

Geschichte und Ethik der Polizei und
öffentlichen Verwaltung

Tobias Trappe *Hrsg.*

Verwaltung – Ethik – Menschenrechte



Springer VS

Geschichte und Ethik der Polizei und öffentlichen Verwaltung

Reihe herausgegeben von

Sabine Mecking, FB Geschichte und Kulturwissenschaften, Philipps-Universität Marburg, Marburg, Deutschland

Tobias Trappe, FB Polizei, Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW, Duisburg, Deutschland

Klaus Weinhauer, Neuere Geschichte, Universität Bielefeld, Bielefeld, Deutschland

Schriftenreihe des Instituts für Geschichte und Ethik an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW

Die Schriftenreihe bündelt wissenschaftliche Studien zur Geschichte und Ethik der Polizei und öffentlichen Verwaltung. Sie will in diesen Bereichen Forschungen anstoßen und den wechselseitigen Transfer zwischen Wissenschaft und Praxis fördern.

Weitere Bände in der Reihe <http://www.springer.com/series/16551>

Tobias Trappe
(Hrsg.)

Verwaltung - Ethik - Menschenrechte

 Springer VS

Hrsg.
Tobias Trappe
Hochschule für Polizei und öffentliche
Verwaltung NRW, Duisburg
Deutschland

ISSN 2662-9445 ISSN 2662-9453 (electronic)
Geschichte und Ethik der Polizei und öffentlichen Verwaltung
ISBN 978-3-658-32624-1 ISBN 978-3-658-32625-8 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-32625-8>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert durch Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2021
Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung der Verlage. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.
Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.
Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Einbandabbildung: Foto (c) Jochen Tack (2018)

Lektorat: Frank Schindler
Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.
Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Inhaltsverzeichnis

Ethik „im“ Gewaltmonopol – zugleich eine kleine Einleitung	1
Tobias Trappe	
Verwaltungsdesaster und Verwaltungsethik	39
Wolfgang Seibel	
Beamtenethos – Anachronismus oder Bedingung des Rechtsstaats? ...	57
Josef Franz Lindner	
Gemeinwohlpflichten von Politik und öffentlicher Verwaltung in der Stadt- und Raumentwicklung - das Recht auf Wohnen und das Recht auf Stadt	73
Eike Bohlken	
Ausgewählte Herausforderungen für den Polizeivollzugsdienst in der „Coronakrise“ aus pandemie- und berufsethischen Perspektiven	113
Peter Schröder-Bäck	
Zur Führungsethik im Rahmen (nicht nur) der Bundeswehr und ihres Sanitätsdienstes	135
Tobias Trappe	
„Wir befolgen Vorschriften und Gesetze, aber nur wenn sie uns nicht behindern.“	161
Elena Isabel Zum-Bruch	

Kann man Werten trauen? Anmerkungen zum Wertediskurs in der Polizei	191
Werner Schiewek	
Polizeistaat und Überwachungsrepublik? – Auf welchem Weg befindet sich das Polizeirecht? Ist die Polizeiethik in Gefahr?	211
Markus Thiel und Bernd Josef Fehn	
Gefahren rechtswidriger Terrorismusbekämpfung aus menschenrechtlicher Sicht. Haft, Folter und gezielte Tötungen	237
Wolfgang S. Heinz	

Herausgeber- und Autorenverzeichnis

Über den Herausgeber

Tobias Trappe, Prof. Dr., Professur für Ethik an der Hochschule für Polizei und Verwaltung (HSPV) in NRW, Mitbegründer des Instituts für Geschichte und Ethik der Polizei und öffentlichen Verwaltung an der HSPV NRW, stv. Sprecher des Fachbereichs Polizei, Forschungsschwerpunkte: Ethik der Migrationsverwaltung, Ethik polizeilicher Extremlagen, Führungsethik in der öffentlichen Verwaltung.

Autorenverzeichnis

Prof. Dr. Eike Bohlken FB Polizei, Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW, Köln, Deutschland

Dr. Dr. Bernd Josef Fehn Fehn Legal, Köln, Deutschland

Dr. Wolfgang S. Heinz Berlin, Deutschland

Prof. Dr. Josef Franz Lindner Juristische Fakultät, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Medizinrecht und Rechtsphilosophie, Augsburg, Deutschland

Werner Schiewek Fachstelle Ethik/Berufsethik, Deutsche Hochschule der Polizei, Münster, Deutschland

Prof. Dr. Peter Schröder-Bäck FB Polizei, Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW, Aachen, Deutschland

Prof. Dr. Wolfgang Seibel Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz, Konstanz, Deutschland

Prof. Dr. Dr. Markus Thiel Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Polizeirecht,
Deutsche Hochschule der Polizei, Münster, Deutschland

Prof. Dr. Tobias Trappe FB Polizei, Hochschule für Polizei und öffentliche
Verwaltung NRW, Duisburg, Deutschland

Dr. Elena Isabel Zum-Bruch Düsseldorf, Deutschland



Ethik „im“ Gewaltmonopol – zugleich eine kleine Einleitung

Tobias Trappe

Zusammenfassung

Im Unterschied insbesondere zum angelsächsischen Raum findet sich in Deutschland keine ausgearbeitete Ethik der öffentlichen Verwaltung. Der Beitrag skizziert in einem ersten Teil einige Ansätze einer solchen Verwaltungsethik, weist auf ihre rechtsstaatliche Problematik sowie offene Forschungsthemen hin. Der zweite Teil blickt auf jene Form der Ethik, die sich – weitgehend ohne wissenschaftliche Absicherung – *innerhalb* der Verwaltung und hier besonders *innerhalb* der Polizei entwickeln konnte. Neben den vielen heterogenen und zum Teil auch widersprüchlichen Facetten und Ausprägungen einer solchen „Ethik im Gewaltmonopol“ versucht der Beitrag ein paar Themenfelder und Herangehensweisen auszugrenzen, die für eine ethische Reflexion und Diskussion der Polizei zielführend sein könnten.

Der hier vorgelegte zweite Band der Reihe zur „Geschichte und Ethik der Polizei und öffentlichen Verwaltung“ erscheint inmitten einer in dieser Form für die Bundesrepublik noch nie dagewesenen Krise und der damit verbundenen Herausforderungen für jeden Einzelnen wie für unsere (welt-) politische Gemeinschaft insgesamt. Er erscheint in einer Zeit, in der wir alle auf ganz neue und tagtäglich durch die Entwicklung der Infektionszahlen ablesbare Weise realisieren, dass und wie sich unser jeweils persönliches Verhalten unmittelbar auf das Leben anderer

T. Trappe (✉)

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW, FB Polizei, Duisburg, Deutschland
E-Mail: tobias.trappe@hspv.nrw.de

Menschen auswirkt, wie aber auch jeder von uns entlang der vielen unsichtbaren „Übertragungswege“ abhängig ist von der Rücksichtnahme und Fairness aller anderen. Schließlich erscheint der vorliegende Band in einer Zeit, die von nicht wenigen mit jenem „Ausnahmestand“ verglichen wird, der nach C. Schmitt den „Kern des Staates“ enthüllt. Solche Notstandszeiten gelten vielfach als „Stunde der Exekutive, weil in diesem Augenblick gehandelt werden muss“ (Diebel 2020).

1 Die Ethik der Verwaltung: ein offenes Forschungsfeld

1.1 Verwaltung einer Pandemie: ein aktuelles ethisches Problem

Nachdem sie in den letzten Jahren durch ganz unterschiedliche Entwicklungen in die Defensive geraten waren, erleben wir aktuell Staat und staatliche Verwaltung als enorm entscheidungs- und handlungsmächtige Akteure, als Akteure, die kurzfristig und situativ, legitimiert durch keineswegs unumstrittene Experten(-kommissionen), unter teilweise Ausfall demokratischer Standards („Erlassrepublik“: M. Hartmann) massiv und bis an die Grenzen geltenden Rechts¹ in die sozialen, wirtschaftlichen, religiösen, kulturellen und politischen Rechte der Menschen eingreifen. Isolation durch Ausgangs- und Kontaktsperrn bis hin zum einsamen Sterben der Alten und Kranken; das ausweglose und bisweilen gewaltträchtige Ausgeliefertsein von Familien an sich selbst; Bedrohung oder gar Verlust der materiellen Lebensgrundlagen durch Einschränkung oder Untersagung von Erwerbstätigkeit; die allgemeine „Maskenhaftigkeit“ eines über Wochen kaum noch öffentlichen Lebens, eines Lebens, in dem die Wahrnehmung des kleinen und nur vermeintlich unscheinbaren mimischen Ausdrucksspiels unmöglich wird, in dem sich „die anderen“ stattdessen massenhaft in gesichtslose „virale Gefährder“ verwandeln; die Transformation weiter Teile der Gesellschaft in eine digitale, weitgehend medial vermittelte Welt – in all dem wirkt sich aktuell weniger die Pandemie selbst aus (zumindest in Deutschland), als vielmehr deren staatliche „Verwaltung“. Diese steht mit ihrer Entscheidungsmacht vor sehr grundsätzlichen ethischen Problemen: *Wie weit reicht ihre Verpflichtung, menschliches Leben zu schützen, wenn dies nur unter substantieller Einschränkung unseres gemeinschaftlichen Lebens in seiner ganzen Spannweite möglich ist? Welche Maßnahmen, die*

¹ So etwa die Kritik an den neuen Befugnissen des Bundesministeriums für Gesundheit nach §5 IfSG; vgl. etwa Mayen (2020).

dem Schutz der Gesundheit dienen, betreffen in unverhältnismäßiger Weise einzelne, besonders verletzbare Gruppen wie alte Menschen (Graefe et al. 2020) oder Kinder, Menschen mit Behinderungen, wohnungslose oder geflüchtete Menschen etc.? Nach welchen Kriterien werden Bevölkerungsgruppen prioritär bzw. nachrangig geimpft? Wie lassen sich entsprechende Entscheidungen begründen, wenn die dafür notwendige Evidenz nicht oder nur in einem sehr geringen Maße vorliegt?

1.2 Verwaltungsethik: ein weitgehend unbearbeitetes Feld

Es sind Fragen dieser Art (vgl. dazu den Beitrag von P. Schröder-Beck in diesem Band), die eine „Verwaltungsethik“ oder „Ethik der öffentlichen Verwaltung“ augenscheinlich eine besondere Relevanz verleihen. So richtig diese Feststellung ist, sie kontrastiert doch auffällig mit der Tatsache, dass diese Form der Bereichsethik in Deutschland – anders als im angelsächsischen Raum – kaum entfaltet ist². Etwas zugespitzt formuliert wird man sagen müssen: Gerade jener Teil staatlichen Handelns, der sich ebenso direkt wie dauerhaft auf das Leben der Menschen auswirkt, ist gegenwärtig kaum oder gar nicht Gegenstand einer wissenschaftlichen Ethik. Solche Defizite wirken sich u. a. dort aus, wo so etwas wie Verwaltungsethik noch am ehesten etabliert ist: in den Lehrplänen für die Ausbildung. Gerade mit Blick auf die allgemeine Verwaltung (also unter Ausschluss der Polizei und – weiter noch – des Militärs³) dokumentieren die entsprechenden Modulbeschreibungen nicht selten eine gewisse Ratlosigkeit, was denn da nun eigentlich gelehrt

² Einer der wenigen, die an einer Entwicklung der Verwaltungsethik gearbeitet haben, ist Thomas Faust (2003, 2008). Was die noch ungeschriebene Geschichte des Begriffs angeht, so scheint der deutsch-amerikanische Verwaltungswissenschaftler M. Morstein Marx (1963) erstmals von „Verwaltungsethik“ zu sprechen.

³ Das Militär kann auf eine vergleichsweise intensive ethische Diskussion zurückgreifen; vgl. Rogg et al. (2020); von Schubert (2015); Leonhard und Franke 2015; Bohrmann (2013/14); vgl. auch das vom Zentrum für Ethische Bildung in den Streitkräften (Hamburg) herausgegebene online-Magazin *Ethik und Militär: Kontroversen der Militärethik und Sicherheitskultur* (<http://www.ethikundmilitaer.de>).

und gelernt werden soll⁴. Vor diesem Hintergrund versteht sich die Reihe „Geschichte und Ethik der Polizei und öffentlichen Verwaltung“ auch und gerade als Einladung an die *scientific community*, dieses Defizit im Zusammenspiel von Wissenschaft und Praxis zu bearbeiten.

1.3 Die „klassische“ Verwaltungsethik: eine Berufsethik der Beamtenschaft

Ein Grund für diese Zurückhaltung dürfte ein *funktionales* Verständnis administrativen Handelns sein, für das Verwaltung lediglich als Instrument von Parlament und Politik in den Blick kommt. Der Verwaltung scheint durch den strengen Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes die Qualität eines Subjekts zu fehlen, das über nennenswerte Freiheitsspielräume für eigenes Handeln verfügt bzw. genauer: verfügen *darf* (vgl. unten Abschn. 3.12.2). Tatsächlich beschränkt sich vieles, was unter einer Ethik der Verwaltung verstanden wird, auf die Sicherung der Regel- und Rechtstreue (*compliance*) der öffentlich Bediensteten etwa angesichts einer weitgehenden Ökonomisierung der Verwaltung⁵. Eine solche Ethik übernimmt im Kern die Aufgabe, an das – inzwischen allerdings weitgehend verrechtlichte – „Ethos des Amtes“ zu erinnern (Isensee 2004). Verwaltungsethik ist diesem Verständnis nach das, was sie historisch immer schon war (Stolleis 1980; Hollegger 1990; Fisch 2000; Heyen 2005): eine spezielle *Berufsethik*, die geschriebene wie ungeschriebene *Regeln beruflichen wie außerberuflichen Verhaltens* der öffentlich Bediensteten und hier vor allem der Beamtinnen und Beamten zu definieren und damit deren *Standesehre* zu sichern hat (vgl. dazu auch unten Abschn. 3.9).

⁴ Ein Beispiel dafür ist das entsprechende Teilmodul „Ethik und strafrechtliche Grenzen des Verwaltungshandelns, Amtshaftung“ im Studiengang „Gehobener Verwaltungsdienst – Public Management“ an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen (Ludwigsburg), das zwar vieles über straf- und haftungsrechtliche Aspekte etwa von Korruption zu sagen weiß, aber nichts zur Ethik (HVF 2020). Eine Reaktion auf diese Unsicherheiten und Unklarheiten auch und gerade in der Ausbildung waren die 24. Glienicker Gespräche unter dem Titel „Verwaltungsethik – Selbstverständnis und Themenfelder in Lehre, Forschung und Praxis an den FHöD“ (Lück und Kirstein 2013; darin bes. Prümm 2013). Das erste Werk, das sich mit Blick auf die allgemeine Verwaltung als „Lehrbuch“ versteht, wurde vorgelegt durch B. Lindner (2017).

⁵ Vgl. etwa Faust (2014); Röber und Huhnholz (2011). Ganz vereinzelt finden sich in diesem Verständnishorizont auch Organisationseinheiten innerhalb der Verwaltung, die den Begriff der Ethik für sich reklamieren. So wurde 2013 nach einer Reihe von Korruptionsfällen in der Stadtverwaltung Duisburg eine eigene Stabsstelle „Compliance – Korruptionsvorbeugung und Unternehmensethik (sic!)“ gegründet (Stadt Duisburg 2020).

Augenscheinlich spielt hier der *Dienst* eine herausragende Rolle. Denn in ihm wird die Verpflichtung zum amtsangemessenen Verhalten durch einen Akt höchster Selbstbindung existenziell ratifiziert. Der Beamte, der sich beispielsweise bestechen lässt, begeht insofern eine „doppelte Ungerechtigkeit“: Er schädigt nicht nur die Gemeinschaft, sondern verstößt darüber hinaus auch gegen die von ihm selbst frei übernommene und frei bejahte Verpflichtung zum Schutz eben dieser Gemeinschaft⁶. Eine solche Ethik, die dem Missbrauch anvertrauter Macht zu privaten Zwecken begegnet, dient der Sicherung der *Integrität* und damit der *Vertrauenswürdigkeit der Verwaltung*⁷. In ihrem Zentrum steht mit dem *Amt* (Weibezahn 2012) die Verpflichtung zur Orientierung am *Gemeinwohl*, nicht erst bei der Anwendung, sondern schon bei der Interpretation der einer Entscheidung jeweils zugrundeliegenden Rechtsnormen (Isensee 1997; Böckenförde 2011). Vor allem hier ist die Verwaltungsethik augenscheinlich anschlussfähig an die (insbesondere: klassische) politische Ethik, die das Gemeinwohl als wesentliche Grundlage und Rechtfertigung politischen Handelns definierte (vgl. dazu den Beitrag von E. Bohlken in diesem Band). Insofern die Gemeinwohlbindung rechtlich niemals vollständig zu regeln ist, das Amt also stets mehr ist als bloßer Gesetzesvollzug, aber auch mehr als bloße Funktionserfüllung oder bloße Exekution von Sachzwängen, reflektiert die Verwaltung auch persönliche *Haltungen* bzw. *Tugenden*⁸ wie Loyalität, Treue, Dienst, Hingabe, die Distanz des Amtswalters gegenüber den Interessen, über die er zu entscheiden hat (Deppenheuer 2019), oder auch seine persönliche Unabhängigkeit, die sich im Ernstfall der Remonstration bewährt und deren Sinn in der Garantie der Grund- und Menschenrechte durch die Verwaltung liegt (vgl. dazu den Beitrag von J.F. Lindner in diesem Band).

⁶ Eine solche „doppelte Ungerechtigkeit“ liegt nach Schopenhauer (1991 [1840]) S. 576 f. überall dort vor, „wo jemand ausdrücklich die Verpflichtung übernommen hat, einen Anderen in einer bestimmten Hinsicht zu schützen, folglich die Nichterfüllung dieser Verpflichtung schon Verletzung des Andern, mithin Unrecht wäre; er nun aber noch überdies jenen Andern, eben darin, wo er ihn schützen sollte, selbst angreift und verletzt“.

⁷ In diesem Sinne definierte bereits die OECD (1996) S. 13: „Public servants exercise discretionary power in their everyday work in several ways; in their stewardship of public resources, at the interface with citizens, and in the context of their policy making functions. Ethics is one of the important checks and balances against the arbitrary use of that public power. It is a vital factor in creating and maintaining confidence in government and its institutions“.

⁸ So konzipieren etwa Thedieck und Banke (2012) Verwaltungsethik als Tugendethik.

1.4 Einige offene Themen der Verwaltungsethik

So wichtig diese berufsethische Ausrichtung der („klassischen“) Verwaltungsethik ist – einschließlich ihres Grenzproblems: des *Whistleblowings* –, sie zeichnet sich doch auch durch eine ganze Reihe von Defiziten aus. Die Konzentration auf die im Amt liegende Verantwortung verstellt zunächst den Blick auf die *Vielfalt der Aufgabenfelder der öffentlichen Verwaltung*. Die Ethik der Finanzbeamtin unterscheidet sich durchaus von der Ethik desjenigen, der im Rahmen der Ministerialbürokratie tätig ist: Welche Themen auf die politische Agenda gesetzt, welchen Interessengruppen Möglichkeiten bei der Initiierung und Formulierung politischer Vorhaben der Regierung eröffnet (oder verschlossen), wie politisch beschlossene Konzepte ausgearbeitet, Gesetzes- und Verordnungstexte formuliert oder strategische Entscheidungen umgesetzt werden, all das stellt die etwa im Innenministerium tätigen Beamtinnen und Beamten vor gänzlich andere Fragen als denjenigen, der sich z. B. im Rahmen seiner Sachbearbeitung überlegen muss, wie viel Zeit er sich für die Beratung eines Bürgers nehmen oder welche Vorgänge er nachrangig bearbeiten soll. Insbesondere dürfte es wichtig sein, die unterschiedlichen ethischen Verpflichtungen in den Blick zu nehmen, die sich aus der Differenzierung von Ordnungs-, Leistungs-, Planungs- und Lenkungs-, Gewährleistungs- und schließlich Organisationsverwaltung ergeben. Bei Fragen der Raumordnung und Städteplanung (vgl. dazu den Beitrag von E. Bohlken in diesem Band) oder im Zusammenhang mit der Privatisierung staatlicher Leistungen (oder ihrer Rekommunalisierung) können Argumentationen aus dem Bereich der Ethik vielleicht größeren Einfluss nehmen als etwa im Bereich der Gefahrenabwehr⁹. Zu den hier notwendigen Differenzierungen gehört zwingend auch das Thema *Führung* – traditionell sowieso schon ein wenig kultivierter Verantwortungsbereich der öffentlichen Verwaltung und bislang (anders als etwa für Unternehmen oder Organisationen der sozialen Arbeit) ethisch so gut wie nicht analysiert¹⁰. Das ist umso bedenklicher, als gerade hier ein ganz wesentlicher

⁹ Ein zwar kleines, aber schönes Beispiel ist z. B. der Denkmalschutz (Germann 2020).

¹⁰ Allerdings gewinnt das Thema *Führung* langsam auch in der öffentlichen Verwaltung an Bedeutung, nachdem es erst für die Bundeswehr, dann – im Zuge der Einführung des sog. Neuen Steuerungsmodells – auch für die Verwaltung entdeckt und in weiterer Folge empirischen Untersuchungen (etwa durch H. Klages) zugänglich gemacht werden musste; vgl. den Überblick bei Vogel (2016). Ich selbst habe eine Skizze für die Führungsethik der *allgemeinen Verwaltung* vorgelegt in Trappe (2014); vgl. auch meinen professionsübergreifenden Beitrag in diesem Band. Für die *Polizei* gibt es einige Ansätze für eine Führungsethik; vgl. etwa Christe-Zeyse (2017); Schiewek (2017).

Faktor zu suchen sein dürfte, um „Verwaltungsdesastern“ wie der Loveparade vorzubeugen (vgl. dazu den Beitrag von W. Seibel in diesem Band).

Ebenfalls zu den noch offenen Themenfeldern einer Ethik der öffentlichen Verwaltung ist deren Institutionalisierung nicht nur in Form der bereits angesprochenen Ethikkodizes bzw. Leitbilder, sondern auch im Rahmen des *Personalmanagements*. Allein schon die Frage, was im Rahmen der sog. Bestenauslese als Kriterium für mögliche Bewerberinnen und Bewerber festgelegt, welche Kompetenzen und Leistungen also erwartet, welche dann aber auch ausgebildet, gefördert und entwickelt, welche honoriert und welche sanktioniert werden, zeigt einen echten Bedarf an einer Ethik der öffentlichen Verwaltung. Die oben Anm.4 ange deuteten Defizite im Bereich der Ausbildung der öffentlichen Verwaltung sind insofern selbst schon ein ethisches Problem: Die Reduktion der Ausbildung auf Bescheidtechnik oder ein sehr formalisiertes und geradezu positivistisches Rechtsverständnis, der Verzicht auf eine wirkliche Überzeugungsarbeit mit Blick auf die tragenden Wertgrundlagen von Verfassung und Verwaltung – all das ist gerade angesichts der sich abzeichnenden Erosionen im „Rechtstaatsethos“ weiter Teile der Bevölkerung bedenklich. Der junge Mensch, der zwar über die Menschenwürde „informiert“ und für eine entsprechende Staatsrechtsklausur vorbereitet wird, dem dieses Grundprinzip der Menschenrechte jedoch nicht existenziell nahegebracht wird, bleibt letztlich hilflos gegenüber der „wutgetränkten Apathie“ einer zunehmend „rohen Bürgerlichkeit“ (W. Heitmeyer) (vgl. dazu auch unten Abschn. 3.4).

Nicht weniger relevant sind *organisationsstrukturelle Probleme*, also z. B. Identifizierung und Abbau solcher *Blockaden*, die der persönlichen Verantwortung der öffentlich Bediensteten entgegenstehen. Schon die Amtsidee verlangt, dass die Verwaltung so organisiert ist, dass die Mitarbeitenden ihren Pflichten wirklich – quantitativ wie qualitativ – gerecht werden können, also weder zeitlich noch fachlich überfordert werden. Überlastung durch Personalknappheit und steigende Fallzahlen gefährdet die *Fähigkeit zur Verantwortung* (vgl. unten Abschn. 3.4; Trappe 2020a). Vergleichbares gilt für eine diffuse Aufgabendefinition und -verteilung, für behördeninterne wie behördenübergreifende Kompetenzstreitigkeiten oder unscharfe, weil vermischte Zuständigkeiten („Diffusion von Verantwortung“).

2 Die Ethik im Gewaltmonopol

Auch wenn es also keine eigentliche Ethik der Verwaltung gibt, so gibt es sie doch – vielleicht irritierender Weise – *innerhalb* der Verwaltung oder zumindest

in einem Teil der Verwaltung, nämlich *in der Polizei*¹¹. Was das bedeutet, soll im Folgenden in sicher etwas eigenwilliger Form skizziert werden, wobei ich nicht den Anspruch erhebe, einen Konsens innerhalb der Polizeiethik abzubilden. Dabei möchte ich nach einer kurzen Einleitung (Kap. 2) zunächst einen (sicher nicht abschließenden) Blick auf die vielen Zugänge zur Ethik werfen, die sich innerhalb der Polizei entwickelt haben (Kap. 3). In einem dritten Schritt werde ich versuchen, ein paar Hinweise zu geben, was eine „Ethik im Gewaltmonopol“ vielleicht (auch) sein könnte (Kap. 4).

2.1 Das Schattenreich der Polizei

Wahrscheinlich liegt in jeder ernsthaften Philosophie die Erfahrung, dass der Mensch mit der Wirklichkeit, die er selbst ist, und mit der Wirklichkeit, in die er vielfältig verwoben ist, nicht fertig wird und nie fertig werden kann. Wahrscheinlich liegen jeder ernsthaften Philosophie bestimmte Evidenzen zugrunde, in denen dieses Nicht-zu-Rande-Kommen des Menschen in besonderer Weise aufleuchtet: das Leiden, die Angst, die Einsamkeit, die Schuld, das Sterben, der Tod. Die Welt der Polizei ist eine Welt, in der solche Evidenzen Alltag sind. Denn die Arbeit der Polizei ist Arbeit in einem wahren Schattenreich. Es ist dies das dunkle Reich der Schläger und der Geschlagenen, der „Erniedrigten und Beleidigten“, der faulen Säcke und der armen Socken, der Dumm-Dreisten, der Aufschneider und der Arroganten, der Betrüger und der Betrogenen, der Süchtigen und haltlos Rückfälligen, der Prostituierten und Perversen, der schuldlos Schuldigen, der umherirrend Hilflosen und der für immer Einsamen.

Der Hinweis auf dieses Schattenreich ist unerlässlich auch, um sich von den vielen Bildern zu befreien, die vor allem medial über die Polizei kursieren. Es sind nicht nur die fiktiven Bilder: die Bilder von Tatort und Co., die einen Zugang zur Polizei versperren. Die Wirklichkeit der Polizei wird ebenso verfehlt, wenn man lediglich auf spektakuläre Aktionen blickt – Razzien im Clanimilieu –, auf Einsätze wie etwa den G 20-Gipfel in Hamburg oder wahre Verwaltungsdesaster wie etwa die Ermittlungen zum NSU.

Alles das gehört sicher zur Wirklichkeit der Polizei. Aber es macht nicht deren Kern aus. Diesen Kern aber findet man - das hat die ethnografische Forschung sehr deutlich gemacht - nur im *Alltag der Polizei* (Reichertz und Schröer

¹¹ Ein Bild einer solchen „Ethik für die Polizei“ vermittelt das von M. Borowski (2019) herausgegebene, gleichnamige Themenheft der Zeitschrift *Polizei. Wissen* mit Beiträgen u. a. von E. Bohlken, M. Freitag, V. Salzmänn/F. Kurbacher sowie P. Winkler.

1992; Behr 2008). Und in diesem Alltag blickt die Polizei eben regelmäßig in wahre Abgründe individueller, sozialer und gesellschaftlicher Deformationen: Wenn sie die sonst so sorgsam gehüteten Haus- oder Wohnungstüren des Privaten öffnen; wenn sie auf den Wegen und Irrwegen unseres Lebens und Zusammenlebens Streife fahren, dann stehen Polizistinnen und Polizisten regelmäßig vor dem dunklen Geheimnis menschlicher Gleichgültigkeiten, Verlogenheiten, Boshafigkeiten, Grausamkeiten. Wenn man diese Alltagserfahrung der Polizei nicht ernst nimmt, dann versteht man wahrscheinlich weder die Polizei noch ihr Handeln.

2.2 Ethik in kritischer Solidarität

Vielleicht ist es daher kein Zufall, dass sich so etwas wie eine „Ethik der Polizei“ auch ihrerseits nur „im Schatten“ der Wissenschaft entwickeln konnte (Franke 2004; Wagener und Schiewek 2019) und das heißt: nur innerhalb der Polizei selbst. Der von mir hier favorisierte Titel einer „Ethik im Gewaltmonopol“ (Trappe 2012a) macht – anders als alternative Begriffe wie „Polizeiethik“ oder „Berufsethik der Polizei“ – zum einen deutlich, dass die *Gewalterfahrung das zentrale Identitätsmerkmal der Polizei* darstellt: Die Polizei hat das Gewaltmonopol nicht nur in dem Sinne, dass sie u. U. zur Anwendung „unmittelbaren Zwangs“ berechtigt und verpflichtet ist; sie hat das Gewaltmonopol auch in dem Sinne, dass Gewalt in ihren unterschiedlichen Formen und Facetten den alltäglichen Erfahrungshorizont jeder Polizeibeamtin und jedes Polizeibeamten bildet. Die Welt der Polizei ist eine Welt voller Aggressionen und voller Läsionen.

Zum anderen handelt es sich um eine Ethik *im* Gewaltmonopol. Diese Ethik schaut nicht von außen auf die Polizei, sondern hat sich in ihr und aus ihr heraus entwickelt. Diese Ethik im Gewaltmonopol ist eine Ethik in *kritischer Solidarität zur Polizei* (Schiewek 2015; ein ähnliches Phänomen beschreiben Beek und Göpfert 2013 für die ethnografische Beobachtung polizeilicher Arbeit). Dieser Punkt ist sicher strittig: Aber ich sehe die Ethik im Gewaltmonopol bei aller Objektivität, Neutralität, Sachlichkeit als eine solidarische, d. h. *parteiliche Ethik*: als eine Ethik, die um die vielen und vielfachen Verletzungen und Verletzlichkeiten derjenigen weiß, die im Schattenreich menschlicher Unmenschlichkeiten arbeiten; als eine Ethik, die um das „Heil“ (die „Integrität“) derer besorgt ist, die in einer unheilen Welt mit letztlich auch unheilen Mitteln tätig sind.

3 Die vielen Bilder der „Ethik in der Polizei“

Die Ethik, die sich im Gewaltmonopol herausgebildet hat, ist ein ziemliches Gemisch aus ganz unterschiedlichen Elementen. Dazu zählen die *moralischen Codes und Regeln eines Gewaltberufes*, dazu zählen rechtliche und hier vor allem *verfassungsrechtliche Normen*, aber ebenso auch *ministerial-politische Vorgaben* sowie Erwartungen einer streng hierarchisch aufgebauten und bürokratisch durchorganisierten *Polizeikultur*. Was das genau bedeutet, soll vor allem mit Blick auf NRW erläutert werden. Vieles dürfte sich dabei jedoch auch auf andere Landespolizeien sowie auf die Bundespolizei übertragen lassen. Das Folgende ist ein Versuch, den vielen unterschiedlichen Zugängen zur Ethik gerecht zu werden, die sich in der Polizei entwickelt haben und die man verstehen muss, um eine solche Ethik wissenschaftlich weiter zu entwickeln. Gleichzeitig handelt es sich um den Versuch einer Selbstverortung des Ethikers im Gewaltmonopol. Denn je tiefer er in das Dickicht der Polizei eindringt, je mehr er sich sowohl in der Horizontalen wie Vertikalen der Organisation bewegt, desto schillernder und irritierender sind die vielen Bilder, mit denen er sich und seinen Auftrag konfrontiert sieht.

3.1 Der Erlass zur Berufsethik (1962): Ethik zwischen Erziehung und Seelsorge

Zunächst einmal: Ethik ist für die Polizei vor allem ein nicht eben heiß geliebtes Fach im Rahmen der Ausbildung¹². In NRW ist dies sogar in einem eigenen Erlass geregelt, der immerhin bald 60 Jahre alt ist (Innenministerium NRW 1962). Dort heißt es: „Ziel des berufsethischen Unterrichts ist es, den Polizeivollzugsbeamten zu einer Berufserfüllung zu verhelfen, die ihrem verantwortungsvollen Amt entspricht. Der berufsethische Unterricht soll durch die Schärfung des sittlichen Wertbewusstseins Einfluss auf die ethische Grundhaltung der Beamten nehmen und in ihnen den Willen stärken, die für gut erkannten sittlichen Maßstäbe ihrem Handeln im Beruf und Privatleben zugrunde zu legen.“ Hinter dieser uns heute sicher fremd gewordenen Formulierung steht ganz ausdrücklich ein *Erziehungsauftrag*, ein Erziehungsauftrag, der jedoch nicht in der Verantwortung von

¹² „(Berufs-) Ethik“ ist seit Jahrzehnten ein fester Bestandteil in der Ausbildung der Polizei (Schiewek 2012). Mit dem sog. Schwenninger Signal hatte die *Bundesfachkonferenz Ethik der Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst und des Bundes* bereits 2006 für die Berufsethik in den modularisierten Studiengängen erste grundsätzliche Perspektiven entwickelt. Ich selbst habe aus der Not (soll heißen: aus der Unbeliebtheit der Ethik) eine Tugend zu machen versucht in einem eher „sportlich“ gehaltenen Beitrag für die Gewerkschaft der Polizei (Trappe 2012b).

Lehrenden, sondern der jeweiligen Vorgesetzten liegt: „Die Aufgabe der berufsethischen Erziehung obliegt in erster Linie den Vorgesetzten. Sie haben bei jeder sich bietenden Gelegenheit die rechte Einstellung der Polizeivollzugsbeamten zu ihrem Beruf zu fördern.“

Hingegen ist die eigentliche *Lehre der Ethik*, sofern es sich dabei um eine fachliche Disziplin handelt, Aufgabe einer besonderen Institution, nämlich der *Polizeiseelsorge*: „Der systematische Unterricht ist wegen der besonderen Bedeutung christlicher Grundsätze für eine verantwortungsbewusste Berufsauffassung vornehmlich von den Polizeiseelsorgern zu erteilen.“

3.2 Die „rechte Einstellung“

Diese Aufgabenteilung beschreibt bereits eine Spannung, die für die Ethik im Gewaltmonopol kennzeichnend ist und zwar bis heute. Was eine „rechte Einstellung“ der Polizeibeamtin oder des Polizeibeamten ausmacht, das ist eine Frage, die von den unterschiedlichen Akteuren außerhalb wie auch innerhalb der Polizei und ihrer bis in das Innenministerium hinein reichenden Hierarchie durchaus sehr verschieden beantwortet wird: Das können rechtsstaatliche Grundsätze, das kann die Überzeugung vom absoluten, Achtung gebietenden Wert eines jeden Menschen, das kann die Verinnerlichung einer grundlegenden Gemeinwohlorientierung in der Amtsausführung oder der engagierte Einsatz in der alltäglichen Arbeit sein. Diese *in* der Ethik und *als* Ethik vermittelte „rechte Einstellung“ kann aber auch eine charakterliche Haltung bezeichnen, die ein möglichst geräuschloses Funktionieren der Organisation gewährleisten soll, eine Haltung, die es verhindert, das abweichendes Verhalten an die Oberfläche tritt und unter Umständen zu politischen Konflikten etwa im Innenausschuss des Landtages führt. Hinter einer „rechten Einstellung“ können sich aber durchaus auch sehr handgreifliche Gerechtigkeitsvorstellungen verbergen, die einen vielleicht unverhältnismäßigen (und insofern illegalen) Einsatz von Gewalt subkulturell als legitim, ja sogar als notwendig erscheinen lassen.

3.3 Ethik als Lehre, „wie man damit umgehen soll“

Zum anderen führt die im angesprochenen berufsethischen Erlass formulierte Anbindung der Ethik an die Polizeiseelsorge dazu, dass Ethik tendenziell mit einer Art Seelsorge identifiziert wird. Bei aller Problematik, die zur Präsenz der Kirchen und damit der Religion im Staat gehört, so hat doch die Polizeiseelsorge

eine für die Polizei extrem wichtige Funktion, eine Funktion, deren Erfüllung in Teilen immer wieder auch von der Ethik erwartet wird. Denn vor allem durch das Zeugnisverweigerungsrecht bietet sich die Seelsorge der Polizeibeamtin und dem Polizeibeamten als ein verlässlicher (vielleicht sogar: als der einzig verlässliche) Gesprächspartner an, an den sie oder er sich in rechtlich wie persönlich schwierigen Problemlagen vertrauensvoll wenden kann. Diese institutionell abgesicherten Rechte der Polizeiseelsorge sind von nicht zu überschätzender Bedeutung angesichts der Tatsache, dass Polizeibeamtinnen und -beamten sich immer wieder in existenziell hoch belastenden Situationen wiederfinden, in denen sie Loyalitätspflichten gegenüber Kolleginnen und Kollegen mit rechtsstaatlichen Pflichten etwa zur Anzeigeerstattung abwägen müssen. Hier ist das Gespräch mit den Seelsorgerinnen und Seelsorgern oft die einzige Möglichkeit, solche Probleme mit anderen offen zu reflektieren. Gerade im Kontext der aktuellen Ermittlungen zu rechtsextremen Tendenzen innerhalb der Polizei ist es eine Illusion zu glauben, der noch einmal nachdrücklich erneuerte Hinweis auf entsprechende Meldepflichten gegenüber etwa den Extremismusbeauftragten sei eine Lösung dieses hochkomplexen Problems. Umgekehrt bewahren die Polizeiseelsorgerinnen und -seelsorger durch ihre kontinuierliche Begleitung von Polizeibeamtinnen und -beamten bei Einsätzen sowie durch ihre vielen seelsorgerlichen Angebote ein tiefes Wissen um die mannigfachen Konfliktdimensionen polizeilicher Arbeit, aber auch um die verstörenden und bisweilen auch traumatischen Erfahrungen, die zu diesem Beruf gehören. Das erklärt, warum vieles, was mit Ethik assoziiert wird, weniger ihrem modernen Verständnis entspricht als vielmehr ihrem antiken Begriff im Sinne einer *Lebenskunst*. Ethik ist in der Wahrnehmung der Polizei sehr häufig eine Antwort auf die Frage, *wie* man mit belastenden Situationen *umzugehen lernt*.

Die Polizeibeamtin und der Polizeibeamte erwarten in der Ethik also vielfach keine Diskussion über die Frage, *was* sie tun sollen. Für dieses Problem wird die Ethik und wird der Ethiker als nicht wirklich zuständig betrachtet. Was jeweils zu tun ist, das ist eine Frage, die im Innern der Polizei, d. h. vor allem aus einem polizeilichen Erfahrungswissen und situativen Erfordernissen heraus beantwortet wird. Tutoren, Vorgesetzte, Kollegen – sie alle sind die eigentlich normative Instanz, an der es sich zu orientieren gilt. Selbst rechtliche Vorgaben haben nicht selten eine nur nachträgliche Legitimationsfunktion. Einsätze in den rechtlichen Grauzonen von Alltagskonflikten, bei denen es z. B. zu einer gewissen Überreaktion vonseiten des Polizeibeamten kommt, werden dann im Nachhinein mitunter „gerade geschrieben“. Die Ethik wird vom durchschnittlichen Polizeibeamten weniger als (mögliches) Korrektiv solcher vielleicht problematischen Praktiken gewertet, nicht als Schule eines „rechtsstaatlichen Ethos“, sondern viel

eher als eine Hilfestellung bei der Frage, *wie* er mit dem, was er tut und was er in diesem Tun erlebt und z. T. auch erleidet, *fertig werden kann*. Holzschnittartig geht es in der Ethik dann nicht so sehr um die Praxis, sondern eher um das Pathos der Polizei: um die subjektive, persönliche, individuelle Seite in diesem zu Objektivität, Unpersönlichkeit und Gemeinwohl verpflichteten Beruf. Ethik ist dann die Lehre oder besser das verständnisvolle Gespräch über den *Menschen* in Uniform, über die *Person* hinter der Funktion, über das *Gefühl in der Gewalt*.

3.4 Das „Gefühl in der Gewalt“: Der Ethikraum

Die Suche nach diesem „Gefühl in der Gewalt“ definiert eine unausgesprochene, aber latente Erwartung an die Ethik im Gewaltmonopol. Die *Abwehr der emotionalen Dimensionen der Gewaltausübung* gehört zu den zentralen Voraussetzungen wie Leistungen des Polizeiberufs. Genauer gesagt sind es die vereinzelnden und vereinsamenden Gefühle, die in der Polizei keinen echten Platz haben, und zwar genau dann, wenn sie einer *Kultur der Dominanz* widersprechen. Dazu gehören etwa Gefühle der Scham, der Unsicherheit oder der Angst.

Komplementär dazu gibt es aber auch das ehrliche und ernsthafte Bedürfnis, solchen Betroffenen und bisweilen wohl auch: solchen *Getroffenen* einen festen Ort innerhalb der Polizei zu geben und das ganz wortwörtlich. Und so ist es kein Zufall, dass es im Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei in NRW – kurz: LAFP – etwas gibt, was wahrscheinlich ein echtes Unikat darstellt: Einen *Ethikraum* (Arnemann und Werwer 2012). Unter dem Titel „Grenzgang“ werden in dieser Ausstellung sowohl Auszubildende wie gestandene Polizeibeamtinnen und -beamte durch zentrale Herausforderungen des eigenen Berufs geführt. Konkret geht es um die Begegnung mit dem „Abfall“ einer Erfolgs- und Leistungsgesellschaft wie z. B. Obdachlosen, geht es um die Ausübung wie Erfahrung von Gewalt sowie – vor allem – um die Konfrontation mit dem Tod in seinen vielen Gestalten: als Tod von Kindern, als Massenansturm von Verletzten und Sterbenden, aber auch als jener Tod, der nicht nur als latentes Risiko zum Beruf der Polizeibeamtin und des Polizeibeamten gehört, sondern u. U. auch im Rahmen der sog. Hingabepflicht von ihm in Form seines Lebens Einsatzes erwartet wird (Trappe 2019a) – so etwa bei Einsätzen zur Terrorbekämpfung, die eben auch zu den Aufgaben des „einfachen Streifenbeamten“ gehören (können).

Die Ethik, so wie sie im „Grenzgang“ praktiziert oder besser: so wie sie dort erfahrbar wird, ist keine normative Problematisierung des Polizeiberufs. Vielmehr geht es in erster Linie darum, die Frontstellung der Polizei in einer von Ungerechtigkeiten, Konflikten und – zentral: – leiblich ausgetragenen Kämpfen

durchzogenen Welt zu vergegenwärtigen. Im „Grenzgang“ wird diese Kampfsituation daher auch nicht eigentlich reflektiert oder diskutiert¹³, sondern eher durch betroffenes Schweigen oder eigene Erzählungen flankiert. Es gibt in der Polizei nicht wirklich eine Kultur der Diskussion, wohl aber eine lebendige Kultur der Narration – mit all ihren heimlichen Mythen, aber auch mit ihren oft unheimlichen Wahrheiten, mit ihren vielen Selbststilisierungen, aber auch mit ihren oft schonungslosen Offenheiten.

3.5 Der Trost der Polizei oder Das Gefühl der kollektiven Identität

Das „Gefühl in der Gewalt“, das in der Ethik und als Ethik gesucht wird, hat aber noch eine andere Seite. Unter dem Label „Ethik“ sucht die Polizei bisweilen auch das Erlebnis, das Gefühl einer *kollektiven Identität*. Offizielle Titel wie „Teamorientierung“ oder „Loyalität“ verfehlen, was essenziell zur polizeilichen Gefahrengemeinschaft gehört: das Bewusstsein einer *substantiellen Zusammengehörigkeit angesichts einer permanent wahrgenommenen Bedrohung*. So sehr inzwischen auch die Polizei keine homogene Gruppe mehr ist (und vielleicht auch nie wirklich war), so sehr gesellschaftliche Individualisierungs- und Pluralisierungsprozesse auch an ihr nicht spurlos vorübergegangen sind, so sehr sich mit der Einstellung erst von Frauen und inzwischen auch vermehrt von jungen Menschen mit Migrationshintergrund das Gesicht der Polizei verändert hat, so sehr sich der Arbeitsbereich des Wach- und Wechseldienstes von dem Tätigkeitsfeld unterscheidet, bei dem es etwa um die Bekämpfung organisierter

¹³ So gibt es in der Polizei ein durchaus verbreitetes Wissen um die vielen Chancenungleichheiten in unserer „nicht-idealen“ Gesellschaft: Dass Menschen und Menschengruppen nicht nur in Armut aufwachsen, sondern auch darin gehalten, dass ihnen Bildungs- und Aufstiegschancen vorenthalten, dass sie von der Mehrheitsgesellschaft segregiert, dass sie stigmatisiert und abgewertet werden – alles das „wissen“ street cops sehr gut; sie wissen auch, dass die Erfüllung „bürgerlicher Pflichten“ (im Sinne von Rawls) nur noch bedingt zu erwarten ist, wenn Menschen systematisch die Teilhabe an der bürgerlichen Gesellschaft verweigert wird; sie wissen, dass die moralische Autorität des Staates und damit auch ihre eigene Autorität zur Sanktionierung von Rechtsbrüchen unter den Bedingungen strukturell ungerechter Institutionen zumindest fragwürdig ist; und sie wissen schließlich, dass sie durch ihre Strafverfolgung etwa im Bereich von Drogendelikten sehr häufig solche sozialen Ungerechtigkeiten stabilisieren. Aber es gibt für diese Fraglichkeiten und Fragwürdigkeiten keine echten Reflexionsräume und -zeiten; und vielleicht oft auch schlicht: es gibt für diese Fraglichkeiten und Fragwürdigkeiten keine Kraft angesichts einer körperlich oft wirklich erschöpfenden Arbeit. Zum Problem vgl. Shelby (2007).

Kriminalität geht ... – so sehr das alles richtig ist, so sehr lebt doch die Polizei von dem *identitätsstiftenden Gefühl eines lebens- oder besser überlebensnotwendigen Aufeinanderangewiesenseins*.

Zwar ist der Alltag der Polizei durchaus unspektakulär und ähnelt zum Leidwesen vieler mehr einer bürokratischen Verwaltungstätigkeit; zwar sind Situationen echter Lebensgefahr ausgesprochen selten, aber man versteht die Polizei nicht und man versteht auch die Ethik in der Polizei nicht, wenn man nicht vor Augen hat, dass die Bedrohung, dass das Angegriffenwerden, dass die Gefahr einer schweren Verletzung, dass das Risiko des eigenen Todes den ständigen Möglichkeitshorizont dieser Arbeit darstellt. Vor diesem Hintergrund also hat die Ethik aus einer verbreiteten Sicht der Polizei die Aufgabe, dieses *Gefühl der Einheit* näher zu bringen und zu stärken.

Auch wenn dieses Gefühl einer kollektiven Identität vielfach durchsetzt und durchbrochen ist von den nüchternen und ernüchternden Realitäten einer nicht nur bürokratisch geregelten und politisch gesteuerten, sondern auch von durchsetzungsstarken Eigeninteressen beherrschten Organisation: Auch wenn all das richtig ist, so liegt doch in diesem Gefühl der Einheit nicht nur eine motivierende Wärme, sondern auch die vielleicht einzige Form des der Polizei möglichen und des für sie auch annehmbaren *Trostes*. Viel, was in Ethik und als Ethik gesucht und gefunden wird, hat den Charakter dieses sich wechselseitig erzählten und gespendeten Trostes: der gemeinsam geteilten Erfahrung wie Hoffnung, letztlich nicht allein zu sein und nicht allein gelassen zu sein.

3.6 Der Wert der Werte in einer Gefahren- und Improvisationsgemeinschaft

Die Suche nach diesem Gefühl von Einheit und Gemeinschaft artikuliert sich regelmäßig als Suche nach *Werten* (vgl. dazu auch den Beitrag von W. Schiewek in diesem Band). Auch wenn innerhalb der Ethik das Konzept der Werte kaum noch eine Rolle spielt, auch wenn durch bestimmte Formen vor allem der Unternehmens- und Organisationsethik die Formulierung von Werten eine ziemlich lukrative, aber wenig nachhaltige Angelegenheit zu sein scheint (Kühl 2019), so gibt es innerhalb der Polizei für Werte – verstanden als gemeinschaftsstiftende Überzeugungen mit dauerhafter Geltungsstabilität – einen echten Bedarf. Denn die Polizei ist nicht nur eine Gefahrengemeinschaft, sie ist auch eine *Improvisationsgemeinschaft*. Denn sie arbeitet in einer Welt, in der alltäglich gültige Regeln unseres Zusammenlebens immer wieder außer Kraft gesetzt werden, in

der also durchschnittliche Verhaltens- und Erwartungssicherheiten chronisch reduziert sind. Und weil sie permanent wechselnde Einsätze kurzfristig bewältigen, unvorhersehbare Lagen kurzfristig bereinigen oder auf politische Forderungen kurzfristig reagieren muss, deswegen ist Polizei drittens eine *Organisation in dauernder Zeitnot*. Gerade unter diesen Bedingungen – Gefahrenlatenz, Improvisationszwang, Zeitnot – sind Werte offensichtlich attraktiv: Werte ermöglichen wechselseitiges Vertrauen, senken Transaktionskosten, koordinieren kollektives Handeln und ermöglichen so die Kooperation miteinander. In einem existenziell unsicheren Arbeitsumfeld (zu dem durchaus auch das Agieren der Organisation und ihrer Spitze gehört) sind etwa Berechenbarkeit und – vor allem – Verlässlichkeit untereinander wie vonseiten der Führung Werte von alles überragender Bedeutung. Von der Ethik wird erwartet, dass sie solche Wertorientierungen stabilisiert oder ggf. auch reaktiviert.

3.7 Ethik als „Kraftraum“ und die Notwendigkeit einer „Ethik der Ethik“

Insbesondere vor dem Hintergrund der terroristischen Bedrohung und einer damit einhergehenden „Aufrüstung“ und vielleicht sogar „Militarisierung“ der Polizei (vgl. hierzu auch den Beitrag von W. Heinz in diesem Band) hat das in der Ethik gesuchte „Gefühl der Gewalt“ aber noch eine weitere Seite. Denn „Ethik“ heißt hier: *Befähigung und Einstimmung für einen möglichen Einsatz von – unter Umständen auch: letaler – Gewalt*. Die Polizei nach Charlie Hebdo und den Anschlägen von Paris (2015) ist eine Polizei, die sich einem paramilitärisch ausgebildeten „Feind“ gegenüber sieht, der zu allem bereit zu sein scheint und der darum unter Vernachlässigung aller anderen Aufgaben (d. h. vor allem des Opferschutzes) „final bekämpft“ werden muss. Wenn die Polizei in entsprechenden Trainingseinheiten ausdrücklich „Ethik“ verankert, dann versteht sie darunter die innerlich getragene Bereitschaft in einer solchen Extremlage sofort zu intervenieren und das heißt: sämtliche Rettungsmaßnahmen zugunsten einer eindeutigen *Täter- und Tötungsorientierung* zurückzustellen.

Auch dafür braucht die Polizei also eine „Ethik“. Es ist dies eine Ethik, in der und durch die sich die Polizei und die einzelnen Polizeibeamtinnen und -beamten auf ihre innere Stärke besinnen. Ethik wird gesucht und verstanden als eine Art *Kraftraum* (LAFP NRW 2020). Ein solcher Kraftraum, der nicht zufällig auch Assoziationen mit einem Fitnessstudio hervorruft und wohl auch hervorrufen soll, wurde 2018 im LAFP NRW als komplementäres Angebot zum „Grenzgang“ eröffnet. Während es hier mehr um die polizeitypischen Verunsicherungen geht,

bekommen die Polizeibeamtin und der Polizeibeamte im „Kraftraum“ die Möglichkeit, sich in einer interaktiven und erlebnisorientierten Weise desjenigen zu versichern, woraus sie schöpfen können, um nicht selbst zu erschöpfen; wovon sie zehren können, um sich nicht selbst aufzuzehren; was sie also Aggressionen ertragen, aber eben auch *Aggressionen ausüben* lässt. Hier bahnt sich vielleicht eine Entwicklung an, durch die sich das Angebot der Ethik löst von einer „Sorge um die Seele“ hin zu einer Form der Seelentechnologie. Es ist daher auch kein Zufall, dass die Konzeptionierung des „Kraftraums“ in die Hände einer Medien- und Werbeagentur gelegt und dann auch ohne Beteiligung der Seelsorge umgesetzt wurde. Vor allem hier entsteht aktuell die Aufgabe einer *Ethik der Ethik im Gewaltmonopol*, d. h. einer normativen Reflexion auf Gebrauch wie Missbrauch von Ethik durch die Polizei.

3.8 Ethik als Opferschutz

In der Ethik, so wie sie bislang beschrieben wurde, ist die Polizei vorzugsweise mit sich selbst: mit ihrer emotionalen Innenwelt beschäftigt. Sie kompensiert in der Ethik das objektivierende, vor allem rechtswissenschaftliche Verständnis ihrer Arbeit ebenso wie deren Instrumentalisierung durch die Politik. Die Ethik im Gewaltmonopol übernimmt aber auch eine dazu komplementäre Funktion. Denn in den Kreis einer solchen Ethik fällt auch das, was die Polizei und was die Polizeibeamtinnen und -beamten zwar einerseits als eine ihnen wortwörtlich „aufgenötigte“ Aufgabe erleben, was aber andererseits nicht wirklich zu ihrer genuinen, polizeilichen Identität zu passen scheint. Gemeint ist der *Opferschutz*. Auch er: auch der Opferschutz ist im Verständnis der Polizei: „Ethik“.

3.8.1 Das ambivalente Verhältnis der Polizei zum Opferschutz

Belange von Opfern sind inzwischen auf breiter Front in den Vordergrund getreten: Sowohl im Strafrecht wie in der Kriminologie kann man von einer signifikanten Opferorientierung sprechen; soziologisch beobachten wir die Entstehung einer „viktimären Gesellschaft“ (Barton 2012), in welcher der Status als „Opfer“ ein hohes Maß an Aufmerksamkeit und Anerkennung verspricht. Innerhalb der Polizei schlägt sich diese Entwicklung nieder in zahlreichen Schulungen, Projekten und Einrichtungen, die der Verbesserung des Schutzes von Kriminalitäts- wie Unfallopfern dienen. In vielen Behörden gibt es inzwischen Opferschutzbeauftragte, die sich gezielt dieser Aufgabe annehmen: Sie stehen als Ansprechpartnerinnen und -partner für Betroffene zur Verfügung, unterstützen die Beamtinnen und Beamten etwa des Wach- und Wechseldienstes bei sensiblen

Aufgaben wie dem Überbringen von Todesnachrichten und betreiben intensive Netzwerkarbeit mit Einrichtungen der Opferhilfe. So richtig und wichtig all das ist: Das Verhältnis der Polizei zum Opferschutz ist doch eigentümlich gebrochen und zwar gebrochen in einer Weise, die für Außenstehende oft schwer nachzuvollziehen ist. Dafür gibt es eine ganze Reihe von Gründen.

So gehören (erstens) zur Arbeit der Polizei nicht nur die „idealen“ Opfer: die Unschuldigen, die Kleinen und die Kinder, die Schwachen, die Kranken und die Gebrechlichen, die Armen und die Alten, die Arglosen, Wehrlosen, Hilflosen, Machtlosen. Zu Arbeit der Polizei gehören auch die vielen „nicht-idealen“ Opfer, gehören die Starken und die Halbstarken, die Jungen und die Jugendlichen, die Illegalen, die Dreckigen und die Betrunkenen, die Blender und die Betrüger, gehören die Fremden und die Frechen, die Arroganten und Aggressiven, die Vorbestraften und die Kriminellen. Die natürliche und natürlich wichtige und unverzichtbare Zuwendung zum Opfer: Sie fällt bisweilen wirklich schwer.

Dazu kommt zweitens: Zur Arbeit der Polizei gehört die schwere und bisweilen verstörende Erfahrung, dass die Rollen von Täter und Opfer oft nicht so klar und nicht so eindeutig verteilt sind. Stattdessen sind die Lebensgeschichten von uns Menschen oft so miteinander verstrickt und so ineinander verkeilt, dass sich „gut“ und „böse“, Tun und Leiden gar nicht immer klar voneinander trennen lassen; dass die Opfer auch Täter und die Täter auch Opfer sein können. Der Auftrag der Polizei zwingt daher zur Unparteilichkeit, zur „Gerechtigkeit gegen jedermann“, zu jener Gerechtigkeit also, die entschieden für die Rechte von Opfern, aber eben auch – und das ist für viele Menschen schwer nachzuvollziehen – für die Rechte von Tätern eintritt; er zwingt zum Schutz vor Vorverurteilungen, zwingt zu Objektivität, zwingt zu allseitigen Ermittlungen und damit zu einer Form der inneren Reserve und vielleicht sogar Skepsis gegenüber dem Opfer, einer Skepsis, die von außen irritierend, bisweilen auch abstoßend, sachlich und kalt wirken kann.

Die existenzielle Bedeutung des Opferschutzes, der hohe moralische Druck, der von ihm ausgeht, die aus der Not geborene Hoffnung, die die Menschen mit ihm verbinden: Für die Polizei ist all das (drittens) nur eine von vielen Aufgaben. Die Wunden und das Weinen, die Tränen und die Trauer, das Leiden, die Einsamkeiten und Verlorenheiten, die Sorgen und die Ängste: für die Polizei ist all das oft nur „erster Angriff“, ist all das nur einer von vielen und manchmal auch zu vielen anderen Einsätzen, ist all das nur eine von vielen und manchmal auch zu vielen anderen Aufträgen. Polizei ist eine Form von trouble shooting. Der Opferschutz: Er erscheint oft schlicht: zu viel. Zu viel für den einzelnen Beamten und die einzelne Beamtin der Polizei mit ihrer begrenzten Zeit, ihren begrenzten Mitteln, ihrer begrenzten Kraft. Zu viel aber auch für die Polizei als Ganzes:

Als Organisation, die mit finanziellen, materiellen und personellen Engpässen und Ressourcenknappheiten zu kämpfen hat.

Und schließlich: Im Selbstverständnis der Polizei ist der Opferschutz etwas, wofür sie sich noch aus einem weiteren, vierten Grund eher nicht wirklich als kompetent und zuständig erlebt. Es gibt eine Abwehr des Opfers innerhalb der Polizei, die zumindest auch etwas mit der Tatsache zu tun hat, dass es hier oft einfach „nichts mehr zu machen“ gibt und jede Hilfe und jeder Schutz zu spät kommt. Opferschutz ist ja immer auch Begegnung mit der eigenen Hilflosigkeit und Endlichkeit, mit der Wirklichkeit des Scheiterns und der gefesselten Hände.

In der Praxis führt all das dazu, dass die Polizeibeamtin und der Polizeibeamte den Opferschutz regelmäßig an entsprechende „Experten“ delegieren, etwa an Notfallpsychologen oder Notfallseelsorger. Opferschutz wird zu einer Sache von Informationsblättern mit Hinweisen, an wen sich Betroffene für weitere Hilfen wenden und wo sie weitergehenden Schutz finden können (Frauenhäuser, Weißer Ring etc.).

3.8.2 Umgang mit Opfern

Gegenläufig zu diesen Tendenzen soll dann die Ethik daran erinnern, dass Fürsorge, Schutz und Betreuung von Opfern ein zentrales und auch gesellschaftlich erwartetes Handlungsfeld der Polizei darstellen. Ethik ist also auch jetzt wieder eine Lehre vom „Umgang“: Jetzt aber nicht vom Umgang mit belastenden Situationen, sondern vom Umgang mit belasteten, mit betroffenen, mit vom Schicksal geschlagenen Menschen, kurz: sie ist *Lehre vom Umgang mit Opfern*. Von der Ethik wird erwartet, dass sie den Polizeibeamtinnen und -beamten eine Hilfestellung gibt, wie sie auf die vielen Tränen, die vielen Traumen und die viele Trauer, denen sie ins Antlitz schauen, reagieren sollten. Der schlechthin paradigmatische Fall dafür ist das Überbringen der Todesnachricht, das eine Aufgabe der Polizei bei plötzlichem und unerwartetem Tod darstellt. Nach einer verbreiteten Sicht soll die Ethik hier der Polizeibeamtin und dem Polizeibeamten eine Hilfestellung bei der Krisenkommunikation und Krisenintervention geben¹⁴.

¹⁴ Ein Beispiel dafür stellt das unter Leitung der Universität Konstanz (Prof. 'in Dr. K. Mahlke) gemeinsam mit der Kreispolizeibehörde Kleve und der HSPV NRW entwickelte blended learning-Modul „Todesnachrichten verantwortungsvoll überbringen“ dar; vgl. dazu das als e-book zugängliche Begleitheft (Brand und Mahlke 2019).