

# Wenn der Häuptling erzählt... Konzeptionelles in den Erinnerungen und Selbstdarstellungen amerikanischer Police-Chiefs

Rainer Prätorius und Lena Lehmann

## 1. Was wir lasen...

Diese Tagung geht der Frage nach, in welcher Gestalt Konzeptionelles in die Polizeiarbeit einfließt. Dabei interessiert natürlich primär der Inhalt der Konzeptionen. Eine berechnete Frage richtet sich allerdings auch auf das „Warum?“ und „Wofür?“ der konzeptionellen Angebote, mithin die Urheberschaft. Polizisten, die Bücher schreiben, sind auf diesem Gebiet gewiss „Hauptverdächtige“, erst recht, wenn sie zudem noch Führungsverantwortung tragen. Bei der Quellensuche wird man jenseits des Atlantiks schneller und reicher fündig als hier. Wir lasen die Bücher einiger amerikanischer Chiefs und fragten uns, *warum* dieses in Deutschland so unvertraute Sujet überhaupt entsteht. Danach zeigen wir einige Gemeinsamkeiten in dem auf, *was* sie schreiben. Solche Gemeinsamkeiten ergeben sich bereits durch unsere Auswahl. Wir lasen keine Bücher von Sheriffs, auch bei den Chiefs sind nur Erfahrungen aus großen Städten vertreten. Diese großstädtische Schieflage beeinträchtigt sicher die Repräsentativität; das gilt hingegen nicht für den „gender-bias“. Alle Autoren sind männlich, das reflektiert durchaus noch die Realität auf dieser Position (zum beginnenden Wandel: Fischer 2009: 111-118). Aus diesem Grund beschränken wir uns auch auf eine „männliche“ Ausdrucksweise in unserem Text und bitten um Verständnis dafür. Ansonsten bieten die Autoren ein durchaus buntes Bild. Am deutlichsten fällt allein zeitlich schon William McAdoo (\*1853) aus dem Rahmen, der bereits vor dem 1. Weltkrieg diente und der auch als einziger keinen polizeilichen Hintergrund hatte. Ungewöhnlich ist auch William Bratton (\*1947), nämlich darin, dass er auch diesseits des Atlantiks bekannt ist und dass sein Namen wie kein anderer mit einem polizeilichen Strategiewandel verbunden ist (Einführung von „zero-tolerance-policing“ und Compstat in New York City). John Timoney stieg unter Bratton bis zum „zweiten Mann“ auf, teilte seine Philosophie und wandte sie später als Chief in Philadelphia und Miami an. Er ist der gefälligste und unterhaltsamste Schreiber unter den Genannten. Anthony Bouza (\*1928), ein intern eher kontroverser Police-Chief in Minneapolis, und Willie Williams, der das Los Angeles-Department in den skandalgeplagten neunziger Jahren übernahm, gehören zur Reformgeneration, die Aufgeschlossenheit für Managementprinzipien, demokratische Verantwortlichkeit und Community-Orientierung zeigte. Williams ist der einzige Schwarze unter den Autoren.

Auch David Couper (\*1938), der jahrzehntlang das Department der Universitätsstadt Madison führte, gehört zu den Reformern; er ist unter unseren Autoren als einziger durch ein sozialwissenschaftliches Vollstudium geprägt und auch ansonsten etwas stärker akademisch orientiert – er kooperierte u.a. mit Herman Goldstein in der Entwicklung des „problem-solving“-Ansatzes.

Unsere begrenzte Auswahl konnten wir noch etwas ergänzen, indem wir zwei Bücher berücksichtigten, die auf Interviews mit einer größeren Anzahl von Chiefs basieren (Fischer 2009, Isenberg 2010). Den impressionistischen Aspekt in unserer Lektüre wollen wir dadurch aber nicht verschleiern, denn er begründete auch ihren Reiz.

## 2. *Warum sie schreiben...*

Die literarische Betätigung amerikanischer Police-Chiefs ist ein Phänomen, das für Deutsche zunächst einmal erklärungsbedürftig ist. Deutsche Polizeipräsidenten sind nicht bekannt dafür, Memoiren zu schreiben. Natürlich greifen auch sie gelegentlich zur Feder; manche von ihnen haben dadurch auch Ansehen in einer breiteren, über die Polizei hinausreichenden Fachöffentlichkeit erlangt (Beispiel: Hans Lisken). Doch der polizei-fachliche Bezug bleibt stark im Vordergrund, das typischste Sujet ist der Tagungsvortrag vor Kollegen, der später in einschlägigen Zeitschriften abgedruckt wird. Von US-Chiefs verfasste Bücher hingegen erscheinen manchmal im knallig-buntem Umschlag bei populären Verlagen und stehen dann in der opulenten „True Crime“-Abteilung bei Barnes & Noble neben haarsträubenden Geschichten über Serientäter, Mafiosi und die endgültige Wahrheit zum Verbleib von D. B. Cooper. Zwar gewinnt „True Crime“ auch auf dem deutschen Buchmarkt jüngst an Terrain, doch als Autoren dominieren hier Psychiater, Rechtsanwälte und Kriminalisten (vgl. Budde 2012).

Es ist zu bequem, dies unter altbekannten Kulturunterschieden zu verbuchen: etwa unter einer Obsession der USA mit Kriminalität und Gewalt, die den – diesseits der Tötungsdelikte allenfalls durchschnittlichen – Kriminalitätsbelastungen allein nicht zu schreibbar ist. Solche Deutungen enden meist nur bei dem, was man ohnehin vorher zu wissen glaubte. Der Blick auf die institutionellen Unterschiede ist da schon ein bisschen lehrreicher.

Der deutsche Polizeipräsident trägt und kontrolliert Verantwortlichkeit innerhalb einer hierarchischen Landesorganisation, sein territorialer Zuständigkeitsbereich ist ein Verwaltungsbezirk ohne zugeordnete Vertretungskörperschaft. Der municipale Police-Chief hingegen agiert in einer *politischen* Gebietskörperschaft; anders als der Sheriff auf County-Ebene ist er zwar i.d.R. nicht direkt gewählt, doch er verantwortet sich einem gewählten Organ gegenüber – je nach Kommunalverfassung: Mayor, Council, mit oder ohne zwischengeschaltete Council-Manager.

Die organisatorischen Arrangements sind so buntscheckig wie der Sprachgebrauch (Commissioner, Chief-Superintendent usw.); als formale Amtsbezeichnung taucht das Wort „Chief“ auch auf der zweitobersten Rangstufe auf – z.B. bei den administrativen Leitern auf Borough-Ebene in New York City. Mit Zusatzbezeichnung benennt das Wort die Leiter der funktionalen Sparten (z.B. Chief of Patrol, of Organization, of Detectives usw.), sofern diese Führungspositionen bei sehr großen Departments entsprechend stark bewertet sind. In seiner Kurzform ist der Begriff „Chief“ ein alltagssprachlicher Gebrauch – mit einem erwartbaren Reichtum an Konnotationen.

Der Assoziation auf den „Häuptling“ eines Stammes kann man sich z.B. nur schwer entziehen – und dieser Wortklang ist keineswegs zufällig. Der Chief trägt Uniform und präsentiert sich so als zugehörig zu „den Seinen“; andererseits steht er (seltener: sie) auch im Schnittpunkt von Erwartungen, die über eine reine Vorgesetztenautorität hinausgehen. Die Problematik einer Gesamtorganisation, die sich als Gefahrengemeinschaft an der konfrontativen „*thin blue line*“ gegenüber Verbrechen und Chaos versteht, bringt es mit sich, das Führung auch als Identitätsstiftung, als Pflege von Zugehörigkeit und Stolz erwartet wird. Charismatische Komponenten fließen auch in die Außenerwartungen ein: nicht selten kommen Chiefs nach perzipierten Fehlentwicklungen neu ins Amt – sie sollen als Anwalt der Bürger „aufräumen“, für Integrität und unbeirrte Auftragsbefüllung sorgen.

Diese janusköpfige Ausrichtung – einerseits den eigenen Apparat motivieren, integrieren und schützen zu sollen, andererseits ihm gegenüber als Anwalt der gesetzestreuen Bevölkerung auftreten zu sollen – bringt es mit sich, dass die Rolle des Police Chiefs als viel politischer wahrgenommen wird als die jeglichen, anderen Behördenleiters in US-Städten (Andrews 1985: 7). Sie genießt auch ein herausragendes Maß an öffentlicher, insbesondere medialer Aufmerksamkeit. Dies hat sicherlich damit zu tun, dass Verbrechensbekämpfung und öffentliche Sicherheit nicht nur Themen mit hohem Appellwert, sondern auch mit breiter, subjektiver Jedermanskompetenz sind. Zudem erscheint dieses Handlungsfeld formbar: Medien und Lokalpolitik vermitteln, dass es auf identische Herausforderungen verschiedene, wählbare Antworten gibt – reaktives oder präventives Handeln, mehr Polizeipräsenz oder mehr Selbstsicherung, mehr kriminalistische Spezialisierung oder mehr Alltagskontrolle usw. Die Profilierungsnotwendigkeiten, die aus diesem Erwartungshintergrund entspringen, haben ihren Ausdruck in einem US-typischen Dokument gefunden: dem „*mission statement*“ (Boal 2007: 932).

Darin legt ein Police-Chief wie in einer Regierungserklärung zu Beginn seiner Amtszeit in Grundzügen dar, wie er das Department führen will, welche Ziele er für Kriminalitätskontrolle und Strafverfolgung erreichen will, welche Probleme der Vergangenheit er abstellen will, aber auch, welcher generellen „Sicherheitsphilosophie“ und welchen Berufsidealen er

sich verpflichtet fühlt. Dennoch handelt es sich hier selten nur um eine blumige Sonntagsrede – anders ist nicht zu erklären, dass diese Verlautbarung bei vielen befragten Chiefs durchaus große Wertschätzung findet (Isenberg 2010: 29 f.). Offensichtlich gilt sie als Führungsinstrument und nicht allein als Deklamation und „Seelenmassage“. Die zweiseitige Zielrichtung erhöht die Verbindlichkeit: ein Chief, der bestimmte Kriminalitätsreduktionsziele gegenüber der Öffentlichkeit als Messlatte ausgibt, dann diese aber im internen Management den Polizisten gegenüber mit Augenzwinkern behandelt, dürfte alsbald in Legitimationsprobleme hineingeraten.

Das zweite programmatische Steuerungsinstrument ist der „*strategic plan*“ für das Gesamtdepartment. Dieser ist nicht allein als Dokumentation interner Umsetzungsleitlinien gedacht, sondern wird seit den Polizeinnovationen der 80er und 90er Jahre als Arbeitsgrundlage einer integrierten, lokalen Sicherheitspolitik aufgefasst (Boal 2007: 932). „*Stakeholder*“ (von Nachbarschaftsgruppen über Schulen bis zur Justiz) sollen Orientierung für ihren erwünschten Kooperationswillen finden; andere, sicherheitsrelevante Behörden sollen sich auf die verfolgten Prioritäten der Polizei einstimmen können.

Dies sind Texte, mit denen sich Police-Chiefs und ihre engsten Mitarbeiter eigeninitiativ und konzeptionell an die lokale Öffentlichkeit wenden. Trotz des Niedergangs der US-Lokalpresse bleiben aber auch noch die örtlichen Medien, die von sich aus Profilierung einfordern. William McAdoo, der 1903 als Außenseiter Commissioner des NYPD wurde, registrierte diese Anforderung als erstes, prägendes Erlebnis „on the job“: Polizei steht in einer ständigen Lieferantenauftrag bei der blutdürstigen Lokalpresse in der Pflicht, doch diese Kumpanei ist stets gefährdet, weil die Reporter auch auf der Lauer liegen, um polizeiliches Versagen oder Korruption in Schlagzeilen umzumünzen (McAdoo 1906: 6). McAdoo benutzte den Begriff nicht, doch er beschrieb eine Kernaufgabe des Chiefs als „Informationsmanagement“: einerseits den Apparat loyal vertreten, auch einzelne Polizisten gegen Anfeindungen schützen, andererseits aber auch Unabhängigkeit und Statur gewinnen – als Kontroll- und Appellationsinstanz gegenüber dem eigenen Apparat, als integrierter und fachkompetenter Führer in Abgrenzung zur Kommunalpolitik (McAdoo 1906: 12). Acht Jahrzehnte später markierte Anthony V. Bouza (nach 9 Jahren als Chief des Minneapolis Police Departments) weitere Dilemmata in der Kommunikationspolitik. „Transparenz“ ist ein Ideal gereifter Demokratien, nicht aber unbedingt der alltäglichen Polizeiarbeit: ein Chief muss auf die Erfordernisse laufender Ermittlungen und die Schutzbedürfnisse der einzelnen Bediensteten Rücksicht nehmen, aber gleichzeitig bei der Öffentlichkeit den Eindruck bestärken, diese habe hinreichenden Einblick in das Wirken des Apparates – und zwar auf dem Wege *über ihn* (Bouza 1990: 81).

Das ist natürlich ein riskantes Unterfangen, denn es suggeriert, dass der Chief selbst zunächst einmal einen ergründenden Einblick in dieses Wirken des Apparates hat! Zur Illustration: Wenn ein Chief bei einem besonders öffentlichkeitswirksamen Verbrechen oder einer prekären Sicherheitslage selbst vor den Lokalmedien auftritt und Fragen beantwortet, dann erweckt er (vielleicht ungewollt) den Eindruck, dass er in die akuten, operativen Maßnahmen mit vollem Kenntnisstand einbezogen sei. Das ist erstens unrealistisch und es birgt schwer abschätzbare Gefahren. Die tatsächlich operativ befassten Polizisten könnten sich brüskiert fühlen, denn sie benötigen einen gewissen Vorschuss an Entscheidungsspielraum und Kompetenzvermutung; die Hochzoning könnte sich als Bumerang erweisen, wenn die Sache nachhaltig „schief läuft“ – der Chief kann dann schwerlich noch die Verantwortung für Fehlentwicklungen an untere Hierarchieebenen delegieren.

Solche Erwägungen führen zu einem Zwischenergebnis, das uns dann auch wieder näher an unser eigentliches Thema heranbringt. US-Chiefs sind aus verschiedenen Gründen mehr als deutsche Polizeieliten gehalten, sich öffentlich darzustellen. Nicht jedes Metier ist dafür gleichermaßen geeignet. Allgemeine Richtungsvorgaben lassen sich später gegebenenfalls durch Interpretation als erfüllt hinstellen, die Einschaltung in konkrete Polizeiaufgaben unterliegt einem härteren Realisierungstest.

Fehlentwicklungen aufgreifen, Missstände untersuchen und abstellen – das ist ebenfalls eine Rolle, in der der Appell an die Öffentlichkeit auf Resonanz rechnen darf. Auch hier empfiehlt sich die Wendung ins Konzeptionelle, denn durch sie lässt sich der Konflikt zwischen dem Anwalt der Polizisten und dem Anwalt der Öffentlichkeit abmildern: „den Blick nach vorne richten“ nennt man das wohl gemeinhin...

Aus diesen Gründen ist in den letzten Jahrzehnten ein neuer Typus hoher Polizeioffiziere hervorgetreten, der die überkommene Presseaversion des Dienstes nicht mehr teilt (Skolnick/McCay 1985: 113). Besonders markant darin war William Bratton, über den sein Deputy Timoney die folgende, praktizierte Philosophie mitteilt: die für die Polizei unerfreulichen Geschichten werde die Presse so oder so bringen; wenn die Polizei darauf mit Kommunikationsverweigerung reagiere, beraube sie sich nur der Möglichkeiten, „die eigene Geschichte zu erzählen“ und mit öffentlichkeitswirksamen Kampagnen Sicherheitspolitik zu lancieren. Bratton galt stets als recht „mediengeil“, doch die Anweisung, sich der Presse zu öffnen, erging durch ihn auch an die niedrigeren Hierarchiestufen (Timoney 2010: 184 f.). Allerdings bildete eine Medienpanne auch den Anfang vom Ende seiner New Yorker Erfolgsstory. Im Dezember 1994 berichtete die Presse vorzeitig von der polizeilich geplanten „Operation Juggernaut“, einer weiteren Anti-Drogen- und Anti-Banden-Kampagne, nämlich *bevor* der Bürgermeister das Projekt, von dem er gerade erst überzeugt worden war, als sein eigenes

der Öffentlichkeit anpreisen konnte (Timoney 2010, 188 f.) Rudy Giuliani war nachhaltig verschnupft und die Entfremdung von seinem Chief wuchs danach stetig.

Der schwierige Rollenkonflikt gerade großstädtischer Chiefs, einerseits loyal in die durch den Mayor personalisierte Stadtpolitik eingebunden zu sein, andererseits sich in dieser als eigenständiger Gestalter profilieren zu wollen, regt die Schreibfreude zusätzlich an. Viele Selbstdarstellungen dienen dem Zweck, dabei auftretende Friktionen nachträglich zu glätten oder im Sinne des Buchautors zu deuten.

Ziehen wir eine Zwischenbilanz: Chiefs schreiben konzeptionell, weil sie es institutionell ohnehin tun müssen. Der herausgehobenen Position in der Großstadtpolitik entspricht eine größere Öffentlichkeits- und Medienzuwendung als sie aus traditionellen Polizistenattitüden bekannt ist. Der konzeptionelle Duktus empfiehlt sich, weil er weniger als präzisiert-polizeitaktische Vorgaben dazu einlädt, das Verkündete später „hart“ nachzuprüfen. Dennoch birgt die Wendung an die Öffentlichkeit auch Gefahren: sie kann als vorlaut oder illoyal gegenüber der kommunalpolitischen Spitze aufgefasst werden, von der die Stellung des Chiefs letztlich abhängt.

Also: der moderne Chief ist an das Produzieren von Texten gewöhnt; die konzeptionelle Variante eignet sich dabei gut für das Ausbalancieren der vielfältigen Rollenkonflikte in seiner Position; das rückblickende Bücherschreiben ist nur eine konsequente Fortsetzung der früheren Selbststilisierung, der sicherlich auch eine Prise Eitelkeit beigemischt sein mag...

### 3. Was sie schreiben...

William McAdoo, der 1903 die Führung des NYPD übernahm, mutet aus heutiger Sicht exotisch an, da er als Washingtoner Regierungsbeamter ohne jede Polizeibiographie ins Amt kam. Konsequenterweise ist sein Buch auch darin ungewöhnlich, dass es ohne alle Umschweife beim Eintritt in die Position einsetzt. Diese Leugnung des Vorlebens charakterisiert die Chiefs von heute nicht – im Gegenteil. „*From Beat Cop to Top Cop*“ (Timoney) ist ein nur zu kennzeichnender Titel: er enthält das Versprechen an die Leser, dass der Autor auch Handfestes aus „echter“ Polizeiarbeit zu erzählen hat, er suggeriert weiterhin, dass die Führungsaufgaben geprägt durch die Erfahrungen an der Basis wahrgenommen wurden.

Chiefs ohne jede Polizeibiographie sind in der Tat sehr selten geworden, das bedeutet allerdings nicht, dass sie durch eine lupenreine Einheitslaufbahn geprägt sind. In vielen Bundesstaaten ist für den regulären Polizeidienst zumindest das 2-year-College eine Standardkomponente, entsprechend hat sich für das Führungspersonal eine breitere Akademisierung etabliert (vgl. u.a.: Andreesen/Vito 2010: 569) – Fortbildung in der FBI-National Academy wird z.B. als gesteigerte Führungstauglichkeit durch das

mittlere Management anerkannt; auch die Selbstorganisation in einer Nationalen Assoziation hat neben einem Periodikum ein quasi-akademisches Studieninstitut als „Karriere-Muss“ mit sich gebracht (Hunt/Magenau 1993: 26 f.).

In den selbstdarstellenden Schriften finden wir aber vergleichsweise wenig darüber, welchen Einfluss Publikationen und Seminare auf das Führungswissen der späteren Chiefs hatte – verglichen jedenfalls mit dem Einfluss der früheren, aktiven Praxiserfahrungen (Fischer 2009: 7 f.). Aus der Selbststilisierung des durch die eigene Basiserfahrung Geprägten folgt eine zweite Selbstpräsentation: die des „Führens durch Zuhören“. Timoney versprach als neueingesetzter Chief in Philadelphia 1998, während des ersten Monats alle „*roll calls*“ aller Dienststellen aufzusuchen, um dort nicht nur zu dozieren; dabei stieß er aber auf massive Grenzen seiner Zeitkapazität (Timoney 2010: 212). Bouza dehnt den Appell ans Zuhören in einem Maße aus, das gewiss nicht von den meisten seiner Kollegen mitgetragen wird: ihm gelten auch die informellen Überlebensstrategien und Alltagstricks der unteren Ränge als Wissensbestände, die von der Führung mit zu bedenken seien (Bouza 1990: 84).

Die Selbstzuschreibung eines partizipativen, zuhörenden und einbindenden Führungsstiles ist Gemeingut (vgl. Isenberg 2010: 31 f.; Fischer 2009: 10 u. 23 f.), aber dennoch sind rasch Divergenzen auffindbar. Uneinheitlich sind z.B. die Präferenzen darüber, *wo* vor allem das Wissen im Polizeidienst abzuholen ist. Bouzas Wertschätzung des unteren „Cop-Wissens“ reibt sich mit der ansonsten (auch bei ihm!) anzutreffenden Anpreisung der mittleren Entscheidungsebene als der Rangstufe, auf der sich Wohl und Wehen einer Polizeiorganisation einstellen (Bouza 1990: 38; Williams/Henderson 1996: 224 f.). Captains, insbesondere als Leiter großer Revierwachen und kriminalpolizeilicher Abteilungen, gelten als die zentrale Informationsquelle und Umsetzungsinstanz bei inneren Reformen.

In Brattons Compstat-Meetings (vgl. Bratton/Knobler 1998: 233-239) wurde die Informationsgewinnung bei den Precinct-Commanders mit einer Rechenschaftspflicht und Ergebniskritik vor den versammelten Kollegen verbunden, die gelegentlich als erniedrigend und brutal empfunden wurde. (Sein Deputy Timoney bagatellierte das zum Wahrnehmungsproblem: was im Rest-USA als herabwürdigend und aggressiv gelte, gehe östlich des Lincoln-Tunnels als normaler Umgangston durch! Vgl. Timoney 2010: 168). Es bleibt aber die Erfahrung, dass „Zuhören“ nicht zwangsläufig nur freundliche Zuwendung bedeutet. Immerhin impliziert es aber *Zugang*. Ränge, deren Weg zum Chief vorher durch drei oder vier Hierarchieebenen verstellt war, gewannen durch Compstat plötzlich die Chance, in internen Sitzungen sich direkt bemerkbar zu machen. Es ist nicht zu erwarten, dass gegenwärtige Großstadt-Chiefs hinter diese Neuerung zurückfallen wollen (Timoney 2010: 169; Fischer 2009: 91).

Neuerungswillige Chiefs wie Couper sind aus dieser Tendenz heraus bereit, die militärisch-hierarchische Tradition der Polizeiapparate zu relativieren – etwa durch einen Ausbildungswandel in den eigenen Police-Academies oder durch Einrichtung von internen, gewählten Mitspracheorganen (Couper 2011: 143 ff.). „Relativieren“ muss aber in größter Behutsamkeit aufgefasst werden – denn die Mitsprache geht kaum über materielle Ausstattungsfragen hinaus. Das demokratisch-konsensuelle Mantra stößt nämlich sehr schnell an Grenzen, wenn es an das ureigenste Machtmittel eines Chiefs rührt: das Personalwesen.

Dass Chiefs die Auswahl und die Platzierung von Personal hoch einstufen müssen, folgt aus der Logik ihrer Selbstdarstellung: Da sie selbst zur Führung geeignet sind, weil in ihrer Person sich die Erfahrung des Polizierens „von der Pike auf“ akkumuliert hat, ist für sie die Essenz der guten Führung folgegemaß erreicht, wenn es gelingt, die richtigen Personen und Erfahrungen an die richtigen Plätze zu bringen. Auch die erklärtermaßen konzeptionelle Neuausrichtung eines Polizeiapparates nach der Amtsübernahme erscheint darum bisweilen in der Gestalt einer Serie von Personalentscheidungen (vgl. Timoney 2010: 147 ff.).

Unter diesen Gesichtspunkten erstaunt eine zunächst wirklich frappierende Einmütigkeit unter allen Chiefs dann schon nicht mehr. Sie alle reagieren allergisch auf alles, was ihre Personalmacht einschränkt; immer wieder sehen sie Erfordernisse, diese Kompetenzen weiter auszudehnen. Die wichtigste Hemmnis in ihrer Sicht ist „civil service projection“: also gesetzlich geregelte Eingangsqualifikationen, Schutzvorkehrungen durch Selektions- und Widerspruchsgremien und vor allem Jobgarantien („tenure“). Dieser Schutz schmälert die Chance des Chiefs, durch zielgerichtete Positionsvergabe an Schlüsselstellen Personal zu verankern, das seine neue Agenda mitträgt. So litt Chief Williams, der 1994 in Los Angeles „community policing“ popularisieren wollte, unter einem mehr als skeptischen, mittleren Führungspersonal, das er erst mit dem Umweg über Öffentlichkeitskampagnen erreichen musste (Williams/Henderson 1996: 225). Es entstand so die Paradoxie, das eine Strategie, die offiziell sehr die Dezentralisation zugunsten der lebensnahen Dienstkompetenz betont, strikt zentralisierend als verordnete Führungskonzeption verankert werden müssen. Träge innere Milieus sind das eine, offene Obstruktion ist etwas anderes. Personalisiert kann sie gerade nahe der Spitze auftreten, wenn sie durch die Kombination von „civil service protection“ und Gewerkschaftseinfluss gefördert wird. So erging es Chief Couper nach seiner Amtseinführung in Madison 1973:

*„Another problem was Herman Thomas, who was acting chief until my appointment. Now he became my second-in-command-a civil service position; he didn't serve at my pleasure. During the selection process I was promised that Thomas would retire as soon as I came aboard. He didn't. And it was quite obvious he wasn't going to. He*

*wasn't supportive and wouldn't tell me when he was going to retire.*" (Couper 2011: 87).

Komplizierend für Couper war der Einfluss einer Gewerkschaftsgruppierung, die schon in seinem Rekrutierungsausschuss überstimmt werden musste und die nun solche "Brückenköpfe" im Apparat behindernd ausnutzte.

Solche Erfahrungen werden immer wieder beklagt, nicht einmal die frühere Gewerkschaftszugehörigkeit kann Chiefs davor schützen, denn es handelt sich um eine sehr zersplitterte Gewerkschaftslandschaft, in der entsprechende Eifersüchteleien ausgetragen werden. Doch auch eine Einheitsgewerkschaft für alle Zweige eines Departments kann einen Chief plagen – Timoney erfuhr dies in Philadelphia. Er verweist auch darauf, dass das Disziplinarwesen in schwieriges Fahrwasser gerät, wenn beschuldigter Polizist, untersuchender Vorgesetzter und beigezogener Rechtsberater allesamt derselben Gewerkschaft angehören (Timoney 2010: 210).

Die durchgängig beobachtbare Anti-Gewerkschaftshaltung hat wenig mit politischen Präferenzen und durchaus mehr mit professioneller Rolle zu tun. Chiefs, die als Agenten des Neubeginns und der konzeptionellen Reflexion auftreten, erfahren Polizeigewerkschaften vorwiegend als Beschützer der Gewohnheiten und der organisatorischen Parzellierung. Die sich damit reibende Ambition, offensiv die Personalmacht zu nutzen, ist natürlich besonders groß bei solchen Chiefs, die als „Aufräumer“ und „Heilsbringer“ nach schweren Krisen im Department gerufen wurden – und dieser Typus ist wiederum unter den Buchautoren häufig anzutreffen. So wurde McAdoo nach epidemischer Korruption im NYPD rekrutiert, Couper nach den konfrontativen Vietnam-Auseinandersetzungen in der Studentenstadt Madison, Bratton und Timoney nach einem wahrgenommenen Versagen der Polizei in der Bekämpfung von Gewaltkriminalität, Williams nach den legendären Rodney-King-Vorkommnissen in Los Angeles. Wer unter solchen Erwartungen ins Amt kommt, könnte sich leicht als herkulischer Säuberer sehen, doch zugleich muss er einen Apparat motivieren, der sich in seinem personalen Stamm nicht ändern wird. Bratton und Timoney balancierten dieses Dilemma, indem sie einerseits eine große Welle von Neubesetzungen auslösten, andererseits aber vor allem aus der eigenen Polizei heraus rekrutierten – etwa durch Umsetzungen und vorgezogene bzw. überspringende Beförderungen (Timoney 2010: 150 u. 163). Damit wurde der Wandel nicht nur personell abgesichert, sondern den unteren Rängen signalisiert: es kann sich lohnen, positiv auf die neuen Konzeptionen eingestellt zu sein. Diese Strategie ist freilich umso erfolgversprechender, je größer der „Pool“ ist, aus dem rekrutiert wird – Chiefs kleiner Departments mögen da im Nachteil sein.

In jedem Fall werden für die Neukonzeption durch Personalpolitik gesetzliche Schutzvorkehrungen und gewerkschaftlich beeinflusste Gremienpro-

zesse als Hemmnisse erfahren. Wie steht es dann aber um die Schutzvorkehrungen für den Chief selbst?

„*Civil service protection*“ ist je nach staatlicher und kommunaler Rechtslage als seltene Variante möglich; Entlassungen sind dann nur nach definierten Verstößen statthaft. Unter diesem Schutzschirm kann dann ein Chief wie Couper zwei Jahrzehnte in Madison dienen und sein Department nachhaltig prägen. Aber dennoch ist kein Lobgesang für dieses Modell in den Büchern auffindbar; die Ausnahme bildet McAdoo (1906: 49-51), doch er schreibt aus dem Zeitgeist der „*progressive era*“ heraus, in der ein genereller Streit zugunsten einer professionellen Aufwertung und Statusabsicherung seitens der öffentlichen Bediensteten gefochten wurde.

Natürlich ist für Autoren, die Schutzvorkehrungen auf den nächst unteren Ebenen kritisieren, schwierig, diese für die eigene Position einzufordern. Es gibt zudem bekannte, warnende Beispiele. Williams verweist auf seinen Amtsvorgänger, der inmitten der Rodney-King-Turbulenzen hartnäckig auf seiner abgesicherten Position verharrte und damit die Krise des Los Angeles Police Departments verschärfte (Williams/Henderson 1996: 17 f.). Andererseits lehrt dieselbe Geschichte aber auch, dass die Frage „tenure oder nicht“ nachrangig wird, sobald eine Position politisch unhaltbar geworden ist, denn schließlich musste der betroffene Chief doch gehen.

Allerdings bereitet auch das entgegengesetzte Modell nicht nur Wohlbehagen. „*Serving at the pleasure of the Mayor*“ bedeutet, dass der Bürgermeister/die Bürgermeisterin allein die Bestellung des Chiefs verantwortet und sich ein kaum eingeschränktes Kündigungsrecht vorbehält. In jedem Fall endet die Amtsdauer des Chiefs mit der letzten Wahlperiode des Bürgermeisters. Wird ein Chief von einem Bürgermeister berufen, der selbst nur noch zwei Jahre Amtszeit vor sich hat (so z.B. bei Timoney in Philadelphia), ist es unvermeidlich, dass die Polizisten ihren Obersten als vorübergehendes Phänomen auffassen. Schwungvoll begonnene Reformen werden dann unter Umständen vom Apparat schlicht „ausgesessen“.

Das favorisierte Modell liegt zwischen beiden Extremen. Der Chief wird (in diesem Fall i.d.R. durch eine Kommission) für einen festgesetzten Mehrjahreszeitraum eingesetzt; seine Position ist dafür vertraglich strukturiert; eine Neubestellung im Anschluss ist denkbar. Die vertragliche Ausgestaltung ist dabei der Knackpunkt.

Die bereits erwähnte Tendenz, dass Chiefs in den letzten Jahren mehr Selbstorganisation und Professionsbildung vorangetrieben haben (Verband, Fortbildung, Tagungen, Journal usw.), schlägt sich hier nieder. Die Gilde als Ganze strebt nach gewissen Mindeststandards an Einfluss und Unabhängigkeit in den Jobbeschreibungen; die erwähnte Personalkompetenz ist dabei die wichtigste Kampflinie. Auch mehr Autonomie im Budgetvollzug wird erstrebt (Andrews 1985: 8), doch scheint es voreilig, deswegen die Chiefs insgesamt als Bannerträger der „New Public Management“ – Ideo-

logie einzuordnen. Andere Elemente derselben, wie z.B. Benchmarking und Kennziffern (Isenberg 2010: 14, 126 f.), stoßen dort auf sehr viel mehr Skepsis, wohl auch, weil sie bei den Beschäftigten wenig Gegenliebe finden.

Es sollte an dieser Stelle eine Beschränkung in unserer Literaturlauswahl noch einmal ins Gedächtnis gerufen werden. Wir beschäftigen uns mit den Äußerungen von Chiefs relativ großer bis sehr großer Departments – von Madison bis hinauf nach New York City. Das hat natürlich mit dem Buchmarkt zu tun, der solche Protagonisten entschieden bevorzugt. Repräsentativ ist diese Auswahl freilich nicht, denn die große Mehrheit der lokalen und staatlichen Departments ist klein zugeschnitten (unter 25 Polizisten: Schafer 2010: 647). Hier stößt man beim Spitzenpersonal zwar auf eine Defizitanzeige bei der Frage nach etablierter und systematisierter Führungsfähigkeit, doch es ist bezeichnend, wohin sich der Blick richtet, wenn es um Abhilfe geht. Diese wird nicht von organisatorischen Therapien oder von Managementtechniken, sondern von der Vermittlung von persönlichen Tugenden bei den Führenden erwartet (Schafer 2010: 652). Der Glaube, dass Eignung zum Führen nicht standardisierbar sei, mag im Kontext der oft unverwechselbar persönlichen Beziehungen im Kleindepartment noch erwartbar sein, wir finden ihn aber auch bei den Chiefs der Mega-Metropolen wieder. Hier liegt die Wurzel wohl etwas versetzt – nämlich bei der Stilisierung des politisch und öffentlich sich vermarktenden „Häuptlings“. Abermals erscheinen in diesem Rollenprofil die „Bücherschreiber“ als eine Sondergruppe. Während schon der Chief ohne schriftstellerische Ambitionen sich Gedanken machen muss, wie er sich der lokalen Öffentlichkeit als die personifizierte Antwort auf die Sicherheitsprobleme darstellen soll, deuten die Autoren zudem noch ihre ganze Biografie auf diese Bewährung hin. Zwar lehrt schlichter Alltagsverstand, dass Menschen eher ihre Antizipationen im Lichte der Retrospektive deuten als umgekehrt, aber auch Retrospektiven werden antizipiert. Polizisten, die ihre künftige Rolle als Buchautoren voraussehen, werden ihre Selbstrepräsentation wahrscheinlich daraufhin projizieren, dass sie künftig Erzählenswertes vorbereitet.

Das Bild, das dabei entsteht, hebt sich deutlich von den sonstigen Routinen der Polizeipublizistik, der Polizeiwissenschaft und auch der Politik ab. Natürlich hat der Erfolg mehr Väter als die Stagnation und die dauerhafte Misere: die siebziger und achtziger Jahre, die in den USA durch hohe Kriminalitätsraten und noch schlimmere Kriminalitätsperzeption geprägt waren, kannten eine Diskussion, die vor allem auf polizeilich nicht gestaltbare Umwelteinflüsse (wie Demografie, soziale Ungleichheit, urbaner Niedergang usw.) abhob. Bill Brattons Buch mit dem charakteristischen Titel „Turnaround“ signalisiert dagegen einen Perspektivenwechsel. Seit den neunziger Jahren dominieren einzelne, lokale Erfolgsgeschichten, die Kriminali-

tät nicht mehr als unterschiedsloses, gesellschaftliches Problem, sondern als adressierbare, spezifische Herausforderung hinstellen. Dem korrespondiert ein eher „heroisches“ Bild des Top-Polizisten, der die richtigen Rezepte zur Krisenbewältigung mitbringt. Plötzlich sind lokale Politik und polizeiliche Strategie doch ausschlaggebende Einflussgrößen (Ruth/Reitz 2003: 125). Diese Selbstdarstellung kann auf mehr Resonanz beim allgemeinen als beim polizeispezifischen Publikum rechnen. Bei Ersteren appelliert sie an den voluntaristischen Grundzug in der amerikanischen, politischen Kultur: man muss nur „wirklich wollen“ und zu energischem, gemeinsamen Handeln der politisch und polizeilich Verantwortlichen bereit sein, dann sind die Probleme lösbar! Bei Letzterem steht eine lange gepflegte Politik-Skepsis in der Fachliteratur im Wege. Schon in dem Klassiker der 60er Jahre James Q. Wilsons „Police Behavior“ wurde der politische Führungseinfluss gering veranschlagt. Was immer die Kommunalpolitik als explizite Prioritäten der Kriminalpolitik ausgibt, so befand Wilson (1968/1978: 227 f.), hat wenig direkten Einfluss auf das Entscheidungsverhalten der Polizisten „*on the beat*“, insofern sei es auch vermessen, den Chief als „*Transmittor*“ zwischen politisch Gewolltem und polizeilich Praktiziertem zu stilisieren.

Das bedeutet aber nicht, dass das politische Umfeld irrelevant sei. Auch Wilson fand im polizeilichen Alltagsdienst durchaus eine entsprechende Sensibilität für weichere Einflussformen. Welche der von ihm identifizierten Stile der polizeilichen Überwachung praktiziert werden, hängt sehr wohl davon ab, wie die politische Landschaft einer Kommune durch die Polizisten wahrgenommen wird – beispielsweise hinsichtlich Parteeinfluss, ethnischer Lagerbildung oder gesellschaftspolitischer Grundausrichtung (Wilson 1968/1978: 228). Steuerung des Alltagshandelns bis in Einzelentscheidungen hinein mag illusorisch sein, aber die Anpassung an akzeptierte „Grundstimmungen“ kann die Führung von ihrem Apparat vielleicht doch erwarten (Wilson 1968/1979: 235 f.).

Die Polizeisozio­logie der Folgezeit ist mit Wilsons Diagnosen überwiegend freundlich umgegangen. Auch die anerkannten Beispiele eines durch den Chief bewirkten Wandels lassen sich mit dieser Sichtweise harmonisieren. George Kelling, einer der geistigen Väter des „*broken-window*“-Polizierens, rückt in diesem Sinne die Bratton-Saga aus New York City zurecht. Nicht der Chief allein, sondern zahlreiche andere Protagonisten hatten in jener Zeit den Boden für die neue, durchgreifende Taktik bereitet: „*Zero tolerance*“ nahm seine ersten Hürden durch verschiedene, auch dezentrale Initiativen in dem riesigen New Yorker Department (Kelling 2009).

Für den Chief, der als Innovator und Krisenbewältiger sein Amt antreten will, lautet die Lehre aus alledem: meide höchst exakte und politische Zielvorgaben, die möglicherweise weit jenseits des von dir Beeinflussbaren

liegen, überlade dich nicht mit der Verantwortung für scharf konkretisierte Veränderungen, denen ebenso konkret bemessbare Erfolgsversprechen zugeordnet werden. In trüben Gewässern lässt sich besser fischen: die Einstimmung des Departments auf eine neue „Philosophie“, symbolische Veränderungen (Umbenennungen!), eine stimulierende Personalpolitik mit neuen Aufstiegschancen, verbesserte Außenwirkungen z.B. im Streifen-dienst, propagierte Schwerpunktsetzungen bei bestimmten Delikten oder Territorien – all dies sind Beiträge zu einer gehobenen Stimmung in und um das Department, die aber nicht gleich die Einklagbarkeit von Kennziffern provozieren.

Doch auch die weichen Zielvorgaben und Änderungsabsichten sollten zusammenhängend und durchdacht erscheinen, denn sie bilden die Grundlage dessen, was der künftige Chief in seine Vertragsverhandlungen einbringt: Wie will er z.B. mehr Autonomie in Personal- und Budgetentscheidungen erreichen, wenn er nicht darlegen kann, wofür? Und damit sind wir wieder bei unserem Eingangsthema angelangt: dem Nutzen des konzeptionellen Argumentierens. Warum soll man jemanden neue Freiräume zubilligen, der ohnehin nur fortschreiben will, was der Apparat bislang getan hat? Es empfiehlt sich also, einen Strategieentwurf vorzulegen. Angenehm ist es, wenn die Strategie „in der Luft“ liegt – dies war bei Williams nach den Rassenunruhen in Los Angeles der Fall: verbesserte „*community relations*“ der Polizei mussten als Ziel nicht mehr begründet werden, „*community policing*“ war ohnehin im Schwange und durch die Bundesregierung gefördert. Man kann auch als Erbe einer bereits positiv bewerteten Strategie antreten – so reüssierte Timoney in Philadelphia als zertifizierter „Brattonianer“ (Timoney 2010: 209 ff.).

Weniger empfehlenswert ist der Rekurs auf Lehrbücher und wissenschaftliche Einsichten – Bücher lesen kann schließlich jeder; damit begründet man nicht die unverwechselbare Note, die man mit der eigenen Führungspersönlichkeit einzubringen verspricht. Das Konzeptionelle sollte vielmehr seine Wurzeln im Biographischen haben – und das wiederum nährt die Motivation in und das Interesse an den Büchern, die wir für diesen Vortrag lasen.

## Literatur

- Andreescu, Viviana/Vito, Gennaro F. (2010): An exploratory study on ideal leadership behavior: the opinions of American police managers. In: *International Journal of Police Science & Management*, Vol. 12, No. 4, S. 567-583.
- Andrews, Allen H. (1985): Structuring the Political Independence of the Police Chief. In: William A. Geller (Hg.): *Police Leadership in Amer-*

- ica. Crisis and Opportunity. New York/Westport, Ct./London, S. 15-19.
- Boal, John M. (2007): Police Chief Executive. In: Jack R. Greene (Hg.): The Encyclopedia of Police Science, 3<sup>rd</sup> Edition. Vol. 2, S. 931-935.
- Bouza, Anthony V. (1990): The Police Mystique. An Insider's Look at Cops, Crime and the Criminal Justice System. New York and London.
- Bratton, William with Knobler, Peter (1998): Turnaround. How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic, New York.
- Budde, Vanja (2012): "Im Angesicht des Bösen". Erfahrungsberichte von Polizisten, Pathologen und Forensikern erobern den Buchmarkt. Deutschlandradio Kultur. Sendungsmanuskript: „Zeitreisen“. Sende-termin: 10.10.2012.
- Couper, David C. (2011): Arrested Development. A Veteran Police Chief Sounds Off About Protest, Racism, Corruption and the Seven Steps Necessary to Improve Our Nation's Police, Indianapolis, IN.
- Dantzker, Mark (1994): Requirements For The Position of Municipal Police Chiefs: A Content Analysis. In: Police Studies, Vol. 17, No. 3, S. 33-42.
- Dantzker, M.L. (1996): The Position of Municipal Police Chief: An Examination of Selection Criteria and Requisite Skills. In: Police Studies, Vol. 19, No. 1, S. 1-17.
- Fischer, Craig (Hg.): Leadership Matters: Police Chiefs Talk About Their Careers. Washington D.C.
- Hunt, Raymond, G./Magenau, John M. (1993): Power and the Police Chief. An Institutional and Organizational Analysis. Newbury Park/London/New Delhi.
- Isenberg, Jim (2010): Police Leadership in a Democracy. Conversations with America's Police Chiefs. Boca Raton FL.
- Kelling, George L. (2009): How New York Became Safe: The Full Story. In: City Journal, Vol. 19 No. 3, (online-edition).
- McAdoo, William (1906): Guarding A Great City. New York and London.
- Ruth, Henry/Reitz, Kevin R. (2003): The Challenge of Crime. Rethinking our Response. Cambridge, Mass./London.
- Schafer, Joseph A. (2010): Effective leaders and leadership in policing: traits, assessment, development and expansion. In: Policing. An International Journal of Police Strategies & Management, Vol. 33, No. 4, S. 644-663.
- Skolnick, Jerome H./McCoy, Candace (1985): Police Accountability and the Media. In: William A. Geller (Hg.): Police Leadership in America. Crisis and Opportunity. New York/Westport, Ct./London, S. 102-135.

- Timoney, John F. (2010): *Beat Cop to Top Cop. A Tale of Three Cities.* Foreword by Tom Wolfe. Philadelphia.
- Williams, Willie L. LAPD, with Henderson, Bruce B. (1996): *Taking Back Our Streets. Fighting Crime in America.* New York.
- Wilson, James Q. (1968/1978): *Varieties of Police Behavior. The Management of Law and Order in Eight Communities.* With a new preface by the author. Cambridge, Mass. and London 1968; Reprint: 1978.