskraft, momentane Auffassungsgabe, Freisinnigkeit gepaart mit innigem Pflichtgefühl, Anständigkeit im Privatleben und urbane Zuvorkommenheit, ja selbst ein höherer Grad der Eleganz im ämterlichen Verkehre“ (ebd., S. 273) waren Le Monniers Erfordernisse an „seine“ Polizisten. Dazu trug die Auflösung der Militär-Polizeiwache, noch mehr aber die Verabschiedung der Konfidenten (Polizeispitzel) bei. Zudem schaffte er es, durch internationale Kontakte, erfahrene Polizisten aus den führenden Staaten nach Wien einzuladen und brachte auch alle, damals als modern bekannten Einrichtungen nach Österreich. Die Polizeidirektion, als wichtigste Polizeibehörde in Wien, sowie die Sicherheitswache, als Gegenkonzept zur absolutistischen wohlfahrtsstaatlichen Polizei, werden eingerichtet. In den ländlichen Gebieten wird die Gendarmerie gegründet, in der Stadt verfestigten sich Begriff und Aufbau der Polizei, mit dem Abwehren von Gefahren als ihrem Hauptanliegen. Damit war also eine Absage an den umfassenden Zuständigkeitsbereich, den sie im Mittelalter und der

frühen Neuzeit genoss, und eine Einschränkung der vormalig umfassenden und schrankenlosen Eingriffsgewalt der Polizei auf diese Aufgabe gemeint.

Die Bildung moderner Polizeien und die Tendenz zur „Verpolizeilichung des Gewaltmonopols“ gingen Hand in Hand. Mit der Verengung des Polizeibegriffs auf die Anliegen der „Inneren Sicherheit“ ging das Bestreben einher, die Polizei zu institutionalisieren und sie „als spezifische Staatseinrichtung, welche allein befugt sei, als legitime und universelle Zwangsgewalt aufzutreten“ (Wimmer 2009, S. 257), einzurichten.

Voraussetzungen für die Herausbildung eines staatlichen Gewaltmonopols in dessen Rahmen die Polizei zu handeln legitimiert ist, sind in der gesellschaftlichen Struktur zu finden. Mit dem Herausbilden neuer gesellschaftlicher Ordnungen, bedingt durch das Entstehen der modernen Staaten, entstand auch der Bedarf nach neuen Ordnungsmächten. Den Besonderheiten und Anforderungen dieser „neuen“ Gesellschaft konnte das Militär – die bisherige Ordnungsmacht – nicht mehr dienen. Es musste auf Krisen im Inneren (beispielsweise Revolutionen) anders reagiert werden können als gegen Angriffe von außen. Es gab Bedarf an einer Institution für eine innere Ordnung und auch schon Einrichtungen, die diesem gerecht werden konnten: die Polizei (respektive Gendarmerie) schien geeignet zu sein.

Diese Polizei sollte es auch ermöglichen, die staatliche Zentralisierung, wie sie vom Absolutismus verfolgt wurde, zu „perfektionieren“. Die zentralisierenden Bemühungen im Staat nahmen ihren Anfang an der Staatsspitze und sollten von dort sukzessive, über die anderen Ebenen des Staates, nach unten tröpfeln. Und gerade „mit der Institutionalisierung moderner uniformierter Polizeien schließt der Staat „(diesen) institutionellen Differenzierungsprozess ab, (...) indem er sich als staatliche Form von ‚local government‘ ein solides Fundament baut“ (Wimmer 2009, S. 320). Die unterste, lokale Ebene war von diesen Bemühungen am schwierigsten zu durchdringen. Urbanisierung, die neue Konzentration der Gesellschaft und des staatlichen Lebens in Städten, einhergehend mit neuen Problemen und strukturellen Herausforderungen in diesen Räumen, ließ zugleich aber auch hier eine Lösung immer deutlicher werden: die moderne Polizei.

Bei der Herausbildung der modernen Polizei spielte Professionalisierung eine wichtige Rolle: die Polizeiarbeit wurde zum professionalisierten Beruf nach heutigem Verständnis, indem gezielt angeworbene Personen, gezielt Fähigkeiten und Wissen in einer gezielt darauf ausgerichteten Ausbildung erlernen sollten. Des Weiteren Bürokratisierung, welche die gesamte Gesellschaft in Gestalt bürokratischer Organisationen durchdringt mit dem

Ziel der „Steigerung der Wissensbasis formaler Organisationen sowie – im staatlichen Bereich – um die Verwaltung dieses Wissens (...)“ (Wimmer 2009, S. 337).

Nach dem ersten Weltkrieg und nach dem Fall der Monarchie war die Polizei in Österreich zunächst noch ein monarchisches Symbol geblieben. Die erste Republik übernahm die polizeilichen Einrichtungen der Monarchie beinahe unverändert. Sie stellte „die einzige Ordnungsmacht dar (...), die wesentlich zu einem reibungslosen Übergang von der alten zur neuen Staatsautorität beitrug“ (Wetz 1971, S. 57 zit. nach Girtler 1980, S. 33). In der Zwischenkriegszeit und der Zeit der nationalsozialistischen Herrschaft in Österreich wurde die Polizei zu einem Spielball der rasch veränderlichen politischen Verhältnisse. Die polizeilichen Reihen wurden sukzessive und regelmäßig von den (immer neuen) politischen Feinden gesäubert und die Polizei dem geltenden politischen Ideal gefügig gemacht. Letztlich war das das Ideal der NS-Herrschaft. Charakteristisch für diese Zeit war, dass die Polizei nicht mehr als geschlossener Verwaltungsapparat erschien. Während in der NS-Zeit Schutzpolizei und Gendarmerie als Ordnungspolizeien eher wie „Kämpfer an der Front“ erschienen, war es die Geheime Staatspolizei (Gestapo), die als „Sicherheitspolizei“ unter anderem auch für die interne Kontrolle und Einhaltung der NSDAP-Ideologie zuständig war. Zudem wurde das Wesen der Polizei gänzlich verändert, indem man sie aus der Verwaltung ausgliederte und der Schutzstaffel SS unterordnete (Bögl und Seyrl 1993, S. 203 ff.). Wie umfassend und tief die Veränderungen in den Apparat drangen und ihn (nachhaltig) veränderten, bleibt Gegenstand von Kontroversen. Es gilt als gesichert, dass die Säuberungsaktionen in den eigenen Reihen etliche Opfer hervorbrachten, die verbleibenden Funktionäre aber trotz allem nicht ein einheitlicher Apparat von NS-Anhängern waren, sondern sich auch unter diesen der eine oder andere Widerstand hielt.

1945, nach der Gesamtkapitulation des Deutschen Reiches und dem erneuten Ausrufen der selbständigen Republik Österreich, war die Not der österreichischen Bevölkerung groß. Die Errichtung einer eigenständigen österreichischen Polizeistruktur sowie die Wiederherstellung der äußeren Organisation (z.B. Aufbau und Wiedererlangung von vor dem Krieg polizeilich genutzten Gebäuden) wurde immer dringender. Besondere Verdienste in Wien erlangte dabei der bekannteste Polizeipräsident der Nachkriegszeit, Josef Holaubek. Er wollte die Polizei vor neuer „Verpolitisierung“ bewahren und eine gute Beziehung zur Bevölkerung wiederaufbauen. Dies spiegelt der Gedanke des Slogans „Freund und Helfer“ wider, der bis zum

Ende des letzten Jahrtausends Leitgedanke und -bild der (Wiener) Polizei war. Erschwert wurden die Bestrebungen der „neuen Polizei“ jedoch von der Tatsache, dass in der Zeit von 1945 bis 1955 alle politischen Entscheidungen im Land von der Zustimmung des Alliierten Rates abhingen. Dieser wurde im Juli 1945 von den Alliierten Großmächten Großbritannien, Frankreich, UdSSR und USA in Österreich eingerichtet und das Land damit militärisch besetzt. Mit dem Staatsvertrag von Wien endete diese Besetzung im Jahr 1955. Gerade die sowjetische Besetzungsmacht hielt am längsten und striktesten an dieser militärischen Kontrolle Österreichs fest und behinderte die Handhabe und das Handeln der Polizei/Gendarmerie, vor allem in ihrer Zone (AG Österreichische Rechtsgeschichte 2014, S. 311, Bögl und Seyrl 1993, S. 216, S. 252 ff.).

Eine der letzten großen Veränderung in jüngster polizeilicher Geschichte war die Zusammenlegung der beiden Wachkörper Gendarmerie und Polizei zu einem einheitlichen. Es konnte nun endgültig der „Prozess der Entmilitarisierung der Polizei“ (Wimmer 2009, S. 336) als abgeschlossen betrachtet werden. War es doch, wie erläutert, das ursprüngliche Bestreben mit der Errichtung der modernen Polizei eine vom Militär differente Einrichtung zu konzipieren. Inwiefern aufgrund der Vereinigung der Wachkörper aber tatsächlich von Entmilitarisierung gesprochen werden kann, ist zu hinterfragen. Denn die Gendarmerie – ursprünglich aus dem Militär erwachsen – und ihre Charakteristika sind als eigentliche Grundlage für die neue, vereinheitlichte Polizei zu sehen (Edelbacher 2008, S. 195). Eindeutig zeigt sich dies in der markanten polizeilichen Hierarchie und einer stark zentralistisch orientierten Struktur der „modernen österreichischen Polizei“.

Geschichte der Kriminalistik in Österreich – „Die Wiener Schule“ – Ein Exkurs²

Die „Wiener Schule der Kriminalistik“ oder auch die „Österreichische Schule der Kriminalistik“ ist vor allem durch Persönlichkeiten der praktischen Kriminalistik und der forensischen Wissenschaften, besonders im Bereich der Gerichtsmedizin, geprägt worden. Darunter seien unter anderen Josef Appel, Wiens erfolgreichster Kriminalist in der zweiten Hälfte des 19. Jahr-

2 Mit Dank an Maximilian Edelbacher für die inhaltliche Aufbereitung.

hundreds und Moritz Stukart, Vorstand des neu eingerichteten Sicherheitsbüros genannt.

Da man in Wien die Ordnung in der Öffentlichkeit nicht aufrechterhalten konnte und insbesondere mit der Kriminalitätsentwicklung nicht fertig wurde, hat man 1850 „die Evidenzhaltung der entlassenen Strafhäftlinge, ihrer Verbindungen und Aufenthaltsorte, der Abgeschobenen und Abgeschafften, der Hehler und der Hehlerei verdächtigen Gewerbsleute und die Verbreitung der von den Gerichten erlassenen Steckbriefe“ (Lichem 1935, S. 70, S. 320) angeordnet. Ein erster Schritt in Richtung (moderner) kriminalistischer Tätigkeit.

Sehr wesentlich für die weitere Entwicklung des Kriminaldienstes war das Polizeiagenten-Institut aus dem Jahr 1872. Die 1852 reorganisierte Zivil-Polizeiwache hatte ursprünglich den kriminalpolizeilichen Geheimdienst zu besorgen. Erst 1872 wurde eine Klärung herbeigeführt. Das Polizeiagenten-Institut war nicht die erste kriminalpolizeiliche Ausforschungsgruppe, aber die erste, die ganz auf diese Art des Dienstes eingestellt war. Die Reform des Kriminaldienstes fällt auch mit der organisatorischen Einrichtung des Büros für öffentliche Sicherheit zusammen. Aus dem sogenannten Evidenzbüro wurde 1858 das „Büro für öffentliche Sicherheit“ (später: Sicherheitsbüro) geschaffen, das eine Zentralstelle über den örtlichen Sicherheitsdienststellen sein sollte. Die Gründung dieser Zentralstelle brachte aber noch lange nicht die Akzeptanz der lokalen Sicherheitsdienststellen. Es dauerte eine gewisse Zeit und brauchte immer wieder Ordnungsrufe, damit (spektakuläre) Kriminalfälle auch wirklich an die Zentralstelle gemeldet wurden.

Die Wissenschaft wurde in immer größerem Ausmaß Partner bei der Arbeit der Polizei: Fotografie, Anthropometrische Verfahren, Daktyloskopie, Ballistik und die Wissenschaften der Anatomie, Chemie und Medizin – hier soll vor allem auf die DNA-Analyse als modernstes und aussagekräftigstes naturwissenschaftliches Verfahren zu Untersuchung forensisch bedeutender biologischer Spuren genannt werden. Das DNA-Profil, also die gesamte und individuelle Erbinformation jedes Menschen (zu finden u.a. im Blut, Speichel, Gewebe und Knochen) ist einmalig – lieferten die Grundlage der „Wiener Schule der Kriminalistik“.

1840 konnte die in Frankreich soeben erfundene Fotografie erstmals zum bildlichen Festhalten verdächtiger Personen genutzt werden, nachdem das ausschließliche Festhalten dieser nach Namen (welche Verbrecher oftmals wechselten oder fälschten) nicht mehr sinnvoll war.

Basierend auf den Häftlingsfotografien führte Alphonse Bertillon 1879 eine neue Methode der Personsbeschreibung, basierend auf dem Vergleich dieser Fotografien ein. Bertillon entwickelte anhand der Abnahme verschiedenster Körpermaße der Delinquenten (Länge der Ohren und der Nase, Messung der Körpergröße und des Kopfumfangs usw.) eine Körperbeschreibungsmethode, die als genialste Erfindung auf dem Gebiet des Polizeiwesens im 19. Jahrhundert galt.

Die entscheidendste Weiterentwicklung in der Verbrechensbekämpfung fand durch die Einführung der Daktyloskopie (nach dem Griechischen wörtlich für „Fingerschau“) statt. Jeder Mensch besitzt auf seinen Fingerkuppen eine einmalige Zeichnung der sogenannten Papillarlinien, welche die eindeutige Identifizierung von Verbrechern und Opfern möglich macht. Nach ersten Zeugnissen und Verwendungen zu Identifizierungszwecken in China im 7. Jahrhundert n.Chr., im 17. Jahrhundert in Europa und erster polizeilicher Verwendung im ausklingenden 19. Jahrhundert wurden diese Erkenntnisse zur folgenden Jahrhundertwende auch in Wien für den polizeilichen Erkennungsdienst nutzbar gemacht.

Nach einigen europäischen Vorläufern (als Beispiel sei der Londoner „Kriminalist“ Henry Goddard genannt, der 1835 aufgrund der Entdeckung einer „Ausformung“ bei einer Pistolenkugel in einem Mordfall die dazugehörige Gussform finden und somit den Mörder überführen konnte) wurden die Vereinigten Staaten Mitte des 20. Jahrhunderts zum Geburtsland und Vorreiter in Sachen forensischer Ballistik, unter anderem mit der Entwicklung eines Vergleichsmikroskops als wichtigstes Instrument ballistischer Untersuchungen.

Des Weiteren fußte die Wiener Schule der Kriminalistik auf den Erkenntnissen des Strafrechtsgelehrten Hans Gross aus Graz, der mit seinem „Handbuch für den Untersuchungsrichter, Gendarmen und Polizisten“ die Entwicklung der Kriminalpolizei in Wien maßgeblich beeinflusste. Gross gilt heute uneingeschränkt als der Gründungsvater der Kriminalistik im deutschsprachigen Raum. Hans Gross, österreichischer Strafrechtslehrer, am 26. 12. 1847 in Graz geboren und 1915 ebenda gestorben, ist der Begründer der wissenschaftlichen Kriminalistik und einer der ersten Förderer der Kriminalpsychologie. Sein fundamentales Werk ist das 1893 in zwei Bänden erschienene und 1954 wiederveröffentlichte oben genannte Handbuch. Die nachhaltige Bedeutung der Werke zeigt sich auch im Nachdruck der „Encyclopädie der Kriminalistik und Criminalpsychologie“ (proLibris 2015) nach Ausgabe von 1901. Hans Gross fasste in diesem Standardwerk die wesentlichen Grundlagen moderner Polizeiarbeit zusammen. Der

Tatortkoffer, den er einführte, ist ein Kernelement jeder kriminalpolizeilichen Arbeit. Man kann die historischen Vorbilder im Hans Gross Museum an der Grazer Universität oder im Wiener Kriminalmuseum bestaunen. Ebenso sind die Kernelemente polizeilicher Befragung und Einvernahme durch Hans Gross zusammengefasst worden und werden heute noch an jeder polizeilichen Akademie weltweit gelehrt. Der Fragenkatalog der berühmten „Goldenen W-Fragen“ stammt von ihm. Hans Gross musste sich seine Anerkennung schwer erkämpfen. Zunächst unterrichtete er in Prag und konnte erst später eine Professur in Graz erlangen. Den Höhepunkt erreichte die Wiener Kriminalistik zweifellos in der Zeit des Polizeipräsidenten Dr. Johann Schober (1918 – 1932 Polizeipräsident in Wien). Unter ihm wurde die Polizei zur Wohlfahrtsinstitution (anstatt Zwangsinstitution), welche bestrebt war, die Sicherheit der Personen und des Eigentums der Stadtbewohner zu gewährleisten und ihre Wohlfahrt durch Erhaltung der Ruhe und Ordnung zu fördern.

Das Sicherheitsbüro wurde zur zentralen Stelle für die Bekämpfung von internationalem Verbrechen (Geld-, Wertpapier-, Passfälschung). Unter Schober wurde Ende 1929 der internationale Polizeifunkverkehr zwischen dem Deutschen Reich, Polen, der Tschechoslowakischen Republik und Österreich aufgenommen. Die sogenannte INTERPOL war gegründet. Wien, die Wiege der „Internationalen Kriminalpolizeilichen Kommission“, war zum Mittelpunkt kriminalpolizeilichen Schaffens in der Welt geworden. So war beispielsweise die Schule der Wiener Kriminaltechnik europaweit Vorbild in dieser Zeit. Sogar aus den Vereinigten Staaten und aus China kamen Fachbeamte, die hier in die „Lehre“ gingen. Die Einvernahmetechnik der Wiener Kriminalbeamten, eine Mischung aus Erfahrung, Genauigkeit und „Wiener Schmä“, bildete die Grundlage der „Wiener Schule“. Wien blieb von 1929 bis 1938 die INTERPOL-Zentrale. Erst die Ereignisse rund um den Anschluss Österreichs an Deutschland hatten diese internationale Funktion zerstört. Die Wirrnisse des Zweiten Weltkrieges lassen die Leistungen der „Wiener Schule der Kriminalistik“ verblassen. Mit dem „Neubeginn Österreichs“ im Jahre 1945 musste auch die Wiener Polizei und mit ihr die Wiener Kriminalpolizei wieder Boden unter den Füßen gewinnen. Notwendig, um zu Qualität zurückzufinden, waren der Wiederaufbau und die Inbetriebnahme der alten Gebäude. Entscheidende Bedeutung für das Wiederaufleben der Schule der Wiener Kriminalistik hatten auch mehrere hochbegabte Kriminalisten – beispielsweise der damalige Leiter des Sicherheitsbüros Slancar und sein Stellvertreter Heger – die sich in der Ära des Polizeipräsidenten Josef Holaubek und mit seiner

tatkräftigen Unterstützung etablieren konnten. Durch hervorragende kriminalistische Leistungen dieser Personen bei der Aufklärung spektakulärer Verbrechen, was trotz bescheidenster Mittel gelang, konnte die „Wiener Schule“ wieder emporsteigen. Einer der spektakulärsten Fälle der Nachkriegszeit war die Aufklärung der Morde, Raubüberfälle und Einbrüche der sogenannten Simon-Platte (Gang). Der Chef einer Verbrecherbande, Gustav Simon, wird bei der Verfolgung gestellt und bei einem Feuergefecht schwer getroffen. Er stirbt im Keller eines zerbombten Hauses. Einige Tage zuvor hat Gustav Simon einen Kriminalbeamten niedergeschossen, der in der darauffolgenden Nacht verstarb. Bei der Gerichtsverhandlung am Straflandesgericht Wien werden siebzig Verbrecher wegen zwanzig Morden und Mordversuchen, achtundvierzig Einbrüchen und zwanzig Autodiebstählen verhandelt.

Was aber merkbar wurde, war ein Nachlassen in der Tatortarbeit, verglichen mit den wissenschaftlichen Möglichkeiten, die es weltweit gab und beispielsweise in den Vereinigten Staaten starke Fortschritte machten. Jahrzehnte hindurch konnten die ausgezeichneten Individuelleistungen der Kriminalbeamten dieses Manko wettmachen: Friedrich Kuso, Otto Kornek, Franz Prießnitz, Franz Hammer und Paul Herrstadt, um einige bedeutende Kriminalisten, Führungskräfte und Konzeptbeamte dieser Zeit herauszugreifen. Immer war vor allem die personelle Durchmischung von Individualisten und hervorragenden „Psychologen der Einvernahmetechnik“ die Stärke der „Wiener Schule der Kriminalistik“.

Durch das Zusammenrücken Europas sind wesentlich höhere Anforderungen an die Exekutive gestellt, als es bis dahin der Fall war. Unter Innenminister Franz Löschnak, Bundesminister für Inneres von 1989 bis 1995, und dem damaligen Wiener Polizeipräsident Dr. Günther Bögl begann die Erneuerung der Exekutive. Man hat den neuen Herausforderungen der Zeit Rechnung getragen und enorm in die technische Aufrüstung der Exekutive investiert. Die Fingerabdrucksammlung wurde automatisiert. Das AFIS-System (automatisches Fingerabdruckidentifizierungssystem) erlangte internationale Anerkennung. Das Schwergewicht wurde vor allem auf die Entwicklung und Verbesserung der Kriminaltechnik gelegt. Die Schaffung professioneller Tatortgruppen und Observationseinheiten, die Einführung des Profiling und einer DNA-Datenbank verbesserte die Arbeitsqualität der Exekutive enorm. Die Entwicklung der Polizeiarbeit zeigt, dass immer wieder wissenschaftliche Erkenntnisse einfließen. Neue Erkenntnisse verändern dabei wiederum die Arbeit der Polizei. Die Dynamik des Tagesgeschehens der Kriminalistik lässt heute den Einsatz von elektronischen

Hilfsmitteln, z.B. Internet, GPS oder vieler wissenschaftlicher Disziplinen (Medizin, Psychologie u.a.) selbstverständlich erscheinen. Die Bearbeitung vieler Fälle wäre ohne dieses Wissen nicht mehr denkbar. Aus heutiger Sicht spielen die Entwicklungen in den Naturwissenschaften und in der Technik, da wiederum im Besonderen in der Kommunikationstechnologie, eine ganz entscheidende Rolle bei der Veränderung der Polizeiarbeit. Diese neu geschaffenen Möglichkeiten haben die Arbeit der Polizei so entscheidend beeinflusst, dass es innerhalb weniger Jahrzehnte älteren Polizisten fast unmöglich erscheint mit dieser Entwicklung Schritt zu halten. „Ich würde mich heute kaum mehr in einen Funkwagen setzen und diesen bedienen können“ (persönliche Mitteilung Maximilian Edelbacher).

Organisation und Struktur der österreichischen Polizei

Eine Organisation ist ein soziales Interaktionssystem (Abraham und Büschges 2009, S. 131). Auch wenn sie sich, vor allem in Aufbau und Zielsetzung von anderen Organisationen markant unterscheidet – beim Begriff Organisation ist oftmals das Bild von solchen der Wirtschaft vorherrschend – ist die Polizei als Organisation zu verstehen (Ortmann 2010).

Die Organisationsstruktur ist das prägende Element einer Organisation ist. „Die Art, wie die Teile zu einem Ganzen zusammengeordnet sind, macht die Struktur des Systems aus (...) Die Struktur der Organisation wird als Aufgabenordnung verstanden“ (Luhmann 1964, S. 23). Das heißt weiter, dass die Mitglieder einer Organisation „nicht willkürlich, sondern in der Regel planmäßig und strukturiert miteinander interagieren“ (Abraham und Büschges 2009, S. 131). Das Ziel ist eine effiziente Arbeitsteilung zu schaffen, die ihrerseits zu einer effizienten Zielerreichung der Organisation führt. Diese Arbeitsteilung ist eine, die sich – sofern bewährt – stabilisiert, das heißt zu stabilisierten Verhaltensmustern führt. Es entsteht die formale Organisationsstruktur, die die (gewollte) Ordnung einer Organisation und die Art ihres Funktionierens aufzeigt (ebd., S. 131 f.). Eine Möglichkeit diese Ordnung – nach innen und nach außen – und damit auch deren Zweck nachvollziehbar zu machen sind Organigramme. Die aktuellen Organigramme der österreichischen Polizei können auf den Internetseiten des Bundesministeriums für Inneres³ abgerufen werden. Solche Bilder der (formalen) Organisationsstruktur veranschaulichen in einer hierarchischen

3 www.bmi.gv.at.

Ordnung die Lagerung und (Un-)Gleichheiten der Organisationsmitglieder und -aufgaben.

Organisationsstruktur ist das, was im Innen geschieht und vom Außen abgegrenzt ist. Dieses Außen, also die Umwelt, kann veränderlich sein, das Innen, also die Struktur der Organisation, verhält sich dieser Veränderlichkeit gegenüber aber „invariant“ (Luhmann 1964, S. 24), ist von ihr unabhängig. Gelingen kann ihr dies aufgrund von Verhaltenserwartungen. Formale Erwartungen, ein spezielles Set an Verhaltenserwartungen, sind dabei das zentrale „ordnende Element“ (ebd., S. 26), das erhaltende Moment der Organisation.

Es gibt in Sozialsystemen aber nicht nur formale Erwartungen – wenngleich sie eine spezielle Bedeutung für die Organisation haben – und „es gibt kein vollständig formalisiertes System“ (Luhmann 1964, S. 26). Luhmann sieht ein solches auch nicht als „nicht lebensfähig“ an. Insofern ist es sinnvoll, zwischen der (formalen) Organisation einerseits und dem Handlungssystem als Ganzes (welches alle anderen Erwartungen miteinbezieht) zu unterscheiden.

Es „prägen auch solche Elemente und Komponenten die Sozialstruktur einer Organisation (...), die nicht in gleicher Weise wie Programme und Vorschriften formalisiert sind (...) Diese *informelle Organisationsstruktur* (sic!) ist gekennzeichnet durch (...) Rollendefinitionen, Handlungsmuster und Verhaltenserwartungen sowie soziale Beziehungen, die aus der Interaktion mit Kollegen erwachsen (...)“ (Abraham und Büschges 2009, S. 134).

Bolte und Porschen (2006, S. 11) führen dazu aus, dass „nach einer weit verbreiteten Vorstellung (...) das Informelle in Unternehmen primär eine Abweichung von der formellen Organisation (ist). Das entscheidende Kriterium ist, dass das ‚Informelle‘ offiziell nicht anerkannt und vorgesehen ist“. „Jedoch können auch informelle Beziehungen in Organisationen wichtige Aufgaben erfüllen“ (Abraham und Büschges 2009, S. 134 f). Und manchmal ist diese informelle Aufgabenerfüllung nicht nur wichtig, sondern sogar notwendig, wie auch Kapitel 4 in Bezug zur Polizei darstellen wird.

Eine Organisation ist immer auf einer formalen und informellen Struktur aufgebaut. Auch wenn beide aus gänzlich anderen Entstehungshintergründen heraustreten, sind sie doch miteinander verbunden, sozusagen die zwei Seiten einer Medaille, die auf spezielle Weise koexistieren und koagieren. Wer Mitglied einer Organisation sein will, muss formale Erwartungen erfüllen. Tut er oder sie dies nicht, kann er oder sie nicht Mitglied sein. Das

bedeutet jedoch nicht, dass dieses Mitglied sich mit der gesamten Person der Organisation verschreiben muss. Mit einem Teil der Persönlichkeit, nämlich dem, der die spezifischen formalen Organisationserwartungen erfüllt, ist er oder sie Teil der Organisation. Das, was ihn und sie darüber hinaus als Person ausmacht, bleibt außen vor und berührt die Organisation nicht.

Je formalisierter ein System ist und je detaillierter die formalen Vorschriften, desto eher und mehr informelles Verhalten und diesbezügliche Erwartungen gibt es. Gerade in großen und ausdifferenzierten Systemen ist dies besonders der Fall (Luhmann 1964). Die (österreichische) Polizei kann als eine solche Großorganisation verstanden werden – auch bei ihr lassen sich eine formale und eine informelle Organisationsstruktur erkennen und voneinander unterscheiden. Warum das eine ohne dem anderen nicht „lebensfähig“ ist bzw. gar nicht existieren würde und wie sich Unterschiede und Widersprüche auf die Handelnden in der Organisation auswirken analysiert Kapitel 4 vorliegenden Buches.

Die formale Organisationsstruktur der modernen österreichischen Polizei

Bereits im geschichtlichen Abriss wird deutlich, wie und worin sich die (formale) Struktur der Polizei in Österreich begründet. „Die (moderne) Sicherheitsexekutive (ist) ein Produkt des polizeilichen Wohlfahrtsstaates des aufgeklärten Absolutismus“ (Edelbacher 2008, S. 135). Gerade Zentralisierung ist ein Element, welches sich die Polizei der Moderne aus der Zeit der Monarchie konserviert hat. Nach dieser „vordemokratischen Ansicht“ (ebd., S. 137) liegt das Gewaltmonopol – und somit auch die polizeiliche Gewalt – einzig beim Staat. Die Staatsgewalt in Österreich stützt sich auf das bekannte 3-Säulen-Modell: Legislative (Gesetzgebung), Exekutive (Verwaltung) und Judikative (Gerichtsbarkeit). Exekutiv- also polizeiliche Behörden sind Verwaltungsbehörden und werden in ihrer Ausübung, Organisation und Struktur im Sicherheitspolizeigesetz SPG geregelt. Das Sicherheitspolizeigesetz SPG, „welches die Rechte und Pflichten der Polizei fundamental neu regelt“ (Edelbacher 2008, S. 138) ist im Mai 1993 in Kraft getreten. In diesem Gesetz, welches seither mehrfach novelliert wurde, „wird der tatsächlichen Arbeitsverteilung der Exekutive Rechnung getragen ... (als) ... unspezifische Hilfsinstitution“ (ebd.) im Sinne der Erwartungen der österreichischen Bürgerinnen und Bürger an die Polizei. Die aktuelle Gliederung des SPG (Stand Februar 2023) weist neun Gesetzesteile auf,

die sowohl die Organisation der Sicherheitsverwaltung, die Aufgaben und Befugnisse der Sicherheitsbehörden, Bestimmungen zur Verwendung von personenbezogenen Daten, zum Rechtsschutz, zu Strafbestimmungen als auch Informationspflichten enthalten.

Es hat sich in Österreich, anders als im angelsächsischen Raum, das sogenannte kontinentale Polizeisystem herausgebildet. Dieses kennzeichnet sich durch eine Legitimierung einer Zentralbehörde (und nicht durch Lokalbehörden), es folglich zentralistisch (und nicht dezentral) strukturiert ist und die Bekämpfung von Kriminalität nur eine von vielen Aufgaben ist (Edelbacher 2008, S. 135). Die Polizei in Österreich ist dem Bundesministerium für Inneres unterstellt. Alle polizeilichen Angelegenheiten sind dem zweiten Sektor, der Generaldirektion für öffentliche Sicherheit eingegliedert. Die aktuelle Struktur der Exekutive ist ein Produkt großer (struktureller) Reformen, die zur Jahrtausendwende ihren Anfang genommen haben. Das markanteste Charakteristikum dieser Umwälzung war die Zusammenlegung von Gendarmerie und Polizei im Jahr 2005.

Die in Österreich 1850 gegründete Gendarmerie – ein aus dem Militär erwachsener Wachkörper für den ländlichen Raum (Bögl und Seyrl 1993, Wimmer 2009) – und die Polizei arbeiteten bis 2005 vor dem Hintergrund völlig unterschiedlicher rechtlicher Strukturen. Die Polizei war und ist eine Verwaltungsbehörde, die neben der zivilen Verwaltung auch die uniformierte Sicherheitswache und die Kriminalbeamten und -beamtinnen umfasst/e. Die Gendarmerie war keine Behörde, sondern für solche – beispielsweise Bezirkshauptmannschaften, Sicherheitsdirektionen, aber auch für Gerichte und Staatsanwaltschaften – tätig. Innerdienstlich, das heißt in ihrer Personalführung, Ausbildung und Organisation, war die Gendarmerie vollkommen selbständig. 2005 wurde diese Trennung, die auch in langjähriger Tradition verankert war, aufgebrochen und eine einheitliche österreichische Polizeibehörde gegründet. Die Ziele waren eine gleichförmige Kommandostruktur, eine vereinheitlichte Bekämpfung von Kriminalität auf allen Ebenen des Staates, ein vereinheitlichter Verkehrsdienst und größere Flexibilität und bessere Karrierechancen für die Exekutivbediensteten selbst. Diese Zielsetzungen führten zur Bereinigung und Zusammenführung der angesprochenen Kommandostruktur, der Integration des Kriminaldienstes in den Wachkörper und einer gemeinsamen Ablauforganisation für den gesamten exekutiven Apparat. Nach außen sichtbar wurden die Änderungen in dem nun gemeinsamen Namen „Polizei“ und einem einheitlichen und umgestalteten Logo in den Farben Blau, Rot, Silber. Die

Farbe Dunkelblau wurde auch in den neuen, gemeinsamen Uniformen aller Exekutivbediensteten in Österreich aufgegriffen (BMI 2005).

Den zweiten Schritt zur aktuellen Struktur der österreichischen Polizei machte die Reform „INNEN.SICHER“. Dabei ging es um die „Weiterentwicklung der sicherheitsbehördlichen Strukturen“ als „logische Fortsetzung der Reformen innerhalb der Polizei seit dem Jahr 2000“ (Brenner 2012, S. 6). INNEN.SICHER bezeichnete sich selbst als eine 60 Projekte umfassende „Gesamtstrategie“ mit dem Kernprojekt: „Weiterentwicklung der sicherheitsbehördlichen Struktur“. Ziel war es, die „Sicherheitsstruktur schlanker“ zu gestalten, indem auf Landesebene die bisherigen Einrichtungen zusammengeführt wurden. Die bisherigen Bundespolizeidirektionen in Wien und den Bundesländern, die sieben Sicherheitsdirektionen außerhalb von Wien und die insgesamt neun Landespolizeikommanden wurden in neun Landespolizeidirektionen zusammengeführt. Auf Ebene der einzelnen Polizeiinspektionen und der Stadt- sowie Bezirkspolizeikommanden blieb die Struktur unverändert (Brenner 2012, S. 6 ff.).

Die österreichische Polizei ist zentralistisch organisiert. Das heißt, sowohl die Struktur der Polizei als auch ihre Hierarchie sind in ganz Österreich und für jedes Bundesland gleichermaßen geregelt. Die Aufnahme zur österreichischen Polizei erfolgt, wenn Interessierende für den Polizeiberuf gewisse Voraussetzungen erfüllen. Das sind beispielsweise die österreichische Staatsbürgerschaft, volle Handlungsfähigkeit, einwandfreier Leumund, ein Mindestalter von 18 Jahren, u.a. Zudem ist ein Aufnahmetest positiv zu bestehen. Dieser Test ist mehrstufig und umfasst neben einem schriftlichen Eignungstest auch eine medizinische und psychologische Untersuchung, ein Aufnahmegespräch und einen Sporttest⁴.

Die nach positiver Aufnahme in den Polizeidienst folgende, sogenannte Grundausbildung (aber auch viele Weiterbildungsangebote) absolvieren die Auszubildenden in einem Bildungszentrum der Sicherheitsakademie (SIAK) der österreichischen Polizei. In jedem Bundesland gibt es einen solchen Standort, in Niederösterreich finden sich zwei. Die Ausbildung gliedert sich in vier Phasen (Stand Februar 2023) – abwechselnd Präsenzphasen im „Schulbetrieb“ und Praxisphasen auf einer Polizeiinspektion – und dauert 24 Monate. Die inhaltlichen Ausbildungsmodule sind Kompetenzbereichen zugeordnet, welche die „Meta-Ziele“ der Polizeiausbildung darstellen (BMI 2022, S. 2f). Als Kompetenzbereiche werden sozial-kommunikative, personale und polizeifachliche Kompetenzen sowie Wahrneh-

4 <http://www.polizeikarriere.gv.at/> (Zugegriffen 6. März 2023).

mungs- und Reflexionskompetenz und situationsadäquate Handlungskompetenz definiert. Die polizeifachlichen Kompetenzen – diverse Rechtsmaterien und einschlägige Kommunikationslehre – machen mit beinahe der Hälfte an Unterrichtseinheiten, den größten Teil der Ausbildung aus (ebd., S. 5)

Die zu Polizeibeamten und -beamtinnen Auszubildenden befinden sich als Vertragsbedienstete in der sogenannten Verwendungsgruppe E2c, am unteren Ende der polizeilichen Stufenordnung. Ihr Dienstgrad ist der eines Aspiranten oder einer Aspirantin. Ist die polizeiliche Grundausbildung positiv abgeschlossen, steigen die bisherigen Polizeianwärter und -anwärterinnen in die Gruppe der „eingeteilten Beamten und Beamtinnen“ E2b auf. Ihr Dienstgrad ist der eines Inspektors oder einer Inspektorin. Je nach Dienstzeit in dieser Gruppe können sie zu Revier- und in weiterer Folge zu Gruppeninspektoren und -inspektorinnen E2b aufsteigen. Erfüllt ein Polizist oder eine Polizistin aus dieser Verwendungsgruppe E2b gewisse Voraussetzungen (Dienstzeit, Aufnahmeprüfung), kann er und sie sich auch für den Weiterbildungskurs zu dienstführenden Beamtinnen und Beamten, „Chargen-Kurs“ genannt, bewerben. Wird dieser erfolgreich abgeschlossen, steigen die Beamtinnen und Beamten in die nächsthöhere Verwendungsgruppe E2a auf. Die Dienstgrade in dieser Gruppe reichen vom „Gruppeninspektor E2a“ bis zum „Chefinspektor“ und werden je nach offenen Dienstposten vergeben. Die Spitze der polizeilichen Hierarchie in Österreich wird von den Offizieren und Offizierinnen, den Beamten und Beamtinnen in Verwendungsgruppe E1, gebildet. Erneut müssen Bewerberinnen und Bewerber gewisse Voraussetzungen erfüllen, um sich für den Offizierslehrgang (als Bachelorstudium „Polizeiliche Führung“ an der FH Wiener Neustadt organisiert), bewerben zu können. Nach erfolgreicher Aufnahme und positivem Abschluss werden sie zu leitenden Exekutivbediensteten und können Dienstgrade vom „Leutnant“ bis zum „General“ erreichen. Neben der sogenannten Streifenpolizei gibt es auch eine Zahl von Sondereinheiten. Meist bekannte Beispiele sind die Strom- oder Wasserpolizei, die Polizeidiensthundeeinheit PDHE, die Wiener Einsatzgruppe Alarmabteilung WEGA und das Einsatzkommando EKO COBRA/Direktion für Spezialeinheiten DSE. Um sich als Polizist und Polizistin einer solchen Abteilung eingliedern zu können, sind die Absolvierung der Grundausbildung und spezielle Voraussetzungen nötig.

Polizistenkultur oder „die informelle Organisationsstruktur“

Die Polizei ist eine Organisation, die über eine sehr stark ausgeprägte formale Struktur mit detaillierten und klar begrenzten Zuständigkeiten und Zugangsbestimmungen verfügt. Der Organisationstheorie folgend muss die logische Konsequenz daraus das Vorhandensein einer informellen Struktur sein. Vor allem auf Behr (2003) zurückgehend hat es sich eingebürgert, bei polizeilichen Organisationen (also nicht nur bei der österreichischen Polizei) von Polizeikultur und Polizistenkultur, bottom-up und top-down-Prozessen, Leitbildern und Handlungsmustern zu sprechen.

Die Polizistenkultur, auch „cop culture“ genannt, ist das, was man als informelle Struktur polizeilicher Einrichtungen ansieht. Sie baut auf Handlungsmustern auf, das heißt auf der praktischen, tatsächlichen Arbeit der einzelnen Polizistinnen und Polizisten und steht der sogenannten Polizeikultur – manchmal auch im wahrsten Wortsinne – gegenüber. Die Polizeikultur vermittelt, aufbauend auf der erläuterten formalen Organisationsstruktur, die Organisationsziele und -zwecke, also das nach außen, „was politisch gewünscht und verfahrensmäßig korrekt ist“ (Behr 2000, S. 18). Die stark ausgeprägte, für die Öffentlichkeit transparente und klar einsehbare formale Struktur verschleiert jedoch, dass es sich bei der Polizeikultur doch auch nur um ein „Gespenst“ (Behr 2003, S. 178) handelt:

„Es zeigt sich nicht stets in gleicher Gestalt, manchmal tritt es als Leitbild oder Corporate Identity auf. Manchmal im Gewand der Organisationsentwicklung, ein anderes Mal als Bestandteil einer gemeindeorientierten Dienstleistungsverwaltung. Gespenstisch wirkt es deshalb, weil sich jeder und jede etwas darunter vorstellt, jeder glaubt, es schon einmal gesehen zu haben, man hat ein diffuses Bild davon, doch wenn man versucht es zu identifizieren oder gar beim Schopf zu packen, löst es sich in Luft (bzw. in Unverbindlichkeit) auf ... Das Nachdenken über Polizeikultur wird dadurch erschwert, dass weder die Begriffe noch die Denksysteme präzise definiert sind. So changiert der Bedeutungshof von Polizeikultur nach wie vor zwischen der Ethik des polizeilichen Handelns und der Unternehmenskultur der Polizei“ (Behr 2003, S. 182).

Die Polizeikultur basiert auf top-down-Prozessen. Sie wird von oben nach unten kommuniziert und orientiert sich z.B. an der Corporate Identity des Polizeiapparats und/oder zeigt sich nicht selten in Leitbildern. Leitbilder werden von ihren Gestalterinnen und Gestaltern als Zielvorgaben definiert, die es zu erreichen gilt. Sie sind politisch und gesellschaftlich korrekt, zur

„Selbstdarstellung (...) nach außen“ (Mayntz und Ziegler 1969: 468 zit. nach Girtler 1980, S. 38) geeignet, haben aber zwei zentrale (nachteilige) Charakteristika: Zum einen sind sie unbestimmt. Sie haben „zumeist nur deklamatorischen Charakter“ (Girtler 1980, S. 38), das heißt sie können mit den (tatsächlichen) Zielen der Organisation übereinstimmen, müssen es aber nicht. Zum anderen sind sie am „Schreibtisch entstanden“ (Behr 2003, S. 186). Das heißt, sie werden polizeilichem Handeln, dort wo es passiert, nämlich an der Handlungsbasis der Straßenpolizisten und -polizistinnen mehr übergestülpt als aus ihm zu erwachsen.

Die positive Funktion dieses „Widerspruchs“ ist eine gewisse Spannung, die entsteht und zu Diskussion und Weiterentwicklung führt, sowohl von polizeilichen Handlungsvorstellungen als auch von polizeilichem Handeln selbst. Der negative Aspekt ergibt sich daraus, dass die Leitbilder aufgesetzt sind: die zumeist große Unverbindlichkeit (im Sinne von wenig konkret fassbaren Inhalten) führt Polizisten und Polizistinnen dazu, einen Widerspruch leben, bearbeiten und aushalten zu müssen, zwischen „Anspruch und Wirklichkeit der Organisation“ (Behr 2003, S. 187). Denn durch die „Wirklichkeit der Organisation“ ergibt sich an der Handlungsbasis der Polizei eine eigene Vorstellung vom „richtigen“ Polizeihandwerk“ (ebd.), welche ebenso nach oben durchzudringen versucht, wie die Leitbilder nach unten. Dieses von Behr benannte bottom-up Modell, auch als Handlungsmuster bezeichnet, entwickelt sich durch polizeiliches Handeln in der Praxis und in der Kollegenschaft zu einem ebenso starken Faktor wie die oder gar „Gegenentwurf“ (Behr 2003, S. 187) zu der polizeilichen Theorie, welche in der Ausbildung gelehrt wird. Es ist für Behr nicht verwunderlich, dass diese Polizistenkultur in direktem Widerspruch zur beschriebenen Polizeikultur stehen muss. Die im alltäglichen Handeln Generierung, Konkretisierung und Weitergabe erfahrende Cop Culture kann zwar nicht nach außen kommuniziert werden, ist jedoch für die Organisation und ihre Handlungsfähigkeit unerlässlich. Möchte man verstehen, weshalb Polizistinnen und Polizisten so handeln, wie sie es tun, müssen die Bedingungen, die für das Zustandekommen des Handelns maßgeblich sind, beschrieben werden. Nach den kulturellen und sozialen Kontexten, in denen das individuelle Handeln eingebettet ist, ist zu fragen, meint Behr. Nur so könne man sich dem Verstehen des Handelns annähern. Sowohl das Recht, durch seine zu selektiven Zugriffsmöglichkeiten, als auch Maßstäbe von Außenstehenden, für welche beispielsweise Gewaltanwendung immer etwas nicht Alltägliches darstellen wird, sind für Behr nicht als „Begrenzungsrahmen polizeilichen Handelns“ (ebd.) passend. Es sind dies vielmehr die sogenannten

Partikularnormen der Cop Culture, also die Gerechtigkeitsvorstellungen von Polizisten und Polizistinnen. „Handlungsmuster stellen ein Sortiment kollektiver Erfahrung zur Verfügung, und das individuelle Handeln richtet sich entweder positiv oder negativ an diesen Erfahrungen aus“ (Behr 2003, S. 188). Das Handeln einzelner Polizisten und Polizistinnen kann, gemessen an diesen Mustern, entsprechen oder abweichen. Im Fall der Abweichung kann die darauffolgende Sanktion negativ oder positiv sein. Zentral ist, dass Handlungsmuster, sie werden als Handlungsorientierung verstanden, weder (wie z.B. Anordnungen) erteilt noch von einer einzelnen Person geändert werden. Eine Veränderung von Handlungsmustern ergibt sich vielmehr über die Zeit und über das „nicht so Handeln wie bisher“ einer größeren Gruppe von Handelnden.

Handlungsmuster stehen ebenso wie Leitbilder „als Grenzhüter zweier Grundverständnisse bzw. Handlungslogiken in der Polizei ... und kommen deshalb zu ziemlich disparaten Bewertungen der sozialen Wirklichkeit und der polizeilichen Aufgabe: Während sich Leitbilder danach richten, was politisch gewünscht und dementsprechend korrekt ist, orientieren sich die Handlungsmuster eher nach den praktischen Erfahrungen der street cops“ (Behr 2003, S. 190).

Beim Einfluss auf das Handeln, kann lokaler Polizeikultur dabei sogar ein größerer Stellenwert als der Ausbildung, die Beamtinnen und Beamte genossen haben, konstatiert werden.

Handlungsmuster sind die Leitbilder der street cops, sie können zu Wirklichkeitsdefinition führen, können damit auch Fehlverhalten praktisch legitimieren und vom nächsten Vorgesetzten oder der nächsten Vorgesetzten unter Umständen schon nicht mehr getragen werden. Reuss-Janni (1993) unterscheidet zwischen „management cops“ und „street cops“ (Feltes und Punch 2005, S. 39).

„Anders als die ‚Street Cop Culture‘ misstraut die ‚Management Cop Culture‘ den Jägern („street cops“, Anm.). Das ergibt sich aus dem hohen Grad an Autonomie, den die Jäger genießen, und sich damit der Kontrolle durch die Führung entziehen. Dieser Umstand widerspricht dem Selbstverständnis der Managementkultur von Polizei, das geprägt ist durch hierarchische Struktur, Kontrolle und formal korrektes Auftreten und Verhalten“ (Schweer und Strasser 2003, S. 244 zit. nach Feltes und Punch 2005, S. 40).

Neben den Kolleginnen und Kollegen – ihrem Einfluss und dem mit ihnen geteilten Legalitätsverständnis – sowie der sozialen und Arbeitsumwelt der Polizistinnen und Polizisten ist es auch die formale Organisationsstruktur selbst, die Einfluss auf das hat oder nehmen kann, was von unten nach oben kommen will, oder worauf die Handlungsmuster der „street cops“ eine Antwort sein sollen. „Durch die Zentralisierung der Entscheidungsvorgänge und die hierarchische Organisation wird innerhalb des Polzeisystems ein deutlicher sozialer Druck nach unten weitergegeben und es kommt zu einer Überreglementierung polizeilichen Handelns“ (Edelbacher 2008, S.137). Die Folgen sind eine negative Einstellung in Bezug auf – und vielleicht Auflehnung gegen – die (formale) Struktur des Systems, dessen Hierarchie zu stark ausgeprägt empfunden wird und eine Unzufriedenheit mit der Organisation an sich nach sich ziehen kann. Denn „Cop Culture“ entsteht nicht zufällig (...) Vielmehr steht sie in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Auftrag der Polizei und der Art und Weise, wie Polizei organisiert ist“ (Pütter 1999; 2000 zit. nach Feltes et al. 2007, S. 289). Formales und Informelles in Bezug auf polizeiliches Handeln und seine Bewertung wird im folgenden Kapitel analysiert.

Literatur

- Abraham, Martin, und Günter Büschges. 2009. Einführung in die Organisationssoziologie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Arbeitsgemeinschaft Österreichische Rechtsgeschichte, Hrsg. 2014. Rechts- und Verfassungsgeschichte. Wien: Facultas.
- Behr, Rafael. 2000. Cop Culture und Polizeikultur: Von den Schwierigkeiten einer Corporate Identity der Polizei. In Empirische Polizeiforschung. Interdisziplinäre Perspektiven in einem sich entwickelnden Forschungsfolg, Hrsg. Karlhans Liebl und Thomas Ohlemacher, 12–26. Herbolzheim: Centaurus Verlag.
- Behr, Rafael. 2003. Polizeikultur als institutioneller Konflikt des Gewaltmonopols. In Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicherheit, Hrsg. Hans-Jürgen Lange, 177–195. Opladen: Leske + Budrich.
- Bögl, Günther, und Harald Seyrl. 1993. Die Wiener Polizei. Wien: Edition S.
- Bolte, Annegret, und Stephanie Poschen. 2006. Die Organisation des Informellen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brenner, Gerhard. 2012. Es gibt nur mehr eine Polizei. Öffentliche Sicherheit 1–2:6–8. Online: https://www.bmi.gv.at/magazinfiles/2012/01_02/files/sicherheitsbehoerden.pdf (Zugegriffen 1. Februar 2023)
- Bundesministerium für Inneres (Hrsg.). 2005. Öffentliche Sicherheit – Ausgabe 12a, Sondernummer. Online: <https://www.bmi.gv.at/magazin/magazin.aspx?id=69> (Zugegriffen 1. Februar 2023)

- Bundesministerium für Inneres (Hrsg.). 2022. Ausbildungsplan zur Grundausbildung für den Exekutivdienst. Online: https://polizeikarriere.gv.at/files/BF_Ausbildungsplan-SIAK_062022.pdf (Zugegriffen 6. März 2023)
- Edelbacher, Maximilian. 2008. *Polizei inside*. Wien: Amalthea Signum Verlag.
- Feltes, Thomas, und Maurice Punch. 2005. Good People, Dirty Work? Wie die Polizei die Wissenschaft und Wissenschaftler die Polizei erleben und wie sich Polizeiwissenschaft entwickelt. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 1/2005:26–45.
- Feltes, Thomas, Astrid Klukkert und Thomas Ohlemacher. 2007: „... dann habe ich ihm auch schon eine geschmiert.“ Autoritätserhalt und Eskalationsangst als Ursachen polizeilicher Gewaltausübung. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 4:285–303.
- Girtler, Roland. 1980. *Polizei-Alltag – Strategien, Ziele und Strukturen polizeilichen Handelns*. Opladen: Westdeutscher Verlag GmbH.
- Lichem, Arnold. 1935. *Die Kriminalpolizei*. Handbuch für den kriminellen Polizeidienst. Graz: Leykam.
- Luhmann, Niklas. 1964. *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Oberhummer, Hermann. 1938. *Die Wiener Polizei – 200 Jahre Sicherheit in Österreich*. Wien: Gerlach und Wiedling.
- Ortmann, Günther. 2010. *Organisation und Moral. Die dunkle Seite*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Plack, Simone. 2008. *Die Wiener Bevölkerung und ihre Polizei*. Diplomarbeit. Wien: Universität Wien.
- Wimmer, Hannes. 2009. *Gewalt und das Gewaltmonopol des Staates*. Wien: LIT-Verlag

