

Whistleblowing in der Polizei



Kleine Reihe
des Sonderforschungsbereichs 1369
Vigilanzkulturen
Band 4

Whistleblowing in der Polizei

Funktion und
Wirksamkeitsbedingungen

Herausgegeben von
Ralf Kölbel

Wehrhahn Verlag

Gefördert durch die
Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)
Projektnummer 394775490 – SFB 1369

DFG

**Vigilanz
Kulturen**
SFB 1369

Dieses Buch ist als Open-Access-Publikation verfügbar
über LMU Open Access <https://epub.ub.uni-muenchen.de>
DOI: 10.5282/ubm/epub.115696

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte
bibliografische Daten sind im Internet über
<https://portal.dnb.de> abrufbar.

Erste Auflage 2024
Wehrhahn Verlag
www.wehrhahn-verlag.de
Satz und Gestaltung: Wehrhahn Verlag
Druck und Bindung: Mazowieckie Centrum Poligrafii

Alle Rechte vorbehalten
Printed in Europe
© bei den Autorinnen und Autoren, für diese Ausgabe
beim Wehrhahn Verlag, Hannover
ISBN 978-3-98859-062-6

Inhalt

Einführung (Ralf Kölbel) 7

Teil I

Whistleblowing in der Polizei: das Themenfeld

Kapitel 1: Funktionen und Potenziale von
polizeilichem Meldeverhalten – ein
Problemaufriss aus Sicht der
Whistleblowing-Forschung (Ralf Kölbel) 13

Kapitel 2: Whistleblowing als Form von
police accountability – eine
Problemeinordnung aus Sicht der
Polizeiforschung (Marie-Theres Piening
und Tobias Singelstein) 35

Teil II
Whistleblowing in der Polizei:
der Forschungsstand

Kapitel 3: Erkenntnisse der allgemeinen Whistleblowing-Forschung (Ralf Kölbel)	63
Kapitel 4: Aufkommen und Struktur von Whistleblowing in der Polizei (Riccarda Gattinger)	79
Kapitel 5: Erklärungsversuche (Riccarda Gattinger)	94
Kapitel 6: Polizeiliches Whistleblowing beeinflussende Bedingungen (Riccarda Gattinger)	109

Teil III
Whistleblowing in der Polizei: ein Ausblick

Kapitel 7: Förderung von polizeilichem Whistleblowing? Und wie? (Ralf Kölbel)	137
Anmerkungen	155
Literaturverzeichnis	201
Mitwirkende	239

Einführung

Es ist Anfang 2007. Ein ostdeutsches Bundesland wird von rechtsextremistischen Straftaten geplagt. Darauf reagiert die Politik mit einem Aktionsprogramm und erwartet polizeiliche Erfolge. Da das Delikttaufkommen jedoch weiter steigt, ist die zuständige Staatsschutzabteilung nicht nur mit einer erheblichen Arbeitsbelastung, sondern auch mit einer polizeiinternen Verstimmung konfrontiert. Von ihr gemeldete Fälle verschwinden aus der Statistik. In einem Gespräch mit der Polizeiführung wird drei Beamten mit Blick auf ihr Berichtsverhalten signalisiert, dass man lieber niedrigere offizielle Fallzahlen sähe. Die Angesprochenen sind irritiert und dokumentieren all dies in einem Gedächtnisprotokoll. Ihr Versuch, die Sache bei zwei anderen vorgesetzten Personen informell aufzulösen und eine klare richtungsweisende Einordnung zu erhalten, bleibt ohne Resultat. Daher gibt einer von ihnen das Protokoll an die Personalabteilung, auch um sich durch dessen Aufnahme in seine Personalakte abzusichern. Das Dokument kursiert daraufhin in der Polizeiführung und wird irgend-

wann der Presse bekannt. In Folge der danach einsetzenden Berichterstattung erlangt das Geschehen eine politische Dimension. Vor dem parlamentarischen Untersuchungsausschuss weist die Polizeiführung alle Vorwürfe zurück. Das Ganze verläuft schließlich weitgehend im Sand. Schon lange davor waren die drei Beamten in alle Winde versetzt worden. Die gegen sie geführten Disziplinarverfahren finden irgendwann durch Einstellung ihr Ende.¹

Von solchen Prozessen handelt dieses Buch: davon, dass und warum sie oft ganz ähnlich verlaufen, und davon, ob und wie es besser gehen könnte. Weshalb dies schwierig, aber erforderlich ist, wird in den beiden einführenden Kapiteln gezeigt. Aus unterschiedlicher Warte – zum einen aus Sicht der Whistleblowing-Literatur und zum anderen aus der Perspektive der Polizeiforschung – kennzeichnen sie die Polizei als eine ›besondere Institution‹. Sie thematisieren die Zusammenhänge von organisationalen Missständen und Verantwortlichkeiten, von gesellschaftlicher Transparenzerwartung und organisationaler Schließung sowie von Loyalität und ›bürgerschaftlicher Pflicht‹, um auf dieser Grundlage die Funktionen und Potenziale polizeilichen Whistleblowings sichtbar werden zu lassen. Im zweiten Teil dieses kleinen Bandes befassen sich die Kapitel 3 bis 6 mit der dahingehenden Realsituation. Dafür rekapitulieren sie den empiri-

rischen Forschungsstand, um deutlich zu machen, wie wenig und warum die Potenziale polizeilichen Whistleblowings alles andere als ausgeschöpft sind. Das Schlusskapitel zieht sodann nicht nur Bilanz, sondern äußert sich zu der Frage, weshalb, ob und wie diese Lage verändert werden kann. Fertige Rezepte sind dabei nicht zu erwarten. Doch immerhin kommen als ein Ertrag der folgenden Texte einige Überlegungen zur Sprache.

Bevor sich die folgenden Seiten diesem Arbeitsprogramm widmen, sei die Einführung noch als Gelegenheit zur Danksagung genutzt: Die Mitwirkenden dieses Bandes sind Helene Spieles und Felix Bublak für deren Unterstützung bei den Formalia und den Endkorrekturen verpflichtet. Martina Heger und ihr Team haben hervorragende Arbeit beim redaktionellen Feinschliff geleistet. Und der Deutschen Forschungsgemeinschaft gebührt für die Übernahme der Druckkosten ein herzlicher Dank.

Teil I

Whistleblowing in der Polizei: das Themenfeld

Kapitel 1

Funktionen und Potenziale von polizeilichem Meldeverhalten – ein Problemaufriss aus Sicht der Whistleblowing-Forschung

1. Zur Funktion informationeller Kontrolle in der Organisation

1.1 ›Probleme‹ und ›Misstände‹

Nähern wir uns dem Problem zunächst mit einer etwas abstrakten Betrachtung: Organisationen sind soziale Einheiten, die sich durch eine spezielle Mitgliedschaft, durch verbindende arbeitsteilig verfolgte Ziele und durch innere (oft hierarchisch geprägte) Strukturen von der gesellschaftlichen Umwelt abgrenzen. Da sie ihre Zwecke (Generierung von Profit, Wissen, öffentlichen Dienstleistungen usw.) aber nur in der Interaktion mit Teilen ihres Umfelds umsetzen können, verkörpern die dortigen Bedingungen ein lösungsbedürftiges Problem. Jede Organisation muss ihr Verhältnis zur Umwelt – sei es durch Selbstanpassung oder Einflussnahme – so gestalten, dass sie ihre wirtschaftlichen Transaktionen oder politischen, religiösen, wissenschaftlichen usw. Organisationsaktivitäten erfolgreich umsetzen kann.¹ Besondere Herausforderungen entstehen

dabei durch das Offenbarwerden von ›Problemen‹ und ›Misständen‹, die der Organisation zurechenbar sind.

Mit ›Problemen‹ und ›Misständen‹ sind dabei solche Geschehnisse in der organisationalen Praxis gemeint, die die Erwartungen in der Umwelt enttäuschen und dort von allen oder einzelnen Stakeholdern negativ bewertet werden. Diese Umstände können einen direkten Bezug zu den Organisationszwecken aufweisen (etwa: Produktionsfehler oder ausbleibende Dienstleistungen), hierzu aber auch nur in einem indirekten Zusammenhang stehen (etwa: übergreifende Beziehungsmuster zwischen Organisationsmitgliedern). Durch ihr Bekanntwerden in der Organisationsumwelt werden die Organisationsaktivitäten regelmäßig erschwert. Typischerweise ist die Organisation im Zuge solcher Störungen mit wirtschaftlichen, sozialen oder regulatorischen Kosten konfrontiert. Sie wird möglicherweise sanktioniert oder muss für Schäden eintreten; vielleicht leidet ihre Vertrauenswürdigkeit und Reputation, was die künftigen Aktivitäten, Austauschbeziehungen oder die Mitgliedergewinnung erschwert; unter Umständen wird das Geschehen auch zum Anlass genommen, rechtliche Rahmenbedingungen zu verändern oder auf eine Änderung der organisationsinternen Strukturen zu drängen.

Die konkreten Folgen sind natürlich höchst variabel und divers. Sie hängen von der Art des Problems, dem Organisationstyp und den historischen, kulturellen, rechtlichen, politischen, ökonomischen oder technologischen Bedingungen der ›Außenwelt‹ ab. Doch grundsätzlich ist es für eine Organisation zumindest kurz- und mittelfristig schlecht, wenn ihr Umfeld an ›Problem‹- und ›Misstands‹-Wissen gelangt.

1.2 ›Abschirmung‹ und ›Kanalisierung‹

Bei manchen ›Problemen‹ und ›Misständen‹ ist deren Bekanntwerden gar nicht zu verhindern, weil der Sachverhalt in der Interaktion von Organisation und Umwelt unmittelbar sichtbar ist (etwa bei Lieferschwierigkeiten oder Produktmängeln). Hier bleibt der Organisation häufig nur, die Situation ›zu kommunizieren‹ (also: sich einsichtig zu zeigen, die Sache einzuräumen, zu erklären, umzudeuten usw.) und ›zu managen‹ (also: interessenwahrende Schadensbegrenzung zu betreiben). Im zweiten Schritt sind dann auch reaktive Umstellungen bei den Mitgliedern (Kündigungen, andere Sanktionen) und bei den organisationalen Abläufen möglich. Bei ›Problemen‹ und ›Misständen‹, die eher in den Binneninteraktionen wahrnehmbar und daher vorwiegend

nur Organisationsmitgliedern (›Insiderpersonen‹) bekannt sind, besteht – dank der Grenze zwischen Organisation und Umwelt – indes noch eine andere Option: Die Organisation kann ihre Beobachtung durch die Umwelt limitieren und die interne Beobachtung durch die Mitglieder regulieren. Das erfolgt durch Geheimhaltungspflichten, die vertrauliche Behandlung von Dokumenten und Material oder die Steuerung von Informationsflüssen. Bei derartigen ›Problemen‹ und ›Missständen‹ ist deren folgenreiche Publizität dadurch vielfach vermeidbar, was ›Abschirmung‹ und ›Kanalisation‹ zu naheliegenden Strategien werden lässt² und die Funktion sowie Üblichkeit des ›Organisationsgeheimnisses‹ deutlich macht.³ Nicht von ungefähr werden Organisationen sozialwissenschaftlich oftmals als ›Schwejekulturen‹ beschrieben.⁴

2. Whistleblowing und Transparenz

2.1 Informationelle Öffnung durch Whistleblowing
Diese organisationstypische informatorische Schließung wird unter anderem durch Whistleblowing durchbrochen. Im akademisch verbreiteten Sprachgebrauch steht diese Bezeichnung für »the disclosure by organization members (for-

mer or current) of illegal, immoral or illegitimate practices under the control of their employers, to persons or organizations that may be able to effect action«.⁵ Vom öffentlichen und Alltagsdiskurs wird mit Whistleblowing in der Regel aber nur eine besondere Spielart gemeint, nämlich die Offenbarung eines binnenorganisationalen ›Misstandes‹ durch eine Insiderperson gegenüber den Medien oder einer staatlichen Institution. Jedenfalls ist es dieser Typus, der die mediale Darstellung bestimmt.⁶ In diesen Erzählungen ist die Enthüllung für das mitteilende Organisationsmitglied häufig mit den verschiedensten, mutig in Kauf genommenen Nachteilen verknüpft.⁷ Whistleblowing beschränkt sich aber nicht auf eine solche singuläre, von Zivilcourage getragene Weitergabe des eigenen ›Problem-Wissens. Als eine soziale Praxis geht es weit darüber hinaus.

2.2 Whistleblowing als regulatorisches ›Tool‹

Seit jeher haben Machttragende und Obrigkeiten den Aufklärungsnutzen von Verhaltensformen, die Whistleblowing ähneln oder heute auch so bezeichnet würden, zu schätzen gewusst. Um das Geschehen in abgeschlossenen gesellschaftlichen Bereichen mit Hilfe von Insidern kontrollieren zu können, kamen schon früh institutionalisierte Meldeanreize und Meldewege auf.⁸ Hierbei wurde das

Informationsaufkommen gezielt stimuliert und so über den Kreis exzeptioneller Individualakte hinaus ausgedehnt. Whistleblowing verlor dabei indes seine ›Naturwüchsigkeit‹ und entsprang nicht länger nur dem autonomen privaten Entschluss; es wurde nunmehr gezielt aktiviert und zusehends in ein Arrangement aus Überwachungs- und Sanktionsinstrumenten integriert. Darin erwuchs jene *Instrumentalisierung*, die das reale Whistleblowing-Geschehen heute oft dominiert.⁹

So beschränken sich viele Staaten nicht länger auf die traditionelle Möglichkeit einer Strafanzeige, sondern richten bei ihren Behörden in den unterschiedlichsten Varianten zahllose Anlaufstellen ein, an die Insiderpersonen ihre Informationen meist vertraulich (per Brief, E-Mail, Internetmeldung, Anruf usw.) weitergeben können.¹⁰ Auch viele Medienunternehmen halten derartige Einrichtungen vor. Manchmal wird das darin liegende Werben um eine Enthüllung auch durch die Aussicht auf eine wirtschaftliche Belohnung verstärkt. Noch ausgeprägter ist dies vor allem innerhalb von Wirtschaftsorganisationen. Dort war es zwar schon immer möglich, Hinweise auf ›Probleme‹ und ›Missstände‹ über die nächsthöhere Hierarchieebene (also: ›auf dem Dienstweg‹) weiterzugeben, doch versagt diese Option, wenn beispielsweise die vorgesetzte Person in das mitzuteilende Geschehen

Anmerkungen

EINFÜHRUNG

- 1 Eine umfangreiche Dokumentation und Rekonstruktion des Falles finden sich unter <https://www.anstageslicht.de/rechtsradikalismus-neonazis-nazis/dessau-staatliche-neo-nazi-bekaempfer-kaltgestellt> [letzter Zugriff: 14.03.2024].

KAPITEL 1

- 1 Organisationstheoretisch sind beide Perspektiven präsent. Aus der einen Warte gestaltet die Organisation ihr Verhältnis zur Umwelt durch Adaption, aus der anderen findet hier eine wechselseitige Einflussnahme mit den dortigen Bedingungen statt. Vgl. dazu die Darstellung bei Schreyögg/Geiger, *Organisation*, S. 187ff.
- 2 Intensiv untersucht worden ist das in jüngerer Zeit am Beispiel der Kirchen, die intern bekanntgewordene Fälle des amtsträgerseitigen sexuellen Missbrauchs nur in wenigen Ausnahmefällen nach außen dringen ließen, in der Regel aber ›dezent‹ abzuarbeiten verstanden (vgl. etwa für die Katholische Kirche in Deutschland dazu die Daten bei Dölling, *Sexual abuse*, S. 164ff.). Ebenso aufschlussreich ist die wirtschaftskriminologische Forschung zum Umgang mit Unternehmensdelinquenz. Sofern solche Fälle nicht schon amtlich bekannt sind oder ihr Bekanntwerden droht, werden die Ergebnisse ihrer organisationsinternen Aufklärung (›Internal Investigations‹) im Rahmen einer strategischen Entscheidung nur dann weitergegeben (Strafanzeige, Meldung an Aufsichtsbehörde), wenn dies den Unternehmensinteressen besser

- als eine Zurückhaltung der Informationen entspricht (dazu etwa Ziegler, *Wirtschaftskriminalität*, S. 92ff.; Meerts, *Corporate Security*, S. 264ff.; Gottschalk/Tcherni-Buzzeo, *Reasons*, S. 267ff.).
- 3 Die Funktion des Organisationsgeheimnisses bezieht sich allerdings auch (und wohl sogar in erster Linie) auf die Kontrolle von organisationalem Sonderwissen, das durch Stakeholder positiv beurteilt wird (etwa Wissen zu Technologien in unternehmerischen Konkurrenzsituationen).
 - 4 Dazu etwa Knoll, *Silence*, S. 17ff.; speziell aus kriminologischer Sicht Eisenberg/Kölbl, *Kriminologie*, § 24 Rn. 46ff., 55ff.
 - 5 Near/Miceli, *Organizational dissidence*, S. 4. Eingehend zur Begriffsgeschichte und einer heuristischen Konkretisierung des Whistleblowing-Konzepts Kölbl/Herold/Wienhausen-Knezevic, *Reflexion*, S. 2ff., 11ff.
 - 6 Die Berichterstattung zu Whistleblowing ist auf Fälle konzentriert, in denen die Missstandsmitteilung gegenüber Medien erfolgt (zum medienwissenschaftlichen Forschungsstand sekundäranalytisch Wienhausen-Knezevic/Herold, *Phänomen*, S. 242ff.).
 - 7 Insbesondere in der cineastischen Aufbereitung des Whistleblowing-Sujets findet eine solche Heldeninszenierung statt. Whistleblower werden hierbei in der Regel als sich aufopfernde, sozial und politisch engagierte Persönlichkeiten dargestellt, deren Leistung meist in der Korrektur staatlichen Versagens liegt (vgl. Olesen, *Hero*, S. 414ff.; Melley, *Public sphere*, S. 213ff.).
 - 8 Dazu etwa Koch, *Denunciatio*, S. 73f. anhand des Rechtsinstituts der *delatio* im Römischen Recht; für weitere Beispiele siehe Kölbl/Herold/Wienhausen-Knezevic, *Reflexion*, S. 9f.
 - 9 Zu dieser Instrumentalisierung Pemberton et al., *Self-regulating*, S. 263ff.; Kölbl/Herold, *Kriminologische Analyse*, S. 425ff.; dazu, dass der Akt des Whistleblowings infolge der gezielten Aktivierung nicht mehr

Literaturverzeichnis

- Abdul-Rahman, Laila: Vertrauens- und Legitimitätsbrüche: Was bedeutet Rassismus durch die Polizei für die Gesellschaft? In: Hunold, Daniela/Singelnstein, Tobias (Hrsg.): *Rassismus in der Polizei*. Wiesbaden 2022, S. 471–488.
- Abdul-Rahman, Laila/Espín Grau, Hannah/Klaus, Luise/Singelnstein, Tobias: *Gewalt im Amt: Übermäßige polizeiliche Gewaltanwendung und ihre Aufarbeitung*. Frankfurt/New York 2023.
- ACFE (Association of Certified Fraud Examiners): *Occupational Fraud 2022: A Report to the Nations*. Austin 2022.
- Aden, Hartmut/Bosch, Alexander: Unabhängige Kontrolle als Schutz vor Rassismus und Diskriminierung? In: Hunold, Daniela/Singelnstein, Tobias (Hrsg.): *Rassismus in der Polizei*. Wiesbaden 2022, S. 729–742.
- Ajzen, Icek/Fishbein, Martin: *Understanding Attitudes and Predicting Social Behavior*. Englewood Cliffs 1980.
- Alain, Marc: An Exploratory Study of Quebec's Police Officers' Attitudes Toward Ethical Dilemmas. In: Klockars, Carl B./Kutnjak Ivković, Sanja/Haberfeld, Maria R. (Hrsg.): *The contours of police integrity*. Thousand Oaks/London 2004, S. 40–56.
- Alpert, Geoffrey P./Noble, Jeffrey J./Rojek, Jeff: Solidarity and the Code of Silence. In: Dunham, Roger E./Alpert, Geoffrey P./McLean, Kyle (Hrsg.): *Critical issues in policing: Contemporary readings*. Waveland Press, Long Grove, IL 2021, S. 106–121.
- Althusser, Louis: *Ideologie und ideologische Staatsapparate*. Hamburg 2016/1977.
- Angiolini, Elish: *Independent Review of Complaints Handling, Investigations and Misconduct Issues in Relation to Policing. Final Report*. 2020

- Bäcker, Carsten: Whistleblower im Amt: Zwischen Verschwiegenheitspflicht und Verfassungstreue. In: *Die Verwaltung* 48/4 (2015), S. 499–523.
- Badaracco, Joseph/Webb, Allen: Business Ethics: A View from the Trenches. In: *California Management Review* 37/2 (1995), S. 8–28.
- Balbierz, Sandra: Whistleblowing als politisches Phänomen. In: Kölbel, Ralf (Hrsg.): *Whistleblowing*. Band 1: *Stand und Perspektiven der empirischen Forschung*. Heidelberg 2022, S. 267–295.
- Barker, Tom/Carter, David: ‚Fluffing up the Evidence and Covering Your Ass:‹ Some Conceptual Notes on Police Lying. In: *Deviant Behavior* 11/1 (1990), S. 61–73.
- Barthel, Christian/Puglisi, Claudia (Hrsg.): *Sexualität und Macht in der Polizei*. Wiesbaden 2022.
- Batolas, Dimitrios/Perkovic, Sonja/Mitkidis, Panagiotis: Psychological and Hierarchical Closeness as Opposing Factors in Whistleblowing. In: *Journal of Business and Psychology* 38/2 (2023), S. 369–383.
- Bäuerle, Michael: Strukturelle Grenzen von Steuerung und Kontrolle der Polizei in der Demokratie. In: *vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik* 52/4 (2013), S. 29–40.
- Behr, Rafael: Cop Culture – Der Alltag des Gewaltmonopols. Männlichkeit, Handlungsmuster und Kultur in der Polizei. In: *Betrifft JUSTIZ* 69 (2002), S. 272–276.
- Behr, Rafael: Polizeikultur als institutioneller Konflikt des Gewaltmonopols. In: Lange, Hans- Jürgen (Hrsg.): *Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicherheit*. Wiesbaden 2003, S. 177–194.
- Behr, Rafael: *Polizeikultur. Routinen, Rituale, Reflexionen Bausteine zu einer Theorie der Praxis der Polizei*. Wiesbaden 2006.
- Behr, Rafael: *Cop Culture – der Alltag des Gewaltmonopols. Männlichkeit, Handlungsmuster und Kultur in der Polizei*. Wiesbaden ²2008.
- Behr, Rafael: Warum Polizisten schweigen, wenn sie re-