

Ralf Kölbel (Hrsg.)

Whistleblowing in der Polizei

Funktion und
Wirksamkeitsbedingungen

Wehrhahn Verlag

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 <i>police accountability</i> – 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 Deliktsaufkommen 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 empirischen

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 Mitgliederwerbung 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 ›Schweigekulturen‹ 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 ›Missstandes‹ 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

involviert ist. Daher werden besondere Meldekanaäle implementiert (Meldeportale und -briefkästen, Ombudsleute und andere Ansprechpersonen), über die sich das verfängliche Wissen (›außerhalb des Dienstwegs‹) weiterleiten lässt.¹¹

Dieser hohen Verbreitung organisationsextern und -intern eingerichteter und ausgestalteter Meldeverfahren liegt vielfach ein Denken zugrunde, das Whistleblowing in ganz unterschiedlicher Weise als Mittel zur Erreichung bestimmter Ziele begreift. Aus *regulatorischer* Perspektive steht es im öffentlichen Interesse und hat die Funktion, zur Normkonformität von Organisationen beizutragen und damit auch auf die jeweiligen Regelungsziele (Umwelt-, Gesundheits-, Wettbewerbsschutz, Wohlfahrtsinteressen usw.) hinzuwirken. Hierfür ist die Überlegung zentral, dass die adressierten Stellen (also entweder die organisationsinternen Einheiten oder die staatlichen Institutionen) durch die Insiderinformation in die Lage versetzt werden, auf die gemeldeten binnenorganisatorischen Missstände zu reagieren und die Organisation (entweder über interne Prozesse oder behördlichen Druck) zu präventiven, auf Normeinhaltung ausgerichtete Umstellungen zu drängen.¹²

2.3 Whistleblowing im demokratischen Teilhabestaat

Diese regulatorische Denkart schlägt sich insbesondere bei Whistleblowing in Unternehmen nieder. Im Wirtschaftssystem ist das Netz aus internen und externen Meldestellen auch schon viel ausgeprägter als im staatlichen Bereich. Allerdings sind Whistleblowing und die Enthüllung von Missständen, insbesondere solche mit politischem Gewicht, im öffentlichen Sektor (mindestens) ebenso relevant. Dabei kommt jedoch eine andere, weniger regulatorische Sichtweise zum Tragen. Hiernach stellt die Existenz staatlichen Geheimwissens prinzipiell einen kontraindizierten Sachverhalt dar. In Demokratien gilt ein ›Primat der Öffentlichkeit‹. Vertraulichkeit und Geheimhaltung sind die Ausnahme von der Regel. Da demokratische Teilhabe und Mitwirkung nur unter transparenten Umständen möglich sind, setzt der ›Beteiligungsstaat‹ die Publizität hoheitlicher Materien voraus. Wo ein demokratisches Gemeinwesen auf Geheimhaltung setzt, unterliegt dies einem Rechtfertigungszwang.¹³

Die Legitimierbarkeit der Arkana ist im Detail indes oft hoch kontrovers, wobei die Definitionsmacht zumeist in den Händen der machthabenden Akteure liegt. Inwiefern de facto bestehende Geheimnissphären berechtigt sind, bleibt also oft

fraglich. Solche Felder schließen im Übrigen nicht nur demokratische Teilhabe, sondern auch gesellschaftliche Kontrollen aus. Unabhängig von ihrer grundsätzlichen Il-/Legitimität stellen sie so einen Gelegenheitskontext für ›Missstands‹-Praktiken dar. Sie begünstigen ein Milieu, dessen Geheimpolitik den Regeln des Verfassungs- oder einfachen Rechts widerspricht. Whistleblowing bildet in diesem Kontext einen der wenigen Modi, in denen eine Transparenzschaffung bisweilen erfolgt und eine öffentliche Bearbeitung sowie Korrektur des ›Missstandes‹ möglich werden. Es fungiert mithin als Schlüssel zur Öffnung unangemessener staatlich-politischer Arkanbereiche, was der Verselbstständigung von Macht und deren Fehlgebrauch entgegenwirkt.¹⁴

All dies gilt gerade auch für die Polizei. Diese ist eine ›besondere Institution‹ (näher 1. in Kap. 2). Sie hat in einer zentralen Position die individuellen Freiheiten und die gesellschaftliche Ordnung zu sichern. Wenn sie dafür eine erhebliche Datenmacht und die Ermächtigung zu den verschiedensten Freiheitseingriffen (bis hin zur physischen Gewaltanwendung) erhält, bleibt sie dabei nicht nur an die rechtliche Rahmensetzung gebunden, sondern vor allem auch an ihre Funktion, nicht um ihrer selbst willen oder für die Machthabenden, sondern im wohlverstandenen bürgerschaftlichen

Interesse tätig zu werden. Die demokratische Gesellschaft gewährt ihr (nicht zuletzt in Form einer erheblichen Ressourcen- und Befugnisausstattung) insofern einen Vertrauensvorschuss. Dieses Vertrauen, von dem die Polizei im Übrigen auch mit Blick auf die bürgerseitige Kooperation abhängig ist,¹⁵ erweist sich aber nur dann als gerechtfertigt und stabil, wenn die Gesellschaft damit rechnen kann, dass die Polizeiorganisation ebenso rechts- wie funktionsadäquat agiert und eine hohe ›institutionelle Integrität‹ an den Tag legt.¹⁶ Dazu zählt auch, dass sie mit ›Problemen‹, die die Legitimität ihrer Praxis und/oder die individuelle Vertrauenswürdigkeit ihrer Mitglieder betreffen, produktiv (›problemlösend‹) verfährt. Die Vornahme solcher Reaktionen setzt nicht selten indes *polizeiinterne Kommunikations- und Aufdeckungsprozesse* voraus, von denen die ›Problematisierung‹ überhaupt erst ausgelöst wird. Neben Controlling, Beschwerdestellen und einer wachsamsten Rechts- und Fachaufsicht sind dafür (wie in privaten Organisationen) interne Whistleblowing-Kanäle eine Option.

Dass die polizeiinternen Aufdeckungs- und Korrekturverfahren die erforderliche Dichte und Qualität aufweisen, um die Integrität und Achtbarkeit der Institution zu gewährleisten, kann allerdings (wie der zu Beginn geschilderte Fall illustriert) nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden.¹⁷

Ohnehin bringt eine moderne und plurale Gesellschaft für die Polizei kein ›blindes‹ Vertrauen auf (zumal auch eine ›Vertrauenswirkung des Nichtwissens‹ erodiert, wenn ein Bevölkerungsteil in der direkten Interaktion mit der Polizei unmittelbare ›Missstands- Erfahrungen macht¹⁸⁾). Deshalb setzt gesellschaftliches Vertrauen de facto voraus, dass die Polizeiorganisation samt ihren ›Problemen‹ und ›Problem- Bearbeitungen für die Bürgerschaft (im Wort- wie übertragenen Sinne) ›einsehbar‹ ist. Die »demokratische Gesellschaft hat ein Anrecht darauf zu erfahren, was in den Institutionen vorgeht, die sie mit Macht und Waffen ausstattet.«¹⁹ Dafür reicht die polizeiseitig angebotene (also: organisationsseitig selektierte) Transparenz²⁰ bei weitem nicht aus. Die Gesellschaft will vielmehr davon ausgehen können, dass dort, wo eine konstruktive interne Bearbeitung innerpolizeilicher Probleme nicht gelingt, die Möglichkeit ihres Bekanntwerdens und ihrer Thematisierung durch externe Kontrollen (Justiz, Parlament, Zivilgesellschaft) besteht.²¹ Das Ob und Wie von missstandskorrigierenden Reaktionen wird von der Umwelt daher (soweit möglich) aufmerksam vermerkt (näher 2. in Kap. 2). Neben der beständigen Vigilanz in Bürgerschaft, NGOs und Medien stellt externes Whistleblowing – wie das Kap. 2 im 3. Abschnitt. noch intensiver herausarbeiten wird – einen dafür

benötigten Weg der Wissenserlangung dar. Es steht im ›öffentlichen Interesse‹, weil es die (*Informations-*)*Interessen der Öffentlichkeit* potenziell zu realisieren vermag.²² Nicht von ungefähr hat gesellschaftlicher Druck in manchen Staaten zur Einführung externer Hinweisgebersysteme für den Polizeibereich geführt.²³

3. Die Unwahrscheinlichkeit von (polizeilichem) Whistleblowing

3.1 Kollidierende Erwartungen

Alles, was für die ›Misstands‹-Aufdeckung und Whistleblowing spricht, markiert in der gesellschaftlichen Wirklichkeit aber natürlich nur eine von mehreren Seiten. Im polizeilichen Kontext ist das nicht anders. De facto hat die Polizei wie jede andere Organisation ein Interesse daran, das ›Problem‹ auch nach innen zu relativieren oder ganz zu negieren, um Störungen und Turbulenzen zu vermeiden.²⁴ Zumindest aber muss die ›Problem‹-Erörterung und -Klärung intern gehalten werden, um die unterschiedlichsten Nachteile ihrer Publizität (oben 1.1) zu vermeiden. So war die Polizeiführung in dem Fall, der in der Einführung geschildert wurde, ersichtlich bemüht, die irritierten Kollegen aus der Staatsschutzabteilung zu beschwichtigen

und ebenso inhaltend wie abwiegelnd darauf zu setzen, dass der Konflikt um die Behandlung rechtsextremistischer Delinquenz vergessen wird oder sich anderweitig verläuft. Dass die drei Beamten dem Sachverhalt einen ›offiziellen‹ Charakter verschafften und dieser dann auch noch nach außen drang, war für die Organisation angesichts der dadurch eingetretenen Folgen (politische Interventionen durch den Innenminister, parlamentarische Skandalisierung und Untersuchung) mehr als nur misslich. Dies illustriert, wie (jedenfalls externes) Whistleblowing mit den organisationalen Geheimhaltungstendenzen der Polizei kollidiert.

Ähnlich verhält es sich bei der informellen Struktur. In der Polizei bürgern sich wie in jeder Organisation zahllose Handhabungen ein, die von den formalen und oft etwas sperrigen Vorgaben abweichen – die aber das ›Alltagsgeschäft‹ dank ihrer höheren Praktikabilität und Geschmeidigkeit erleichtern und oft überhaupt erst ermöglichen. Diese »brauchbare Illegalität«²⁵ wird dabei typischerweise invisibilisiert, so dass sie ›nach oben‹ und ›nach außen‹ hin als eine reguläre Aufgaben erledigung erscheint.²⁶ Die Grenze zu Vorgehensweisen, die aus Sicht der Stakeholder nicht mehr ›noch akzeptabel‹ und daher illegitim sind, verläuft dabei fließend und stellt sich ex post (und/oder aus der Außenwarte) manchmal ganz anders

als ex ante und/oder aus Sicht der Organisationsmitglieder dar (siehe auch 3.1 in Kap. 2).²⁷ Was ein ›Missstand‹ ist, liegt deshalb nicht immer auf der Hand.²⁸ Darüber hinaus besteht zwischen den Organisationsmitgliedern stets eine Beziehung, die organisationstheoretisch als »Kollegialität« bezeichnet wird.²⁹ Dafür kennzeichnend ist eine wechselseitige Loyalitäts- und Solidaritätserwartung, dank derer man sich auch in heiklen Fragen aufeinander verlässt. Im polizeilichen Bereich ist dies, verstärkt durch die Eigenheiten der handlungsfeldtypischen Anforderungen, besonders stark ausgeprägt (näher dazu Kap. 5). Dem entspricht die Tendenz, ›Probleme‹ (wenn überhaupt) möglichst unaufgeregt, mit ›flach gehaltenem Ball‹ und nur inoffiziell zu ›problematisieren‹ (›informelle Kommunikation‹).³⁰ Die drei ›Staatsschützer‹, von denen in der Einführung berichtet wurde, haben den Konflikt genau in dieser Weise zu klären versucht. Whistleblowing, insbesondere externes Whistleblowing, nimmt sich in einem solchen Kontext als ein *kontraindiziertes* Vorgehen aus.

3.2 Normative Ambivalenz

Die Transparenz- und Verantwortlichkeits-Erwartung, die das Umfeld der Polizei an die Organisation heranträgt (näher 2.3 in Kap. 2: *accountability*), lässt zwar das polizeiliche Whistleblowing

als begrüßenswert und erforderlich erscheinen, doch stößt sie damit gleichsam auf ›Widerstand‹. ›Misstands‹-Enthüllungen innerhalb und (vor allem) aus der Polizei heraus erfahren, so wird man die in Kap. 5 zusammengefassten Befunde und Überlegungen interpretieren können, in den ›innenweltlichen‹ Prozessen der Organisation oft eine ganz andere Bewertung als im ›außenweltlichen‹ Diskurs. Diese normative Ambivalenz tritt prinzipiell bei allen Organisationen auf, wohl aber nicht unbedingt mit der gleichen Deutlichkeit wie bei der Polizei. Ganz generell spiegelt sich diese Bewertungsunschärfe zudem kulturell wider, da die Loyalitätsnorm verbreitet eine hohe Akzeptanz genießt, was in einem Spannungsverhältnis zur oft ebenfalls gegebenen Anerkennung von Whistleblowing bzw. dessen Nützlichkeit steht. Demgemäß haben Analysen zur öffentlichen Berichterstattung³¹, dem parlamentarischen Diskurs³² und Social Media-Diskursen³³ ebenso wie Bevölkerungsbefragungen³⁴ immer wieder gezeigt, dass die Bewertung von Whistleblowing in Medien, Politik und Gesellschaft doch recht stark differiert und von klar affirmativen bis hin zu ausgesprochen kritischen Einordnungen reicht (oft abhängig von den Gegebenheiten des Falles).

In der Konsequenz muss sich eine Insiderperson, die den Schritt zur Enthüllung erwägt, in

der Regel mit widersprüchlichen gesellschaftlichen Erwartungen auseinandersetzen. Sie kann deshalb auch nicht nur mit Beifall für ihre Meldung rechnen. Vielmehr machen viele Whistleblowerinnen und Whistleblower die Erfahrung, dass ihr Vorgehen (in unterschiedlichem Grad) zu beruflichen Nachteilen, juristischen Schwierigkeiten und/oder sozialer Sanktionierung führt.³⁵ Auch die drei Staatsschutzbeamten im Eingangsbeispiel waren mit ausgesprochen unfreundlichen Reaktionen konfrontiert. Für Insiderpersonen bildet daher die Annahme, dass derartige Konsequenzen eintreten könnten (und die Mitteilung vielleicht ohnehin nichts bewirkt), den wichtigsten Grund, trotz vorhandenen ›Missstands‹-Wissens besser zu schweigen. Das gilt, wie in Kap. 3 und 6 näher gezeigt werden wird, in vielen Organisationstypen, darunter auch für den Kontext der Polizei.

Weil die *normative Widersprüchlichkeit* für Whistleblowing charakteristisch ist und die Befürchtung, dass eine Meldung mehr individuellen Ärger als überindividuellen Nutzen einbringen wird, deshalb außerordentlich naheliegt, sind unter den Insiderpersonen eher die ›Silent Observer‹-die Regel (dazu speziell für die Polizei näher Kap. 4). Angesichts dieser normativen Ambivalenz und Verhaltensverteilung, die in der Gesellschaft faktisch vorfindlich sind, beschreibt man Whistleblowing

nicht selten als eine Form von – wenn auch ›positiver‹ oder ›konstruktiver‹ – Devianz.³⁶

4. Regulierung von (polizeilichem) Whistleblowing und daran geknüpfte Erwartungen

4.1 Rechtliche Entwicklungslinien

Die skeptische Bewertung von Whistleblowing, die als real geltende Normativität in Teilen der Gesellschaft identifiziert werden kann, ist von der Frage zu unterscheiden, ob die Whistleblowing-Praxis (unabhängig von den tatsächlichen Einstellungen) als moralisch ›gut‹ angesehen werden kann. Mit Blick auf künftige Schäden, die durch eine Aufdeckung innerorganisationaler Missstände abwendbar sind, wird dies aus ethischer Warte in der Regel bejaht.³⁷ Im Vordergrund der Bewertung steht hier die Funktionalität von Whistleblowing und nicht die Enttäuschung, die damit im innerorganisationalen Umfeld einhergehen mag. Auch auf politischer Ebene hat sich die Haltung durchgesetzt, wonach Whistleblowing begrüßt, gefördert und genutzt werden muss. Historisch betraf das zunächst vor allem die angelsächsischen Staaten³⁸, doch ist dies inzwischen zunehmend auch in Europa der Fall.³⁹ Durch die Richtlinie (EU) 2019/1937 (sog.

Whistleblowing-Richtlinie) wurden die EU-Mitgliedsstaaten verpflichtet, entsprechende nationale Regelungen einzuführen und dabei gewisse Mindeststandards zu berücksichtigen.⁴⁰ In Deutschland ist das im Sommer 2023 in Form des Hinweisgeberschutzgesetzes (HinSchG) erfolgt.⁴¹

Diese legislatorischen Aktivitäten waren mit klaren Erwartungen und Zielvorstellungen verknüpft. Whistleblowing wird in erster Linie als ein Instrument begriffen, um »die Rechtsdurchsetzung zu verbessern«, indem Normverstöße »wirksam aufgedeckt, untersucht und verfolgt« sowie »Transparenz und Verantwortlichkeit gestärkt werden«.⁴² Da Whistleblower-Personen »einen wichtigen Beitrag zur Aufdeckung und Ahndung von Missständen« leisteten, gelte es nicht nur, ihre »Benachteiligungen auszuschließen«, sondern ihnen auch »Rechtsklarheit« zu verschaffen, »wann und durch welche Vorgaben sie bei der Meldung oder Offenlegung von Verstößen geschützt sind«.⁴³ Es wird mit anderen Worten der regulatorische Ansatz verfolgt, flächendeckend berechenbare und risikoarme Meldewege zur Verfügung zu stellen, um den Insiderpersonen ihre (oben bei 3.2 angesprochene) Sanktionsfurcht zu nehmen und sie so zu einem bereitwilligem Meldeverhalten zu ermutigen. Dieses Anliegen verfolgt man sowohl im privaten wie im öffentlichen Sektor – und damit auch im Bereich der Polizei.

4.2 Konkrete Änderungen des Rechtsrahmens

Konkret hat das HinSchG unter anderem zur Folge, dass für externes Whistleblowing eine zentrale externe Meldestelle durch den Staat eingerichtet werden muss (§ 19 HinSchG)⁴⁴ und daneben auch die Polizei (wie jede mindestens mittelgroße Organisation) entsprechende interne Meldemöglichkeiten vorzusehen hat (§ 12 HinSchG). Das ist für diese Institution ein – ihr von außen aufgezwungenes – Novum, gab es doch bislang in der Polizei weder eine entsprechende Infrastruktur⁴⁵ noch ein erkennbares führungsseitiges Bewusstsein für deren Erforderlichkeit.⁴⁶ Durch das HinSchG werden zudem relativ konkrete Vorgaben für die jeweils anzubietenden Meldekanäle und die Arbeitsweise der internen wie externen Stellen gemacht (§§ 13ff., 27ff. HinSchG). Polizeiliche Insiderpersonen haben ein Wahlrecht, ob sie die interne oder externe Meldevariante nutzen wollen (§ 7 Abs. 1 HinSchG). Ein Öffentlichmachen ihres Wissens, etwa durch Weitergabe an die Presse oder durch Eigenpublikation im Internet (gem. § 3 Abs. 5 HinSchG, sog. Offenlegung), kann indes weiterhin zu straf- und dienstrechtlichen Sanktionen führen.⁴⁷ Diesen Weg gesteht das Gesetz den Bediensteten nämlich nur in den von § 32 HinSchG vorgesehenen (Ausnahme-)Konstellationen zu.⁴⁸ Soweit aber in einer der drei vorgesehenen Varian-

ten (interne/externe Meldung und Offenlegung) eine Mitteilung nach den gesetzlichen Maßgaben erfolgt, ist dies erlaubt (§ 6 Abs. 2 HinSchG) und die hinweisgebende Person vor sämtlichen Sanktionen geschützt (§§ 33ff. HinSchG).⁴⁹ Ausnahmen gelten hier (neben unwahren Informationen und dahingehender Bösgläubigkeit) nur, wenn die Beschaffung der ›Missstands‹-Kenntnisse und -Belege auf strafbarem Weg erfolgt war (§ 35 Abs. 1 HinSchG).

Nach der Rechtslage, die vor Einführung des HinSchG galt, konnten (mit Blick auf das staatliche Interesse an einer geordneten Verwaltung) dienst- und strafrechtliche Konsequenzen einer Meldung allein dann vermieden werden, wenn zunächst der Versuch einer verwaltungsinternen Klärung erfolgt war. Nur wenn sich dies als fruchtlos erwies, durfte man der Staatsanwaltschaft oder dem Petitionsausschuss eine Mitteilung machen (anders allein bei Korruptions- und Schwerstdelinquenz). Der Gang an die Presse war lediglich als letzte Eskalationsstufe erlaubt (ausgenommen zur Aufdeckung schwerer Verstöße gegen die verfassungsmäßige Ordnung).⁵⁰ Daran gemessen fällt beim externen Whistleblowing das abschreckend wirkende Risiko, die diesbezüglichen Zulässigkeitsvoraussetzungen irrig (das heißt abweichend von einer nachträglichen gerichtlichen Einschät-

zung) zu bejahen, durch das erwähnte nunmehrige Wahlrecht weg (anders als bei der Offenlegung gegenüber der Öffentlichkeit⁵¹). Auch kommt es im Unterschied zur früheren Judikatur nicht mehr darauf an, dass die Informationsweitergabe von redlichen Motiven getragen ist.⁵²

4.3 Offene Fragen, offene Folgen

Die drei Bediensteten aus dem in der Einführung geschilderten Fall hätten unter heutigen Bedingungen also zusätzliche Optionen des innerorganisationalen Konfliktes gehabt. Aber hätten sie diese auch genutzt? Überhaupt wüsste man allzu gern, ob der neue Rechtsrahmen ›etwas bringt‹ und ob er die an ihn geknüpften Leistungsannahmen (insbesondere) auch im polizeilichen Bereich erfüllt – ob er also zum Nutzen der Gesellschaft (oben 2.3) an der Unwahrscheinlichkeit von Whistleblowing (oben 3.) etwas ändert. Eine tragfähige Antwort wird erst in einiger Zeit vorliegen können, weil sich eine Veränderung im Meldungsaufkommen derzeit schlichtweg noch nicht zuverlässig abschätzen lässt. Gleichwohl ist schon heute ein Hinweis auf die Stellschrauben möglich, durch die sich der künftige Verlauf womöglich zumindest partiell beeinflussen lässt.

Dazu kann prinzipiell auch eine Weiterentwicklung des HinSchG gehören, denn immerhin

steht hier noch eine Reihe rechtspolitisch-nachbessernder Effektivierungsvorschläge im Raum (etwa ein Anspruch auf Entschädigung immaterieller Nachteile und ein Unterstützungsfonds zur Finanzierung von solchen Leistungen sowie rechtlicher und psychologischer Beratung). Ob hier eine realistische Aussicht auf eine kurz- oder mittelfristige Realisierung besteht, lässt sich momentan allerdings schwerlich erkennen.⁵³ Bei einem so jungen Gesetz wie dem HinSchG ist es aktuell aber ohnehin eher an der Zeit, das *Gestaltungspotenzial* nicht primär bei der Veränderung des Rechtsrahmens als bei den Modi seiner *Implementierung* zu suchen.

Wohin dies führen soll, sind also Aussagen zu Schritten, die bei der Umsetzung des HinSchG in der Polizeiorganisation unternommen werden könnten, um die Relevanz polizeilichen Whistleblowings zu erhöhen und dessen Nutzen stärker auszuschöpfen. Solche Empfehlungen werden an dieser Stelle jedoch erst einmal zurückgestellt. Sie werden stattdessen am Ende dieses kleinen Bandes gemacht – nachdem der Stand der hierfür aufschlussreichen empirischen Forschung (insbesondere in Kap. 3 bis 6) resümiert und ausgewertet worden ist.⁵⁴

Kapitel 2

Whistleblowing als Form von *police accountability* – eine Problemeinordnung aus Sicht der Polizeiforschung

Die Polizei ist angesichts ihrer Rolle, Aufgaben und Befugnisse in der Gesellschaft eine besondere und einmalige Organisation. Dies führt auch dazu, dass Probleme, Missstände und Fehlverhalten der Polizei von Betroffenen wie auch der Gesellschaft insgesamt in besonderer Weise in den Blick genommen und problematisiert werden. Zugleich haben Staat und Gesellschaft spezifische Formen der Kontrolle der Polizei etabliert, die unterschiedliche Zielvorstellungen haben bzw. in der Praxis verfolgen. Innerhalb der Polizei wiederum haben sich angesichts dieser Rahmenbedingungen neben den allgemeinen kulturellen Eigenheiten der Organisation spezifische organisationale und kulturelle Umgangsweisen mit Fehlern und Kritik herausgebildet, die Transparenz, Kontrolle und Aufarbeitung von Missständen erschweren. Insgesamt zeigt sich eine besonders strikte Trennung zwischen internen und externen Formen des Umgangs mit Fehlverhalten und Kritik. Zusammengefasst führt dies zu einem Kontrollparadoxon: Obwohl die Kontrolle der Polizei formal relativ stark ausgeprägt ist, gelingt ihr ein konstruktiver transparenter Umgang mit Fehlverhalten kaum.

1. Die Polizei als besondere Organisation

1.1 Gewalt- und Herrschaftsarbeit

Die Polizei ist angesichts ihrer Rolle in der Gesellschaft einmalig. Dies gilt bereits aufgrund ihrer machtvollen Position. Die Gewalt- und Herrschaftsarbeit¹ der Polizei und folglich ihre Besonderheit wird in der Befugnis zu mehr oder weniger einschneidenden Grundrechtseingriffen sichtbar, etwa bei der Gefahrenabwehr, beim Polizieren von Protest oder der Ermittlung in Strafverfahren.² In besonderem Maße gilt dies für die Gewaltbefugnis, die der Polizei verliehen ist. Konflikte in der Gesellschaft werden meist ohne offensichtliche und körperliche Gewalt und oft informell geregelt; andernfalls gibt es institutionalisierte, in der Regel verrechtlichte Wege, um derartige Probleme zu bearbeiten. Im Gegensatz dazu darf und soll die Polizei – als, abgesehen vom Militär, einzige Organisation im Staat³ – Gewalt anwenden; sie verkörpert das staatliche *Gewaltmonopol* und setzt es ggf. mit Gewalt durch. Auch wenn polizeiliche Gewaltanwendung nur unter engen rechtlichen Voraussetzungen erlaubt ist, handelt es sich bei dieser Befugnis um ein für sie konstitutives Kernelement.⁴ Die Polizei als »Organisation mit Gewaltlizenz«⁵ beruht auf und ist Gewalt und verschafft dadurch dem Recht erst Materialität.⁶

Rolle, Größe, Zuständigkeiten und Befugnisse der Polizei sind in der Bundesrepublik kontinuierlich gewachsen.⁷ Die gesetzlich festgelegten Aufgaben der Polizei sind Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. Indem sie diese Aufgaben in der Praxis wahrnimmt, erfüllt sie aber zugleich eine weitere Funktion: Sie wahrt und reproduziert die bestehende soziale Ordnung und die damit verbundenen Ungleichheits- und Machtverhältnisse,⁸ die sich einerseits in der bestehenden Rechtsordnung widerspiegeln und von dieser perpetuiert werden.⁹ Gleichzeitig wird diese Rechtsordnung von der Polizei aber auch in einer spezifischen, selektiven Weise umgesetzt.¹⁰ Dies ist in der jüngeren Vergangenheit durch die *Entgrenzung* von Kompetenzen und Befugnissen sowie die Ausweitung polizeilicher Ermessensspielräume verstärkt worden.¹¹ Die damit beförderte polizeiliche Verselbstständigung und die sich daraus ergebende partielle Aufhebung der Gewaltenteilung¹² machen die Polizei strukturell zu einer Herausforderung für die Demokratie und erfordern ein besonderes Maß der Kontrolle polizeilicher Praxis.

Angesichts der Besonderheit der Polizei hinsichtlich Funktion, Aufgaben und Befugnissen hat polizeiliche Praxis also besondere Auswirkungen auf die Polizzierten,¹³ erst recht jedoch, wenn sie nicht mehr im Rahmen des gesetzlich Vorgese-

henen und Erlaubten oder des gesellschaftlich Legitimen und Erwarteten agiert.¹⁴ Perspektiven auf Polizeihandeln können dabei sehr unterschiedlich ausfallen. An Polizeiarbeit werden verschiedene Maßstäbe gelegt, die nicht übereinstimmen müssen. Neben dem rechtlichen Maßstab, welcher vor allem *Legalität* bewertet, gibt es auch einen gesellschaftlichen Maßstab, welcher u.a. nach der *Legitimität* polizeilichen Handels fragt. Diesen Maßstäben liegen unterschiedliche normative Sets und Erwartungshaltungen zugrunde; polizeiliche Praxis wird also aus unterschiedlichen Blickwinkeln bewertet (hierzu ausführlicher unter 2.1).¹⁵ Gemein ist den beiden Perspektiven jedoch, dass Brüche in der Erwartungshaltung gegenüber der Polizei polizeiliche Legitimität in Frage stellen können.¹⁶

1.2 Die Polizei als umstrittene Organisation

Polizei ist liberalen Auffassungen nach auf die Kooperation der Gesellschaft angewiesen, auf die Zustimmung zu ihrer Existenz und ihrem Agieren; beides muss als legitim anerkannt werden.¹⁷ Diese Zustimmung der Gesellschaft in ihr Poliziertwerden kann jedoch nicht vorrangig durch Herrschaft und Repression aufrechterhalten werden – also auch nicht durch mehr Gewaltarbeit der Polizei –, sondern muss auf andere Weise – etwa auf Ebene der Ideologie – organisiert und auf diese Weise he-

gemonial werden.¹⁸ Die Rolle der Polizei ist insofern prekär und muss durch Legimitätsarbeit stetig abgesichert werden. Rechtswidrige polizeiliche Praxen oder solche, die als illegitim wahrgenommen werden, können zu einer Infragestellung der Legimität der Polizei führen.¹⁹ Auf diese Weise tangieren sie unter Umständen nicht nur polizeiliche Legimität, verweisen nicht nur auf die Polizei selbst, sondern auch auf den Staat und die Legimität staatlicher Herrschaft als solcher.

Der Topos und die Notwendigkeit der Legimitätsarbeit verweisen auf die Polizei als gesellschaftlich *umstrittene* Organisation. Polizieren und insbesondere problematische polizeiliche Praxen stehen in der Gesellschaft zunehmend unter Beobachtung: Extrem rechte Organisierung, Chatgruppen mit menschenverachtenden Inhalten, die Tötung von Menschen in psychischen Ausnahme-situation, Rassismus, sexualisierter Machtmissbrauch oder die strukturelle Ungleichbehandlung von Armen führen als Teil polizeilicher Praxis mittlerweile auch in Deutschland zu breit geführten gesellschaftlichen (wie akademischen)²⁰ Debatten über die Polizei, insbesondere über die Kritik- und Lernfähigkeit des Apparates sowie seine unzureichende Kontrolle. Die Organisation, ihre Probleme und Missstände sind also zunehmend Gegenstand von Kritik, welche mit Forderungen nach

mehr Transparenz und stärkerer Kontrolle einhergeht.

Die Perspektiven der Kritik variieren dabei: Teilweise wird die polizeiliche Praxis grundsätzlich als (rassistisches) Polizieren von Armut und Absicherung der herrschenden gesellschaftlichen Verhältnisse kritisiert. Diesem Verständnis nach sind rassistische Polizeikontrollen oder übermäßige polizeiliche Gewalt auf einem Kontinuum mit Polizeiarbeit als gewaltförmiger Herrschaftsarbeit angesiedelt und logische Fortsetzung der Aufgabe bzw. Funktion der Polizei und keine Abweichung davon.²¹ Aus einer rechtsstaatlichen Perspektive ist die Polizei hingegen rechtlich gebunden, während Abweichung davon eine zu bearbeitende und *bearbeitbare* Ausnahme darstellt. Rassistische Polizeiarbeit, wie etwa Racial Profiling, ist danach rechtswidrig und unzulässig; rechtswidrige polizeiliche Gewalt ist als Körperverletzung im Amt strafbar. Es handelt sich in dieser Perspektive um polizeiliche Fehler, welche (zumindest potentiell) einheg-, abstell- und korrigierbar sind.²² Im Folgenden geht es um eine solche Betrachtungsweise polizeilichen Fehlverhaltens.

1.3 Binnenlogiken und *Cop Culture*

Die Polizei zeichnet sich durch ein besonderes Innenleben aus, das ihren Umgang mit Fehlverhalten wie auch externe Formen der Kontrolle und

deren Gelingensmöglichkeiten prägt (siehe hierzu auch Kap. 5 unter 2.). Dies ist einerseits im Apparat Polizei und seinen Aufgaben selbst begründet. Die Polizei schirmt – unbeschadet extensiver polizeilicher Öffentlichkeitsarbeit und einer stark ausgeprägten Definitionsmacht²³ – erhebliche Teile ihrer Praxis und internen Abläufe vor einer Einsichtnahme von außen ab.²⁴ Andererseits sorgt auch die in der Polizei bestehende *Cop Culture* für Kohäsion nach Innen und Abschottung nach außen. Für die Frage des Umgangs mit Fehlverhalten sind zwei Elemente dieser *Cop Culture* von hervorgehobener Bedeutung:

»Die Annahme eines selbstverständlichen Rechts zur Durchdringung des öffentlichen (und sozialen, aber auch des persönlichen und des intimen) Raumes, verbunden mit der jeweils *richtigen* Interpretation der Wirklichkeit gehört, neben der Überzeugung, zu den ›Guten‹ zu gehören, zum Kern der *Cop Culture*. Diese Überzeugungen führen dazu, dass viele Polizist:innen jede Form von Beschränkung als Eingriff in ihre selbstverständlichen Ermächtigungen sehen und Kritik als Angriff [...]«²⁵

- Der erste Teil des Zitates verweist auf das in der Organisation weit verbreitete Selbstverständnis vieler Polizist:innen, über die korrekte Interpretation der Wirklichkeit zu verfügen,

diese also zutreffend zu deuten und mit dieser auch richtig, d.h. gut und im Sinne der Allgemeinheit umzugehen. Dass diese Interpretation der Wirklichkeit durch die Polizei oftmals eine andere ist, als die der Gesellschaft bzw. der von polizeilichen Maßnahmen Betroffenen, bleibt dabei ebenso unreflektiert wie die Frage, wer mit Allgemeinheit eigentlich gemeint ist – und wer nicht, insbesondere weil sie:er nicht Teil der Dominanzgesellschaft ist.²⁶ Diese Annahme und die der Polizei eigene Definitionsmacht schränken bereits die Wahrnehmung von anderen Sichtweisen (womit noch keine Aussage über das Nachempfinden dieser getroffen ist) aber auch von eigenem Fehlverhalten erheblich ein.²⁷

- Der zweite Teil des Zitates verweist auf eine in der *Cop Culture* stark verankerte Schlussfolgerung aus diesem Selbstverständnis: Wer stets im Sinne der (angenommenen) Allgemeinheit und grundsätzlich richtig handelt, der darf nicht beschränkt und kontrolliert werden.²⁸ Herrnkind spricht insofern auch von einem »Habitus der Immunität«.²⁹ Als Folge dessen nehmen sich viele Polizist:innen als ohnehin bereits (zu) stark kontrolliert wahr, wird ein Mehr an Kontrolle als Ausdruck eines Generalverdachtens gegen die Polizei angesehen.

Kontrolle wird daher häufig als unnötige Einschränkung der Arbeit und Funktionsfähigkeit der Polizei interpretiert und zurückgewiesen sowie als ungerechtfertigtes Misstrauen gegenüber der Polizei zu delegitimieren versucht.³⁰

2. Umgang mit Fehlern und Fehlverhalten in der Polizei

Angesichts der damit beschriebenen Rahmenbedingungen in der Polizei erweisen sich eine Kontrolle polizeilicher Praxis sowie ein Umgang mit Fehlverhalten als ebenso notwendig wie herausfordernd. Dies beginnt bereits damit, dass recht unterschiedliche Verständnisse von und Perspektiven auf Fehler und Fehlverhalten in der Polizei differenziert werden können. Zweitens folgen daraus wiederum unterschiedliche Umgangsweisen mit solchen Fehlern. Vor diesem Hintergrund hat sich drittens ein breites Feld verschiedener Bearbeitungs- und Kontrollmechanismen etabliert, welche aber durch erhebliche Defizite und folglich durch Einschränkungen und Grenzen gekennzeichnet sind.

2.1 Perspektiven auf Fehler und Fehlverhalten

Polizeiliches Fehlverhalten kann, wie oben schon angerissen, aus unterschiedlichen Perspektiven be-

trachtet und anhand verschiedener Maßstäbe beurteilt werden, die sich hinsichtlich der Frage unterscheiden, welche polizeiliche Praxis überhaupt als Fehlverhalten zu verstehen ist. Der rechtliche Maßstab beurteilt polizeiliches Handeln in einer dichotomen Betrachtung als rechtmäßig oder rechtswidrig.³¹ Illegales Handeln liegt also in durch die Polizei begangenen Straftaten wie Körperverletzung im Amt, Bestechlichkeit und Vorteilsnahme, aber auch in (sonstigen) Übertretungen der Eingriffsbefugnisse. In der gesellschaftlichen Bewertung ist die Charakteristik von Fehlverhalten fluider und organisiert sich vor allem um die Grenzziehung legitim/illegitim, fragt also nicht (alleine) nach der Rechtswidrigkeit eines polizeilichen Vorgehens, sondern nach dessen Legitimität, wofür in einer Gesamtbetrachtung der jeweiligen Situation verschiedene Kriterien herangezogen werden. Diese Bewertung kann je nach gesellschaftlicher Teilgruppe und Interessenlage variieren.

Polizeiliches Handeln wird aber nicht nur durch das Recht und die Gesellschaft bewertet, sondern auch durch die Polizei selbst. Deren Maßstab ist dabei nicht unbedingt deckungsgleich mit gesellschaftlichen oder rechtlichen Erwartungen und Setzungen, sondern orientiert sich in besonderer Weise an der Frage der Praktikabilität eines bestimmten Vorgehens.³² Umfrageforschungen, die

innerhalb der Polizei polizeiliche Einschätzung von Fehlverhalten und Straftaten untersuchen (hierzu auch Kap. 6 unter 2.2), zeigen insofern eine Zweiteilung.³³ In dieser Perspektive gibt es zum einen formal zwar rechtswidrige Handlungen, die jedoch im Verlauf grundsätzlich als rechtmäßig oder legitim angesehener Maßnahmen bzw. Polizeiarbeit stattfinden und dabei das Erreichen polizeilicher Zwecke fördern (können). Dies kann etwa die Anwendung übermäßiger Gewalt sein (beispielsweise in Form von Schmerzgriffen bei der Räumung einer friedlichen Blockade), das gegenseitige Sich-Decken zum Schutz vor Strafverfolgung oder der Einsatz verbotener Vernehmungsmethoden. Hiervon unterschieden werden zum anderen solche unrechtmäßigen Handlungen, die lediglich einzelnen Polizist:innen Vorteile verschaffen, der Polizei als Ganzes jedoch eher schaden, wie etwa Korruption und Bestechlichkeit.³⁴

Handlungen und Praxen der ersten Teilgruppe können auch als »pro-organisationale Devianz«³⁵ oder mit dem Luhmannschen Konzept der aus organisationaler Sicht »brauchbaren Illegalität«³⁶ gefasst werden. Ein Verhör unter Androhung oder Anwendung von Gewalt, die wahrheitswidrige Behauptung, Schreie aus der Wohnung gehört zu haben, um Gefahr im Verzug zu begründen, oder die falsche Angabe, geschubst worden zu sein, um

den Einsatz unmittelbaren Zwangs zu rechtfertigen – all dies erleichtert aus polizeilicher Sicht die Arbeit, macht sie effektiver und kann so als bedeutsam und erforderlich *im Sinne der Organisation* gerechtfertigt werden. Es handelt sich folglich aus polizeilicher Sicht nicht unbedingt um Fehlverhalten, sondern kann ebenso als funktionale Polizeiarbeit betrachtet werden. Beamt:innen, die beim Polizieren von Protest den Schlagstocks großzügiger einsetzen als ihre Kolleg:innen, stellen für die Organisation kein Problem, keine Abweichung dar, sondern sind für die Erfüllung ihrer Aufgabe funktional.

Aber auch für die Organisation brauchbare Illegalität oder funktionale Routinen können in eine organisationsschädliche Wirkrichtung umschlagen: Werden Rechtsbruch oder Fehlverhalten öffentlich breit thematisiert und damit offensichtlich, kann dies den Zielen der Organisation schaden und die Legitimation der Polizei beschädigen. Ob und wann das der Fall ist, hängt wesentlich von der Beschwerdemacht der Betroffenen und dem entstehenden öffentlichem Druck ab, etwa wenn Videoaufnahmen die polizeiliche Version eines Geschehensablaufes in Frage stellen.³⁷

Die Bewertung polizeilichen Handelns hängt nicht zuletzt auch davon ab, auf welchem Bild von der Polizei als solcher sie beruht. Eine libe-

rale rechtsstaatliche Perspektive, wie sie in Politik und Verwaltung vorherrscht, aber auch die Polizei selbst interpretieren Fehlverhalten in der Regel als Einzelfälle, die einzelnen Kolleg:innen zuzuschreiben sind, aber nichts mit dem Apparat als Ganzen, seiner Rolle und Funktion zu tun haben. Die gesellschaftliche Debatte und die Polizeiforschung thematisieren demgegenüber auch das Strukturelle an problematischen polizeilichen Praxen – sei es als (berufs- oder organisations-)kulturelle Frage³⁸ oder sei es unter Rückbindung an die Rolle und Aufgabe der Polizei in der Gesellschaft.³⁹

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass die Etikettierung von polizeilichem Handeln als Fehlverhalten einerseits selektiv bzw. differentiell erfolgt und andererseits davon abhängt, wer mit welchem Maßstab und grundsätzlichem Bild von der Organisation Polizei auf die Praxis der Polizei blickt.

2.2 Umgangsweisen mit Fehlverhalten

Mit der Perspektive auf Fehler und Fehlverhalten in der Polizei variiert auch der präferierte Umgang mit diesen.⁴⁰ Angesichts ihrer besonderen Rolle und weitreichenden Befugnisse ist eine wirksame Kontrolle der Polizei als Akteurin des staatlichen Gewaltmonopols im demokratischen Rechtsstaat eigentlich eine Selbstverständlichkeit.⁴¹ Wie weit-

reichend diese Kontrolle jedoch sein und wie sie ausgestaltet sein soll, was ihre genauen Ziele sind, ist umkämpft. Dabei stehen sich vielfältige Positionen gegenüber, die von der internen und eher informellen Aufarbeitung bis hin zu einer engmaschigen externen Kontrolle durch unabhängige Stellen reichen.

Polizeiführung und Verwaltung präferieren in der Regel einen managerialen Umgang mit Fehlverhalten. Polizeiintern geht es vor allem darum, Polizeiarbeit zu verbessern, Fehler als Quelle organisationalen Lernens zu nutzen (›Fehler als Chance zum Lernen‹) und für die Organisation dysfunktionales Verhalten abzustellen.⁴² Vorherrschend ist dabei nach wie vor die einzelfallbezogene Bearbeitung.⁴³ Nach außen wiederum geht es um Reputations-, Legitimitäts- und Vertrauensmanagement, welches versucht, den Ansehensschaden für die Organisation zu begrenzen, wobei die besondere polizeiliche Definitionsmacht⁴⁴ eine wesentliche Rolle spielt. Konkrete Probleme und Fehler werden daher vorrangig polizeiintern und nicht transparent bearbeitet.⁴⁵

Bei den Beteiligten einschlägiger Konfliktsituationen stehen sich oft divergierende Interessenlagen gegenüber. Die eingebundenen Polizist:innen und ihr berufliches Umfeld einschließlich der unmittelbaren Vorgesetzten – die ihrerseits innerhalb

der polizeilichen Behördenhierarchie und gegenüber den Aufsichtsbehörden in einem *accountability*-Verhältnis stehen – haben in der Regel wenig Interesse an einer transparenten Aufarbeitung des Problems, auch wenn eine innerpolizeiliche und für die Polizeiarbeit funktionale Aufarbeitung von Fehlverhalten durchaus stattfindet. Im Gegensatz dazu dringen Betroffene, aber auch zivilgesellschaftliche Organisationen oder soziale Bewegungen auf eine konsequente Kontrolle und Öffentlichkeit in Form von unabhängigen Ermittlungen, Transparenz bei der Aufarbeitung sowie einer Umverteilung der Definitionsmacht weg von der Polizei hin zu den Betroffenen.⁴⁶

2.3 Formen von *police accountability*

Hinsichtlich der bestehenden Mechanismen zur Kontrolle polizeilicher Praxis zeigt sich in Deutschland ein vielfältiges Bild. Solche Mechanismen lassen sich unter dem Begriff der *police accountability* zusammenfassen. Hierunter werden relationale Praxen verstanden, die auf einer konkreten Ebene dafür sorgen sollen, dass sich die Polizei an die bestehenden rechtlichen Vorgaben hält. Auf einer abstrakteren Ebene hat *police accountability* damit die demokratische Einhegung und rechtsstaatliche Kontrolle der Polizei zum Ziel, indem verschiedene *police accountability*-Mechanismen als ineinander-

greifendes Kontroll-Regime die Polizei der Gesellschaft gegenüber in Verantwortung halten.⁴⁷ Kontrolle der Polizei in Deutschland lässt sich in fünf Felder differenzieren: (1) interne *accountability* der Polizei, (2) exekutive *accountability*, (3) judikative *accountability*, (4) legislative *accountability* und zuletzt (5) gesellschaftliche *accountability*.⁴⁸

Mechanismen *interner accountability* der Polizei können das kollegiale Umfeld sein, ebenso die Vorgesetzten und die weitere polizeiliche Hierarchie, das Berichtswesen sowie das interne Beschwerdemanagement oder auch Whistleblowing. Die Mechanismen interner polizeilicher *accountability* sind primär nach innen und eher nicht auf Transparenz ausgerichtet. Etwas anderes kann jedoch für das Beschwerdemanagement gelten, etwa wenn in Form von Berichten Zahlen oder Inhalte von Beschwerden öffentlich einsehbar sind. *Exekutive accountability* meint diejenigen Mechanismen, die innerhalb der Verwaltungshierarchie für eine Kontrolle der Polizei sorgen sollen. Dies umfasst die Aufsicht der Innenverwaltungen, das Disziplinarrecht sowie exekutive polizeiliche Beschwerdestellen, die an die Innen- bzw. Justizministerien oder Staatskanzleien angegliedert sind. Auch diese Mechanismen folgen eher Logiken und Abläufen der internen Aufarbeitung, bei denen polizeiliches Fehlverhalten in der Regel als Einzelfall verstanden

und managerial bearbeitet wird.⁴⁹ Unter *judikativer accountability* sind Foren der Judikative zu verstehen, die durch die Bearbeitung von konkreten Fällen in justiziellen Verfahren nicht nur individuelles Fehlverhalten feststellen und ggf. ahnden, sondern auf diese Weise auch eine rechtstaatliche Kontrolle der polizeilichen Praxis leisten. Neben dem Verwaltungsrecht und dem Strafrecht zählen hierzu auch die Verfassungsgerichte, wenn z.B. polizeiliche Befugnisse gerichtlich verhandelt, konturiert und ggf. eingeschränkt werden.⁵⁰ Im Gegensatz zu interner und exekutiver polizeilicher *accountability* stellen solche Verfahren in der Regel Öffentlichkeit her und sorgen so für eine Transparenz der Aufarbeitung. Vor allem die strafrechtliche Aufarbeitung polizeilichen Fehlverhaltens bleibt indes in der Praxis angesichts des institutionellen Näheverhältnisses zwischen Staatsanwaltschaften, Gerichten und Polizei defizitär.⁵¹ Angesichts der beschriebenen Defizite dieser etablierten Formen von *police accountability* werden in Deutschland zunehmend auch polizeiexterne Mechanismen diskutiert, welche eine Kontrolle der Polizei gewährleisten sollen. Unter *legislativer accountability* der Polizei sind all diejenigen Mechanismen zu verstehen, die in Form von parlamentarischer Arbeit oder an die Parlamente angegliedert die Polizei kontrollieren und demokratisch einhegen sollen. Klassische Fo-

ren sind dabei einerseits die Parlamente selbst,⁵² die durch Polizeigesetzgebung maßgeblich Aufgaben, Befugnisse und Handlungsspielräume von Polizeibehörden bestimmen. Neben den Parlamenten sind insbesondere parlamentarische Untersuchungsausschüsse⁵³ und unabhängige Beschwerdestellen bzw. Polizeibeauftragte⁵⁴, aber auch Ombudspersonen oder Polizei(bei)räte zu nennen. Das Mandat dieser Stellen variiert dabei: neben der Bearbeitung konkreter Beschwerden und Fälle kann es durchaus auch die Identifikation und Bearbeitung struktureller Probleme umfassen. Im Feld der *gesellschaftlichen accountability* sind es vor allem NGOs, soziale Bewegungen und Medien, die für eine Kontrolle der Polizei, das Einfordern von Rechtfertigung und eine Kritik der Rechtfertigungsverhältnisse⁵⁵ sorgen.⁵⁶

2.4 Grenzen der Kontrolle

Während die Polizei angesichts dieser vielfältigen *accountability*-Verhältnisse formal betrachtet relativ stark kontrolliert erscheint, kann sich die polizeiliche Praxis dieser Kontrolle gleichwohl in erheblichem Umfang entziehen.⁵⁷ Die Gründe hierfür sind vielfältig⁵⁸ und überwiegend bereits angeklungen.

Erstens hat die Polizei selbst ein nur gering ausgeprägtes Interesse an einer effektiven rechts-

staatlichen Kontrolle. Dies gilt zum einen für die einzelnen betroffenen Beamt:innen, die sich dem zu entziehen suchen, zum anderen aber auch für die Organisation insgesamt, in deren *Cop Culture* und berufsständischen Interessenvertretungen die Ablehnung von Kontrolle ein fester Bestandteil ist. Reemtsma kommt diesbezüglich zu der schlichten wie treffenden Feststellung: »Staatsmonopolisierte Gewalt bedeutet also Delegation von Gewalt an eine Organisation, die weniger kontrolliert ist als der Rest der Gesellschaft (welche mittels dieser Organisation kontrolliert wird).«⁵⁹ Kontrollmechanismen der staatsmonopolisierten Gewalt in Form der Polizei können ihm zufolge insofern nur funktionieren, wenn die Polizei »*sich kontrollieren lässt*«. ⁶⁰ Gleichzeitig hat die Polizei eine erhebliche Definitionsmacht, die es ermöglicht, die gesellschaftliche Thematisierung und Wahrnehmung von Missständen und Fehlverhalten in der Polizei zu prägen. ⁶¹

Zweitens erfüllen andere staatliche Stellen ihre Kontrollfunktion bezüglich der Polizei in der Praxis nur eingeschränkt. Dies liegt zum einen daran, dass einer solchen Steuerung und Kontrolle strukturelle Grenzen gesetzt sind. ⁶² So sind die Innenverwaltungen auf die Kooperation der Polizei angewiesen und können (und wollen) deren Verselbstständigung nur eingeschränkt begrenzen: »Nach dem überwiegenden vertretenen verfassungsrechtlichen

Modell gibt es somit an der demokratischen Steuerung und Kontrolle der Polizei nichts zu bemängeln. Das ändert sich allerdings grundlegend, wenn man die Elemente der Gesetzesbindung, der internen Aufsicht und der parlamentarischen Verantwortlichkeit der ministeriellen Spitze darauf untersucht, inwieweit sie ihre demokratische Steuerungs- und Kontrollfunktion tatsächlich erfüllen.«⁶³ Zum anderen werden Kontrolle und die öffentlich wahrnehmbare Aufarbeitung von Missständen und Fehlverhalten oft auch als Hindernisse für eine effektive polizeiliche Arbeit und als Gefahr für die Legitimation der Polizei in der Gesellschaft verstanden. Angesichts dessen wird Fehlverhalten von anderen staatlichen Stellen vor allem dann bearbeitet, wenn es eigennützig oder exzessiv erscheint und so im Widerspruch zu polizeilichen Zielen und Aufgaben steht bzw. deren Erreichung und polizeiliche Legitimität gefährdet. Angesichts der Brauchbarkeit von bestimmten Formen der Illegalität und pro-organisationaler Devianz ist dies aus Sicht innerstaatlicher Funktionslogiken nicht verwunderlich, sondern schlichtweg konsequent. Dort wo Fehlverhalten aufgearbeitet wird, wird es grundsätzlich als Einzelfall und nicht im Hinblick auf seine strukturellen Dimensionen thematisiert.

Drittens ist es für externe, unabhängige Formen der Kontrolle nochmals erschwert, Zugriff auf

die für eine Aufarbeitung notwendigen Informationen zu bekommen oder Betroffene überhaupt zu erreichen.⁶⁴ Zudem fehlt es ihnen, neben mangelnden Befugnissen, an den notwendigen Ressourcen für eine effektive Kontrolle.⁶⁵

3. Potentiale polizeilichen Whistleblowings

Angesichts dieser Befunde wird in Deutschland in der jüngeren Vergangenheit intensiv über neue Wege bei der Kontrolle der Polizei debattiert, etwa in Form polizeilicher Fehlerkultur, von unabhängigen Polizeibeauftragten oder polizeilichem Whistleblowing (vgl. hierzu auch Kap. 1). All diese Formen sehen sich indes – nicht anders als die bereits dargestellten *accountability*- Mechanismen – den geschilderten strukturellen Problemen einer Kontrolle der Polizei gegenüber, wie im Folgenden für das Beispiel des Whistleblowings gezeigt werden soll.

3.1 Polizeiliche Selektivität

Erste Voraussetzung für polizeiliches Whistleblowing ist, dass eine polizeiliche Praxis oder ein konkretes Verhalten als relevant für Whistleblowing bewertet, also als (bedeutender) Missstand oder Fehlverhalten wahrgenommen wird. Allerdings ist die Wahrnehmung solcher Sachverhalte in der

Polizei wie bereits gezeigt sehr selektiv. Sie bezieht sich vor allem auf eigennützig und exzessive Handlungen, während funktionale und aus polizeilicher Perspektive nicht als übermäßig wahrgenommene Grenzüberschreitung in der Regel nicht als derart gravierend eingestuft werden: Die während einer Vernehmung angedrohte Gewalt, der übermäßige Schlagstock-Einsatz, der kreative Umgang mit Beweismaterialien und das Auslassen von bestimmten Vorkommnissen in Berichten sind für viele Polizist:innen kein problematisches oder rechtswidriges Fehlverhalten. In der Regel werden sie als Formen brauchbarer Illegalität verstanden, die den Arbeitsalltag erleichtern und für Praktikabilität in der polizeilichen Arbeit sorgen. Sie stellen somit eher keinen Anlass für Whistleblowing dar; es handelt sich aus polizeilicher bzw. staatlicher Perspektive schlicht um funktionale Polizeiarbeit.

Selbst dann, wenn bestimmte Handlungen als falsch und ggf. rechtswidrig betrachtet werden, liegt innerhalb der Polizei die Schwelle sehr hoch, dies auch offiziell als mutmaßliches Fehlverhalten einzustufen und in entsprechenden Verfahren zu behandeln, wie empirische Untersuchungen zeigen.⁶⁶ Vielmehr werden solche Handlungen oft nicht als derart gravierend eingestuft, als dass sie eine (nach außen sichtbare) Thematisierung rechtfertigen würden. Dies spiegelt sich auch in der

in verschiedenen Untersuchungen gezeigten erheblichen Diskrepanz zwischen in Umfragen berichteter *Anzeigeabsicht* bzw. *-bereitschaft* bei als Fehlverhalten bewerteten Praxen einerseits und der faktisch geringen Anzahl von tatsächlichen Anzeigen von Polizist:innen gegen ihre Kolleg:innen andererseits.⁶⁷

Gesellschaftliche Erwartungen an die Polizei, polizeiliches Fehlverhalten von innen zu thematisieren und durch Whistleblowing öffentlich zur Diskussion zu stellen, dürften schon aus diesen Gründen eher enttäuscht werden. Hierfür sprechen auch erste Befunde aus der Praxis: So können sich Polizist:innen zwar ohne Einhaltung des Dienstweges an bestehende Landespolizeibeauftragtenstellen wenden. In der Praxis wird diese Möglichkeit jedoch ganz überwiegend für Personalangelegenheiten, beamtenrechtliche und laufbahnbetreffende Fragen genutzt (hierzu auch Kap. 4 unter 2.3).⁶⁸ Auch nach den Befunden eines empirischen Forschungsprojektes zu unabhängigen Landespolizeibeauftragtenstellen (qualitative Interviews, eigene Vollerhebung der in Deutschland eingerichteten Stellen, Stand März 2024)⁶⁹ spielt Whistleblowing bezüglich polizeilichen Fehlverhaltens und entsprechender Missstände in deren Praxis nur eine marginale Rolle.

3.2 Institutionelle Rahmenbedingungen

Externes Whistleblowing ist grundsätzlich voraussetzungsreich und selten⁷⁰ und erfordert geeignete Stellen, an die sich Whistleblower:innen wenden können (hierzu Kap. 3). Für Whistleblowing im polizeilichen Feld gilt dies in besonderer Weise, Whistleblowing muss hier als ungewöhnlich gelten (siehe hierzu Kap. 4 insbesondere unter 4.). Bei der Implementierung solcher Mechanismen werden indes grundlegende Widersprüche zwischen gesellschaftlichen Transparenzerwartungen und Forderungen nach einer wirksamen Kontrolle polizeilicher Praxis einerseits und polizeilichen bzw. staatlichen Zielvorstellungen andererseits sichtbar.⁷¹

Der Staat und die Polizei im Speziellen haben ein gewisses Interesse daran, Probleme und Missstände intern und ohne Eingriffe von außen zu regeln. Dies gilt nicht nur weil die öffentliche Thematisierung und Bearbeitung die Legitimität der Organisation in Frage stellen könnte, sondern auch, weil die Problembearbeitung auf diese Weise flexibler handhabbar ist und eigenen Zielvorstellungen entsprechend erfolgen kann. Demgegenüber kann externes Whistleblowing zu einer Systemdestabilisierung⁷² führen, wenn für die polizeiliche Praxis funktionale Abläufe und Routinen in Frage gestellt werden. Kölbl zufolge erfüllen *interne* Hinweisge-

ber:innen-Systeme allgemein somit auch die Funktion von Informations*kontrolle*, indem sie die etwa vorhandene Mitteilungsbereitschaft auf organisationseigene Adressat:innen lenken und somit letztlich die innerpolizeiliche Bearbeitung sicherstellen (siehe hierzu Kap. 3 unter 3.3).

Nicht zuletzt stellt auch die *Cop Culture* einen beschränkenden Faktor für Whistleblowing aus der Polizei dar. Erstens führt das Aufeinanderangewiesensein der Polizist:innen (ob nun interpretiert als Gefahrengemeinschaft⁷³ oder als Versicherungsgemeinschaft⁷⁴) zu einer starken Kohäsion nach Innen und zu einem Code of Silence, was noch stärker als in anderen Organisationen Praxen des Whistleblowing entgegensteht: Es wird nicht nur nicht geredet, es wird füreinander gelogen (siehe hierzu auch unter Kap. 5 unter 3. und 4.).⁷⁵ Zweitens verlangt die ›Polizeifamilie‹ (sinnbildlicher lässt sich *Cop Culture* nicht auf den Punkt bringen) Loyalität und bringt einen hohen Konformitätsdruck mit sich.⁷⁶ Whistleblower:innen, insbesondere diejenigen, die sich an die Öffentlichkeit wenden, werden folglich als Verräter:innen wahrgenommen, (strukturell) ausgegrenzt oder sogar bedroht.⁷⁷ Die Erwartung von negativen Sanktionen und Konsequenzen durch die eigenen Kolleg:innen stellt einen Schweigegrund dar und sorgt für Disziplinierung innerhalb des sozialen

Bezugsrahmens Polizei (siehe hierzu auch Kap. 6 unter 2.3).⁷⁸ Diese in der Polizei offenbar dominante Sicht auf Whistleblower:innen lässt sich im Anschluss an Rudolph Stichweh⁷⁹ als Ausdruck eines differentiellen Umgangs mit professionellem Fehlverhalten deuten: Während technisches Fehlverhalten restitutive Sanktionen zur Folge haben kann und Anlass für weiteres Lernen bietet, führt normatives Fehlverhalten zu Sanktionen und Degradierung.⁸⁰ Den Untersuchungen Herrnkinds zufolge wird nun aber gerade das transparente Ansprechen und Thematisieren von polizeilichem Fehlverhalten, resp. polizeiliches Whistleblowing von Polizist:innen sowohl auf der Ebene der *Cop Culture*, als auch auf der Ebene der den Apparat nach außen repräsentierenden und auf Legitimität zielenden Polizeikultur der Führungskräfte, als normatives Fehlverhalten bewertet. Die Interessen des Apparates sind zu schützen und Probleme intern zu regeln.

Teil II

Whistleblowing in der Polizei: der Forschungsstand

Kapitel 3

Erkenntnisse der allgemeinen Whistleblowing-Forschung

1. Einführung

Einrichtungen, an die sich Organisationsinsider mit ihren Informationen wenden können, sind inzwischen weit verbreitet, in manchen Staaten noch mehr als in Deutschland. Dies lässt vermuten, dass Whistleblowing prinzipiell eine soziale Praxis darstellt, die die öffentlich bekannt gewordenen, singular strukturierten Einzelfälle weit übersteigt. Überprüfen lässt sich diese Annahme aber nur durch ihre breit angelegte sozialwissenschaftliche Untersuchung. Von einer solchen Forschung können Beobachtungen erwartet werden, die erstens für eine realistische Betrachtung des speziell polizeilichen Whistleblowings aufschlussreich sind und zweitens Erwägungen erlauben, ob und auf welche Weise dessen reale Wirksamkeit beeinflusst werden kann. Das betrifft vor allem diejenigen Analysen, die sich mit einer empirischen Methodik dezidiert dem polizeilichen Feld widmen und daher in den folgenden Kap. 4 bis 6 en détail vorgestellt werden. Dort wird sich zeigen, ob und inwiefern die strukturanalytischen Diagnosen zutreffend sind

und Whistleblowing im polizeilichen Feld de facto anomal bzw. seltener als in anderen Organisationstypen ist (so 3. in Kap. 1 und 3. in Kap. 2). Da sich die darauf gerichtete Polizeiforschung bislang aber nur auf einige Ausschnitte des Whistleblowing-Geschehens konzentriert, verbleiben manche Erkenntnislücken, bei denen ein Rückgriff auf die allgemeineren Whistleblowing-Studien erforderlich oder jedenfalls nutzbringend ist. Damit sind solche Arbeiten gemeint, die im Kontext von Verwaltungsorganisationen und insbesondere privaten Unternehmen durchgeführt wurden. Überhaupt haben die Einsichten zum dort stattfindenden Whistleblowing für das polizeiliche Feld eine ergänzende Relevanz. Deswegen werden sie in diesem Kapitel wenigstens knapp und übersichtsartig referiert.

2. Internes Whistleblowing

2.1 Häufigkeit und Qualität von Meldungen

Wie in Kap. 1 erwähnt, ist das Vorhalten einer internen Whistleblowing-Option in vielen Organisationen schon seit einiger Zeit üblich (und nach Einführung des HinSchG ab einer gewissen Organisationsgröße inzwischen auch erforderlich). Für Hinweise, die bei solchen Meldestellen von Betrieben, Verwaltungen oder anderen Einrichtungen

eingehen, existiert indes keine zentrale Erfassung. International wird allerdings von einigen Beratungsunternehmen, die für andere Organisationen die verschiedensten Dienstleistungen bei deren Compliance-Management übernehmen und dabei auch deren internes Whistleblowing-System organisieren, das Aufkommen an Meldungen, das für ihre Kunden anfällt, dokumentiert und publiziert. Eine Sonderauswertung des globalen Marktführers ergab etwa für 936 börsennotierte US-Unternehmen eine jährliche Durchschnittszahl von 265 Insiderhinweisen (2013 bis 2016).¹ Soweit bisweilen auch Befragungen durchgeführt werden, ermitteln diese allerdings meist geringere Werte. Nach einer europäischen Erhebung bei 1239 Unternehmen verschiedener Größe (darunter 291 aus Deutschland) lag beispielsweise im Jahr 2020 das Mittel bei 34 Meldungen; in ca. 50 % (Deutschland ca. 40 %) fiel überhaupt keine Meldung an.² Dabei scheint das Hinweisaufkommen im öffentlichen Sektor eher noch geringer zu sein.³

Diese Zahlen sind ganz gewiss nur begrenzt ergiebig. Sie geben insbesondere keinen Aufschluss über das Verhältnis von vorhandenem Misstandswissen und erfolgreichem Meldeverhalten. Dafür bedarf es der Befragung von Belegschaften. Arbeiten, die auf diese Weise die selbstberichtete Häufigkeit erheben, mit der problembezogene Infor-

mationen nicht nur »gewusst«, sondern auch intern weitergegeben werden, liegen aber durchaus in einer erheblichen Anzahl vor.⁴ Als realistisch gilt danach, dass von jenen Insiderpersonen, die Kenntnis von internen Irregularitäten haben, ein bis zwei Drittel dies auch melden.⁵ Die Befunde differieren indes recht stark und liegen teilweise auch darüber.⁶ Allerdings wird dabei in der Regel nicht zwischen konventionellen Meldungsformen und internem Whistleblowing unterschieden. So geben in einer größeren niederländischen Befragung öffentlich Bediensteter sogar 93 % an, bei einem Verdacht von »integrity violations« mit irgendetwem darüber gesprochen zu haben, doch erfolgte dies meist im kollegialen Umfeld oder gegenüber Vorgesetzten und nur in 5,5 % über einen internen Whistleblowing-Kanal.⁷ Überhaupt machen sich in den vorliegenden Ergebnissen die Operationalisierung und Methodik der jeweiligen Erhebung sehr stark bemerkbar.⁸

Insgesamt lässt der Forschungsstand daher derzeit *keine belastbare Quantifizierung* des Aufkommens an internem Whistleblowing zu – sehr wohl aber die Aussage, dass unter Organisationsmitgliedern die Mitteilungsbereitschaft oft in einem durchaus relevanten Maße ausgeprägt ist und grundsätzlich auch umgesetzt wird. Allerdings geht die organisationseigene Misstandsaufdeckung

weiterhin meist auf die traditionellen inneren Kommunikations- und Überprüfungsverfahren zurück (Revisionen, Controlling usw.).⁹ Die Rolle von internen Hinweisgebersystemen ist daran gemessen eher begrenzt, so dass ihre Einführung auch nicht zwangsläufig zu Detektionsgewinnen der fraglichen Organisationen führt.¹⁰ Ohnehin kann die Nutzung der internen Whistleblowing-Kanäle immer auch Folge von Verlagerungsprozessen sein – so etwa, wenn diese Mitteilungsform nur wegen der Komfortabilität der hier oft angebotenen Telefon- oder webbasierten Hotlines gewählt wird, die Meldung letztlich aber auch auf dem regulärem Dienstweg gemacht worden wäre.¹¹

Die davon unabhängige Frage nach *Relevanz, Ergiebigkeit und Verwertbarkeit* der Meldungen wird von Unternehmensführungen in Befragungen typischerweise als relativ gut eingestuft.¹² Inhaltlich betrifft internes Whistleblowing indes vorwiegend Personalangelegenheiten – also zum Beispiel Belästigung/Mobbing, Diskriminierung, Diebstahl oder unprofessionelles Verhalten. Bei vielen Systemen macht dies offenbar die Hälfte oder einen noch größeren Anteil der Meldungen aus, während Hinweise auf ›echte‹ Wirtschaftsdelikte nach den meisten Erhebungen deutlich seltener auftreten (zumeist unter 20 %).¹³ Dabei scheint die Tragfähigkeit offener (nicht-anonymer) Meldungen höher zu

sein, was sich mit (erfragten) Management- Einschätzungen deckt.¹⁴ Missbräuchliche Hinweise (Scherz-, Falsch- und/oder feindselige Meldungen) sind nach den meisten Befragungen jedenfalls selten.¹⁵ Alles in allem dürfte, wenn man die sehr heterogenen Daten zusammenfassend würdigen will, das bei internen Meldesystemen eingehende Informationsmaterial für das Risikomanagement von Organisationen bisweilen durchaus von Nutzen sein, wobei dessen Bedeutung angesichts der vielen anderen (konventionellen) Aufdeckungsformen – jedenfalls dort, wo diese traditionell vorhanden sind – nicht überschätzt werden sollte.

2.2 Zusammenhänge mit personellen und situativen Faktoren

Insiderpersonen mit Missstandskenntnis müssen sich ihres Wissens versichern¹⁶ und sodann darüber befinden, ob sie ihre Informationen überhaupt weitergeben und an welche (internen oder externen) Stellen sie sich bejahendenfalls (in welcher Reihenfolge und unter Nutzung welcher Meldewege) wenden. Ihr Entscheidungsverhalten wird dabei auch von situativen Gegebenheiten beeinflusst. Dies betrifft in erster Linie die *Art und das Ausmaß des Missstandes* sowie die dafür als verantwortlich empfundene Person. So scheint es nach den vorliegenden Befunden, die auch für den öffentlichen

Sektor vorhanden sind,¹⁷ tendenziell eher zu einer Meldung zu kommen, wenn das Problem im kollektiven Umfeld (anstatt in der Sphäre der Vorgesetzten) besteht¹⁸ und wenn es als erheblich eingestuft wird.¹⁹ Das gilt vornehmlich bei der drohenden Beschädigung von Individuen und besonders dort, wo die Insiderperson auch über Beweise verfügt.²⁰ Dies dürfte sich dann folglich in den Nutzungsmustern von unternehmenseigenen Hinweisgeber-systemen niederschlagen und für den dort anfallenden Fallbestand kennzeichnend sein.

Ein typisches ›Whistleblowing-Profil‹ (also eine Kombination aus Persönlichkeitsmerkmalen, bei deren Vorhandensein die Insiderperson für ein Meldeverhalten gleichsam prädestiniert sind), haben die dazu vorliegenden Studien nicht feststellen können.²¹ Vielmehr muss man von einer überindividuellen Neigung ausgehen, zu einer fairen, möglichst aufwandsarmen und problemnahen, internen Konsenslösung beitragen zu wollen. Felduntersuchungen haben jedoch gezeigt, dass diese Tendenz in unterschiedlicher Stärke ausgeprägt ist. Manche Menschen können Missstände und/oder deren Normalisierung weniger gut hinnehmen und sind eher bereit, ›etwas zu tun‹, sei es aus einer weitgehend rationalen Problem- und Situationsbewertung oder aus einer moralischen Haltung heraus.²² Anders verhält es sich bei Organisations-

mitgliedern mit einer konfliktmeidenden, eher defensiven Grundhaltung, die sich in der Regel nur unter bestärkenden Umständen zu einer Meldung durchringen. Das spricht dafür, dass es bei der erstgenannten Gruppe auf die Existenz und die Ausgestaltung eines internen Hinweisgebersystems von vornherein weniger als bei der zweitgenannten Gruppe ankommen wird.

2.3 Bedeutung der innerorganisatorischen Einbettung und Ausgestaltung

Bei vielen internen Hinweisgeberstellen, die Unternehmen und andere Organisationen eingerichtet haben, wird die Sanktionsfreiheit der Meldungen versprochen und/oder deren anonyme Abgabe ermöglicht. Dies soll den Insiderpersonen die Angst vor negativen Konsequenzen nehmen und sie zum Whistleblowing ermutigen. Neben der Annahme, dass die adressierten Stellen womöglich nicht wie gewünscht mit der Mitteilung umgehen könnten, wird die Meldebereitschaft nämlich insbesondere durch die *Befürchtung* reduziert, infolge der Informationsweitergabe *persönliche Nachteile* hinnehmen zu müssen. Die mitteilungshemmende Wirkung solcher Ängste ist empirisch sehr gut belegt.²³

Dass solche Besorgnisse nicht unbegründet sind, zeigen zunächst einmal qualitative Untersuchungen, die ein breites Möglichkeitsspektrum

an Vergeltungsmaßnahmen dokumentieren,²⁴ und das auch im öffentlichen Sektor.²⁵ Die hier fallstudienartig rekonstruierten Sanktionen, zu denen es bei internem Whistleblowing kommen kann, bestehen dabei nicht allein in formellen Schritten (Entlassung, Versetzung, negative Beurteilungen, Karrierestopp etc.), sondern vielfach auch oder eher in informellen Reaktionen im Unternehmen und v.a. durch das berufliche Umfeld²⁶. Die quantifizierenden Befunde zur Verbreitung solcher repressiven Aktivitäten sind jedoch ausgesprochen heterogen (wohl nicht zuletzt wegen einer unterschiedlichen Operationalisierung und Stichprobenbildung). In Befragungen von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern reicht die Häufigkeit, mit der von nachteiligen Meldungsfolgen (auch im öffentlichen Sektor²⁷) berichtet wird, von einstelligen Prozentwerten bis zu über zwei Dritteln.²⁸ Das dahingehende Risiko ist wohl besonders hoch, wenn die Insiderpersonen hartnäckig bleiben (also mehrfach in derselben Sache insistieren) und wenn es um systemisch gewordene Missstände geht.²⁹

Angesichts der vorhandenen Furcht vor meldebedingten Nachteilen lassen vorhandene organisationale Schutzvorkehrungen eine meldungsfördernde Wirkung erwarten.³⁰ Gerade für die oft als zentral geltende Möglichkeit, sich *anonym* mitzuteilen, wurde ein solcher Effekt in der eher un-

einheitlichen Forschung bisher aber nur bedingt aufgezeigt.³¹ Dass ein nicht unerheblicher Anteil der Meldungen anonym erfolgt (nach vielen Erhebungen die Hälfte und mehr),³² schließt jedenfalls keineswegs aus, dass sie nicht auch in offener Form gemacht worden wären. Ohnehin bieten Vertraulichkeitsmaßnahmen oftmals (etwa bei sehr speziellem Detailwissen) nur geringen oder gar keinen Schutz, weil sich die Identität der Hinweisgeberperson aus der Information erschließen lässt. Und tatsächlich wird bei anonymen Meldungen die Whistlebloweridentität im weiteren Verlauf häufig bekannt.³³ Bereitschaftserhöhende im-/materielle Anreize (Belobigungen, Prämien, Beförderungen) scheinen das Aufkommen interner Meldungen moderat ansteigen zu lassen. Dies hängt allerdings auch von anderweitigen, teilweise einflussstärkeren Faktoren ab (etwa Art und Ausmaß des Missstandes). Es scheint, als hätten sanktionsbewehrte Meldepflichten mitunter eine höhere Wirkung, gerade für Meldungen im engeren kollegialen Bereich.³⁴ Wie im Compliance-Management generell werden aber die vermutlich stärksten meldungsermutigenden Anstöße durch eine Reihe von ›weichen‹ organisationalen Rahmenbedingungen gesetzt (Führungsstil, Betriebsklima).³⁵

2.4 Zwischenbilanz

Whistleblowing betrifft heikle Organisationsinterna, was die Erforschbarkeit merklich erschwert. Dies macht eine vorsichtige Interpretation des hier skizzierten Forschungsstandes erforderlich. Angesichts der komplizierten Feldzugänge weisen nicht wenige Studien – abgesehen davon, dass ein Teil von Compliance-Dienstleistern zu Marketingzwecken produziert wurde – einige (teilweise schon angesprochene) Schwächen in ihrer Methodik auf. Beispielsweise werden die Voraussetzungen, um gesicherte Wirkungsaussagen treffen zu können, selten erfüllt. Viele Befunde (insbesondere die in 2.2 und 2.3 dargestellten Ergebnisse) basieren auf experimentellen Studien, in denen sich die unterschiedlichsten (und nicht immer repräsentativen) Personenstichproben zu systematisch variierten Fallszenarien äußern sollen. Hier werden als Outcome letztlich nur Whistleblowing-Intentionen erfragt, aus denen sich nicht unbedingt auf reales Whistleblowing-Verhalten schließen lässt.³⁶ Insgesamt lässt der Forschungsstand daher nur zurückhaltende Aussagen zu.

Immerhin zeichnet sich (sofern man davon ausgeht, dass die meist international ermittelten Befunde auf deutsche Gegebenheiten übertragbar sind) eine durchaus verbreitete Bereitschaft, organisationsinterne Missstände zu problematisieren,

ab. Dies variiert mit der Art der Materie und der individuellen Beschaffenheit der Insider, wird aber zusätzlich durch eine typische ›Ärgervermeidungstendenz‹ limitiert. Interne Meldesysteme scheinen hier eine gewisse Stimulierung entwickeln zu können – vorausgesetzt, dass es sich um ein Hinweisgebersystem handelt, das die charakteristischen Bedürfnisse und Bedenken berücksichtigt und das in eine Arbeitsumgebung eingebettet ist, in der eine Missstandskommunikation im gewissen Maße als normalisiert gelten kann (dazu auch Kap. 7). Ohne einen solchen günstigen Rahmen reicht die reale Bedeutung interner Anlaufstellen aber kaum – jedenfalls empirisch derzeit nicht erkennbar – über das Niveau eines nur ergänzenden Detektionswerkzeuges hinaus.

3. Externes Whistleblowing

3.1 Verbreitung

Die weitaus meisten meldegeneigten Insiderpersonen präferieren eine interne und nicht die externe Mitteilung. Dafür haben sie ganz verschiedene Gründe: die größere Einfachheit und Praktikabilität, aber auch Fairnesserwägungen und ihr Verpflichtungsgefühl gegenüber ihrer Organisation und ihrem Umfeld. Sie wenden sich deshalb in der

Regel zuerst an Kolleginnen und Kollegen, an verantwortliche und vorgesetzte Personen oder andere Adressaten im Unternehmen, wiederholen dies auch bei Erfolglosigkeit nicht selten mehrmals und entscheiden sich oft (wenn überhaupt) erst danach für externe Stellen.³⁷ Dies gilt selbst dort, wo die äußeren (bspw. staatlichen) Informationsinteressenten nicht nur Anonymität und Schutz,³⁸ sondern auch diverse Prämien anbieten.³⁹ Von allen Insiderpersonen, die über Missstandskennntnisse verfügen, trägt also nur ein geringer ein- oder niedriger zweistelliger Prozentsatz sein Wissen (irgendwann) nach außen.⁴⁰ Dementsprechend ist das Meldeaufkommen bei externen Anlaufstellen auch relativ *gering*.⁴¹ Zwar verzeichneten in Deutschland die entsprechenden Einrichtungen des Bundeskartellamtes und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zuletzt pro Jahr jeweils mehrere Hundert Meldungen, doch die Angebote etlicher anderer Behörden wurden de facto gar nicht wahrgenommen.⁴² Inwieweit sich dies bei der neuen Meldestelle des Bundes anders darstellt, ist noch nicht klar.⁴³

3.2 Ausschlaggebende Bedingungen

In der internationalen Forschung zeichnen sich einzelne Hinweise auf Bedingungen ab, unter denen die Wahrscheinlichkeit externen Whistleblowings steigt.⁴⁴ Dabei ragt ein Faktor ganz klar her-

vor: Wenn sich Insiderpersonen an Behörden und/oder Medien wenden, liegt dies fast immer⁴⁵ daran, dass entweder gar keine interne Meldemöglichkeit verfügbar ist oder ein *Eskalationsprozess* stattgefunden hat. Ein solcher Konfliktverlauf beginnt mit internen Meldungen und verselbstständigt sich dann typischerweise in einer Eskalationsspirale. Angetrieben wird dies sowohl durch den Eindruck der Hinweisgeberperson, dass die Meldung folgenlos bleibt, als auch durch sein erneutes Insistieren und die einsetzenden Repressionen der Vorgesetzten und/oder der Organisation (oben 2.3) – woraufhin sich die Insiderperson letztendlich zu einer Außenmitteilung gedrängt fühlt.⁴⁶ Externes Whistleblowing kann also meist auf den dysfunktionalen Umgang mit der Meldung, dem Missstand und der Meldeperson zurückgeführt werden.

Das Auftreten solcher Konstellationen scheint keine Ausnahme zu sein – wengleich wenig darüber bekannt ist, wie Unternehmen, Behörden und andere Organisationen mit internen Missstandsmeldungen umgehen. Das gilt auch generell für die Verarbeitung des mitgeteilten Problems. Nach den wenigen unternehmensseitig verfügbaren Angaben löst die Überprüfung interner Hinweise am häufigsten Kündigungen und sonstige Disziplinarmaßnahmen⁴⁷ oder andere personelle Maßnahmen aus,⁴⁸ weniger aber managerielle Umstellungen und

organisationale Konsequenzen.⁴⁹ Der Zeitraum, in dem Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber eine Reaktion erhalten, reicht nach den vorhandenen Befragungsdaten von einigen Tagen bis zu einem Jahr (oder dem Ausbleiben jeglicher Antworten).⁵⁰ Der Anteil interner Whistleblower und Whistleblowerinnen, die sich mit der Handhabung ihrer Hinweise ganz oder teilweise zufrieden zeigen, schwankt zwischen fast 0 % und ca. einem Drittel.⁵¹ Folgenlos bleibende Meldungen sind offenbar nicht selten,⁵² aber auch nicht unbedingt der Normalfall.⁵³ In der Zusammenschau mit den Hinweisgeberbefragungen muss man davon ausgehen, dass eine systematische Meldungsbearbeitung in der Unternehmensrealität keineswegs gesichert bzw. organisations- und oft wohl auch einzelfallabhängig ist.

3.3 Zusammenfassung

Nicht nur das in der Öffentlichkeit besonders beachtete Whistleblowing gegenüber der Presse, das de facto nur eine sehr geringe Rolle spielt,⁵⁴ sondern auch Whistleblowing bei Behörden bleibt quantitativ weit hinter internen Meldungen zurück. Für das gesellschaftliche Interesse an der Aufhebung innerorganisationaler Missstände ist das insofern problematisch, als interne Meldungen nicht immer adäquat bearbeitet werden und die mitteilenden Insiderpersonen in nicht wenigen

dieser Fälle aufgeben und mit ihrem Wissen nicht nach außen gehen. Interne Meldesysteme haben also sowohl kanalisierende als auch verschließende Wirkungen und bieten der Organisation daher ein Tool zur Informationskontrolle. Sofern der organisationalen Selbstregulierung kein Vollvertrauen entgegengebracht wird (oder werden kann), läge es nahe, die externen Meldesysteme zu stärken. Während die gängigen Instrumente (Schutzgarantien, evtl. auch Prämienversprechen) hierfür nicht besonders wirksam zu sein scheinen,⁵⁵ kann dies möglicherweise durch die Glaubwürdigkeit der Informationsverarbeitung erreicht werden (was indes eine entsprechende Öffentlichkeitsarbeit verlangt).

Kapitel 4

Aufkommen und Struktur von Whistleblowing in der Polizei

1. Einführung

Durch Whistleblowing wird die informatorische Kontrolle und Schließung von Organisationen irritiert, wobei dies in Ob und Maß allerdings von zahlreichen Bedingungen abhängig ist (dazu Kap. 3). Gesellschaftspolitisch wäre zwar gerade bei den Mitgliedern der Polizeiorganisation eine rege Meldetätigkeit wünschenswert, doch spricht manches dafür, dass die Realsituation eine ganz andere ist (vgl. jeweils näher Kap. 1 und 2). Und in der Tat scheint Whistleblowing in dieser Situation bislang kaum stattzufinden. Jedenfalls sind nur wenige entsprechende Sachverhalte bekannt. Zwar wurden polizeispezifische Missstände (unberechtigte Datenabfragen von Polizeiservern, Polizeigewalt, polizeiinterne Chatgruppen mit Inhalten gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit) in den vergangenen Jahren vielfach diskutiert, doch war ihr Offenbarwerden in der Regel auf andere Weise erfolgt. In Deutschland lag dies ganz sicher auch daran, dass es geeignete und spezialisierte, interne und externe Whistleblowing-Kanäle lange Zeit

nur mit starken Einschränkungen gab, weshalb Organisationsinsider im Wesentlichen auf die konventionellen Mitteilungsmöglichkeiten verwiesen waren. Doch selbst, als die Polizeibediensteten im Zuge der besagten Missstands-Debatten in manchen Bundesländern durch interne Rundschreiben explizit aufgefordert wurden, ihre Informationen auch jenseits des Dienstweges (gegebenenfalls anonym) weiterzugeben,¹ hat sich dies nicht in einem substanziellen Aufkommen an Meldungen bemerkbar gemacht. Auch aus den anschließend vorzustellenden Befunden (die indes noch stärker limitiert sind als zum Meldeverhalten im privatwirtschaftlichen Bereich) ergibt sich zu Umfang und Struktur polizeilichen Whistleblowings kein anderes Bild.

2. Die empirische Erfassung von Whistleblowing in der Polizei

2.1 Zu den Lücken der Datengrundlage

Im Allgemeinen erweist es sich nahezu als unmöglich, die Anzahl der Fälle von Fehlverhalten unter Polizist:innen zu quantifizieren. Ebenso schwierig ist eine Antwort auf die Frage, wie viele Personen diese Ereignisse beobachtet haben und bezeugen könnten.² Daten zur relativen Mitteilungshäufig-

keit, die auf die Häufigkeit der Mitteilungsanlässe bezogen sind, liegen daher generell nur selten vor.³ Für absolute Zahlenangaben zu Umfang und Struktur des Meldeaufkommens in der Polizei kommen die innerorganisatorischen Meldestellen allerdings durchaus in Betracht. Für die kurze Zeit ihrer Existenz (also seit Inkrafttreten des HinSchG im Juli 2023) liegen aber noch keine entsprechenden Informationen vor. Anders verhält es sich nur hinsichtlich der schon länger bestehenden polizeilichen Beschwerdestellen, deren Fallbestand aber kaum auf polizeilichem Whistleblowing beruht (unten 2.2).⁴ Andere offizielle Statistiken oder Datenbanken für Whistleblowing-Fälle in der Polizei existieren nicht. Durch die gelegentliche Berichtstätigkeit von Regierungsbehörden oder nichtstaatlichen (Menschenrechts-)Organisationen wird dieses Datendefizit ebensowenig kompensiert. Da es auch an größer angelegten, repräsentativen (und somit eine Quantifizierung erlaubenden) Befragungen fehlt, kann hier lediglich auf einige anderweitig, methodisch indes sehr heterogen arbeitende Quellen zurückgegriffen werden.

2.2 Internation

Vereinzelt liegen Untersuchungen vor, die sich auf das Material von Institutionen stützen, von denen polizeiliches Fehlverhalten untersucht und/oder

sanktioniert worden ist. Hier kann dann bisweilen festgestellt werden, ob bzw. wie oft eine interne Meldung dafür auslösend war. Für die Niederlande zeigt die Analyse von derartigem Material beispielsweise einen allgemeinen Anstieg an Untersuchungen gegen Polizist:innen zwischen den Jahren 1999 bis 2000 und 2003 bis 2004.⁵ Im Zeitraum 2003 bis 2004 beruhte dabei ein Drittel der internen Untersuchungen auf bürgerseitige Beschwerden (34,9 %), ein weiteres Drittel auf Meldungen durch Vorgesetzte (32,8 %) und ein Fünftel auf Meldungen durch Kolleg:innen (18 %).⁶ In den Jahren 1999 bis 2000 war die Verteilung (noch) ausgeglichener, wobei aber nur bei ca. der Hälfte der Fälle die erforderlichen Information verfügbar war.⁷ Daher sind keine Vergleiche zwischen beiden Zeiträumen möglich. Immerhin dürfte es sich bei den Meldungen durch Kolleg:innen aber vielfach um Sachverhalte gehandelt haben, die zumindest partiell als internes Whistleblowing eingeordnet werden können.⁸

Für Norwegen wurde eine ähnliche, aber recht kleine Auswertung von Gerichtsverfahren gegen Polizeibedienstete vorgelegt.⁹ Von 20 Gerichtsverfahren gegen Polizeibedienstete aus dem Jahr 2008 gingen zumindest 30 % auf internes Whistleblowing zurück (die übrigen Anteile auf externe Beschwerden aus der Bevölkerung).¹⁰ Aus der Unter-

suchung dieser Verfahren geht ebenfalls hervor, dass auch schwerwiegendes Fehlverhalten von Kolleg:innen den Polizeiaufsichtsbehörden gemeldet wird (unter anderem bei Fällen von rassistischer Beleidigung eines Gefangenen, Entwendung von Personalcomputern, Trunkenheit am Steuer und Aufbewahrung von Waffen im Spind).¹¹ Eine weitere Analyse von 57 Gerichtsfällen aus den Jahren 2005 bis 2009 stellte bei 22 Verfahren (~38,6 %) die Veranlassung durch eine interne Meldung von Bediensteten fest.¹² Generalisierungen oder Hochrechnungen lassen derartige Angaben selbstverständlich nicht zu. Sie zeigen lediglich an, dass Whistleblowing in der Polizei grundsätzlich auftritt, ohne dazu quantifizierende Aussagen zu erlauben. Für eine besonders hohe Meldehäufigkeit sprechen die drei Untersuchungen allerdings nicht.

Ein kurzer Blick auf statistische Daten von internationalen *Polizeibeschwerdestellen* bestätigt das offenbar geringe Meldeaufkommen.¹³ Ein Beispiel hierfür ist die Kommission für das Verhalten im Bereich der Strafverfolgung in New South Wales. Aus dem Jahresbericht für den Zeitraum 2022 bis 2023 geht hervor, dass von den insgesamt 1599 Beschwerden, die direkt an die Kommission gerichtet wurden, 162 (10 %) von Polizist:innen stammten, während die verbleibenden 90 % aus der Öffentlichkeit kamen.¹⁴ Weitere Zahlen liefert das In-

dependent Office for Police Conduct (IOPC) in England und Wales. Die Stelle ist gesetzlich verpflichtet, Informationen über sogenannte qualifizierte Offenlegungen aus der Polizei zu veröffentlichen. Derartige Offenlegungen erfolgen, wenn Polizeibedienstete solche Informationen weitergeben, die sie im öffentlichen Interesse als relevant erachten und die darauf hinweisen, dass andere Bedienstete rechtswidrige oder strafbare Handlungen begehen oder begehen könnten. Im Jahresbericht 2022/23 des IOPC wurden 39 entsprechende Fälle verzeichnet.¹⁵ Eine kontextualisierende Einordnung dieser Anzahl fehlt allerdings.

2.3 Nationale Befunde

Für Deutschland käme eine systematische Auswertung sowohl der polizeilichen Disziplinarpraxis als auch der Strafverfahren wegen polizeilicher Amtsdelikte in Betracht, um hier der Frage nach einer etwaigen Verfahrensinittierung durch Whistleblowing nachzugehen. Hierzu liegen aber weder amtliche Angaben noch wissenschaftliche Erhebungen vor. Die Disziplinarstatistik des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat¹⁶ erfasst zwar die behördlichen und gerichtlichen Disziplinarverfahren, die aufgrund einer Dienstpflichtverletzung abgeschlossen wurden. Allerdings sind die dokumentierten Vorgänge nicht polizeispezifisch. Im

Gegensatz dazu veröffentlicht unter anderem das Bundesland Berlin eine Statistik über Disziplinar-, Abmahnungs- und Strafverfahren gegen Polizeiangehörige.¹⁷ Jedoch geht hieraus nicht hervor, ob die Verfahren auf interne Meldungen in den Behörden oder auf Hinweise an Dritte zurückzuführen sind. Deswegen kann allein auf die Berichte und Daten der in den meisten Bundesländern errichteten Beschwerdestellen und Polizeibeauftragten zurückgegriffen werden. Dieses Material verspricht gewisse Erkenntnisse zum Aufkommen und zur Struktur von Whistleblowing bei der deutschen Polizei, weil die besagten Institutionen nicht nur Bürger:innen ermöglichen, Kritik an polizeilichen Maßnahmen zu äußern, sondern in den meisten Bundesländern auch Polizeibediensteten die Möglichkeit eröffnen, Meldungen ohne Einhaltung des offiziellen Dienstweges zu machen.

Beschwerdestellen sind hierbei polizeinah organisiert und bei den Innenministerien oder der Staatskanzlei angesiedelt (Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen), während Polizeibeauftragte als unabhängige Institution an die jeweiligen Parlamente angebunden sind (Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Berlin, Brandenburg).¹⁸ Die Tätigkeitsberichte, die von den Verantwortli-

chen dieser Stellen in regelmäßigem Turnus (in der Regel jährlich) vorgelegt werden, enthalten sodann auch Informationen zu Umfang und Herkunft des Meldungsaufkommen. Diese Zahlen deuten jedoch darauf hin, dass die Stellen zumindest für das interne Meldeverhalten bislang *bedeutungsarm* sind (siehe dazu auch 3.1 in Kap. 2). Die Anzahl von Meldungen aus dem Kreis der Bediensteten ist jedenfalls eher gering, wenngleich sie zwischen den Bundesländern variiert.¹⁹ Das gilt auch für die Anteile der bearbeiteten Eingaben, die auf Meldungen von Polizeibediensteten beruhen (Tabelle 1). Die Spanne bei den Polizeibeauftragten reicht von nicht einmal einem Zehntel in Baden- Württemberg bis zu etwas mehr als die Hälfte in Schleswig-Holstein (60,5 %).²⁰ Bei den Beschwerdestellen liegen die Anteile deutlich darunter, wohl weil die Meldungen durch Bürger:innen deutlich häufiger sind. Ansonsten lassen sich die Variationen vermutlich durch regionale Sonderbedingungen, Organisationsunterschiede, eine divergierende Registrierung und Berichterstattung oder eben auch Unterschiede im tatsächlichen Meldeverhalten der Polizist:innen erklären.

Tabelle 1: Umfang und Herkunft polizeibezogener Meldungen²¹

| | polizeibezogene Meldungen und Beschwerden insgesamt | davon durch Polizeibedienstete (in %) |
|---|---|---|
| polizeinahe Einrich- tungen (Beschwerdestellen) | | |
| Hamburg (2022) | 1023 | 16 (1,6 %) |
| Niedersachsen (01/2021–12/2021) | 572 | 20 (3,5 %) |
| Sachsen (2022) | 261 | 13 (5 %) |
| Sachsen-Anhalt (2021) | 1518 | 25 (1,65 %) |
| Thüringen (01/2021–12/2021) | 234 | - |
| polizeiunabhängige Einrichtungen (Polizeibeauftragte) | | |
| Baden-Württem- berg (2022) | 142 | 12 (8,45 %) |
| Berlin (08/2022- 03/2023) | 52 | 13 (25 %) |
| Mecklenburg-Vor- pommern (2022) | 30 | 3 (10 %) |
| Rheinland-Pfalz (07/2022–06/2023) | 176 | 27 (15,3 %) |
| Schleswig-Holstein (10/2020 09/2021) | 349 | 161 (46,1 %) |

Ein tieferer Einblick in die Struktur der Meldungenfälle, ihren Gegenstand und in die Merkmale der Beteiligten ergibt sich daraus allerdings kaum, da diese Informationen nicht dokumentiert oder offengelegt werden.²² In der Regel werden in den Berichten nur einige typische Anliegen beispielhaft aufgezählt. Speziell für die Meldungen aus der Polizeitruppe heraus ist aber zu erkennen, dass Polizist:innen mehrheitlich Meldungen dienstrechtlicher Natur machen, etwa zu Beförderungsfragen, Beurteilungen oder Dienstunfällen. Nur selten beziehen sich die Beschwerden auf solche Materien, bei denen es nicht einfach nur um eine dienstorganisatorische Handhabung oder Meinungsverschiedenheit geht, sondern um Fehlverhalten und Missstände von übergreifender Relevanz (interne/externe Diskriminierung, rassistische Tendenzen oder mutmaßlich rechtswidriges Handeln von Kolleg:innen).²³ Obwohl die Beschwerdestellen und Polizeibeauftragten durchaus eine Option für potentielle Whistleblower darstellen könnten, sind sie in dieser Hinsicht bislang also kaum in Anspruch genommen worden.²⁴

Unabhängig davon, dass die Beschwerdestellen und Polizeibeauftragten deshalb de facto nur mit erheblichen Abstrichen als institutionalisierte Meldewege und -anreize für Whistleblowing fungieren, zeigt eine im Jahr 2008 veröffentlichte Evaluations-

analyse des zu dieser Zeit bestehenden Beschwerdemanagements der Berliner Polizei, wie gering die konkreten Erwartungen an das Beschwerdemanagement (trotz einer generellen Wertschätzung dieser Möglichkeit zur internen Beschwerde) ausfallen.²⁵ Von den 545 schriftlich Befragten hatten 17,1 % bereits Erfahrungen mit der Einreichung von Beschwerden gemacht.²⁶ Allerdings erhofften sie sich von ihrer Beschwerde weder unbedingt einen verbesserten Dienst noch fühlten sie sich dadurch zwingend ernster genommen.²⁷ Personen, die bereits einmal eine Beschwerde eingelegt hatten, waren weniger zufrieden mit dem System als ihre Kolleg:innen.²⁸ Eine differenzierte Auswertung nach Einsatzbereichen zeigte, dass der Großteil der Beschwerden aus den Polizeiabschnitten der örtlichen Direktionen kam (43 %). Ein überwiegender Anteil stammte zudem aus dem Bereich der Verbrechensbekämpfung (22,6 %).²⁹ Unklar ist, ob dies Ausdruck der bereichsspezifischen Problemhäufigkeit war oder ob sich darin die jeweils bestehende Meldebereitschaft als Folge der Organisationskulturen in den unterschiedlichen Einsatzbereichen niederschlug (näher Kap. 5).³⁰

3. Befunde zur misstandsbezogenen Schweigebereitschaft

Geht man davon aus, dass die Misstandshäufigkeit in der Polizei jedenfalls nicht geringer als in anderen Organisationen ist, ohne dass sich eine ausgeprägte Thematisierungs- und Aufdeckungsbereitschaft erkennen lässt, liegt es nahe, dass viele Problemfälle von den Bediensteten zwar wahrgenommen, aber nicht mitgeteilt werden. Eine solche Tendenz wird in einigen Studien bestätigt. Deren Befunde weisen mehrheitlich darauf hin, dass viele Polizist:innen ein Fehlverhalten ihrer Kolleg:innen *nicht melden*.³¹

Schon in den 1950er Jahren ergab eine US-Studie, dass eine erhebliche Anzahl von Polizist:innen bereit wäre, interne Regelwidrigkeiten zu verschweigen (73 %) oder hierzu sogar falsch auszusagen (77 %). Grundlage der Studie waren Beobachtungen der Polizeiarbeit über einen Zeitraum von zwei Jahren sowie intensive Befragungen von etwa 50 % der Polizisten einer städtischen Polizeidienststelle in einer Industriestadt im Mittleren Westen. Jahrzehnte später (im Jahr 2000) gelangte eine landesweit durchgeführte Telefonumfrage unter 925 zufällig ausgewählten amerikanischen Polizist:innen zu einem ähnlichen Resultat. 52,4 % stimmten der Aussage zu, dass die Duldung unangemessenen Verhaltens anderer Polizist:innen nicht

unüblich sei.³² In einer Folgerhebung gaben sechs von zehn Polizist:innen an, dass selbst schwerwiegende Straftaten, die den Missbrauch von Befugnissen durch andere Polizist:innen beinhalten, nicht immer gemeldet werden.³³

Damit ist nicht gesagt, dass es in anderen Berufsfeldern keine ähnlichen Schweigepraktiken gibt. Tatsächlich können diese prinzipiell sogar stärker als im polizeilichen Kontext ausgeprägt sein.³⁴ Aber die Beobachtung, dass sie bei Polizeibediensteten jedenfalls weit verbreitet sind, wird nirgends bestritten, sondern vielmehr durch zahlreiche weitere Studien grundsätzlich repliziert (näher Kap. 6). Für Deutschland liegen hierzu vor allem qualitative Beobachtungsdaten vor. Wird illegitimes Handeln wahrgenommen, führt dies danach im Normalfall nicht zu einer Anzeige oder Meldung, sondern bestenfalls zu Kritik innerhalb einer Dienstgruppe.³⁵ Im Einklang damit ergab eine 2021 veröffentlichte Online-Umfrage³⁶, dass nahezu alle Befragten mit sexueller Belästigung am Arbeitsplatz konfrontiert waren, sich aber fast niemand offiziell beschwert hatte (obwohl den Befragten potentielle Hilfsangebote, wie zum Beispiel durch den Personalrat, in der Regel bekannt waren).³⁷ Eine weiterer, etwas größer und allgemeiner gehaltener Survey stellte zuletzt größere Meldeanteile fest, ohne dies aber näher zu spezifizieren.³⁸

Offenbar wird die Situation durch einen jüngeren Fall aus Schleswig-Holstein prinzipiell treffend illustriert. Den vorliegenden Berichten zufolge war hier ein Polizeibediensteter seit 2015 mehrfach mit ausländerfeindlichen Äußerungen und nationalsozialistischem Gedankengut aufgefallen. Lange Zeit wurden die entsprechenden Vorfälle weder durch die Vorgesetzten noch die übrige Kollegenschaft gemeldet oder korrigiert. Erst nach einer gewissen Zeit, im Mai 2022, informierte ein Beamter die Antirassismus- und Wertebeauftragte der Polizei über die Situation.³⁹ Der vorherige Verlauf legte dagegen die Annahme nahe, dass »es ein Umfeld der Angst oder gar der latenten Zustimmung in der Dienststelle gab«⁴⁰, durch das eine solche Verhaltensweisen begünstigt und abgeschirmt werden konnte (näher Kap. 5).

4. Zusammenfassung

Alle Hinweise sprechen dafür, dass *Whistleblowing* in den Reihen der Polizei eher als *ungewöhnlich* gelten muss. Die vorhandenen Untersuchungen deuten darauf ausnahmslos hin. Zwar bietet der Forschungsstand dafür eher nur eine impressionistische Beurteilungsgrundlage, doch wird der Befund durch das vollständige Fehlen gegenteiliger

Anhaltspunkte zumindest plausibilisiert. Es ist auch nicht erkennbar, dass es eine innerorganisationale Ermutigung für polizeiliches Meldeverhalten gäbe. So kann zusammenfassend von einem »Ausnahmecharakter jedes internen und erst recht externen Whistleblowings«⁴¹ im Bereich der Polizei ausgegangen werden.

Kapitel 5

Erklärungsversuche

1. Einführung

Das Ergebnis des vorstehenden Kapitels, wonach polizeiliches Whistleblowing – entsprechend den eingangs formulierten Überlegungen (3. in Kap. 1 und 3. in Kap. 2) – sehr selten ist, eröffnet allerdings Raum für unterschiedliche Interpretationen: Erstens könne das geringe Vorkommen darauf hindeuten, dass innerhalb der Polizei nur wenige Missstände auftreten, die überhaupt gemeldet werden können. Zweitens besteht die Möglichkeit, dass viele Angelegenheiten eine erfolgreiche Klärung über den regulären Dienstweg erfahren. Und eine dritte Erklärung wäre, dass zahlreiche Vorfälle in Schweigen gehüllt werden. Unter Berücksichtigung der Beobachtungen, die im Kap. 4 bei 3. wiedergegeben wurden, muss dabei jedoch angenommen werden, dass die letztgenannte Möglichkeit zumindest nicht zu vernachlässigen ist und womöglich sogar die plausibelste Erklärung darstellt. Dies entspricht auch der Sicht der kriminologischen Polizeiforschung, die immer wieder das Vorhandensein eines sogenannten *Code of Silence* konstatiert.

So wurde bereits in den 1970er und 1990er Jahren in Untersuchungen zu Korruption und Brutalität in US-Polizeibehörden das Bestehen eines solchen Schweigekodexes unter den Polizist:innen festgestellt.¹ Das Stillschweigen zu polizeiinternen Missständen und die dahingehende Erwartung werden seitdem als integraler Bestandteil der polizeilichen Kultur aufgefasst und auf die spezifische Solidarität innerhalb der Berufsgruppe zurückgeführt, die wiederum aus den besonderen Anforderungen und Merkmalen der Polizeiarbeit resultiere.² So wird angenommen, dass sich infolge der wechselseitigen Abhängigkeit innerhalb der Polizei eine informelle Loyalitätspflicht zwischen Polizist:innen etabliere, die die Bereitschaft zur Meldung von Fehlverhalten und Missständen und die ihr zugrundeliegende Wach- und Mitteilsamkeit hemmt. Man beschreibt dies gelegentlich als einen »systematic informational denial«.³

2. Die Polizei- und Polizistenkultur

Die empirische Auseinandersetzung mit der Polizei als Organisation und ihrer Kultur bezieht sich auf Werte, Normen und Praktiken der Polizei. Forschungsschwerpunkte liegen dabei beispielsweise auf verschiedenen Aspekten der Polizeiarbeit, ein-

schließlich der Ausbildung und Sozialisation von Polizist:innen, der Interaktion der Polizei mit der Bevölkerung und der Effektivität polizeilicher Maßnahmen.⁴ Frühe wesentliche Erkenntnisse zur Kultur der Polizei basieren auf ethnographischen Studien zur polizeilichen Arbeit aus den 1970er und 1980er Jahren, von denen die informellen Normen herausgearbeitet wurden, die unter- und innerhalb der hierarchischen Organisationsstrukturen zum Tragen kommen.⁵ Auf dieser Grundlage bildete sich im weiteren Verlauf die Unterscheidung zwischen der Polizistenkultur (bzw. *Cop Culture*) und der Polizeikultur (bzw. *Police Culture*) heraus.⁶ Beide Kulturen unterschieden sich durch divergierende und oft konträre Perspektiven auf die Praxis der polizeilichen Arbeit; ungeachtet eines gemeinsamen Verständnisses über die Ziele der Polizei (Verbrechensbekämpfung und Sicherheitsgewährleistung) differierte hiernach die Sicht auf die Mittel zu deren Verfolgung.⁷

Diese Gegenüberstellung von *Police* und *Cop Culture* wird vor allem in der angelsächsischen Debatte diskutiert. Die damit verbundenen Beobachtungen lassen sich indes nicht uneingeschränkt auf Kontinentaleuropa übertragen, da hier die Rekrutierung, Ausbildung und Zusammensetzung der Polizei sowie die allgemeinen politischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen

deutlich anders sind (insbesondere im Vergleich zu den USA). Dies gilt auch für Deutschland.⁸ Allerdings wird in der deutschen Diskussion ebenfalls die polizeiliche Struktur- von der polizeilichen Handlungsebene abgegrenzt (vgl. auch 1.3 in Kap. 2).⁹ Die Strukturebene bezieht sich, entsprechend dem Verständnis einer *Police Culture*, auf die Polizei als bürokratische Verwaltung sowie die für sie geltenden Regelungen, Gesetze und Zuständigkeitsbereiche. Sie kommuniziert über Leitbilder, die politischen Vorgaben folgen sowie der Selbstverständigung der Polizeiführung dienen und die Außendarstellung der Organisation gegenüber der Öffentlichkeit fördern.¹⁰ Die Polizeikultur repräsentiert mit ihren universellen Normen den sogenannten »First Code«, der sich strikt an der Legalität polizeilichen Handelns orientiert.¹¹ Polizeibedienstete sind hiernach verpflichtet, das ihnen übertragene Gewaltmonopol mit Umsicht auszuüben und die bürgerschaftlichen Rechte zu respektieren.¹² Im Wesentlichen soll die moderne Polizei fachlich kompetent, rechtskonform, vertrauenswürdig und rechenschaftspflichtig sein.¹³

Diese Erwartungen sind jedoch nicht in allen Einsatzsituationen zu realisieren (jedenfalls nicht ohne Effektivitätsverluste).¹⁴ Aus der Perspektive der Handlungsebene erscheinen die formalen Vorgaben der Polizeikultur für die Alltagsnutzung

daher als praxisfern und teilweise auch praxisuntauglich. Dies erklärt die Herausbildung einer Polizistenkultur, die jenseits der normativen Standards die Konflikt- und Handlungsstrategien innerhalb »informeller Kollegialbeziehungen«¹⁵ umfasst. Dieser »Second Code«,¹⁶ der durch das Verhalten, durch Kommentare und durch Erzählungen der erfahrenen an die jüngeren Bediensteten weitergegeben wird, enthält praxisnahe, situationsbezogene Handlungsanweisungen und hilft dabei, konkrete Einsatzsituationen zu verstehen und zu bewältigen (indem er beispielsweise besagt, wen man kontrolliert, worauf man dabei achtet, wie man die Personen anspricht, die eigene Autorität wahrt und dabei abgestimmt vorgeht usw.).

Während das Alltagshandeln der Polizist:innen auf der Ebene der Polizeikultur als einem »Bündel von Wertbezügen« durch Verfahrensförmigkeit, behördliche Leitbilder und Gesetze gerahmt und geleitet wird,¹⁷ erzeugt die Polizistenkultur eine Sphäre der Autonomie,¹⁸ indem sie praktikable Orientierungen bietet, um die Komplexität polizeilicher Handlungsanforderungen beherrschbar werden zu lassen.¹⁹ Dabei können auch bestehende formale Regeln außer Kraft gesetzt werden, wenn dies der Bewältigung des Einsatzes dient und unauffällig bleibt.²⁰ Das zeigt sich exemplarisch anhand der sogenannten »street justice«, also

der inoffiziellen ›Bestrafung‹ von ›unbotmäßigem‹ Verhalten (etwa durch subtile Gewalt bei der Festnahme eines flüchtenden Tatverdächtigen, bekannt als ›punch for fleeing‹).²¹

Die Handlungsanleitungen der Polizistenkultur basieren vor allem auf Pragmatismus und »internen (subkulturellen) Werten«²², die insbesondere durch Männlichkeits- und *Verlässlichkeitsideale* bestimmt werden (Solidarität, Tapferkeit, Treue, Loyalität, Ehre, Machismo), zugleich aber auch eine gewisse Distanz zu (den als gefährlich empfundenen) Teilen der Bevölkerung repräsentieren. Oft werden deshalb auch Zynismus und Misstrauen beobachtet,²³ teilweise zudem die Abwertung bestimmter Bevölkerungsgruppen.²⁴ Dass sich gerade solche Haltungen als kollektiv geteilte Eigenschaften herausbilden, erklärt sich aus Sicht der Polizeiforschung zum einen mit der Eignung des damit korrespondierenden Verhaltens, die Aufgabenerfüllung (und eigene Sicherheit) in einem gefährlichen, konfliktträchtigen und unvorhersehbaren Handlungsfeld zu gewährleisten.²⁵ Denn die Arbeit in unsicheren und konflikthaften Situationen setzt etwa voraus, dass die Polizeibediensteten füreinander einstehen, was eine starke Solidarität und Loyalität untereinander erzeugt.²⁶ Zum anderen sehen sich Polizist:innen mit den ›Schattenseiten‹ der Gesellschaft konfrontiert.²⁷ Die per-

manente Wahrnehmung der etwa mit Alkohol, Drogen oder Armut verknüpften Probleme bringt Pessimismus hervor²⁸ und lässt ›law an order‹-Praktiken als vorzugswürdig erscheinen. Stereotypen gegenüber bestimmten Gruppen und ein dichotomes Denken, das die Welt in einfache und starre Kategorien (also in ein Gut und Böse) aufteilt, werden gefördert.²⁹

3. Der Schweigekodex

Zu den informellen Erwartungen, die für die polizistenkulturellen Normen kennzeichnend sind, zählt außerdem der sogenannte *Code of Silence*, den man gelegentlich auch *Blue Code*³⁰, *Blue Curtain*³¹ oder *Blue Wall of Silence*³² nennt. Die Bezeichnungen stehen für jene Normierungen, die bereits zu Beginn dieses Bandes angesprochen wurden (siehe 3. in Kap. 1 und 2. sowie 3.2 in Kap. 2): die wechselseitige Verpflichtung, sich bei Problemen zu decken und ›nicht in die Pfanne zu hauen‹, also auch fragwürdiges oder illegales Verhalten von Kolleg:innen zu verschweigen bzw. nicht zu melden.³³ Diesem ›Kodex‹ entspricht es zudem, notfalls auch wahrheitswidrig auszusagen oder zu behaupten, nichts zu wissen.³⁴

3.1 Grundlagen der Schweigeerwartung

Derartige Schweigeerwartungen sind in engen Gemeinschaften oder in Organisationen, in denen Beziehungen und Zusammenarbeit für definierte Ziele stattfinden, nicht ungewöhnlich.³⁵ Eine Schweigenorm findet sich insbesondere in Gemeinschaften mit klaren Abgrenzungen zwischen Zugehörigkeit und Nichtzugehörigkeit bzw. zwischen Innen und Außen – gerade, wenn das Äußere als potenzielle Bedrohung wahrgenommen wird.³⁶ Dies hängt einmal mit einer traditionell verstandenen Solidarität, mit Zusammengehörigkeitsgefühlen in sozialen Gruppen,³⁷ mit Kollegialität und Vertrautheit zusammen.³⁸ Im Fall der Polizei gilt zudem die Berufsgruppensolidarität als maßgeblich.³⁹ Dabei wird (wie oben erwähnt) regelmäßig angenommen, dass die spezifischen Anforderungen und Kennzeichen der Polizeiarbeit insofern bedeutsam sind, als die Arbeit im Dienst, geprägt durch Gefahren und Unberechenbarkeit, eine wechselseitige Verlässlichkeit erfordert, um individuelle und gemeinsame Risiken kontrollieren zu können.⁴⁰ Infolgedessen sind *Loyalitätsbeziehungen* zentral – Beziehungen, in denen man ganz selbstverständlich voneinander erwartet, sich gegenüber Risiken von außen und oben beizustehen. Dieser Beistand läuft dort, wo die Gefahr in drohenden Sanktionen besteht, darauf hinaus, das eigene Wissen um

die Sanktionsanlässe für sich zu behalten und die Verfolgung von Kolleg:innen zumindest nicht zu unterstützen.

Die dazu vorliegenden Befunde sind aber nur bedingt konsistent. So ergab die bereits erwähnte Umfrage unter 925 US-Polizist:innen (siehe 3. bei Kap. 4), dass das Decken von internem Fehlverhalten üblich sei, aber die Verknüpfung von Schweigekodex und gegenseitigem Vertrauen kaum akzeptiert wurde.⁴¹ Den Schweigekodex als Ausdruck einer informellen Loyalitätspflicht zu interpretieren, die durch Gruppenzugehörigkeit, ein gemeinsames Gefährdungsbewusstsein und die dadurch vorherrschenden Gemeinschaftlichkeitsgefühle bedingt ist,⁴² stellt aber ohnehin nur eine Lesart unter mehreren dar.⁴³ Dem Verständnis der Gefahrengemeinschaft als Hintergrund der stark ausgeprägten Berufsgruppensolidarität wird mitunter entgegengehalten, dass die physische Gefährdung des Einzelnen für die meisten polizeilichen Berufsgruppen eher sekundär und daher kein verbindendes Strukturmoment des Polizeiberufs sei.⁴⁴ Anstatt vorschnell und unkritisch die polizeiliche Selbstbeschreibung als existenziell bedrohliche Tätigkeit zu übernehmen, sei die kollegiale Solidarität vielmehr als ein Mechanismus der Versicherung zu interpretieren.

Nach dieser Lesart beruhen die Loyalitätserwartungen eher auf der immanenten Fehleranfäl-

ligkeit operativer Polizeiarbeit und dem miteinander geteilten Wissen um ›zwangsläufig‹ auftretende illegitime Handlungen.⁴⁵ Eine starke kollegiale Unterstützung stelle aufgrund des stetigen Risikos, Rechtsfehler zu begehen und dafür persönlich zur Verantwortung gezogen zu werden, eine Notwendigkeit dar.⁴⁶ Denn die hohe Fehlergeneigntheit polizeilichen Handelns beruht unter anderem auf der Konflikthaftigkeit und Eingriffswertigkeit vieler Handlungsformen.⁴⁷ Hinzu kommt, dass Einsatzsituationen durch knappe Zeit, hohe Interaktionsdichten, auftretende Gefahrenlagen und die Unvollständigkeit der vorhandenen Informationen geprägt sind.⁴⁸ Aus der polizeilichen Binnenwarte werden Fehler und Fehlverhalten, gerade weil sie deshalb so naheliegend und nahezu unvermeidbar erscheinen, als hinzunehmen und akzeptabel empfunden – und deren Verfolgung als ›ungerecht‹. Das erzeugt die Tendenz zu stark ausgeprägten Kollegialitätsnormen und dem Vertrauen auf die gegenseitigen Absicherung.⁴⁹ Das Schweigen und das Lügen zugunsten von Kolleg:innen erfüllen demnach eine rationale Funktion.⁵⁰ Diese liegt darin, »den Einzelnen von exklusiver Verantwortlichkeit für sein Handeln zu entlasten und die Risiken und Gefahren beruflicher Fehlleistungen zu delegieren und zu vergemeinschaften.«⁵¹

3.2 Folgen der Schweigenormverletzung
Solidarität und Kollegialität spielen im Übrigen auch eine maßgebliche Rolle bei der Durchsetzung der Schweigeerwartung.⁵² Denn deren Missachtung kann ernsthafte Konsequenzen nach sich ziehen, etwa die soziale Ausgrenzung durch das berufliche Umfeld. Die Angst, von der Gruppe ausgeschlossen, anders behandelt, schikaniert, belästigt oder bedroht zu werden, kann die Einhaltung der Schweigenorm daher verstärken.⁵³

Solche Konsequenzen werden durch einen Fall in der hessischen Vollzugspolizei illustriert. Ein Beamter des gehobenen Dienstes hatte in den 1980er Jahren schriftlich beim damaligen Polizeipräsidenten die intern bekannten Vorwürfe gegen einen Stationsleiter, der sexuelle Beziehungen zu Angestellten unterhielt, vorgebracht. Dies löste Empörung und Entrüstung seitens der Behördenleitung aus, die sich nicht gegen den Stationsleiter, sondern gegen den meldenden Beamten richtete. Dieser wurde als ›Nestbeschmutzer‹ verunglimpft und als charakterlich unzuverlässig eingestuft. Es wurde sogar vorgeschlagen, disziplinarrechtliche Maßnahmen gegen ihn zu prüfen.⁵⁴

Während die Sanktion des Hinweisgebers hier von der Führungsebene ausging, erfolgt die Behandlung als ›Kameradenschwein‹ in anderen Fällen eher durch das ›Team‹. Entsprechende Be-

richt liegen beispielsweise aus den 1990er Jahren vor.⁵⁵ Sie dokumentieren ein »Spannungsverhältnis zwischen den Normen der formalen Kultur und den Normen von Teil- und Subkulturen«⁵⁶ und illustrieren die Wirkungsweise der Schweigenorm. Diese erfährt, wie die geschilderten Sachverhalte vermuten lassen, eine höhere Gewichtung als die offiziellen Direktiven.⁵⁷ Wer an den formalen Richtlinien festhält und Missstände meldet, verletzt die Prinzipien der Kameradschaftlichkeit. Dagegen bietet das ›Stummwerden‹ die Chance, sowohl kollegial zu handeln als auch die formalen Vorgaben zumindest scheinbar zu wahren.⁵⁸

Die Schweigeerwartung und deren ›Sanktionsbewehrung‹ werden nach Eintritt in die Polizei berufssozialisatorisch gelernt⁵⁹ und bei entsprechenden Ereignissen – etwa, wenn Vorgesetzte über Fehlverhalten hinwegsehen – weiter verstärkt.⁶⁰ Wo Polizist:innen den Auftrag zur Strafverfolgung sowie die Verpflichtung zur wahrheitsgemäßen Aussage und Berichterstattung hintenanstellen und stattdessen die Schutz- und Unterstützungspflichten innerhalb ihrer Gemeinschaft priorisieren, erlangt der Schweigekodex allerdings eine politische Dimension,⁶¹ namentlich wegen der Auswirkungen von polizeilichen Maßnahmen auf die bürgerlichen Freiheiten und Rechte.⁶² Die Kultur des Wegsehens und Deckens gefährdet dann die Integ-

rität der Polizei, indem sie die Verfolgung und Korrektur von polizeilichem Fehlverhalten erschwert,⁶³ also eine Barriere für die Kontrolle von polizeilichen Missständen errichtet.⁶⁴ Auch die Fähigkeit der Polizei, sich selbst zu regulieren, wird auf diese Weise geschwächt. Der Verschwiegenheitskodex trägt dazu bei, dass abweichende Praktiken fortbestehen, normalisiert oder rationalisiert werden.⁶⁵

4. Universalität der Schweigenorm?

Die Erklärungen für den Schweigekodex (oben 3.1.) entsprechen den Annahmen der traditionellen Polizeiforschung. Diese sieht sich allerdings mit dem Vorwurf konfrontiert, das Bild einer monolithischen Kultur zu zeichnen. Sie beschreibe die Polizei und ihre Kulturen als klar definierte und isolierte Einheiten, die abgeschirmt von der sich verändernden Umwelt agieren.⁶⁶ Zugleich gibt es aber viele Anzeichen dafür, dass die Bedeutung der traditionellen polizeilichen Kultur in einer spätmodernen Gesellschaft mehr und mehr erodiert.⁶⁷ Zumindest programmatisch wurden in den letzten Jahrzehnten die Bürgerrechtsorientierung der Institution⁶⁸ und Elemente eines kooperativen Führungssystems eingeführt.⁶⁹ Zudem hat die Polizei begonnen, sich demografisch zu diversifizieren.⁷⁰

Daneben ändern sich auch die Ausbildung und die polizeilichen Arbeitsansätze, etwa durch die Einführung von Community Policing, das auf kommunaler Ebene die Einbeziehung der Bevölkerung und anderer Organisationen in die polizeiliche Sicherheitsarbeit anstrebt.⁷¹ Die sich schon in diesen wenigen Beispielen andeutende Wandelbarkeit der Polizei ist mit einer zeit- und kontextgebundenen Polizeikultur besser vereinbar als mit einer starren monolithischen Vorstellung.

Desgleichen spricht viel dafür, dass die Solidaritätsverpflichtungen nicht pauschal für alle Polizist:innen gelten, insbesondere nicht für jene, die sich nicht kennen. So gibt es keine Hinweise darauf, dass der Schweigekodex alle Polizist:innen in gleicher Weise oder unter allen Bedingungen beeinflusst.⁷² Es ist wahrscheinlicher, dass die Auswirkungen des Schweigekodex abhängig von der Schwere, den Konsequenzen und den Umständen des Verhaltens schwanken (näher Kap. 6). Ebenso haben interne Kontrollen und Bindungen Einfluss auf die Neigung, Dinge zu melden oder eher wegzusehen.⁷³ Ferner treten durchaus individuelle und gruppenbezogene Unterschiede zwischen Polizeieinheiten auf (ganz abgesehen von den Differenzen zwischen verschiedenen Ländern und Regionen oder einzelnen Behörden). So kann es etwa zwischen verschiedenen Abteilungen und/oder zwi-

schen ihnen und den Führungsebenen durchaus zu einem gegenseitigen Misstrauen kommen. Dieses Misstrauen kann wiederum zu einer höheren Bereitschaft führen, Informationen über die jeweils anderen Einheiten weiterzuleiten.⁷⁴ Die Polizei ist daher nicht einfach als eine homogene Gemeinschaft zu begreifen.

Die Frage ist aber, inwiefern die *Grundbedingungen* polizeilichen Agierens trotzdem so prägend sind, dass sie ungeachtet aller Unterschiede und Entwicklungen die wesentlichen Züge interner Werte, Normen und Interaktionsformen in der Polizei präformieren.⁷⁵ Zu diesen unverrückbaren Grundbedingungen zählen einige quasi-universelle Merkmale der Polizeiarbeit wie Gefahr, Autoritätsabhängigkeit und Gewaltbefugnis⁷⁶ oder auch die Aufgabe, die Ordnung aufrechtzuerhalten und das Gesetz durchzusetzen. Möglicherweise bedingt dies ein typisches kulturelles Muster, das nur wenige der oben beschriebenen Kennzeichen verliert.⁷⁷ Nicht selten wird daher auch angenommen, dass die *Police Culture* in ihren klassischen Zügen weitgehend beständig und zeitlos sei.⁷⁸

Kapitel 6

Polizeiliches Whistleblowing beeinflussende Bedingungen

1. Einführung

Die vorliegenden Daten (siehe Kap. 4) zeigen gemeinsam mit den allgemeineren Beobachtungen und Analysen zum polizeilichen Feld (siehe Kap. 5) mit hoher Deutlichkeit auf, dass Whistleblowing innerhalb der Polizei nur selten auftritt. Das bedeutet aber nicht, dass es gar nicht vorkäme. Immerhin werden (inter-)national zumindest einzelne Fälle auch über die Medien öffentlich bekannt.¹ Dies wirft die Frage auf, welche Umstände hier dazu geführt haben, dass es – entgegen der Regel – doch zu einer Meldung von polizeilichen Missständen kam. Man kann dies aber auch anders und allgemeiner formulieren: Gibt es Gegebenheiten, mit denen die faktische Verbindlichkeit der polizeilichen Schweigenorm variiert?

Um diese Frage zu beantworten, böte es sich an, einzelne Whistleblowing-Fälle systematisch auf ihre Entwicklung und Bedingungen hin zu untersuchen. Die Durchführung solcher Studien ist indes besonders schwierig, weil die Identifizierung und Rekrutierung der fraglichen Personen (jenseits

der publik gewordenen Fälle) sehr aufwändig sind, zumal die Brisanz der Zusammenhänge und der Geheimhaltungskontext dazu führen, dass sich das Geschehen oft kaum rekonstruieren lässt.² Auch bei anderen üblichen Methoden der Sozialforschung ergeben sich bei polizeilichem Whistleblowing besondere Probleme. Beispielsweise bestehen für Feldexperimente und prospektive Untersuchungen kaum realisierbare Optionen. Denkbar sind vertiefte Interviews mit einzelnen Feldakteuren, die aber wegen des qualitativen Forschungsansatzes nur eingeschränkt generalisierbare Resultate hervorbringen können. Repräsentative Surveys unter den Beschäftigten der Polizei versprechen wegen des Ausnahmecharakters des realen Meldeverhaltens wiederum nur dann weiterführenden Befunde, wenn sie eine sehr große Stichprobe einbeziehen.

Als Methode der Wahl hat sich daher die Durchführung von Befragungen herauskristallisiert, in denen polizeiliche Stichproben dazu Auskunft geben, wie sie sich in bestimmten Fallszenarien (sog. Vignetten) verhalten würden. Bei dieser Vorgehensweise kann mit einer passablen Mitwirkungsbereitschaft gerechnet werden. Außerdem bietet sie den Vorteil, die Relevanz bestimmter Bedingungen durch die gezielte Veränderung der verwendeten Fälle überprüfen zu können. Der Nachteil der Methode liegt indes darin, dass im Grunde nur hypotheti-

sches Verhalten bzw. bekundete Verhaltensabsichten in einem künstlichen Kontext erhoben werden und die Übertragbarkeit auf das realweltliche Agieren der befragten Personen ungesichert ist.³

Ungeachtet dessen beruht der anschließend zusammengefasste Forschungsstand nahezu ausschließlich auf solchen sog. Factorial Surveys. In der Regel werden hierbei Fragebögen eingesetzt, in denen verschiedene Formen polizeilichen Fehlverhaltens geschildert sind. Sie erstrecken sich von korruptem Verhalten (zum Beispiel: Annahme von Geschenken), über organisatorische Verfehlungen (zum Beispiel: falsche Krankmeldung und Überstundenmeldung) und zwischenmenschliches Fehlverhalten (zum Beispiel: Erzählen sexistischer Witze, Verbreiten von falschen Gerüchten) bis hin zu übermäßiger Gewaltanwendung. Im Zuge der Studien werden diverse Bedingungen geprüft, die möglicherweise mit der Meldebereitschaft korrelieren, darunter individuelle und situative Faktoren, organisationale Strukturen und gesellschaftliche Rahmenbedingungen.⁴ In der so entstandenen Datenlage zeichnet sich für eine Reihe der untersuchten Faktoren ab, dass sie das Auftreten von polizeilichem Whistleblowing in moderatem oder etwas deutlicherem Maße wahrscheinlicher (sowie teilweise auch unwahrscheinlicher) werden lassen (zusammenfassend Tabelle 2) – wobei indes viel dafür spricht, dass erst das Zusam-

menspiel der individuellen, situativen und organisatorischen Bedingungen maßgeblich ist. Dies wird im weiteren Verlauf noch etwas genauer dargestellt.⁵

Tabelle 2: Überprüfte Einflussfaktoren für die Meldebereitschaft, ihre Wirkrichtung/-stärke sowie Bestätigungsgrad⁶

| Faktor | | Einflussrichtung und -stärke | Bestätigungsgrad |
|-------------------------------|-----------------------------------|------------------------------|------------------|
| Individualebene | | | |
| Geschlecht | | 0 | -1 |
| Bildungsgrad | | 0 | +1 |
| Vorgesetztenstatus | | + | +1 |
| Dauer Betriebszugehörigkeit | | - | +1 |
| Sozialpsychologische Faktoren | Selbstkontrolle/Impulsivität | - | +1 |
| | Zynismus | - | +1 |
| | Arbeitszufriedenheit | + | +1 |
| | Ethische Grundhaltung | + | +1 |
| | Faktoren des geplanten Verhaltens | + | +1 |
| Situationsebene | | | |
| Schwere des Fehlverhaltens | | ++ | +2 |

| | | | |
|---|-------------------------------|----|----|
| Vertrautheit mit offiziellen Regeln | | 0 | -1 |
| Meldeverhalten der Kolleg:innen | | ++ | +2 |
| Loyalität | | 0 | -1 |
| Organisationsebene | | | |
| Organisationsgröße | | + | -1 |
| Abteilung | | + | -1 |
| Organisationsklima | | + | +1 |
| Organisationsgerechtigkeit | | + | +1 |
| Führungspraktiken | | + | +2 |
| Fairness der Disziplinarmaßnahme | | + | +1 |
| Risiko von Vergeltungsmaßnahmen | | -- | +2 |
| Rahmenbedingungen | | | |
| regionale, demografische und sozio-ökonomische Merkmale | Gewaltverbrechensrate | + | +1 |
| | Sozio-ökonomischer Status | + | +1 |
| | Wohnstabilität | - | +1 |
| | Heterogenität der Bevölkerung | 0 | +1 |
| | Ländliche Region | + | -1 |

| | | | |
|------------------------------------|---------------------------------|---|----|
| politische und kulturelle Merkmale | Korruptionsniveau | + | +1 |
| | Anteil unreligiöser Bevölkerung | + | +1 |
| | Politische Stabilität | + | +1 |
| | Gesellschaftliche Grundhaltung | + | +1 |

2. Empirische Befunde

2.1 Faktoren der Individualebene

Aus handlungstheoretischer Perspektive wird Whistleblowing als eine individuelle Entscheidung verstanden. Daher konzentrieren sich viele Arbeiten darauf, die Bereitschaft zum Whistleblowing durch die Analyse von individuellen sozio-demografischen und beruflichen Merkmalen sowie Persönlichkeitseigenschaften der hinweisgebenden Person zu erklären. Ähnlich wie in der allgemeinen Whistleblowing-Forschung (siehe 2.2 bei Kap. 3) ergeben die vorliegenden Studien allerdings kein typisches ›Whistleblowing-Profil‹. Personen, die für eine Meldung gleichsam prädisponiert sind

und eine charakteristische Kombination individueller Merkmale aufweisen, scheint es nicht zu geben.⁷ Das schließt die Miterklärungskraft einzelner Merkmale aber nicht aus.

So erwies sich das *Geschlecht* zwar in den meisten Analysen nicht als ausschlaggebend für die Bereitschaft zur Meldung.⁸ Einige Untersuchungen fanden allerdings bei einzelnen Szenarien gewisse Unterschiede zwischen den Geschlechtern. Eine Studie von 2016, die 856 Bedienstete zweier großer australischer Polizeikräfte einschloss, ergab beispielsweise, dass männliche Polizisten eine übermäßige Gewaltanwendungen im Vergleich seltener melden.⁹ Dies entspricht im Wesentlichen auch dem Ergebnis einer slowenischen Studie aus dem Jahr 2004, die unter anderem mit 95 Polizist:innen durchgeführt wurde,¹⁰ wobei eine slowenische Erhebung von 2016 (bei einer allerdings sehr kleinen Stichprobe von 40 Personen) indes zum gegensätzlichen Resultat kam.¹¹ Insgesamt ist es also fraglich, dass sich die vereinzelt gemachte Beobachtung, wonach die Wahrscheinlichkeit einer Meldung von illegitimer körperlicher Gewalt, umso mehr sinke, je höher der Männeranteil im fraglichen Revier liegt,¹² ohne weiteres verallgemeinern lässt.

Hinsichtlich des *Bildungshintergrundes* scheint allenfalls die Art der Bildung (polizeibezogen oder nicht), nicht aber deren Grad für die Meldebe-

reitschaft bedeutsam zu sein.¹³ Dagegen deutet eine Vielzahl von Studien auf einen positiven Zusammenhang zwischen Whistleblowing und *Vorgesetztenstellung* hin.¹⁴ Im Allgemeinen melden Aufsichtspersonen ein Fehlverhalten häufiger als die Stichproben insgesamt. Dies kann kaum verwundern, da die Durchsetzung von Normen und die Weitergabe von Verstößen zu den üblichen Berufsaufgaben von Vorgesetzten zählt. Ganz klar ist das Bild allerdings nicht. Manche Studien weisen keine oder nur geringe Zusammenhänge auf, während andere darauf hindeuten, dass sich Vorgesetzte weniger streng an den Kodex halten oder dass ihre Bereitschaft je nach Art des Fehlverhaltens variiert.¹⁵

Oft wird angenommen, dass die Bereitschaft, Fehlverhalten zu melden, mit der *Dauer der Polizeizugehörigkeit* steigt (da dann auch die Vertrautheit mit den entsprechenden Meldeverfahren besser ist).¹⁶ Die Ergebnisse einer unter 550 slowenischen Polizist:innen durchgeführten Studie deuten darauf auch hin.¹⁷ Andere Studien stellten einen solchen Zusammenhang jedoch nicht eindeutig fest.¹⁸ Hierin könnte sich bemerkbar machen, dass mit fortschreitender Polizeitätigkeit auch die innerkollegialen Bindungen und Freundschaften wachsen, was der Bereitschaft zur Meldung von Vorfällen, an denen Kolleg:innen beteiligt sind, entgegenwirkt.¹⁹

Überhaupt liegt es nahe, dass die polizeikulturellen Hemmschwellen bei ›längergedienten‹ Beamt:innen höher als bei Neulingen liegen.

Unabhängig davon wurden ähnlich wie bei den Felduntersuchungen der allgemeinen Whistleblowing-Forschung (siehe 2.2 bei Kap. 3) vereinzelt auch sozialpsychologische Faktoren berücksichtigt. Eine Studie aus den USA untersuchte längsschnittlich anhand einer behördenübergreifenden Stichprobe von 1072 Polizeianwärter:innen beispielsweise die Zusammenhänge von Selbstkontrolle und der Bereitschaft zur Einhaltung des polizeilichen Schweigekodex.²⁰ Die Befunde legen nahe, dass die Schweigenorm bei einer geringeren Selbstkontrolle stärker befolgt wird,²¹ wohl weil die fraglichen Personen eher gegenwartsorientiert, impulsiv und risikofreudig sind und langfristige Konsequenzen ihres Handelns weniger berücksichtigen.²² Die möglichen formellen Konsequenzen spielen für sie daher eine geringere Rolle als die unmittelbaren Vorteile der Gruppenloyalität.²³

Angehoben ist die Verbindlichkeit der Schweigenorm ebenso bei einer zynischen Haltung zum politischen System und einer fatalistischen *Einstellung zur polizeilichen Arbeit*.²⁴ Offenbar wächst, wenn Polizist:innen eine Diskrepanz zwischen ihren Idealvorstellungen von der Polizeiarbeit und deren Realität erleben, die berufliche Enttäuschung und in

der Folge auch das Gefühl, dass die Erfüllung polizeilicher Aufgaben sinnlos sei. Teilweise leiden darunter die eigene Regelkonformität und Arbeitszufriedenheit. Auch begünstigt dies eine verächtliche Haltung gegenüber der Polizeiführung, ein generelles Misstrauen gegenüber der Öffentlichkeit sowie die Frustration gegenüber dem Strafrechtssystem. All das trägt zu einer geringen Meldebereitschaft bei.²⁵ Umgekehrt wurde beobachtet, dass mit einer ausgeprägteren ethischen Grundhaltung²⁶ auch die Wahrscheinlichkeit einer Meldung steigt.²⁷

Unter Bezug auf die Theorie des geplanten Verhaltens²⁸ ergab eine Studie an 296 koreanischen Polizist:innen, dass subjektive Normen (Erwartungen und Meinungen anderer) die Absicht, Fehlverhalten extern zu melden, verstärkten. Für die Absicht, intern zu melden, spielten auch die Einstellung (Bewertung einer Handlung als positiv oder negativ) und die wahrgenommene Verhaltenskontrolle (Kontrolle über die Ausführung einer Handlung) eine Rolle.²⁹ Eine vergleichende Studie zwischen 262 malaysischen und 353 indonesischen Polizeikräften kam zu ähnlichen Schlussfolgerungen.³⁰ Insgesamt deuten die Ergebnisse der Untersuchungen darauf hin, dass eine positive persönliche Einstellung sowie die Unterstützung durch das soziale Umfeld die Bereitschaft, Meldung zu machen, fördert.

2.2 Faktoren der Situationsebene

Unabhängig von den Individualmerkmalen gilt es als fruchtbar, »Whistleblowing als einen Prozess« zu verstehen, »für dessen Verlauf auch weitere Beteiligte und Rahmengenheiten bedeutsam sind.«³¹ Inwieweit ein Vorfall, der fragwürdige, unethische oder illegale Aktivitäten beinhaltet, eine Person dazu veranlasst, eine Meldung zu erwägen, unterliegt »situativ-dynamischen Interdependenzen des Einzelfalls«³². Deswegen richten zahlreiche Erhebungen ihr Augenmerk auf solche kontextualen Gegebenheiten.

Das betrifft beispielsweise die *Art und Schwere des Missstandes*. Hierzu haben Studien durchweg gezeigt, dass die Meldebereitschaft je nach wahrgenommener Schwere des Fehlverhaltens variiert.³³ Ebenso wie nach den Befunden aus der allgemeinen Whistleblowing-Forschung (siehe 2.2. bei Kap. 3) ist sie auch im polizeilichen Kontext höher, wenn der Missstand als schwerwiegend empfunden wird.³⁴ Bei relativ geringfügigen Problemen (Beschimpfungen, Annahme kleiner Geschenke, auch Trunkenheit am Steuer) schweigen die meisten Bediensteten eher als bei schwerwiegenden Vergehen (Diebstahl am Tatort, illegitime Gewalt, Fälschung offizieller Berichte).³⁵ Nach der überwiegenden Mehrheit der Studien bildet die eingeschätzte Schwere des Fehlverhalten einen

der stärksten Prädiktoren für die polizeiliche Meldebereitschaft.³⁶

Aufschlussreich ist indes, welches Fehlverhalten von Polizist:innen als schwerwiegend wahrgenommen wird. Beispielsweise wurden bei einer Erhebung im Vereinigten Königreich (n=275) finanzielle Dienstverstöße (Bestechungsgeld annehmen, Geld aus einer Brieftasche entwenden) für problematischer gehalten als die Anwendung übermäßiger Gewalt (Schläge gegenüber einer verdächtigen Person)³⁷ – so dass jene dementsprechend auch mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit gemeldet werden würde.³⁸ Möglicherweise wurde hier bei der Problembewertung zwischen der unrechtmäßigen Durchsetzung legitimer polizeilicher Ziele und der illegitimen Eigennützigkeit differenziert³⁹ und eher gemeldet, wenn Privatinteressen im Spiel sind oder Notsituationen ausgenutzt werden. Anzunehmen ist ferner, dass jene Regelabweichungen und Verstöße, die die berufliche Alltagspraxis erleichtern und so die Aufgabenerfüllung fördern, nicht nur weithin toleriert,⁴⁰ sondern gar nicht erst thematisiert oder als Missstand begriffen oder als Meldeanlass aufgefasst werden. In einem Zusammenhang hiermit steht auch die Annahme, dass sich die Schweige- und Meldebereitschaft von Polizist:innen in einem beruflichen Sozialisierungsprozess bildet, in dem gemeinsame Bedeutungen

und Wahrnehmungen von akzeptierten Handlungen und Verhaltensweisen verinnerlicht werden.⁴¹ Das führt zu einer organisationsinternen Homogenisierung in der Perspektive auf das, was Unrecht ist – aber oft auch zu einer Abweichung von der Wahrnehmung organisationsfremder Personen.⁴² Welche konkreten Aktivitäten deshalb dem polizeilichen ›Problemempfindungsfilter‹ aus all diesen Gründen einfach durchlaufen, ist indes wenig geklärt.

Bisweilen wurde in diesem Kontext auch untersucht, ob eine fehlende Vertrautheit mit den offiziellen polizeieigenen Regeln die Nichtmeldung von Fehlverhalten erklären kann.⁴³

Allerdings sind die Zusammenhänge hier inkonsistent. Eine Studie unter 845 australischen Polizist:innen kommt beispielsweise zu dem Befund, dass die meisten Problemverhaltensweisen zutreffend als Regelverstoß eingestuft wurden, ohne dass dies zu einer Meldung geführt hätte. Nach anderen Studien variieren die Zusammenhänge je nach Art des Missstandes; auch ist die Gewissheit, mit der die Befragten das Verhalten als regelwidrig einstufen, in verschiedenen Szenarien inkohärent.⁴⁴ Daher liegt der Schluss nahe, dass die Kenntnis der missstandsbezogenen Regeln eher kein Prädiktor für die Meldebereitschaft von Polizist:innen ist.⁴⁵

Anders verhält sich dies bei der Wahrnehmung beziehungsweise Einschätzung des Meldeverhaltens im *beruflichen Umfeld*.⁴⁶ Die Ergebnisse mehrerer Untersuchungen zeigen, dass diejenigen, die glauben, dass ihre Kolleg:innen ein Fehlverhalten melden würden, eher dazu neigen, dies selbst auch zu tun.⁴⁷ Wo Whistleblowing auf dem Revier als legitim gilt oder befürwortet wird, wird es von den dortigen Bediensteten also auch eher praktiziert.⁴⁸ Dies unterstützt die Annahme, dass Einstellungen und Handlungsabsichten unter Polizist:innen geteilt werden⁴⁹ und dass sie durch eine gemeinsame normative, zugleich verhaltenswirksame Organisationskultur verbunden werden.⁵⁰

Im Hinblick auf das kollegiale Umfeld steht auch die Frage nach der wechselseitigen Loyalität im Raum. Diese (beziehungsweise ein starker sozialer Zusammenhalt unter Polizist:innen) kann zu ›solidarischem Schweigen‹ führen. In den empirischen Arbeiten hat dies bislang jedoch wenig Beachtung erhalten. Die wenigen Studien, die sich mit diesem Aspekt näher beschäftigen, liefern überdies gemischte Befunde. Eine Untersuchung unter englischen Polizist:innen zeigt beispielsweise, dass die Wahrscheinlichkeit, Fehlverhalten zu melden, geringer ist, wenn es sich um direkte Kolleg:innen handelt.⁵¹ Im Gegensatz dazu konstatieren die Befunde aus der allgemeinen Whistle-

blowing-Forschung, dass eine Meldung eher erfolgt, wenn das Problem im (nicht-befreundeten) kollegialen Umfeld und nicht bei vorgesetzten Personen besteht (siehe 2.2 in Kap. 3). Nach einer Befragung bei der indonesischen Kriminalpolizei war Loyalität dagegen kein entscheidender Faktor für die Einhaltung der Schweigenorm.⁵² Zu berücksichtigen ist bei all dem allerdings auch, dass das übliche Vignettendesign beim Loyalitäts-Faktor an Grenzen stößt, weil sich die innerkollegiale Bindung nur schwer in die Gestaltung der Fallszenarien einbinden lässt.⁵³

2.3 Faktoren der Organisationsebene

Mit Blick auf die Organisationsmerkmale geht man vielfach davon aus, dass die Größe einer Polizeibehörde positiv mit der Meldewahrscheinlichkeit korreliert, da ausgedehntere Organisationen eher in der Lage sind, hinweisgebende Personen vor möglichen Nachteilen zu schützen.⁵⁴ Außerdem seien die Arbeitsbeziehungen dort weniger eng und der eben erwähnte Loyalitäts-Faktor deshalb weniger bedeutsam.⁵⁵ Eine empirische Studie über texanische Polizeibehörden konstatiert demgemäß, dass die *Größe der Behörde* einen Einfluss auf die Meldebereitschaft hat. Konkret wurde festgestellt, dass die Wahrscheinlichkeit, dass polizeiliche Vorgesetzte

in sehr kleinen Behörden ein Fehlverhalten melden, geringer ist als bei Vorgesetzten in Behörden aller anderen Größen. Dieses Ergebnis wird nicht auf eine unterschiedliche individuelle Integrität des Personals zurückgeführt, sondern eher auf die eben angesprochenen kulturellen Differenzen. Offenbar herrscht in den sehr kleinen Behörden ein Organisationsklima, das die Polizist:innen stärker miteinander verbindet. Dies bedingt einen ausgeprägteren Schweigekodex, der die Bereitschaft, Missstände zu melden, reduziert.⁵⁶ Andere Studien konnten solche Zusammenhänge jedoch nicht aufzeigen.⁵⁷

Im Kontext der polizeilichen Organisation hat das polizeiliche Aufgabengebiet keinen oder allenfalls einen schwachen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit, Fehlverhalten zu melden.⁵⁸ So ist die Wahrscheinlichkeit, dass beispielsweise Kriminalpolizist:innen Anzeige erstatten, in etwa gleich hoch wie bei Bediensteten im Streifendienst.⁵⁹ Eine qualitative Untersuchung hat sich in diesem Zusammenhang eingehender mit den Arbeitskontexten und Organisationsformen befasst.⁶⁰ Die Studie kommt unter anderem zu dem Schluss, dass die Art der (Nicht-)Meldung (unterschieden wird zwischen einem hierarchischen, egalitären, individualistischen und fatalistischen Stil) in Polizeiorganisationen durch den spezifischen Arbeitskontext bedingt wird. Besonders das von Individualismus

und einem hohen Maß an Autonomie gekennzeichnete Arbeitsumfeld⁶¹ führe dazu, dass Fehlverhalten anderer aus Eigeninteresse beziehungsweise zum eigenen Vorteil verschwiegen wird. Dieser individualistische Stil des Nicht-Meldens sei eine strategische Entscheidung, die auf rationalen Überlegungen basiere. Polizist:innen hielten die Kosten und Risiken des Meldens für höher als die möglichen Vorteile. Zum Beispiel vermieden sie negative Beziehungen zu Kolleg:innen, von denen sie in Zukunft möglicherweise Unterstützung benötigen könnten, und betrachteten daher die Offenlegung von Fehlverhalten als nachteilig (siehe 3.1 in Kap. 5).⁶² Auch wird betont, dass die hierarchische Struktur des Arbeitskontextes gerade Polizist:innen auf einer niedrigeren Dienstalterstufe davon abhalten könne, Meldung machen. Dies beruhe unter anderem darauf, dass die Meldung von Fehlverhalten nicht als Teil des eigenen Zuständigkeitsbereichs betrachtet werde.⁶³

Wie in Kap. 5 ausgeführt wurde, geht man allgemein davon aus, dass das Arbeitsumfeld der Polizei, das unter anderem von unsicheren Situationen, gefährlichen Einsätzen und möglicher Gewaltkonfrontation gekennzeichnet ist oder doch sein kann, ein erhöhtes Bedürfnis nach Solidarität und Zusammenhalt erzeugt. Das wiederum lege es nahe, zu Missständen oder Fehlverhalten

aus Solidarität und zum Erhalt der eigenen Stellung zu schweigen. Umgekehrt könne ein offenes oder teambezogenes *Organisationsklima* die allgemeine Bereitschaft zur Meldung von Problemen steigern.⁶⁴ Ähnlich soll es sich mit einer Atmosphäre verhalten, die von Recht und Ordnung geprägt ist, wie es typischerweise in Polizeiorganisationen anzutreffen ist.⁶⁵ Es wird argumentiert, dass solche Organisationen durch klare Richtlinien und Vorgaben gekennzeichnet sind, die die Meldung von Missständen fördern.⁶⁶ Allerdings konnte dieser Zusammenhang bislang empirisch nicht nachgewiesen werden. Vermutlich wird die Meldeentscheidung der Polizist:innen vorwiegend durch die besagten konkurrierenden informellen Normen und Werte (sowie die Angst vor den Folgen eines Ausscherens) dominiert (dazu Kap. 5).⁶⁷

Immerhin aber lässt sich ein Einfluss der wahrgenommenen organisatorischen *Gerechtigkeit* auf die Meldebereitschaft feststellen.⁶⁸ Polizist:innen halten sich demnach weniger streng an den Schweigekodex, wenn sie der Ansicht sind, dass ihre Behörde sich fair und gerecht verhält.⁶⁹ Eine Organisation wird dabei als gerecht empfunden, wenn Vorgesetzte respektvoll interagieren, ihre Handlungen transparent erklären und den Mitarbeitenden die Möglichkeit geben, ihre eigene Meinung zu äußern. Unter solchen Bedingungen steigt

die Bereitschaft, Fehlverhalten oder Missstände zu melden.⁷⁰ Allerdings scheinen diese Zusammenhänge bei verschiedenen Fehlverhaltensformen zu variieren. Eine Befragung von 148 Bediensteten einer mittelgroßen städtischen Polizeibehörde in den USA kommt zu dem Schluss, dass die wahrgenommene organisatorische Gerechtigkeit zwar ein starker Prädiktor für die Einhaltung des Schweigekodex bei korrupten Vergehen darstellt, weniger deutlich aber bei Fehlverhalten zwischenmenschlicher Art und übermäßiger Gewaltanwendung.⁷¹

Im Zusammenhang mit der wahrgenommenen Organisationsgerechtigkeit haben *Führungspraktiken* eine erhebliche Bedeutung. Wie erwähnt tragen Vorgesetzte eine Verantwortung für das Verhalten auf der nachgeordneten Ebene; sie sind selbst dazu angehalten, Verstöße der Mitarbeitenden zu bearbeiten und gegebenenfalls zu melden. Hier hat ihr Eigenverhalten eine Orientierungswirkung. Wenn Mitglieder der Polizeiführung schweigen und bei Verstößen durch Polizeibedienstete ein Auge zudrücken, dokumentieren sie, dass dieses Geschehen akzeptabel ist oder zumindest keine Nachteile nach sich zieht.⁷² In diesem Sinne weisen die Forschungsergebnisse einer qualitativen Studie aus Schweden darauf hin, dass Vorgesetzte eine Kultur des Schweigens indirekt vermitteln können.⁷³ Und umgekehrt trägt nach einer Befragung

von 335 türkischen Polizist:innen das ethische Verhalten der Führungskräfte (etwa mit persönlicher Integrität als Beispiel vorangehen, klare ethische Prinzipien festlegen, Mitarbeitende, die Verstöße begehen, konsequent zur Rechenschaft ziehen), dazu bei, die Einhaltung der Schweigenorm zu verringern.⁷⁴ Werden moralische Normen, Grundsätze und Werte zudem überzeugend repräsentiert und effektiv kommuniziert, ermutigt dies zur Meldung von Integritätsverstößen.⁷⁵

Dies kann durch die wahrgenommene Fairness der zu erwartenden Disziplinarmaßnahme beeinflusst werden. So wurde in einigen Studien die antizipierte Disziplinierung als ein wichtiger Einflussfaktor auf die Meldebereitschaft der Polizist:innen belegt.⁷⁶ Mehrere der Untersuchungen haben gezeigt, dass Befragte, die die zu erwartende Disziplinierung als übermäßig hart empfinden, eher als jene, die die Sanktionierung als gerecht betrachten, zur Einhaltung der Schweigenorm tendieren.⁷⁷ Allerdings ergab sich dies nicht bei allen Missstandsformen. Ohnehin sind die Ergebnisse hierzu nicht durchweg einheitlich. Andere Studien stellten diese Zusammenhänge nur bei einer Minderheit der Meldeanlässe fest.⁷⁸ Angesichts der Erkenntnisse zur Furcht vor nachteiligen persönlichen Melde-Konsequenzen in der allgemeinen Whistleblowing-Forschung (siehe 2.3.

in Kap. 3) geht man auch im polizeilichen Kontext davon aus, dass das wahrgenommene Risiko von *Vergeltungsmaßnahmen* (beziehungsweise die davor bestehende Angst) einen bedeutenden Schweigegrund darstellt.⁷⁹ Dies ergibt sich ebenso aus deutschen Erhebungen.⁸⁰ Auch die bereits erwähnte Studie zum Beschwerdemanagement bei der Berliner Polizei (siehe Kap. 4) verdeutlicht, dass die Bediensteten davon ausgehen, dass das Einreichen einer Beschwerde zu negativen Konsequenzen im Kollegenkreis führen wird.⁸¹ Eine Arbeit zur schwedischen Polizei hat sodann gezeigt, dass die Angst vor Vergeltungsmaßnahmen die Bereitschaft der meisten Personen beeinträchtigt, interne (88 %) oder externe (95 %) Fehlverhaltenshinweise zu geben.⁸² Insgesamt wurde die Angst vor Repressalien und Vergeltungsmaßnahmen mit Blick auf das Meldeverhalten von Polizist:innen zwar noch nicht untersucht, doch spricht Vieles für ihre hohe Relevanz.

2.4 Faktoren der Gesellschaftsebene

2.4.1 *Regionaler Vergleich*

Nicht ohne Bedeutung für die Meldebereitschaft von Polizist:innen sind schließlich auch gesellschaftliche Gegebenheiten, namentlich soziale, wirtschaftliche und politischen Rahmenbedingungen. Die Forschungsaktivitäten sind auf diesem Gebiet

indes noch wenig ausgereift. Bisher konzentriert sich beispielsweise ein Ansatz auf Merkmale der Regionen.⁸³ Es zeigt sich, dass das organisations-externe Konfliktpotenzial, dem Polizist:innen ausgesetzt sind, eine Rolle zu spielen scheint. So zeigen Bezirke mit höheren Gewaltraten tendenziell eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass Fehlverhalten von Bediensteten gemeldet wird. Allerdings scheint dies in Vierteln mit einem höheren sozioökonomischen Status ebenso zu sein, nicht jedoch bei stabileren Wohnverhältnissen. Die Heterogenität der Bevölkerung hat hiernach ebenfalls keinen signifikanten Einfluss auf die Meldebereitschaft.⁸⁴ Diese durchaus ambivalenten und teils widersprüchlichen Befunde können jedoch allenfalls vorläufige Hinweise geben. Deshalb ist auch noch offen, wie die Beobachtungen zu regionalen sowie ländlichen und städtischen Kontexten einzuordnen sind. Den Daten zufolge sind beispielsweise Polizist:innen aus westlichen Behörden in China bei bestimmten Formen des Fehlverhaltens weniger bereit, den Schweigekodex zu akzeptieren als Polizist:innen aus östlichen Behörden.⁸⁵ Eine britische Studie ergab außerdem, dass Polizeikräfte in ländlichen Behörden häufiger als ihre Kolleg:innen in städtischen Einsatzkräften angaben, Fehlverhalten zu melden.⁸⁶ Im Gegensatz ergaben sich in einer armenischen Studie nur geringe Stadt-Land-Unterschiede.⁸⁷

2.4.2 Internationaler Vergleich

Ein grundsätzliches Problem der hier referierten Befunde besteht in der Generalisier- und Übertragbarkeit auf Polizeien in anderen Ländern. Einzelne Vergleichsstudien haben gezeigt, dass Verallgemeinerungen problematisch sind und internationale Unterschiede bestehen. Offenbar haben auch die jeweiligen (und ungleichen) politischen und kulturellen Rahmenbedingungen einen gewissen Einfluss auf polizeiliches Whistleblowing. In diesem Sinne zeigt etwa eine vergleichende Studie zwischen Australien, Kroatien, Südafrika, Südkorea und den USA, dass die Meldebereitschaft von Polizist:innen mit gesellschaftlichen Merkmalen, wie dem wahrgenommenen Korruptionsniveau eines Landes, dem nicht-religiösen Bevölkerungsanteil und dem Maß an politischer Stabilität zusammenhängt.⁸⁸ Unter statistischer Kontrolle der Einflüsse von Faktoren auf individueller und situationaler Ebene konnte belegt werden, dass die Meldewahrscheinlichkeit in Ländern mit einem höheren Korruptionswahrnehmungsindex (d.h. einer geringeren wahrgenommenen Korruption), größer ist.⁸⁹ Ebenso verhält es sich in Ländern mit weniger ausgeprägter Religiosität. Dies wird damit erklärt, dass bei unreligiösen Menschen die Tendenz zu nationalistischem, rassistischem und dogmatischem Denken etwas schwächer und die

Orientierung an sozialer Gerechtigkeit etwas stärker ausgeprägt und deshalb auch die Erwartung an die individuelle Integrität von Staatsbediensteten und die Akzeptanz von Rechenschaftsmechanismen höher sei.⁹⁰ Zuletzt zeigt sich, dass die Bereitschaft zur Meldung in den meisten Szenarien mit dem Grad der politischen Stabilität und der Abwesenheit von Gewalt und Terrorismus in dem Land korreliert. Politisch stabile Länder bringen vermutlich größere Ressourcen für die Implementierung von Integritätsmechanismen auf.⁹¹

Wie sich gesellschaftliche Grundhaltungen, die für bestimmte Weltregionen kennzeichnend sind, auf die Whistleblowing-Problematik auswirken können, wurde in Südkorea mit Blick auf den Konfuzianismus untersucht.⁹² Die damit einhergehende besondere Wertschätzung harmonischer Sozialbeziehungen werde durch Whistleblowing irritiert, so dass dahingehende Strukturen eher auf Skepsis stoßen.⁹³ Die Effekte der polizeispezifischen Schweigenorm werden so gesehen durch allgemeinere gesellschaftliche Wertvorstellungen verstärkt.⁹⁴ Dies steht in Einklang mit Erkenntnissen aus der allgemeinen Whistleblowing-Forschung, der zufolge die individualistische westliche Kultur ein meldungsfreundlicheres Umfeld als kollektivistisch orientierte Gemeinwesen ist.⁹⁵ Kulturelle Faktoren, die die Bedeutung von zwischenmensch-

lichen Beziehungen und das Wohl der Gruppe betonen, können sonach insbesondere in Umgebungen mit starken hierarchischen Strukturen und hoher Loyalität die Bereitschaft zum Whistleblowing hemmen.⁹⁶ Zugleich liegen beispielsweise in Südkorea und China (trotz kultureller Gemeinsamkeiten) recht unterschiedliche Integritätsumgebungen vor; jedenfalls ist das Schweigeverhalten in der chinesischen Polizei weiter verbreitet.⁹⁷

3. Kritische Einordnung

Um den hier skizzierten Forschungsstand angemessen einzuordnen, ist festzuhalten, dass nur wenige der genannten Faktoren wiederkehrend bestätigt werden. In vielen Fällen liegen lediglich begrenzte und nicht selten auch uneinheitliche Befunde vor. Auch ist daran zu erinnern, dass die referierten Ergebnisse meist aus faktoriellen Surveys hervorgegangen sind. Selbst dort, wo diese mit ausreichenden Stichproben und methodengerecht durchgeführt wurden, stellt sich deshalb nicht nur die Frage nach der interkulturellen bzw. internationalen Übertragbarkeit der Beobachtungen, sondern auch das Problem ihrer ›realweltlichen Generalisierbarkeit‹ (oben 1.). Ohnehin lassen die vorliegenden Studien relevante Lücken: So werden

zwar Whistleblowing-bezogene Korrelationen mit verschiedenen Variablen festgestellt, doch bleiben diese Zusammenhänge in den vermittelnden Prozessen und Entscheidungsvorgängen unverstanden, solange sie nicht auch in den Details (etwa mit den Mitteln der qualitativen Sozialforschung) rekonstruiert werden. Auch sind die meisten Studien eher an der allgemeineren polizeilichen Integrität als an spezifischen Whistleblowing-Strukturen interessiert. Das führt zu zusätzlichen blinden Flecken im Forschungsdesign (wie beispielsweise durch die in der Regel fehlende Differenzierung zwischen internem und externem Meldeverhalten).⁹⁸

Der Erkenntnisstand sollte deshalb zurückhaltend bewertet und keinesfalls überschätzt werden. Das gilt vor allem auch für hochspezifische Aussagen zur deutschen Polizei. Einige Grundaussagen scheinen aber dennoch möglich zu sein: So ist die Schweigenorm ein Teil der polizeilichen Realität, wengleich das Bild der ›Schweigemauer‹ deren Verbindlichkeit und Wirksamkeit überzeichnet. Whistleblowing bleibt aber ein ›polizei-untypisches‹ Phänomen. Trotz seiner eher vorläufigen wissenschaftlichen Erfassung zeichnen sich jedoch einige Bedingungen ab, die die Wahrscheinlichkeit des Meldeverhaltens etwas anheben dürften – was für die abschließenden ›politischen‹ Überlegungen in Kap. 7 durchaus von Erheblichkeit ist.

Teil III

Whistleblowing in der Polizei: ein Ausblick

Kapitel 7

Förderung von polizeilichem Whistleblowing? Und wie?

1. Zusammenführung und Einordnung

Man kann schwerlich davon ausgehen, dass Fehlverhalten und Missstände in der Polizei seltener als in anderen Organisationen auftreten. In der Polizei haben derartige Probleme jedoch besonders häufig einen öffentlichen, außerorganisationalen Bezug, so dass dem Gemeinwesen in gesteigerter Weise an deren konstruktiver Bearbeitung gelegen ist. Solche Bearbeitungsprozesse, die für die institutionelle Integrität und Legitimität zentral sind, können durchaus polizeiintern erfolgen. Das Vertrauen, dass dies stets in ausreichendem Maße geschieht, ist allerdings in Teilen der Gesellschaft nicht ohne Grund limitiert. An einer (in-)formellen Außenkontrolle besteht deshalb gleichermaßen Bedarf. In den Kontrollmechanismen beiderlei Art – also in den organisationseigenen wie den externen – verkörpert Whistleblowing prinzipiell ein funktionales Element: Denn wenn organisationale Insiderpersonen ihr Missstandswissen an spezielle interne oder eben (etwa bei Erfolglosigkeit) an externe Stellen weitergeben, setzt dies die

anderenfalls womöglich ausbleibenden Prüf- und Korrekturprozesse in Gang (Kap. 1). Polizeiliches Whistleblowing ist prinzipiell ein Funktionselement von polizeilicher *accountability* (Kap. 2).

Die Bedeutung von Whistleblowing in der Polizei und das daran bestehende Interesse sind also groß. Zugleich liegen allerdings auch die Hürden besonders weit oben. Wie jede Organisation entwickelt die Polizei eine informatorische Schließung, die Misstandswissen kontrollieren, entproblematizieren und diskret halten soll. Hinzu kommt eine spezifisch polizeikulturelle Kollegialität, die verbindliche Solidaritätserwartungen erzeugt (dazu Kap. 5). Stärker noch als in vielen anderen organisationalen Kontexten bringt dies die Insiderpersonen in eine Spannungslage aus widersprüchlichen Enthüllungs- und Stillschweigenormen. Auch bei Sachverhalten, die ›ganz offensichtlich von anderer Seite geklärt werden müssten‹, ist der empfundene Druck, ›dicht zu halten‹, in der Polizei hoch. Dementsprechend bleibt hier, soweit sich dies anhand der wenigen vorliegenden Daten einschätzen lässt, die Häufigkeit von internem wie externem Whistleblowing offenbar hinter dem Aufkommen in vielen anderen Organisationen, insbesondere solchen im privaten Sektor, zurück (dazu Kap. 3 und 4).

Obwohl sich also die in Kap. 1 und Kap. 2 geäußerte Skepsis an der *faktischen* Bedeutung von

Whistleblowing bestätigt hat, ist an dessen größerer *wünschenswerter* Bedeutung festzuhalten, auf die in Teil I ebenfalls hingewiesen wurde, weiterhin festzuhalten.¹ Angesichts des potenziellen Aufklärungsnutzens ist nämlich nicht ersichtlich, was dagegenspräche. Ein Missbrauch der Meldestellen bleibt nach den bisherigen Erfahrungen vernachlässigungswert (dazu ebenfalls 2.1 in Kap. 3). Auch für den Verlust innerorganisationalen Vertrauens (›Denunziationskultur‹)² liegen aus den (insofern besser erforschten) außerpolizeilichen Kontexten keine empirischen Hinweise vor.³ Zwar erzeugen eine interne Überregulierung und Überkontrolle die Gefahr, dass die für den Organisationsalltag oft funktionsnotwendige Flexibilität bei der Regelhandhabung leidet und eine ›unbrauchbare Legalität‹ an die Stelle einer ›brauchbaren Illegalität‹ tritt.⁴ Doch sind von einem Mehr an Whistleblowing solche Wirkungen kaum zu erwarten, weil es sich hierbei immer um ein Ausnahmephänomen handeln wird und darauf vertraut werden kann, dass Polizeibedienstete über ein Gespür für meldewürdige Sachverhalte verfügen (also auf ›harmlose‹ Verstöße anders als auf ›wirklich schädliche‹ Regelwidrigkeiten reagieren). Teilt man die Ansicht, dass eine Zunahme polizeilichen Whistleblowings deshalb wünschenswert ist, sind die Bedingungen, durch die das Auftreten von Whistleblowing steigt oder sinkt, aufschlussreich.

Diese Faktoren werden international recht häufig erforscht. Von den meisten Arbeiten (und im polizeilichen Kontext von nahezu allen) werden dabei zwar nur Befunde erzielt, die sich genau genommen auf Whistleblowing-Absichten beziehen und bei denen nur bedingt gesichert ist, dass dem das Realverhalten ›im Falle des Falles‹ auch entsprechen würde. Aber immerhin hat die spezifisch polizeibezogene Forschung die unter diesem Vorbehalt stehenden Beobachtungen der allgemeinen Whistleblowing-Studien (dazu Kap. 3) weitgehend repliziert (dazu Kap. 6): Neben der Art des Missstands und einigen personalen Faktoren (individuelle Haltungen, beruflicher Status) wirken sich hiernach insbesondere die antizipierten Konsequenzen einer Meldung aus. Werden in deren Folge eigene Nachteile erwartet (und/oder glaubt man nicht an die Beseitigung des Missstandes), sinkt die Meldebereitschaft deutlich ab. Für Interventionen zur Förderung polizeilichen Whistleblowings bieten diese Befunde einen Ansatzpunkt.

Durch das in Kap. 1 erwähnte HinSchG ist eine solche Anknüpfung insofern erfolgt, als nunmehr auch für die Polizei diverse Meldestellen und rechtlich abgesicherte Meldemöglichkeiten zu schaffen sind, zumal die Bearbeitung der Meldungen einigen Vorgaben entsprechen muss. Gesetzlich geregelt sind indes nur die dahingehenden

Mindestvoraussetzungen, so dass für die konkrete Ausgestaltung ein erheblicher Spielraum besteht. Das kann genutzt werden. Da die in Kap. 3 und 6 rekapitulierte Forschung wiederholt darauf hinweist, dass auch organisationale Bedingungen für die Meldebereitschaft von (polizeilichen) Insiderpersonen einflussreich sind, liegt es zudem nahe, auch diese Erkenntnisse bei der Umsetzung des HinSchG im polizeilichen Kontext aufzugreifen.

Der Zielstellung dieses Buches (4.3 in Kap. 1) entsprechend werden dafür im Anschluss einige Vorschläge gemacht. Diese beziehen sich zunächst einmal und vorwiegend darauf, was in der Polizeiorganisation getan werden kann. Denn Insiderpersonen haben meist eine geringe Neigung, ihr Wissen nach außen zu geben. Dies geschieht (wenn überhaupt) in der Regel nur, wenn eine interne Lösungssuche als inadäquat erfahren wird (dazu 3.2 in Kap. 3) – wobei selbst in solchen Fällen nur ein kleiner Teil der (erfolglosen) Insider den Schritt zu einer externen Mitteilung macht.⁵ De facto kommt es für die Ausschöpfung der Whistleblowing-Potenziale deshalb in erster Linie auf die *Optimierung der internen Meldebedingungen* an. Mit der bloßen Schaffung eines Mitteilungskanals ist es (gerade, wenn dieser bei der Polizeiführung eingerichtet wird) nach den vorliegenden Erfahrungen anderer Polizeien aber nicht getan.⁶ Es bedarf mehr.

2. Merkmale einer meldefördernden Ausgestaltung polizeiinterner Whistleblowing-Systeme

2.1 Vertrauenswürdigkeit des Systems

Die (bundes- und landes-)polizeilichen Organisationseinheiten, die eine Meldestelle betreiben (die also gem. § 16 HinSchG interne Meldekanäle einrichten), wurden gem. § 12 Abs. 1 S. 2 HinSchG durch die Innenministerien des Bundes und der Länder bestimmt. Diese Stellen sind zur Vertraulichkeit verpflichtet, wenn sich Polizeibedienstete an sie wenden (§ 8 HinSchG). Außerdem darf die Meldung kein Anlass für dienstliche Sanktionen sein. Käme es doch zu solchen Nachteilen, stünde der Meldeperson ein Schadensersatzanspruch zu (§§ 36 Abs. 1, 37 Abs. 1 HinSchG).⁷ All dies stellt aber zunächst einmal nur eine gesetzliche Festlegung dar. Eine rege Nutzung der polizeieigenen Meldeoptionen setzt darüber hinaus eine Übereinstimmung von Kundgabe und Praxis voraus (*real trust*), also die erlebbare Vertraulichkeit und den glaubwürdigen Ausschluss auch jedes versteckten oder mittelbaren Nachteils.⁸ Deshalb erzeugen die Maßgaben in § 9 Abs. 2 HinSchG potenziell ein Problem. Hiernach muss die Meldeperson damit rechnen, dass man ihre Identität für die justizielle oder disziplinarrechtliche Aufarbeitung des frag-

lichen Missstands preisgibt, weil sie beispielsweise Zeugnis ablegen und gegebenenfalls auch vor Gericht auftreten soll. Es liegt dann auf der Hand, dass dies irgendwann auch dienststellenbekannt werden und (zwar keine formellen Sanktionen, aber) nichtjustiziable Reaktionen des Umfeldes auslösen kann (siehe auch unten 4.). Dies begründet eine strukturelle Schwachstelle der Meldesysteme, die auf der Implementierungsebene jedoch kaum änderbar ist.

Die einzige Gestaltungsoption, die hier unter Umständen abhelfen kann, besteht in der – nicht-obligatorischen (§ 16 Abs. 1 S. 3 und 4 HinSchG) – Bereitstellung einer *anonymen* Meldeoption. Von den bestehenden polizeieigenen Meldestellen wird dies häufig, aber offenbar nicht durchgängig eingeräumt.⁹ Allerdings stellt sich die Funktionalität anonymer Meldewege auch eher als zweischneidig dar. So verspricht man sich hiervon zwar vielfach einen Whistleblowing-stimulierenden Effekt, doch zugleich stoßen anonyme Meldungen bei den adressierten Stellen auf eine tendenziell größere Zurückhaltung als offene Mitteilungen.¹⁰ Die erhoffte Steigerung des Hinweisaufkommens wird zudem nur durch einen Teil der dazu durchgeführten Erhebungen gestützt (zumal hier auch Interaktionen mit anderen Bedingungen zu berücksichtigen sind).¹¹ Insiderpersonen ist die Möglichkeit,

sich an einen Mensch ihres Vertrauens wenden zu können, nach Befragungen ohnehin wichtiger als die anonyme Option.¹² Im polizeilichen Bereich, in dem sich dies prinzipiell zwar ähnlich zu verhalten scheint,¹³ sind in einigen Konstellationen jedoch Besonderheiten zu beachten.¹⁴ Im Unterschied zu sonstigen organisationalen Kontexten erzeugt die Mitteilung hier nämlich nicht selten eine *Selbstbelastungsgefahr*. Denn dort, wo Polizeibedienstete ein strafrechtlich relevantes Fehlverhalten in ihrem beruflichen Umfeld nicht umgehend angezeigt oder innerdienstlich mitgeteilt hatten, ist von ihnen schon durch dieses Zögern eine Strafvereitelung im Amt verwirklicht worden¹⁵ – was mit ihrer Meldung in der Regel auch preisgegeben wird. Angesichts der ihnen damit drohenden Strafverfolgung (dazu auch unten 2.3) kann die Bereitschaft zum Whistleblowing hier deshalb vielfach von einem Anonymitätsversprechen abhängig sein (wenngleich fraglich sein mag, inwieweit sich dieses bei der Missstandsbearbeitung einhalten lässt).¹⁶

Im Übrigen ergeben sich in diesem Zusammenhang auch hinsichtlich der eingerichteten Meldestellen noch weitere Fragen. Unabhängig davon, dass für die hier eingesetzten Personen eine unabhängige Tätigkeit möglich sein muss, dürfte die wahrgenommene Vertrauenswürdigkeit der

Stellen nämlich mit der Deutlichkeit steigen, mit der sie von den Befehlsketten, Führungsstrukturen und Dienststellenhierarchien *organisatorisch verselbstständigt* sind.¹⁷ Das ist aber kaum ausreichend erfolgt. In der Regel wurden die internen Meldestellen für die Polizei als eine Abteilung entweder im jeweiligen Innenministerium (in zehn Bundesländern) oder in den Polizeipräsidiien (in zwei Bundesländern und Bundespolizei) bzw. Polizeiinspektionen (ein Bundesland) etabliert.¹⁸ Vereinzelt ist zwar in Form eines Vertrauensanwaltes eine deutliche organisatorische Trennung erfolgt. Da aber eine solche Meldestelle kaum zu einer eigenen Missstandsuntersuchung (dazu unten 2.3) in der Lage sein wird, muss sie die Meldung für eine Bearbeitung doch wieder der Polizeiorganisation übertragen. Die beste Lösung dürfte demgegenüber ein ermittlungsbefugter Beauftragter sein, der innerhalb der Polizeiführung über einen autonomen Status verfügt.¹⁹ Insofern besteht hier also ein Ansatzpunkt für eine optimierbare Gestaltung.

2.2 Niedrigschwelligkeit des Systems

Dass eine lebensweltnahe, praktikable und aufwandsarme Erreichbarkeit der Meldestelle für deren Nutzung günstig ist, liegt auf der Hand.²⁰ Dabei ist aus den eher heterogenen Befunden zur Nutzung der verschiedenen üblichen Meldekanäle

und der dahingehenden Präferenzen²¹ am ehesten zu schließen, dass am besten so *viele Meldewege* wie möglich angeboten werden sollten. Das Versprechen, Whistleblowing (im-)materiell zu belohnen, scheint indes ohne klaren Stimulierungswirkungen zu sein²² und von den Bediensteten teilweise auch als moralisch heikel beurteilt zu werden,²³ so dass sich solche Maßnahmen schwerlich aufdrängen. Wichtiger ist, dass die Meldestellen, ihre Prozeduren und ihre Praxis den Bediensteten bekannt sind,²⁴ wobei ein *positives Labeling* bei ihrer Vor- und Selbstdarstellung (etwa als ›Helpline‹) Vorteile verspricht.²⁵

Gemessen daran sind im Gesetz nur sparsame Vorgaben enthalten. So verlangt § 16 Abs. 3 HinSchG lediglich, dass überhaupt ein Meldekanal eingerichtet wird, so dass eine Mitteilung schriftlich oder auf telefonischem oder einem anderen Sprachübermittlungsweg gemacht werden kann.²⁶ Die polizeieigenen Meldestellen offerieren indes meist einen ausreichend variablen Zugang – in der Regel per Post, Telefon und E-Mail, vereinzelt auch über eine Interneteingabemaske.²⁷ Zweifelhaft bleibt allerdings, dass die Polizeiführung den Bediensteten von sich aus »klare und leicht zugängliche Informationen über die Nutzung des internen Meldeverfahrens« bereitgestellt hat (§ 7 Abs. 3 S. 2 HinSchG). Was in dieser Hinsicht

durch nur-interne Kommunikationen geschieht (Intranet, Aushänge, Rundschreiben usw.), ist von außen zwar nicht einschätzbar. Es fällt aber auf, dass durch eine herkömmliche Internetrecherche (von wenigen Ausnahmen abgesehen²⁸) weder eine Internetpräsenz der polizeilichen Meldestellen noch eine webgestützte Instruktion auffindbar ist. Das weckt Zweifel daran, dass der oft nur geringen *Vertrautheit* mit internen Whistleblowing- Möglichkeiten, die einige Erhebungen sowohl unter Polizeibediensteten²⁹ wie auch bei Beschäftigten in anderen Kontexten festgestellt haben,³⁰ durch die Polizeiführungen ausreichend entgegengewirkt wird. Im Übrigen wäre für das interne Hinweisaufkommen nach den vorliegenden Daten wohl auch die Schulung in der Meldestellennutzung förderlich.³¹

2.3 Responsivität

Interne Whistleblowing-Systeme gehen nicht nur ins Leere, wenn Ihre Existenz infolge einer diskreten organisationalen Behandlung kaum jemandem bekannt ist. Dasselbe droht vielmehr auch dort, wo von der Führungsebene der Eindruck vermittelt wird, dass man ihre Etablierung als eine formale Pflichtübung und/oder eine Schaufensterpraxis begreift.³² Es ist daher erforderlich, dass die Arbeit der polizeieigenen Meldestellen als effektiv erlebt wer-

den und sich unter den Bediensteten als sinnvoll herumsprechen kann. Soweit dazu zunächst einmal gehört, dass die Meldepersonen mit (Zwischen-)Informationen über den Fortgang des Verfahrens und dessen Ergebnis rechnen können,³³ wurde dies in der Vergangenheit nicht immer eingelöst. Das ergibt sich aus der Untersuchung von Polizeibeschwerdestellen (dazu 2.2 in Kap. 4), aber auch als eine generelle Beobachtung aus der allgemeinen Whistleblowing-Forschung.³⁴ Dass die Meldestelle gem. § 17 Abs. 1 Nr. 1, 3 und Abs. 2 HinSchG den Eingang einer Mitteilung zu bestätigen, Kontakt mit der Meldeperson zu halten und ihr nach drei Monaten eine Rückinformation zu geben hat, dürfte zumindest in dieser Hinsicht für eine Verbesserung sorgen.

Hierdurch wird allerdings nicht gewährleistet, dass die *Meldungsbearbeitung* zu *Ergebnissen* führt, die ausreichend sind bzw. bei denen dies anzunehmen ist, weil sie jedenfalls von der Meldeperson als ausreichend bewertet werden.³⁵ Diese nehmen häufig gar keine reaktiven Maßnahmen wahr;³⁶ und nach anderen Studien sind sie mit der Behandlung ihrer Meldungen unzufrieden.³⁷ Insofern ist es von Vorteil, wenn die Meldestelle und die Polizeiführung ihr Vorgehen (also die getroffenen Maßnahmen) nicht einfach nur mitteilt, sondern anhand der entscheidungstragenden Gründe

und der Untersuchungsergebnisse³⁸ erklärt. Das gilt nicht nur für Entscheidungen, das Verfahren einzustellen oder zu verweisen, sondern auch dort, wo es zu disziplinarischen Ermittlungen und Sanktionen gegen die missstandsverantwortliche Person kommt. Die Organisation wird nämlich von ihren Mitgliedern in ihrer Reaktion beobachtet und auch auf die (Un-)Fairness ihres Vorgehens hin beurteilt, so dass sie insbesondere bei funktional nützlichen oder doch ›verständlichen‹ Regelverstößen mit den Gerechtigkeitsvorstellungen des Personals konfrontiert ist.³⁹ Die Bereitschaft der Polizeibediensteten, künftig intern Meldung zu erstatten, hängt deshalb auch davon ab, dass die drohende Sanktion als angemessen wahrgenommen wird (dazu 3.2 in Kap. 5). Das kann bei strafrechtlich relevanten Missständen problematisch sein. Da die Meldestelle zwar nicht selbst zur Strafanzeige,⁴⁰ wohl aber dienstrechtlich in der Regel zur Information der Polizeiführung verpflichtet ist, muss diese dann die Strafverfolgung auslösen, was von den Insidern als überhart empfunden werden und sie von der Meldung abhalten kann.

2.4 Bilanz

Eine Polizeiorganisation, der es um die Ausschöpfung der Vorteile internen Whistleblowings zu tun ist, hat zwar nur limitierte, aber insgesamt auch

nicht zu vernachlässigende Möglichkeiten, darauf hinzuwirken – nämlich konkret: durch eine größere organisatorische Unabhängigkeit der Meldestellen, die durchgehende Bereitstellung anonymer Meldemöglichkeiten sowie eine breitenwirksame Information und Unterweisung zum Meldesystem, dessen berechtigte Inanspruchnahme dabei als erwünscht kommuniziert wird. Allerdings bestehen hierbei Grenzen, die bei der polizeilichen Implementierung des HinSchG kaum aufzuheben sind:

- So bleibt das Ermutigungspotenzial solcher Maßnahmen von vornherein beschränkt, lassen sie doch die faktisch bestehende normative Ambivalenz (3.2 in Kap. 1) weitgehend unberührt. Beseitigt wird im Wesentlichen nur die Drohung dienst- und strafrechtlicher Sanktionen – kaum aber der innere Zwiespalt, in den die potenzielle Hinweisgeberperson durch ihr Verpflichtungsgefühl gegenüber der Polizeiorganisation und der Kollegenschaft gerät. Auch die Verluste in der informellen, zwischenmenschlichen Anerkennung werden als Preis einer Meldung weiterhin fällig. Weder die Angst vor diesen sozialen Folgen noch die Bindekraft der Loyalitätserwartung löst sich durch die Einrichtung und Förderung von Meldestellen auf.

- Ferner sind der Anwendungsbereich des Gesetzes und dessen Schutzgewährleistungen auch in nicht unwesentlicher rechtlicher Hinsicht beschränkt. Denn die Weitergabe von Wissen über außerrechtliche Missstände wird – mit Ausnahme von »Äußerungen [...], die einen Verstoß gegen die Pflicht zur Verfassungstreue darstellen« (§ 2 Abs. 1 Nr. 10 HinSchG)⁴¹ – von vornherein nicht erfasst. Ebenso verhält es sich bei Informationen, die als Verschluss-sachen eingestuft wurden (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 HinSchG).⁴² Abgesehen vom ohnehin inflationären Gebrauch dieser Geheimhaltungsform⁴³ lässt sich daher bei bestimmten Materien eine Whistleblowing-feste Informationssicherung durch organisationale Maßnahmen strategisch erzeugen.

3. Aussichten

Aus der Warte des organisationalen Umfeldes der Polizei liegt das größte Problem aber wohl darin, dass eine adäquate Missstandsbehandlung grundsätzlich eher bei externem als bei internem Whistleblowing gewährleistet ist (dazu 3.3 in Kap. 3). Ein angemessener Umgang mit den gemeldeten Informationen, wie er soeben angemahnt wurde, kann –

weil die Organisation nicht das gleiche Interesse an der Informationshandhabung wie die ›Außenwelt‹ haben muss – keineswegs als selbstverständlich gelten. Möglich bleibt auch, dass sich der interne Meldekanal als Mittel der organisationalen Informationskontrolle erweist, der eine weitergehende Publizität des fraglichen Missstandes blockiert, in der Sache aber nur eine organisationsdienliche, aber nach externen Maßstäben dysfunktionale Verarbeitung auslöst (2.3 in Kap. 1 und 3.2 in Kap. 2).⁴⁴ Die nunmehrige Existenz einer gesicherten *externen Meldeoption* ist im Hinblick hierauf ein zentrales Korrektiv. Inwieweit sie der geschilderten Gefahr jedoch tatsächlich begegnet, wird man indes abwarten müssen.⁴⁵

Im Grunde käme es aus Sicht der allgemeinen Whistleblowing-Forschung auf einen Bedingungs-komplex an, der die ›Reserverolle‹ der externen Meldestellen eingrenzen und die internen polizeilichen Meldesysteme effektivieren würde – sowohl was die Nutzungszahl als auch was die Konsequenzen der Hinweise betrifft. Entscheidend ist hiernach (das heißt nach doch recht zahlreichen Studien) der *organisationskulturelle Rahmen*. Beschäftigte, die einen positiven (authentischen, fairen) Führungsstil und eine kritikoffene Atmosphäre wahrnehmen und die zudem Vertrauen in ihr Management und in gerechte Organisationsabläu-

fe haben, sind zur Problemthematisierung hiernach eher bereit⁴⁶ – wobei unter solchen Bedingungen auch mit einer legitimitätsfördernden Problembearbeitung gerechnet werden kann (und es im Übrigen auf Whistleblowing auch weniger ankommen wird, weil die Häufigkeit von Missständen sinken⁴⁷ und deren offene Erörterung zunehmen mag).

Organisationskulturen entziehen sich allerdings einer gezielten Gestaltung und gesteuerten Veränderung, so dass sich ihre Modifizierung weder von außen noch durch die Führung (selbst, wo diese dies überhaupt will) einfach verordnen lässt. Was die Kultur einer Organisation ausmacht – also vor allem gemeinsame, unausgesprochene Vorstellungs- und Orientierungsmuster, die das Agieren der Mitglieder nach innen und außen koordinieren – entwickelt sich oft pfadgebunden unter Alltagsbedingungen und oft widersprüchlichen Handlungsanforderungen.⁴⁸ Auch in der *Cop Culture* und deren Spannungsverhältnis zu den gesellschaftlichen Legalitäts- und Legitimitätsforderungen drückt sich eine spezifische Bewältigung dieser handlungsfeldtypischen Anforderungen aus, so dass sie letztlich allein durch deren Umgestaltung veränderbar ist. Mehr als durch Anstöße – sei es die vorbildhafte Durchbrechung von Routinen durch neue Orientierungsangebote⁴⁹ oder die Explikation und Problematisierung polizeikultureller Aspekte etwa

in Aus- und Fortbildung⁵⁰ – kann auf einen stets eigendynamisch verlaufenden Kulturwandel aus organisationssoziologischer Warte kaum hingewirkt werden. Die bloße polizeiinterne Kodifizierung einer institutionellen Ethik wirkt sich jedenfalls, wie Erfahrungen zeigen, nur wenig aus.⁵¹

Angesichts dessen sind die oben angerissenen Schritte bei der Implementierung polizeieigener Whistleblowing-Systeme in ihrer Relevanz also ganz gewiss nicht zu überschätzen. Sie sind aber auch umso mehr angezeigt, um wenigstens das darin liegende Aktivierungspotenzial auszuschöpfen. Dafür sei hier nachdrücklich geworben. Realistischerweise wird dadurch nur ein begrenzter Zugewinn an Meldungen zu erzielen sein, bei denen es sich dann partiell auch nur um eine Verlagerung von anderen, traditionellen Formen der Missstandsthematisierung handeln kann (dazu 2.1 in Kap. 3). Für eine (stärkere) demokratische Bindung der Polizei wird Whistleblowing also lediglich ein Baustein von limitierter Tragweite sein. Aber: Angesichts der Bedeutung von Polizeimissständen sind schon geringfügige Meldungs- und Aufdeckungseffekte ein Gewinn, zumal immer auch die (sonst womöglich unterbleibende) Aufdeckung einzelner besonders gewichtiger Missstände möglich bleibt. Hierauf von vornherein zu verzichten, ist schwerlich die bessere Idee.

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

- auf einer autonomen, sondern einer heteronomen Responsibilisierung des Insiders beruht, näher Kölbl, Responsibilisierung, S. 187ff.
- 10 In Deutschland waren solche Einrichtungen oft schon vor Schaffung zentraler Meldestellen (jetzt etwa hier: https://www.bundesjustizamt.de/DE/Meldestelledes-Bundes/Kontakt/Kontakt_node.html [letzter Zugriff: 14.03.2024] in dezentraler Weise vorhanden. Dies betraf spezielle Meldeportale mancher Landespolizeien, aber auch viele Behörden (dazu die Zusammenstellung bei BT-Drucksache 19/13426, S. 22ff.).
 - 11 Solche Meldestrukturen waren auch in Deutschland schon vor der Einführung einer allgemeinen Implementierungspflicht (jetzt: § 12 HinSchG) weit verbreitet – zumindest in größeren unternehmerischen Organisationen. Zu den verfügbaren Daten vgl. Kölbl/Herold, Grundfragen, S. 973.
 - 12 Die regulatorische Betrachtung (näher dazu Kölbl, Sichtweisen, S. 301f.) ist nur eine von mehreren Perspektiven auf Whistleblowing (zu alternativen Betrachtungsweisen in und bei Endnote 14 und 22).
 - 13 Zu diesen Strukturmerkmalen von Demokratien vgl. etwa Jestaedt, Geheimnis, S. 220ff.; Ritzi, Geheimnis, S. 180ff.
 - 14 Zu dieser Denkart zusammenfassend Kölbl, Sichtweisen, S. 300f.; vertiefend etwa Delmas, Ethics, S. 94ff.; Santoro/Kumar, *Speaking*, S. 83ff., 123ff.; Dörr/Kruska, Verschlussache, S. 23ff.; siehe bspw. auch Olesen, Dilemma, S. 245ff.; Kölbl/Herold, Geheimwissen, S. 379ff.; Brockhaus, *Transparenz*, S. 279ff.
 - 15 Dass die bürgerseitige Normkonformität und Kooperation mit der Polizei steigt, wenn diese Institution in ihrer Praxis als legitim akzeptiert wird, was wiederum davon abhängig ist, dass man ihre Vorgehensweise als fair und angemessen erlebt, wurde empirisch vielfach gezeigt (dazu Eisenberg/Kölbl, *Kriminologie*, § 12 Rn. 13 und § 24 Rn. 28 m.w.N.).

- 16 *Police integrity* wird in der internationalen Literatur als »inclination among police to resist temptations to abuse their authority« definiert (Klockars/Kutnjak Ivković/Sanja/Harver, Measurement, S. 9). Der jeweils gegebene Integritätsgrad hängt hiernach vom Vorhandensein von vorbeugenden organisatorischen Regelungen, von Techniken zur Aufdeckung und Untersuchung etwaigen Fehlverhaltens sowie vom Einfluss des sozialen und politischen Umfelds ab. Zu den zentralen Dimensionen zählt ferner das Ausmaß von innerer (Nicht-) Thematisierung bei internen Problemen. Deshalb fungiert das Konzept der *police integrity* als konzeptioneller Hintergrund von vielen in Kap. 6 zusammengefassten Arbeiten. Für eine detaillierte Beschreibung der Theorie und Methodik siehe Klockars/Kutnjak Ivković/Haberfeld, Police Integrity.
- 17 Zur Relativierung interner Probleme, ihrer Nicht-Kommunikation und zur Abwehr externer Thematisierungsversuche durch Polizeiführungen vgl. ferner die Fallstudie bei Weber/Jacobsen, Umgang, sowie die eingehende Fallanalyse in den Beiträgen bei Barthel/Puglisi, *Macht*. Dies scheint gar einem Muster in der polizeilichen Fehlerkultur zu entsprechen (dazu etwa Seidensticker, Fehlerkultur, S. 80ff.). Dazu, dass auch die Polizeigewerkschaften eine ähnliche Haltung entwickeln, vgl. Haider, Haltung, S. 341ff.
- 18 Dies betrifft diskriminierendes Agieren und die Anwendung illegitimer Gewalt. Aus der dahingehenden Forschung vgl. etwa Abdul-Rahman et al., *Gewalt*, S. 67ff.
- 19 Heitmeyer, Institution, S. 563f.
- 20 Zu dieser Bergmann, Transparenzpraktiken, S. 145ff.
- 21 Zur Kontrolle der Polizei siehe die Beiträge in Frevell, *Analysen*.
- 22 Der demokratische Rechtsstaat braucht also das Instrument des Whistleblowings. Die Möglichkeit zur Meldung muss für Mitglieder der Polizei aber auch

- deshalb sichergestellt werden, weil sie als Bürger einen individualrechtlichen Anspruch auf das Äußern-Können haben. Näher zu dieser Perspektive Kölbel, Sichtweisen, S. 297ff.
- 23 Vgl. etwa Savage, Whistleblowing, S. 9ff. für Großbritannien. Zur Situation in Deutschland siehe 5.2. und Kap. 7. Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang auch, dass Polizeibedienstete von zivilgesellschaftlichen Organisationen ausdrücklich zu internem, aber auch externem Whistleblowing ermuntert werden und man ihnen dabei Unterstützung anbietet (siehe dazu die entsprechende Initiative unter <https://www.machmeldung.org/> [letzter Zugriff: 14.03.2024]).
- 24 Vgl. Endnote 17. Vgl. in diesem Zusammenhang ferner Schreyögg/Geiger, *Organisation*, S. 361ff. mit einem Überblick über Änderungsbarrieren, die eine Umstellung in organisationalen Prozessen/Strukturen (etwa auch infolge einer ›Problembearbeitung‹) erschweren.
- 25 Dazu allgemein Luhmann, *Funktionen*, S. 304ff.; Kühl, *Illegalität*, S. 23ff.
- 26 Zu diesem – von allen Hierarchieebenen stillschweigend arrangierten – Zusammenwirken einer von den Vorgaben entkoppelten Handlungspraxis und einer ihnen entsprechenden Dokumentationspraxis in der Polizei näher Mensching, *Hierarchien*, S. 251ff.; zur *Cop Culture* auch Zum-Bruch, *Devianz*, S. 145ff. sowie Kap. 4.
- 27 Zu den diesbezüglichen Unterscheidungen in der polizeilichen Alltagspraxis Weißmann, *Misstrauen*, S. 364ff.; allgemein zur Problematik der im Text behandelten Grenze Ortmann, *Regel*, S. 252ff.; Kühl, *Illegalität*, S. 65ff.
- 28 ›Normalized wrongdoing‹ in Organisationen dürfte wegen seiner Akzeptanz unter den Mitgliedern also selten zu einem Meldeanlass werden. Zudem verweist Olesen, *Breaking out*, S. 1ff. darauf, dass sich hier sel-

- tener interne Ansprechpartner finden, was Whistleblowing erschwere.
- 29 Dazu allgemein Luhmann, *Funktionen*, S. 314ff.
 - 30 Schreyögg/Geiger, *Organisation*, S. 196.
 - 31 Für Deutschland vgl. Vögele/Baudermann, *Zivilcourage*, S. 526ff.; für eine Zusammenstellung internationaler Berichterstattungsanalysen siehe Wienhausen-Knezevic/Herold, *Phänomen*, S. 242ff.
 - 32 Vgl. dazu die ausführliche Auswertung von Bundestagsdiskursen bei Balbierz, *Phänomen*, S. 273ff.; Kölbl/Wienhausen-Knezevic, *Parlament*, S. 85ff.; Wienhausen-Knezevic/Wiesnet/Schulz, *Hinweisgeberfälle*, S. 119ff. Die dort, also von politischer Seite artikulierten Perspektiven auf Whistleblowing finden sich in ihrer Widersprüchlichkeit übrigens auch in den Sichtweisen des Managements (dazu für Deutschland die Interviews bei Friedrich/Quick, *Perspectives*).
 - 33 Qin, *Hero*, S. 166ff.
 - 34 Vgl. international Berndtssen/Johansson/Karlsson, *Value conflicts*, S. 246ff.; Olesen, *Ambivalence*, S. 67ff.; zusammenfassend zu weiteren Erhebungen Wienhausen-Knezevic/Herold, *Phänomen*, S. 236ff.
 - 35 Das ist in der empirischen Forschung sehr gründlich dokumentiert (dazu Kap. 3).
 - 36 Vgl. stellvertretend etwa Warren, *Deviance*, S. 624ff.; Vadera/Pratt/Mishra, *Deviance*, S. 1222ff.; ferner zum Beispiel Lewis, *Legal Climate*, S. 73: »beneficially deviant«.
 - 37 So beispielsweise durch Carson/Verdu/Wokutch, *Profit*, S. 361ff.; Ceva/Bocchiola, *Theories*, S. 1ff.; für einen konzisen Überblick über die Debatte vgl. Brockhaus, *Transparenz*, S. 29ff.
 - 38 Zumindest in den USA (eingehend zur Entwicklung des dortigen Whistleblowing-Rechts Gerdemann, *Whistleblowing*, S. 27ff.) fällt aber gerade vor dem Hintergrund von Meldestrukturen, die im privaten Sektor stark ausgebaut sind, eine erhebliche Empfindlichkeit

- gegenüber dem Government-Whistleblowing auf (vgl. Kölbl, Sichtweisen, S. 305f.; siehe aber auch Gerdemann, *Whistleblowing*, 92ff.).
- 39 Zu den verschiedenen Entwicklungen, die dazu geführt haben, vgl. Gerdemann, Whistleblowing-Recht, S. 56ff.
- 40 Die Whistleblowing-Richtlinie bezieht sich indes auf die Meldung von Verstößen gegen EU-Recht. Für eine Ausdehnung der Whistleblowing-Regelungen auf die Meldung von Verstößen gegen nationales Recht hätte es an der europäischen Rechtssetzungskompetenz gefehlt (die bei den Gesetzgebern der Mitgliedsstaaten liegt). In Deutschland ist die besagte Erweiterung indes bei der Umsetzung der Richtlinie in das nationale Gesetz (das sogleich behandelte HinSchG) vorgenommen worden.
- 41 Ohne den europarechtlichen Zwang gäbe es ein solches Gesetz in Deutschland bis heute wahrscheinlich nicht. In der Vergangenheit hatte es zwar mehrere Gesetzgebungsinitiativen zur Schaffung einer ähnlichen Regelung gegeben, doch scheiterten diese am politischen Dissens (dazu eingehend die in Endnote 32 genannten Arbeiten). Selbst die Umsetzung der Whistleblowing-Richtlinie war kontrovers und erfolgte verzögert (dazu die Übersicht bei Siemes, Präferenzen, S. 25f.).
- 42 Zitiert nach den Erwägungsgründen 5 und 2 der Richtlinie (EU) 2019/1937. In der Richtlinienbegründung wird dieser Grundgedanke dann noch mehrfach wiederholt und ausbuchstabiert.
- 43 Bundestagsdrucksache 20/3442, S. 1f.
- 44 Diese Aufgabe übernimmt das Bundesamt für Justiz (siehe Endnote 10). Die Bundesländer sind an der Schaffung landeseigener externer Meldestellen aber nicht gehindert (§ 20 HinSchG).
- 45 Die in vielen Bundesländern und demnächst auch auf Bundesebene bestehenden Polizeibeschwerdestellen und Polizeibeauftragten entsprechen den Anforderungen des HinSchG nicht. Sie wurden bei ihrer Einfüh-

rung auch nicht spezifisch für internes Whistleblowing vorgesehen und in der Vergangenheit von den Mitgliedern der Polizei nur selten hierfür genutzt (vgl. neben Kap. 4 bereits Töpfer/John/Aden, *Polizeibeauftragte*, S. 25; Kölbel, *Polizei*, S. 332). Künftig scheinen die internen Meldestellen der Polizei bei speziellen Abteilungen in den jeweiligen Innenministerien eingerichtet zu werden (näher Kap. 7).

- 46 Als Indikator hierfür kann das von Wehe/Siller herausgegebene *Handbuch Polizeimanagement* gelten, das auf ca. 1800 Seiten noch im Jahr 2023 erstaunlicherweise keinerlei Ausführungen zu (internem) Whistleblowing enthält.
- 47 Vgl. dazu den von BGH 5 StR 283/23 v. 15.02.2024 entschiedenen Fall.
- 48 Es handelt sich hierbei um Fallgestaltungen, in denen die Person von der Erfolglosigkeit einer bereits erstatteten externen Meldung oder von der Alternativlosigkeit einer sofortigen Offenlegung ausgehen kann.
- 49 Erfolgt gleichwohl eine Sanktion, kann die Person einen (beweisführungs erleichterten) Schadensersatzanspruch geltend machen.
- 50 Näher zu den beamtenrechtlichen Vorgaben und der Judikatur, auf denen diese Stufenfolge beruhte, etwa Bäcker, *Amt*, S. 499ff.; Niermann, *Whistleblower*.
- 51 Dazu Kölbel, *Polizei*, S. 335ff.
- 52 Hiernach war für den Sanktionsschutz eines Whistleblowers »in jedem Fall zu untersuchen, ob sein Motiv der Wunsch nach persönlichen, insbesondere finanziellen Vorteilen war, ob er persönlichen Groll gegen seinen Arbeitgeber hatte, oder ob es andere verdeckte Gründe für seine Handlung gab« (EGMR 21884/18 v. 14.02.2023 – Halet/Luxemburg, Rn. 128).
- 53 Der Bundestag hat eine entsprechende Bereitschaft zumindest grundsätzlich erklärt (dazu etwa Siemes, *Präferenzen*, S. 30). Auch ist durch eine zivilgesellschaftliche Organisation eine Beschwerde bei der

- EU- Kommission eingelegt und eine ungenügende Umsetzung mancher Vorgaben aus der Whistleblowing-Richtlinie gerügt worden.
- 54 Die Auswertungen sind auf dem Stand von März 2024. Später erschienenes Material konnte nicht mehr berücksichtigt werden.

KAPITEL 2

- 1 Behr in: Wiemann, Diversität.
- 2 Hierzu ausführlich zuletzt Belina, *Abstraktionen*.
- 3 Vgl. hierzu auch Belina, Kapitalismus.
- 4 Vgl. hierzu etwa: Reemtsma, Organisation.
- 5 Herrnkind/Scheerer, *Organisation*.
- 6 Hierzu: Pichl, Entgrenzung sowie Krasmann, Recht.
- 7 Vgl. exempl. zur Erweiterung polizeilicher Befugnisse: Busch et al., Editorial.
- 8 Bereits Hall et al., *Policing*; Busch et al., *Polizei*; aktueller: Derin/Singelnstein, *Polizei*.
- 9 Vgl. Buckel, *Kohäsion*.
- 10 Vgl. etwa: Belina, Alltag; Belina/Keitzel, Profiling; Briken, Gewaltmonopol; Künkel, Cop Culture; Pichl, Entgrenzung.
- 11 Vgl. Pichl, Entgrenzung; Pichl, Polizei; Belina/Wehrheim, Gefahrengebiete.
- 12 Vgl. Benjamin, *Kritik*; Loick, Polizeikritik; Fischer, Polizei.
- 13 etwa Künkel, Intersektionalität; Loick, Polizeikritik; Brazzell, Gerechtigkeit; Thompson, justice; alle unter Bezug auf Althusser, *Staatsapparate*.
- 14 Vgl. Abdul-Rahman et al., *Gewalt* S. 195ff.
- 15 Vgl. ebd.
- 16 Vgl. Abdul-Rahman, Vertrauens- und Legitimitätsbrüche.
- 17 Vgl. exemplarisch für viele Jackson/Gau, Concepts; Sunshine/Tyler, Role; Tankebe, Viewing; Tyler, *People*.

- 18 Zuletzt: Belina, *Abstraktionen*.
- 19 Vgl. Abdul-Rahman, Vertrauens- und Legitimitätsbrüche mit weiteren Nachweisen.
- 20 Etwa Loick/Thompson, *Abolitionismus*; CILIP Nr. 130 mit Schwerpunkt Kontrolle; KrimJ 54, Themenheft zu Defund.
- 21 Vgl. hierzu etwa die Sammelbände Loick, *Kritik*; Loick/Thompson, *Abolitionismus*.
- 22 Vgl. Pichl, Rechtsstaat.
- 23 Vgl. zur Definitionsmacht der Polizei grundsätzlich Feest/Blankenburg Definitionsmacht; zur Wirkmächtigkeit polizeilicher Definitionsmacht vor Gericht ausführlich Theune, *Polizeibeamte*.
- 24 Vgl. hierzu Seidensticker, Fehlerkultur sowie auch die Beiträge unter »Fallanalyse« sowie »Das institutionelle Abwehrsystem« im Sammelband von Barthel/Puglisi, *Sexualität*.
- 25 Behr, *Polizeigewalt*, S. 22, Herv. i. Orig.
- 26 Vgl. hierzu auch: Derin/Singelnstein, *Polizei*, S. 124ff.
- 27 Vgl. Heidemann, *Kritikfähigkeit*.
- 28 Vgl. ebd.
- 29 Herrnkind, *Meineid*; Herrnkind, *Polizisten*.
- 30 Vgl. Behr, *Polizeigewalt* sowie Habermann et al., *Polizei*, i. V.
- 31 Vgl. Abdul-Rahman et al., *Gewalt*, S. 195ff.; sowie Stoughton et al., *Evaluating*.
- 32 Vgl. Nachweise soeben in Endnote 31.
- 33 Vgl. Weißmann, *Organisation*, S. 320.
- 34 Vgl. ebd. unter Verweis auf: Mollen et al., *Commission*; Westmarland, *Police*; Westmarland/Rowe, *Police*; Ivković et al., *Decoding*; Westmarland/Conway, *Police*.
- 35 Zum-Bruch, *Devianz*.
- 36 Luhmann, *Funktionen*; vgl. hierzu auch: Kühl, *Illegalität*.
- 37 So etwa im Fall des von der Polizei erschossenen 16-jährigen Mouhamed Lamine Dramé in Dortmund,

- dessen Tötung breite mediale Resonanz und eine gesellschaftliche Debatte auslöste oder der Videoaufnahme des Einsatzes polizeilicher Schmerzgriffe gegen Klimaaktivist:innen im Rahmen einer Blockade in Berlin; vgl. Wörz, Polizist sowie Fröhlich, Vorgehen.
- 38 So etwa bei Behr, *Cop culture* oder Weißmann, *Organisation*.
 - 39 Stellvertretend für viele: Belina, Kapitalismus; Derin/Singelnstein, *Polizei*; Espín Grau et al., Police Accountability; Espín Grau/Piening, Police Accountability; Künkel, Intersektionalität.
 - 40 Vgl. Smith, Rethinking.
 - 41 Vgl. Pütter, Kontrolle.
 - 42 Vgl. Seidensticker, Notwendigkeit.
 - 43 Vgl. Heidemann, Fehler.
 - 44 Vgl. Feest/Blankenburg, *Definitionsmacht*.
 - 45 Vgl. Heidemann, Tunnelblick.
 - 46 Vgl. Abdul-Rahman et al., *Gewalt* sowie Habermann et al., *Polizei*, i. V.
 - 47 Vgl. Espín Grau et al., Police Accountability.
 - 48 Vgl. ausführlich dazu: ebd.
 - 49 Vgl. ebd.
 - 50 Vgl. Drescher, *Polizei*, S. 188f.
 - 51 Vgl. Abdul-Rahman et al., *Gewalt*, 307ff. insbesondere 329ff.
 - 52 Vgl. hierzu auch Drescher, *Polizei*, S. 131.
 - 53 Vgl. Pichl, Schwert; Pichl, *Untersuchungen*.
 - 54 Vgl. hierzu Töpfer, *Polizei-Beschwerdestellen*; Töpfer, *Organe*; Töpfer et al., *Polizeibeauftragte*; Piening et al., *Polizeibeauftragte*.
 - 55 Forst, *Kritik*.
 - 56 Vgl. Espín Grau/Piening, Police Accountability.
 - 57 Vgl. Busch et al. *Polizei*; Espín Grau et al., Police Accountability; CILIP Nr. 130 mit Schwerpunkt Kontrolle; Pichl, Entgrenzung; Pichl, Rechtsstaat.
 - 58 Zu den Herausforderungen vgl. auch Rowe, *Policing*; Sheptycki, Accountability.

- 59 Reemtsma, Organisation, S. 11.
- 60 Ebd., Herv. i. Orig.
- 61 Vgl. Feest/Blankenburg, *Definitionsmacht*.
- 62 Vgl. Bäuerle, Grenzen.
- 63 Ebd., o. S.; vgl. auch Pichl, Schwert sowie Pichl, *Untersuchungen*; zur strafjustiziellen Aufarbeitung des Weiteren: Abdul-Rahman et al., *Gewalt*, S. 307ff.
- 64 Zur Niedrigschwelligkeit des Zugangs vgl. Kühne, Bildungsbürgertum.
- 65 Vgl. hierzu bspw. Aden/Bosch, Kontrolle; Botta, Polizeibeauftragte; Sammet, Polizeibeauftragte; Töpfer et al. Polizeibeauftragte; Wrobel, Police Control Units.
- 66 Etwa Abdul-Rahman et al., *Gewalt*.
- 67 Vgl. hierzu Weißmann, *Organisation*, S. 321 sowie die Verweise in Endnote 34.
- 68 Vgl. Piening et al., Polizeibeauftragte und Maurer, Whistleblower.
- 69 Für weitere Infos zum Forschungsprojekt vgl. https://www.jura.uni-frankfurt.de/117374984/Police_Accountability [letzter Zugriff: 13.03.2023].
- 70 Zum grundsätzlichen Ausnahmecharakter internen sowie insbesondere externen Whistleblowings vgl. Herold, *Whistleblower*.
- 71 Vgl. Espín Grau et al., Police Accountability; Habermann et al., Polizei, i. V.
- 72 Für Whistleblowing grundsätzlich: Hefendehl, Höhenflug, Herv. durch die Autor:innen.
- 73 Wie bei Behr, *Cop Culture*.
- 74 Wie bei Weißmann, *Organisation*.
- 75 Zum Code of Silence vgl. Alpert et al., Solidarity; ähnlich für Deutschland zuletzt auch: Maurer, Whistleblower; siehe exemplarisch für neuere Befunde Westmarland/Rowe, Police; für ältere siehe Barker/Carter, Fluffing; zur *Blue Wall of Silence* oder dem *Code of Silence* vgl. auch Westley, *Violence*; Goldstein, Police Corruption; Chin/Wells, Wall; Kleinig, Wall; Skolnick, Corruption; Schuck/Rabe-Hemp, Breaking.

- 76 Derin/Singelnstein, *Polizei*, S. 140.
- 77 Herrnkind, Whistleblower.
- 78 Raja/Handriajati, Influence; Wieslander, Learning; Hoffmann-Holland et al., *Beschwerdemanagement*.
- 79 Näher Stichweh, *Wissenschaft*, unter Bezug auf Charles Bosk's Studien zur Mediziner:innen-Sozialisation (Bosk, *Forgive*).
- 80 Vgl. Stichweh, *Wissenschaft*, S. 309.

KAPITEL 3

- 1 Stubben/Welch, Evidence, S. 473ff.; 2022 hatte dieser Dienstleister weltweit 1,52 Millionen Meldungen bei seinen Kunden erfasst. Darunter waren 3430 Organisationen, bei denen mindestens zehn Meldungen angefallen waren (Penman, *Report*, S. 13ff.). Der Median (insgesamt) lag bei 14,7 Meldungen pro 1000 Angestellte. Die dahingehenden Angaben anderer Berichte liegen niedriger, teilweise deutlich (vgl. die Zusammenstellung bei Kölbel/Herold, Grundfragen, S. 976f.; Herold, Organisationsphänomen, S. 109f.).
- 2 Hauser/Bretti-Rainalter/Blumer, *Report*, S. 58f.
- 3 So jedenfalls für Italien Previtali/Cerchiello, Determinants, S. 1691ff.: durchschnittlich 2,47 bis 3,86 Meldungen pro öffentliche Einrichtung in 2016. Der Forschungsstand ist indes nicht einheitlich (abweichend etwa Rothschild/Miethe, Disclosures, S. 113ff.). Auch in den früheren Berichten des in Endnote 1 genannten Compliance-Dienstleisters wurden unauffälliger Werte von 4,85 bis 11,69 Meldungen pro 1000 Angestellte mitgeteilt (2010 bis 2014), allerdings nur auf Basis von 59 bis 72 öffentlichen Einrichtungen (The Network, *Governance*, S. 7, 10).
- 4 Vgl. die Zusammenstellungen bei Kölbel/Herold, Grundfragen, S. 975 sowie Herold, Organisationsphänomen, S. 108.

- 5 So die Sekundäranalyse bei Olsen, *Reporting*, S. 178ff., 184, 204.
- 6 Vgl. etwa ECI, *Compliance*, S. 6: 68 % in 2020 und 72 % in 2023.
- 7 Weitere 11,7 % erfolgten Whistleblowing-ähnlich (De Graaf, *What works*, S. 220).
- 8 So ist die Zuverlässigkeit der Selbstberichte ungeklärt. Dort, wo nicht nach vergangenem Meldeverhalten, sondern – durch den Einsatz von Fallszenarien (sog. Vignetten) – ein hypothetisches Meldeverhalten (genauer: eine hypothetische Meldebereitschaft abgefragt wird, bestehen eigene Probleme (siehe dazu in und bei Endnote 36). Das betrifft auch die Daten von Schön, *Einflussfaktoren*, S. 479 und Litzcke et al., *Korruption*, S. 52, 105ff. für Deutschland.
- 9 Vgl. etwa ACFE, *Report*, S. 22; für Deutschland etwa KPMG, *Spannungsfeld*, S. 37.
- 10 Nach manchen Befunden wird interne Delinquenz in Unternehmen mit etabliertem Meldesystem häufiger als in Unternehmen ohne ein solches System entdeckt (ACFE, *Report*, S. 24: Deliktserkennung in 47 % / 31 % der beiden Gruppen; vgl. auch Bussmann, *Paradox*, S. 263ff.; für abweichende Befunde aber etwa Waldron, *Effectiveness*, S. 26f., 42; weitere uneinheitliche Befunde zusammenstellend Herold, *Management-Phänomen*, S. 149f.). Allerdings ist auch hier nicht gesichert, dass der Unterschied auf dem Vorhandensein der Meldeoption beruht und nicht etwa auf einem unterschiedlichen (unentdeckten) Deliktsaufkommen.
- 11 Zu dieser Erwägung und einer Zusammenstellung der dafür und dagegen sprechenden Hinweise vgl. Kölbl/Herold, *Grundfragen*, S. 978; Herold, *Management-Phänomen*, S. 143.
- 12 Penman, *Report*, S. 42ff.: seit 2013 seien 40–44 % aller Meldungen substantiell; ähnlich Hauser/Bretti-Rainalter/Blumer, *Report*, S. 61f.; vgl. auch die Zusammen-

- menstellung ähnlicher Befunde bei Herold, Organisationsphänomen, S. 112ff.
- 13 Penman, *Report*, S. 26f. sowie für Deutschland Hauser/Bretti-Rainalter/Blumer, *Report*, S. 63.
 - 14 Waldron, *Effectiveness*, S. 37; Guthrie/Norman/Rose, *Evaluations*, S. 97ff.; für externes Whistleblowing Kaplan et al., *Investigators*, 91ff.
 - 15 Zuletzt für Deutschland Walter/Schaft, *Einführung*, Rn. 22ff.: definitiver Missbrauch in 10 %, eventueller in 6 % und kein Missbrauch in 84 % der Fälle ihrer Stichprobe.
 - 16 Zu dieser Phase der Wahrnehmung und oft prozesshaften Verdachtsbegründung vgl. Gottschalk/Asting, *Detection*, S. 465ff.
 - 17 Speziell für den öffentlichen Sektor Wortley/Cassematis/Donkin, *Who blows*, S. 66ff.; Cassematis/Wortley, *Prediction*, S. 615ff.
 - 18 Zumindest in experimentellen Studien wirkte die ›hierarchische Nähe‹ mitteilungsfördernd und die ›psychologische Nähe‹ mitteilungshemmend. Am höchsten ist die Meldebereitschaft danach bei Missstandsverhalten gleichgestellter Kollegen, zu denen keine Freundschaft besteht (dazu die Meta-Analyse bei Batolas/Perkovic/Mitkidis, *Closeness*, S. 369ff.).
 - 19 Für entsprechende Befunde vgl. bspw. bei Valentine/Godkin, *Moral intensity*, S. 283ff.; Robinson/Robertson/Curtis, *Effects*, S. 221; Latan/Jabbour/Jabbour, *Rationalization*, S. 517ff.
 - 20 Miceli et al., *Predicting*, S. 938ff.; zum Ganzen vgl. die umfassende Zusammenstellung der vorliegenden Befunde bei Gao/Brink, *Studies*, S. 8ff.; Lee/Xiao, *Misconduct*, S. 38; Herold, *Individualphänomen*, S. 73ff.
 - 21 Vgl. etwa Rothschild/Miethe, *Disclosures*, S. 113ff.; vgl. im Übrigen die sekundäranalytischen Auswertungen der vorwiegend experimentellen Untersuchungen bei Culi-berg/Mihelič, *Evolution*, S. 788ff.; Lee/Xiao, *Misconduct*, S. 32ff.; Herold, *Individualphänomen*, S. 70ff.

- 22 Diese Tendenz wird in der Forschung bei autonomen und proaktiven Persönlichkeiten sowie bei jenen Menschen, die Whistleblowing prinzipiell wertschätzen, festgestellt. Vgl. etwa Cassematis/Wortley, *Prediction*, S. 626ff.; Park/Blenkinsopp/Park, *Influence*, S. 126ff.; Liu/Zhao/Li, *Intention*, S. 660ff. sowie die von Herold, *Individualphänomen*, S. 67ff. zusammengefassten Versuche der Typenbildung in der Literatur.
- 23 Aus den vielen empirischen Nachweisen etwa Oelrich, *Intention*, S. 447ff.; Latan/Jabbour/Jabbour, *Rationalization*, S. 517ff.; Skivenes/Trygstad, *Explaining*, S. 129; speziell im öffentlichen Sektor Chang/Wilding/Shin, *Determinants*, S. 676ff.; Cassematis/Wortley, *Prediction*, S. 625ff.; vgl. ferner die Sekundäranalysen bei Lee/Xiao, *Misconduct*, S. 34ff.; zusammenfassend zum Forschungsstand Herold, *Individualphänomen*, S. 76.
- 24 Vgl. etwa Kenny/Fotaki/Scriver, *Mental health*, S. 801ff.; Uys/Smit, *Resilience*, S. 60ff.; Pasculli/Halford-Hal, *Whistleblowing*, S. 21ff.; Carollo/Guercie/Parisi, *Price*, S. 731ff.; für Deutschland vgl. etwa die Interview- und Falldaten bei Kölbel/Herold, *Strain*, S. 146ff.; zu einer umfangreichen Zusammenstellung entsprechender internationaler Befragungsdaten und Case Studies vgl. Herold, *Organisationsphänomen*, S. 116ff.
- 25 Vgl. etwa Hedin/Månsson, *Whistleblowing processes*, S. 160ff.; Bjørkelo et al., *When you talk*, S. 18ff.; Smith/Brown, *The good*, S. 129ff.
- 26 Ressourcen-Blocking, Vorenthaltung von Informationen, Schikane, Mobbing, Bossing usw.
- 27 International liegen die Anteile der hinweisgebenden Personen im öffentlichen Sektor, die von einer anschließenden Sanktionierung berichten, zwischen knapp 20 % und knapp 50 %. Vgl. Smith/Brown, *The good*, S. 123ff.; Skivenes/Trygstad, *Works*, S. 1084f.; Pohjanoksa et al., *Suspicion*, S. 533ff.

- 28 Vgl. die Übersichten über entsprechende sektorenübergreifende oder auf den Privatsektor bezogene Befunde bei Smith, *Suffering*, S. 232ff.; Herold, *Organisationsphänomen*, S. 119f.; speziell in Deutschland gaben zuletzt 73 % der Whistleblower, die sich unter 1000 im Jahr 2020 befragten Angestellten befanden, Erfahrungen mit meist informeller Vergeltung an. 2015 und 2019 waren es 55 % bzw. 33 % (ECI, *Survey*, S. 23).
- 29 Anhaltspunkte für die genannten Konstellationen etwa bei Vandekerckhove/Phillips, *Process*, S. 214ff.; Rothschild/Miethe, *Disclosures*, S. 122ff.; Miceli et al., *Protect*, S. 143ff.
- 30 Das gilt auch für die Bekanntmachung der internen Meldekanäle, deren praktikable Gestaltung sowie auch für eine Schulung in deren Gebrauch. Für Anhaltspunkte zu entsprechenden Effekten vgl. Kölbl/Herold, *Grundfragen*, S. 986, 989; näher auch Kap. 7.
- 31 Aus den dazu vorhandenen Studien speziell für den öffentlichen Sektor Miceli/Roach/Near, *Motivations*, S. 290ff.; vgl. für andere Bereiche etwa Lowry et al., *Drivers*, S. 169ff.; Taylor/Curtis, *Audit firms*, S. 23f., 29; Kaplan/Schultz, *Intentions*, S. 117ff.; Pope/Lee, *Reform*, S. 605ff.; näher dazu die Forschungsübersichten bei Gao/Brink, *Studies*, S. 5ff.; Lee/Xiao, *Misconduct*, S. 40; Herold, *Management-Phänomen*, S. 144f.
- 32 Stellvertretend etwa Penman, *Report*, S. 33: in 56 % der Meldungen. Vgl. auch Hauser/Bretti-Rainalter/Blumer, *Report*, S. 66; KPMG, *Spannungsfeld*, S. 37 sowie die Zusammenstellung bei Herold, *Organisationsphänomen*, S. 145.
- 33 Hauser/Bretti-Rainalter/Blumer, *Report*, S. 11, 66: bei knapp 20 %. Weitere Befunde und aufschlussreiche Interviews bei Herold, *Management-Phänomen*, S. 146f.
- 34 Aus der diesbezüglichen Forschung vgl. etwa Brink/

- Lowe/Victoravich, Rewards, S. 94ff.; Xu/Ziegenfuss, Reasoning, S. 327ff.; Lee/Pittroff/Turner, Approach, S. 553ff.; weitere Nachweise bei Herold, Management-Phänomen, S. 139f.
- 35 Vgl. dazu die Forschungsübersicht bei Kölbel/Herold, Grundfragen, S. 989; Herold, Management-Phänomen, S. 136f.; näher auch Kap. 7.
- 36 Nach dem systematischen Methoden- und Ergebnisvergleich von Oelrich, Intention, S. 447ff. kommen die Befunde von Vignettenstudien der Whistleblowing-Realität aber dennoch recht nahe (für eine kritische Diskussion der Methoden in der Whistleblowing-Forschung vgl. bspw. Bjørkelo/Bye, Appropriateness, S. 133ff.; Fischer/Gollwitzer, Paradigms, S. 3ff.). So fehlt es für Wirkungsaussagen oft an einem randomisierten Vergleichsgruppen- oder ähnlich zuverlässigen Design. Ein weiteres Problem liegt beispielsweise in der oben erwähnten unscharfen Trennung zwischen internem Whistleblowing und anderen Meldeformen. Teilweise werden hierzu keine objektiven Daten erhoben, sondern Management-Einschätzungen von ungeklärter Validität.
- 37 Vgl. für Beschäftigte im öffentlichen Sektor etwa De Graaf, What works, S. 220; Taylor, Trust, S. 721ff.; Smith, Role, S. 712; Donkin/Smith/Brown, Officials, S. 88ff.; Vandekerckhove/Phillips, Process, S. 209; dazu und zum Privatsektor vgl. auch die Zusammenstellung weiterer entsprechender Befunde bei Herold, Organisationsphänomen, S. 111f.
- 38 Angesichts real drohender (in-)formeller Sanktionen (vgl. etwa Park/Bjørkelo/Blenkinsopp, Experiences, S. 591ff.; näher zur entsprechenden Forschungslage Kölbel/Herold, Kontrolle, S. 207ff.) wirken darauf bezogene Ängste auch bei externem Whistleblowing abschreckend. Dem sollen die genannten Maßnahmen entgegenwirken.
- 39 Siehe z.B. Kesselheim/Studdert/Mello, Experiences, S. 1832ff.

- 40 So die Befragungsdaten z.B. bei Skivenes/Trygstad, *Explaining*, S. 130; Greenwood, *Fortune*, S. 497f.; zusammenfassend und mit weiteren Befunden Kölbel/Herold, *Kontrolle*, S. 191.
- 41 Umfassende Zusammenstellung der hierzu vorhandenen Daten bei Kölbel/Herold, *Kontrolle*, S. 192f.
- 42 BT-Drs. 19/14980, 17, 30; BT-Drs. 19/29193, 2. Die deutlich höhere Anzahl an Strafanzeigen (einschließlich der Mitteilungen bei den anonymen polizeilichen Meldekanälen) ist in dieser Hinsicht unergiebig, weil hier unklar bleibt, bei welchen Fällen es sich um Whistleblowing oder andere Formen der Informationsweitergabe handelt. Im Übrigen sind große Anteile der eingehenden Meldungen nicht verwertbar oder werden nicht zum Anlass von Ermittlungen genommen (diesbezügliche Befunde bei Kölbel/Herold, *Kontrolle*, S. 194f.).
- 43 Für das erste Jahr ihrer Existenz wird dort mit etwas über 1000 Meldungen gerechnet (persönliche Kommunikation).
- 44 Dazu Kölbel/Herold, *Kontrolle*, S. 196 m.w.N.: Missstand ist besonders ernst, schadet der Organisation, ist gut beweisbar und/oder eine staatliche Abhilfe ist erwartbar usw.
- 45 Vgl. die bei Kölbel/Herold, *Kontrolle*, S. 192 zusammengefassten Befunde.
- 46 Zu diesem Prozess die Fallstudien für Deutschland bei Kölbel/Herold, *Strain*, S. 143ff.; international ähnlich etwa Vandekerckhove/Phillips, *Process*, S. 209ff.; Hedin/Månsson, *Whistleblowing processes*, S. 154ff.; Kenny, *Censored*, S. 1025ff.; Carollo/Guerci/Parisi, *Price*, S. 729 ff.; Greenwood, *Job*, S. 1042ff.
- 47 Vgl. etwa Penman, *Report*, S. 63ff.: in 34 %. Siehe auch die Zusammenstellung entsprechender Befunde bei Herold, *Management-Phänomen*, S. 151f.
- 48 In der Literatur wird dies als Variante der ›Stigma-Management Strategies‹ diskutiert, bei der das Unter-

nehmen die Missstände eher als personelles Problem gleichsam normalisiert (Warren, Scandals, S. 481ff.). 49 Vgl. für eine singuläre Ausnahme die Erhebung von KPMG, *Spannungsfeld*, S. 43: intern untersuchte Problemlagen führten in 69 % zur »Veränderung der Präventionsmaßnahmen« und in 60 % bis 66 % zu »organisatorischen Maßnahmen/Strukturveränderungen«. Die Anteile beziehen sich aber auf alle aufgedeckten Compliance-Verstöße, die ganz unterschiedlich und nur in 13 % durch das Hinweisgebersystem bekannt geworden waren.

- 50 Vgl. etwa Gold/Walden/Devine, *Whistleblowers*, S. 16ff. m.w.N.; siehe auch den Feldtest von Soltes, Paper, S. 452ff., der zeigt, dass die Reaktionszeit auch von dem gemeldeten Material abhängig ist.
- 51 Vgl. etwa Rothschild/Miethe, *Disclosures*, S. 126; Gold/Walden/Devine, *Whistleblowers*, S. 16ff.; Vandekerckhove/Phillips, *Process*, S. 213. Die Befragungen unterscheiden in der Regel allerdings nicht zwischen der Nutzung von Hinweisgebersystemen und sonstigen internen Meldungen.
- 52 Von den Hinweisgebern in Großbritannien, die sich nach ihrer internen Meldung auch an die Whistleblower-Hilfsorganisation Public Concern at Work wandten, berichtet bis 2015 nur jeder Dritte davon, dass die Meldung zu Ermittlungen oder einem Eingeständnis bzw. einer Beseitigung des Missstandes geführt habe, siehe Public Concern at Work, *Change*, S. 7, 11.
- 53 Für gegenläufige Befunde beim britischen National Health Service vgl. Lewis/Vandekerckhove, *Procedure*, S. 100f.; für ähnliche norwegische Befunde vgl. Skivenes/Trygstad, *Explaining*, S. 128.
- 54 Public Concern at Work, *Inside story*, S. 13; Donkin/Smith/Brown, *Officials*, S. 83ff. maximal ca. 1 % der Whistleblowing-Fälle.
- 55 Vgl. dazu den bei Kölbel/Herold, *Kontrolle*, S. 199f., 203ff., 213ff. zusammengefassten Forschungsstand.

KAPITEL 4

- 1 <https://www.berliner-kurier.de/berlin/polizei-fahndet-nach-rassisten-in-den-eigenen-reihen-li.111243> [letzter Zugriff: 23.02.2024]; <https://www.sueddeutsche.de/bayern/nach-vorfaellen-herrmann-schreibt-der-bayerischen-polizei-1.5049011> [letzter Zugriff: 23.02.2024].
- 2 Krinsky, Whistle-blowing in American police agencies, S. 49.
- 3 Am ehesten käme hierfür ein Survey bei den Polizeibediensteten in Betracht, in denen sowohl die wahrgenommenen Problemereignisse als auch die jeweilige Meldereaktion erfragt werden. Solche Arbeiten werden auch außerhalb des polizeilichen Kontextes nur selten vorgelegt (vgl. 2.4 in Kap. 3).
- 4 Kölbel, Polizei, S. 332f.
- 5 Lamboo, Police misconduct, S. 622.
- 6 Ebd.
- 7 Ebd.
- 8 Allerdings geht aus den Zahlen keine konsistente Erklärung für deren Entwicklung hervor. So kann der generelle Anstieg an registrierten Fällen zu polizeilichem Fehlverhalten entweder auf einem allgemeinen Anstieg von Fehlverhalten, der Entwicklung von Integritätsrichtlinien, einer strengeren Norm zur Ahndung von polizeilichem Fehlverhalten oder auf einer verbesserten Registrierung der Daten beruhen (Lamboo, Police misconduct, S. 626).
- 9 Gottschalk/Holgersson, Whistle-blowing in the police.
- 10 Ebd., S. 399.
- 11 Ebd., S. 402.
- 12 Ebd., S. 404.
- 13 Eine umfassende Bewertung der Meldesituation im internationalen Raum ist schon deshalb erschwert, weil sich die gesetzlichen Grundlagen, die Ausgestaltung, die Befugnisse und die Zuständigkeiten der Stellen unterscheiden.

- 14 <https://www.lecc.nsw.gov.au/news-and-publications/annual-reports> [letzter Zugriff: 23.02.2024].
- 15 <https://www.policeconduct.gov.uk/publications/annual-report-and-accounts-202223> [letzter Zugriff: 23.02.2024]. Hier ist anzumerken, dass das IOPC das Beschwerdesystem der Polizei beaufsichtigt und die schwerwiegendsten Vorfälle und Beschwerden im Zusammenhang mit der Polizei untersucht. Die Beschwerden werden allerdings an die Polizeibehörden selbst gerichtet.
- 16 <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2023/08/disziplinarstatistik2022.html> [letzter Zugriff: 23.02.2024].
- 17 <https://www.berlin.de/polizei/verschiedenes/artikel.90208.php> [letzter Zugriff: 23.02.2024]; ähnlich veröffentlicht Mecklenburg-Vorpommern eine Disziplinarstatistik für die Landespolizei. Die Statistik beinhaltet ausschließlich Disziplinarverfahren und keine Strafverfahren gegen Polizeibedienstete. Informationen zu den »Auslösern« für die Verfahren sind auch in dieser Statistik nicht dokumentiert: <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/im/Aktuell/?id=164104&processor=processor.sa.pressemitteilung> [letzter Zugriff: 23.02.2024]. Auch im Kontext von Abgeordnetenfragen zu Disziplinarmaßnahmen und Strafverfahren gegen Polizeibeamt:innen geben die Landesregierungen bisweilen Einblicke in interne Disziplindaten – aber erneut ohne Informationen zur Offenbarung des Fehlverhaltens (als Beispiel: https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP17/Drucksachen/1000/17_1266_D.pdf [letzter Zugriff: 23.02.2024]).
- 18 Eine Ausnahme bilden Bayern und das Saarland, die weder beim Landtag noch innerhalb der Exekutive eine solche Einrichtung kennen. Bedienstete der Polizei, die einen internen Missstand melden wollten, konnten sich bis zur Einführung des HinSchG im We-

- sentlichen nur an Vorgesetzte unterschiedlicher Hierarchieebenen oder gegebenenfalls auch an die Einheiten für interne Ermittlungen wenden.
- 19 Töpfer/John/Aden, *Polizeibeauftragte*, S. 25; Kölbl, *Polizei*, S. 333.
 - 20 Kölbl, *Polizei*, S. 333.
 - 21 Die Daten wurden den Tätigkeitsberichten der Einrichtungen entnommen (Stand 12.02.2024). Diese sind einsehbar für Hamburg unter <https://www.polizei.hamburg/anerkennungen-beschwerden-552518>, für Niedersachsen unter https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/service/beschwerdestelle_fur_buergerinnen_und_buerger_und_polizei/qualitats-und-beschwerde-management-im-niedersaechsischen-ministerium-fur-inneres-und-sport-125825.html, für Sachsen unter <https://www.sk.sachsen.de/beschwerdestelle-fuer-die-polizei-5038.html>, für Sachsen-Anhalt unter <https://zentralebeschwerdestelle.sachsen-anhalt.de/zentrale-beschwerdestelle/jahresberichte>, für Thüringen unter <https://innen.thueringen.de/wir/polizeivertrauensstelle>, für Baden-Württemberg unter <https://www.buergerbeauftragte-bw.de/detailansicht/uebergabe-des-jahresbericht-an-landtagspraesidentin-aras>, für Berlin unter <https://www.berlin.de/buerger-polizeibeauftragter/aktuelles/#jahresbericht>, für Mecklenburg-Vorpommern unter <https://www.buergerbeauftragter-mv.de/informationen/jahresberichte/jahresbericht-fuer-2022/>, für Rheinland-Pfalz unter <https://www.diebuergerbeauftragte.rlp.de/die-beauftragte-fuer-die-landespolizei/tae-tigkeitsbericht/>, für Schleswig-Holstein unter <https://www.landtag.ltsh.de/beauftragte/bb-polizei/> [letzter Zugriff jeweils: 23.02.2024]. Zusätzliche Informationen: Die Zahlen für Sachsen-Anhalt beziehen sich auf sogenannte Beschwerdetatbestände. Im Berichtsjahr 2021 gab es in Sachsen-Anhalt insgesamt 909 Beschwerdeeingaben, die einzelnen Beschwerdetatbeständen zugeordnet wurden. Von diesen Tatbeständen sind

- 25 auf interne Eingaben aus der Polizei zurückzuführen. In Thüringen ist die Beschwerdestelle nur für Eingaben aus der Bevölkerung zuständig. Dementsprechend sind keine Meldungen aus der Polizei zu verzeichnen. In den in der Tabelle nicht enthaltenen Bundesländern existiert entweder keine Einrichtung oder diese ist noch zu jung, nicht besetzt oder veröffentlicht keine Berichte.
- 22 Maurer, Whistleblower und Beschwerdestellen, S. 38.
- 23 Töpfer/John/Aden, *Polizeibeauftragte*, S. 25; ebenso Kölbl, *Polizei*, S. 333.
- 24 Kölbl, *Polizei*, S. 333.
- 25 Hoffmann-Holland et al., *Beschwerdemanagement der Polizei*, S. 151.
- 26 Ebd., S. 141.
- 27 Ebd., S. 151. Aus der Befragung geht ebenfalls hervor, dass die Befragten dem Umstand, wer Kenntnis von dem Beschwerdevorgang erhält, eine große Bedeutung zumessen (S. 181). Der Großteil der Befragten befürchtet negative Auswirkungen, falls zu viele Personen von der Beschwerde wissen (S. 182).
- 28 Ebd., S. 159.
- 29 Ebd., S. 144. Methodisch ist hier zu berücksichtigen, dass die Anteile in Relation zu der Gesamtzahl der Befragten nach Einsatzbereich stehen. So ist der Bereich Verbrechensbekämpfung überrepräsentiert. Obwohl hier nur 15,6 % der Befragten beschäftigt sind, gab es hier 22,6 % der Beschwerden. Gleichermäßen kommen 10,8 % der Beschwerden aus dem Bereich des Gefangenenwesens, obwohl nur 6,4 % der Befragten in diesem Bereich tätig sind. Die Bereitschaftspolizei scheint hingegen unterrepräsentiert zu sein. So sind 7,3 % der Befragten in diesem Bereich eingesetzt. Allerdings kommen nur 4,3 % derjenigen, die sich bereits einmal beschwert haben, aus diesem Bereich. Die restlichen Beschwerdeeinreichungen teilen sich wie folgt auf: 4,3 % aus dem Bereich des Landeskriminalamts, 11,8 % aus dem Bereich des Zentralen Objekt-

- schutzes und 3,2 % aus dem Bereich Aus- und Fortbildung.
- 30 Behrendes, *Polizeikultur(en)*, S. 695. So kennen die unterschiedlichen Einsatzbereiche auch unterschiedliche organisationskulturelle Ausprägungen. Die Bereitschaftspolizei fungiert beispielsweise als geschlossene Einheit, in der sich alle Mitglieder uneingeschränkt aufeinander verlassen können müssen. Loyalität und Solidarität sind dabei wichtige Aspekte, die sich zu einer Gruppenkohäsion verdichten können, sodass sich ein eigenes Werte- und Regelsystem etabliert, in dem klare Fehlverhalten einzelner Mitglieder toleriert und verschwiegen werden (Behrendes, *Polizeikultur(en)*, S. 704f.)
- 31 Etwa Barker/Carter, *Police Lying*; Conway/Westmarland, *Blue Wall*; Schuck/Rabe-Hemp, *Breaking the Code*; Trautman, *Police Code*; Weisburd et al., *Police Attitudes*; Westley, *Secrecy*. Das Ausmaß des Schweigegebots in der Polizei wurde weltweit empirisch gemessen und das über Kontinente, verschiedene Rechtstraditionen und wirtschaftliche Entwicklungsstufen hinweg. Für einen Überblick siehe Kutnjak Ivkovic/Haberfeld, *Measuring police integrity*.
- 32 Weisburd et al., *Police Attitudes*, S. 4f.
- 33 Ebd.
- 34 Bei einem Vergleich zwischen 197 polizeilichen und 168 zivilen Angestellten im Öffentlichen Dienst von Georgia waren in diesem Sinne auch die Polizeibediensteten weniger bereit, sich an den Schweigekodex zu halten. Vgl. Rothwell/Baldwin, *Whistle-Blowing*, S. 626.
- 35 Behr, *Cop Culture*, S. 212.
- 36 Aufgrund der geringen Anzahl an Befragten (n=93) kann die Studie nicht als repräsentativ gelten.
- 37 Bocking/Fischbach/Kleineidam, «Stell Dich nicht so an ...«, S. 23.
- 38 Bezogen auf die Befragten, die angaben, schon einmal

ein Fehlverhalten von Kollegen beobachtet zu haben, berichteten 46 %, dies auf irgendeine Weise gemeldet zu haben (53 % nicht). Die Frage, ob sie bereits die Meldung eines von ihnen bemerkten Fehlverhaltens unterlassen hätten, wurde von 58 % verneint und von 37 % bejaht (Verian, *Polizeibeamte*, S. 10, 12). Die im Winter 2024 durchgeführte Befragung von 558 Polizeibediensteten war nicht repräsentativ und bezog beispielsweise einen deutlich überhöhten Anteil an Personen aus dem gehobenen Dienst ein).

- 39 Vollständige Presseerklärung zum Sachverhalt unter <https://www.ardmediathek.de/video/schleswig-holstein-magazin/pressekonferenz-auslaenderfeindliche-aussagen-von-polizeibeamten/ndr/Y3JpZDovL25kci5kZS83NmJkMTg1ZS1iNjA2LTRIO-DErOTNkOS0zNGUzOTdhODg3N mE> [letzter Zugriff: 23.02.2024].
- 40 Stellungnahme der FDP zu dem Vorfall <https://www.landtag.ltsh.de/pressticker/2024-02-09-12-09-35-39c0/?tVon=&tBis=&n=50> [letzter Zugriff: 23.02.2024].
- 41 Herold, *Whistleblower*, S. 88f.

KAPITEL 5

- 1 Vgl. Knapp et al., *The Knapp Commission Report*; Packer et al., 1973–74 Report; Mollen et al., *Commission Report*; Independent Commission Los Angeles, *Report of the Independent Commission*
- 2 Bittner, *Functions of the Police*, S. 64; Chin/Wells, *Blue Wall of Silence*, S. 252; Skolnick, *Code Blue*, S. 49; Skolnick, *Corruption*, S. 8
- 3 Bittner, *Functions of the Police*, S. 64
- 4 Die vorliegenden Ausführungen vermögen es kaum alle theoretischen Stränge der Polizeiforschung zu benennen. Daher werden nur die für den Phänomenen-

bereich des Whistleblowings relevanten kulturellen Faktoren aufgegriffen.

- 5 Vgl. Cain, *Society and the policeman's role*; Manning, *Police work*; Holdaway, *Inside the British Police*
- 6 Chan, *Changing Police Culture*, S. 44.
- 7 Reuss-Ianni, *Two cultures*, S. 1, 6.
- 8 Obgleich die Übertragbarkeit und Aussagekraft ausländischer Darlegungen auf die deutsche Polizei nur mit Vorsicht zu bejahen ist, wurden Grundzüge einer Polizei- und Polizistenkultur ebenfalls für die Bundesrepublik rekonstruiert (u.a. Behr, *Gewaltmonopol*, Behr, *Polizeikultur*; Künkel, *Cop Culture Reloaded*). In einer von Gutschmidt/Vera, *Dimensions* jüngst durchgeführten quantitativen Studie in Deutschland können beispielsweise vier Dimensionen einer polizeilichen Kultur identifiziert werden, die Parallelen zu der Unterscheidung zwischen *Police* und *Cop Culture* (vgl. Reuss-Ianni, *Two cultures*) aufzeigen.
- 9 Behr, *Gewaltmonopol*, S. 272. In der Auseinandersetzung mit der polizeilichen Kultur wird die Zweiteilung zwischen der am geschriebenen Recht orientierten *Management Police Culture* und der am ungeschriebenen Recht orientierten *Street Cop Culture* durch vier idealtypische Organisationskulturen der operativen Kräfte innerhalb der Polizei ergänzt (vgl. Schweer/Strasser, *Einblick*, S. 14–19). Darüber hinaus wird in der deutschen Polizeiforschung auch mit dem Begriff des Paradigmas gearbeitet. Dabei wird zwischen verschiedenen Paradigmen in der Polizei unterschieden, die nach für das Funktionieren einer Organisation grundlegenden und konstitutiven, Wahrnehmungs-, Denk- und Verhaltensmuster klassifiziert werden (vgl. Christe-Zeyse, *Profession*; Christe-Zeyse, *Professionskulturen*). Das juristische Paradigma beispielsweise ist auf die Einhaltung formaler Regeln und die Bürokratie der Organisation ausgerichtet. Während das spezifisch polizeiliche Professionsparadigma den

täglichen Dienst der Polizist:innen beeinflussende Routinen und Standards umgreift (Christe-Zeyse, Professionskulturen, S. 62). Ferner wird hier mitunter von einer Akten- und Aktionspraxis gesprochen (vgl. Mensching, *Hierarchien*). Zugleich besteht die Kritik, keine statische Trennung zwischen den beiden Kulturen zu vollziehen, sondern davon auszugehen, dass die Dichotomie zwischen den beiden Kulturen über organisationskulturelle Praktiken gebrochen, umgekehrt und vereinbart wird (Mensching, *Hierarchien*, S. 324). Vereinzelt Stimmen sprechen sich klar gegen eine solche dichotome Betrachtung aus und behaupten stattdessen, dass die Polizei sich durch verschiedenartige »Konglomerats von Kulturen, die mehr oder weniger von einer Gesamtkultur überspannt und vereinheitlicht werden«, kennzeichnet (Dübbers, *Bürgerpolizei*, S. 149).

- 10 Behr, Gewaltmonopol, S. 274.
- 11 Schweer/Strasser, Einblick, S. 18f.
- 12 Punch, *Police corruption*, S. 4.
- 13 Ebd.
- 14 Die in den Leitbildern repräsentierten ›Ideale‹ stehen daher in einem Spannungsverhältnis mit vielen Anforderungen an das polizeiliche Handeln (Vera/Jablonowski/Gutschmidt, Organisationskultur der Polizei, S. 10).
- 15 Behr, Institutioneller Konflikt, S. 187.
- 16 Schweer/Strasser, Einblick, S. 18f.
- 17 Behr, *Polizeikultur*, S. 48.
- 18 Goldsmith, Taking Police Culture Seriously, S. 111.
- 19 Behr, *Polizeikultur*, S. 39.
- 20 Vera/Jablonowski/Gutschmidt, Organisationskultur der Polizei, S. 9
- 21 Ebd.; Weißmann, *Misstrauen*, S. 319f.
- 22 Behr, Gewaltmonopols, S. 274.
- 23 Reiner, *Politics of the Police*, S. 109–129; Loftus, *Changing World*, S. 8–15; Punch, *Police corruption*, S. 37– 41.

- 24 Solche Einstellungen können auch polizeiintern wirksam werden, wie eine jüngere amtliche Untersuchung zur Londoner Metropolitan Police illustriert. Dem Bericht zufolge herrsche in der Londoner Polizei eine Tendenz zu Diskriminierung, die sich in Bullying, tief verwurzelter Homophobie, bisweilen auch in rassistischen Einstellungen und in regelmäßigem Sexismus und Misogynie gegenüber weiblichen Beschäftigten manifestiere. Näher Casey, *Independent Review*, S. 11–18.
- 25 Chan, *Changing Police Culture*, S. 45.
- 26 Punch, *Police corruption*, S. 37.
- 27 Vera/Jablonowski/Gutschmidt, Organisationskultur der Polizei, S. 11.
- 28 Punch, *Police corruption*, S. 37.
- 29 Ebd., S. 39. Das bestehende Misstrauen und die Vorurteile gegenüber bestimmten Gruppen tragen zu einer Isolation der Polizei von den »anderen« bei. Gemeinsam mit der Tendenz, sich vorwiegend mit anderen Angehörigen ihres Berufsstandes zu identifizieren, stärkt dies eine Wir-gegen-sie-Mentalität und die interne ausgeprägte Gruppenloyalität (Paoline, *Taking stock*, S. 203).
- 30 Skolnick, *Corruption*.
- 31 Goldstein, *Police corruption*.
- 32 Chin/Wells, *Blue Wall of Silence*; Kleinig, *Blue Wall*; Westley, *Violence*.
- 33 Skolnick, *Corruption*, S. 7; Schuck/Rabe-Hemp, *Breaking the Code*, S. 1638.
- 34 Chin/Wells, *Blue Wall of Silence*, S. 237; Skolnick, *Corruption*, S. 8.
- 35 Alpert/Noble/Rojek, *Solidarity*, S. 119.
- 36 Kleinig, *Blue Wall*, S. 2.
- 37 Vgl. Simmel, *Vergesellschaftung*; ähnlich Coser, *Theorie sozialer Konflikte*.
- 38 Vgl. Goffman, *Theater*.
- 39 U.a. Bittner, *Functions of the Police*; Kleinig, *Ethics of Policing*; Skolnick, *Corruption*.

- 40 Chin/Wells, Wall of Silence, S. 252; Skolnick, Corruption, S. 8. Die für die Polizeiarbeit charakteristische Bedrohungssituation fungiert mit anderen Worten als ein soziales Regulativ der Gruppe. Die Mitglieder sehen sich wiederkehrenden (realen oder angenommenen) Gefahrensituationen ausgesetzt, in der das Kollektiv zu einer nahraum-ähnlichen Solidar- und Gefahrengemeinschaft wird. Vgl. Behr, *Polizeikultur*; Behr, *Cop Culture*; Behr, Warum Polizisten schweigen; Behr, Binnenkohäsion.
- 41 Weisburd et al., Police Attitudes, S. 3.
- 42 Chin/Wells, Wall of Silence, S. 251; Skolnick, Corruption, S. 7.
- 43 Zum Beispiel sieht Feltes, *Stellungnahme* die Ursache für den Schweigekodex in den »Anforderungen an die Polizei und einer langjährigen verfehlten Personalpolitik und Personalführung innerhalb der Polizei«. Ein wichtiges strukturelles Problem sei »die in der Polizei kaum vorhandene Fehlerkultur. Zwar werden Fehler überall gemacht, aber ein konstruktiver Umgang mit Fehlern wird in der Polizei nur selten praktiziert«. Dass Ereignisse oder Fehlverhalten folglich verschwiegen oder vertuscht werden, ist ihm zufolge nicht nur auf fehlenden Mut seitens der Polizist:innen, sondern auch auf fehlende institutionalisierte Unterstützung zurückzuführen.
- 44 Weißmann, *Misstrauen*, S. 314. Gleichwohl wird eingeräumt, dass die alleinige Vorstellung einer Gefahr Konsequenzen für das Ausmaß der Solidarität und das Selbstverständnis hat, auch wenn das Bild der Gefahr als fester Bestandteil der polizeilichen Organisationskultur faktisch gesehen möglichenfalls unzutreffend ist (Weißmann, *Misstrauen*, S. 331f.).
- 45 Ebd., S. 305, 311, 334f.
- 46 Ebd., S. 337.
- 47 Maurer, Whistleblower und Beschwerdestellen, S. 39f.
- 48 Ebd.

- 49 Weißmann, *Misstrauen*, S. 398, 361.
- 50 Ebd., S. 73, 313.
- 51 Maurer, Whistleblower, S. 40.
- 52 Chin/Wells, Wall of Silence, S. 251.
- 53 Ebd., S. 240, 254; Skolnick, Corruption, S. 12; Alpert/Noble/Rojek, Solidarity, S. 115.
- 54 Kunkel, *Disziplinarrecht*, S. 90.
- 55 Schäfer, Cliquengeist, S. 205f.
- 56 Ebd., S. 206.
- 57 Ebd., S. 206.
- 58 Behr, Warum Polizisten schweigen, S. 37
- 59 Wieslander, Hidden Silence, S. 320f.
- 60 Dazu, dass ein solches Nichtbeanstanden als eine stillschweigende Billigung gedeutet und infolgedessen auch als implizite Anweisung verstanden werden kann, vgl. Zum-Bruch, *Devianz*, S. 244.
- 61 Schäfer, Cliquengeist, S. 206; Skolnick, Code Blue, S. 51; Skolnick, Corruption, S. 12.
- 62 Alpert/Noble/Rojek, Solidarity, S. 119.
- 63 Skolnick, Corruption, S. 8.
- 64 Chin/Wells, Wall of Silence, S. 253.
- 65 Chan, *Changing Police Culture*, S. 44.
- 66 Cockcroft, *Police Culture*, S. 146.
- 67 Weitere kritische Stimmen: Campeau, Police oversight; Crank, *Understanding Police Culture*; Paoline/Myers/Worden, Individualism; Paoline, Shedding Light.
- 68 Behrendes, Polizeikultur(en), S. 696. Für eine Zusammenfassung des historischen Veränderungsverlaufs der Polizei siehe Berendes, Polizeikultur(en), S. 696–701.
- 69 Dürkop, *Organisationswandel*, S. 2.
- 70 Behrendes, Polizeikultur(en), S. 700.
- 71 Vgl. Behrendes, Polizeiarbeit.
- 72 Alpert/Noble/Rojek, Solidarity, S. 109.
- 73 Ebd.
- 74 Maurer, Whistleblower und Beschwerdestellen, S. 41.
- 75 Bowling/Reiner/Sheptycki, *Politics of the Police*, S. 184.

- 76 Ebd.
77 Ebd.
78 Loftus, Occupational, S. 17.

KAPITEL 6

- 1 Ein bekannter Whistleblowing-Fall ist der von Frank Serpico, einem ehemaligen Detektiv des New York Police Departments, der in den 1970er Jahren die systemische Korruption innerhalb der Polizei enthüllte (<https://www.nytimes.com/1970/06/19/archives/policeman-tells-trial-of-payoffs-says-members-of-bronx-unit-got-700.html> [letzter Zugriff: 06.03.2024]). In Australien sorgte 2022 der Fall von Steven Marshall für Aufsehen, ein Wachhausbeamter, der Audioaufnahmen von rassistischen und gewalttätigen Äußerungen von Polizeibeamt:innen an eine Tageszeitung weitergab (<https://www.theguardian.com/australia-news/2022/nov/14/queensland-police-minister-was-sent-recordings-of-racist-sexist-police-comments-whistleblower-says> [letzter Zugriff: 06.03.2024]). In Deutschland ist der Fall von Claudia Puglisi bekannt, eine Polizistin, die wegen aufdringlicher Belästigung durch ihren Inspektionsleiter rechtliche Schritte einleitete (<https://www.zeit.de/gesellschaft/2022-06/sexuelle-belaestigung-polizei-baden-wuerttemberg-schweigen> [letzter Zugriff: 06.03.2024]). Ebenfalls zu nennen ist der in Kap. 4 bei 3 wiedergegebene Fall.
- 2 Studien mit einer solchen Methodik sind daher auch in der allgemeinen Whistleblowing-Forschung selten (für Beispiele siehe Endnote 45 in Kap. 3).
- 3 Dazu wie auch generell zu den methodischen Problemen der Whistleblowing-Forschung vgl. m.w.N. Kölbl/Herold, empirischer Analysen, S. 32f. sowie Kap. 3 in und bei Fn. 36.
- 4 Der Untersuchungsansatz wird in vielen internatio-

nalen und ländervergleichenden Studien angewendet. Vgl. etwa für Armenien: Kutnjak Ivković/Khechumyan, Integrity Survey; Australien: Porter/Prenzler/Hine, Integrity in Australia; Belgien: Van Droogenbroeck et al., Ethic Training; Bosnien und Herzegowina: Datzer et al., Education; Kutnjak Ivković/Shelley, Bosnian Police; Kutnjak Ivković/Shelley, Democratic Policing; China: Wu/Makin, Quagmire; Estland: Vallmüür, Gender-Neutrality; Finnland: Pounti/Vuorinen/Kutnjak Ivković, Sustaining Integrity; Kanada: Alain, Quebec's police; Kroatien: Kutnjak Ivković, Croatian police; Niederlande: Punch/Huberts/Lambo, Integrity in Netherlands; Österreich: Edelbacher/Kutnjak Ivković, Ethics and the Police; Polen: Haberfeld, Heritage; Schweden: Torstensson Levander/Ekenvall, Homogeneity; Tschechien: Kutnjak Ivković/Shelley, Czech Police; USA: Klockars/Kutnjak Ivković/Haberfeld, Police Integrity; Serbien: Peacock et al., Shades of blue; Slovenien: Lobnikar/Meško, Level of Integrity; Südafrika: Kutnjak Ivković/Sauerman, South African police integrity, dies., Curtailing the Code; Vereinigtes Königreich: Westmarland, Police Ethics.

- 5 Aus Raumgründen werden bei den hier behandelten Faktoren in der Regel ausgewählte Studien zitiert, deren Befunde für die Ergebnisse der nicht genannten Untersuchungen indes repräsentativ sind.
- 6 Die Werte in der Tabelle beruhen auf einer Bewertung nach Sichtung der Studien. Für eine größere Zuverlässigkeit bedürfte es einer meta-analytischen Auswertung der vorhandenen Studien.
- 7 Herold, *Whistleblower*, S. 94–97.
- 8 U.a. Pagon/Lobnikar/Anzeli, Gender Differences, S. 14; Westmarland/Rowe, Police Ethics, S. 21; Hickman, et al., Expanding the Measurement; Hickman et al., Ethical Behavior Scale; Lobnikar et al., Female Police Officers; Long/Cross/Shelley, Normative Order; Porter/Prenzler, Ethical Perceptions.

- 9 Porter/Prenzler, *Ethical Perceptions*, S. 382.
- 10 Pagon/Lobnikar/Anzelj, *Gender Differences*, S. 14.
- 11 Lobnikar et al., *Female Police Officers*, S. 393.
- 12 So für Philadelphia, USA Hickman et al., *Expanding the Measurement*, S. 259. Hier sei anzumerken, dass der individuelle Effekt des Geschlechts durch die Schwere der Tat aufgehoben wird, das heißt bei schwerwiegenden Fehlverhalten, spielt das Geschlecht keine signifikante Rolle mehr. Zudem ist der Effekt des Geschlechts je nach Polizeibezirk unterschiedlich.
- 13 Lim/Sloan, *Officer Integrity*; Datzler et al., *Education*.
- 14 Rothwell/Baldwin, *Whistle-Blowing*; Long/Cross/Shelley, *Normative Order*; Lobnikar/Meško, *Level of Integrity*, S. 349; Kutnjak Ivković/Peacock/Haberfeld, *Discipline Fairness*; Kutnjak Ivković/Haberfeld/Peacock, *Decoding the Code*; Westmarland/Rowe, *Police Ethics*.
- 15 Kutnjak Ivković/Shelley, *Democratic Policing*, S. 459; Kutnjak Ivković/Shelley, *Disciplinary Fairness*, S. 556; Kutnjak Ivković/Peacock/Haberfeld, *Discipline Fairness*, S. 360; Hickman, et al., *Ethical Behavior*; Lobnikar et al., *Female Police Officers*; Long/Cross/Shelley, *Normative Order*; Porter/Prenzler, *Ethical Perceptions*; Weisburd et al., *Police Attitudes*
- 16 Miceli/Near, *Blowing the Whistle*.
- 17 Lobnikar/Meško, *Level of Integrity*, S. 349.
- 18 Rothwell/Baldwin, *Ethical Climate*, S. 355.
- 19 Ebd.
- 20 Donner et al., *Self-control*; siehe auch Donner et al., *Effective Parenting*.
- 21 Donner et al., *Self-control*, S. 17.
- 22 Vgl. Gottfredson/Hirschi, *General Theory of Crime*.
- 23 Donner et al., *Self-control*, S. 13, 17.
- 24 Ebd., S. 15f.; Hickman et al., *Expanding the Measurement*, S. 251.
- 25 Donner et al., *Self-control*, S. 15. Der Einfluss der Arbeitszufriedenheit auf die Meldebereitschaft ist auch

- ein Aspekt des Organisationsklimas (siehe Abschnitt 3.3 Organisationsebene).
- 26 Zum Ausdruck kommt diese etwa in der Sicht auf dilemmatische Situationen (etwa bei der Annahme von Geschenken und bei Verstößen gegen Abteilungsrichtlinien) und in der Frage, inwieweit ein ›kreativer‹ Regelumgang zur Kriminalitätsverfolgung gerechtfertigt sei. Vgl. Hickman et al., Ethical Behavior Scale, S. 323.
 - 27 Hickman et al., Ethical Behavior Scale, S. 329.
 - 28 Zur Theorie des geplanten Verhaltens vgl. Ajzen/Fishbein, Understanding attitudes. Hiernach wird die Absicht einer Person, eine bestimmte Handlung auszuführen, als entscheidender Vorhersagefaktor für das tatsächliche Verhalten betrachtet, wobei diese Absicht durch die persönliche Einstellung, soziale Normen und die wahrgenommene Verhaltenskontrolle bedingt sei. Die Einstellung bezieht sich auf die Bewertung einer Handlung seitens der Person, basierend auf den zu erwartenden Konsequenzen dieser Handlung. Subjektive Normen umfassen den wahrgenommenen sozialen Druck oder die soziale Zustimmung anderer Personen (in Form von Meinungen und Erwartungen). Die wahrgenommene Verhaltenskontrolle beschreibt das Ausmaß, in dem eine Person glaubt, die Handlung erfolgreich ausführen zu können, basierend auf Faktoren wie Fähigkeiten und Hindernissen.
 - 29 Park/Blenkinsopp, Planned Behavior.
 - 30 Zakaria et al., Predicting Whistleblowing Intentions.
 - 31 Kölbl/Herold, empirischer Analysen, S. 31.
 - 32 Herold, *Whistleblower*, S. 127.
 - 33 U.a. Hickman et al., Ethical Behavior Scale; Klockars/Kutnjak Ivković/Haberfeld, Police Integrity; Klockars/Kutnjak Ivković/Haberfeld, *Enhancing*; Kutnjak Ivković/Khechumyan, Integrity Survey; Kutnjak Ivković/Peacock/Haberfeld, Discipline Fairness; Kutnjak Ivković/Haberfeld/Peacock, Decoding the Code; Kut-

- njak Ivković et al., Organizational Justice; Lobnikar/Meško, Level of Integrity; Long/Cross/Shelley, Normative Order; Lim/Sloan, Officer Integrity; Maskály/Donner/Chen, Improving; Pagon/Lobnikar/Anzelj, Gender Differences; Peacock et al., Shades of Blue; Porter/Prenzler, Ethical Perceptions; Vallmüür, Gender-Neutrality; Westmarland, Police Ethics; Wu et al., Police Integrity in China; Wu/Makin, Quagmire.
- 34 U.a. Long/Cross/Shelley, Normative Order, S. 260; Wu et al., Police Integrity in China, S. 571; Wu/Makin, The Quagmire, S. 622.
- 35 Kutnjak Ivković/Haberfeld/Peacock, Decoding the Code, S. 13.
- 36 Hickman, et al., Expanding the Measurement; Hickman et al., Ethical Behavior Scale; Long/Cross/Shelley, Normative Order; Lim/Sloan, Officer Integrity; Porter/Prenzler, Ethical Perceptions.
- 37 Westmarland, Police Ethics, S. 152.
- 38 Ebd.; S. 157f.
- 39 Weißmann, *Misstrauen*, S. 317. Denkbar ist allerdings auch, dass sich das Ergebnis durch die Annahme erklärt, dass bei der Gewaltkonstellation schwerere Sanktionen drohten (vgl. Westmarland, Police Ethics, S. 162f.).
- 40 Kühl, *Illegalität*, S. 59.
- 41 Seaton, Effect of Law, S. 77. Dazu auch Kap. 5.
- 42 Seaton, Effect of Law, S. 82.
- 43 U.a. Kutnjak Ivković/Haberfeld/Peacock, Decoding the Code; Peacock et al., Shades of Blue; Van Droogenbroeck et al., Ethic Training.
- 44 Kutnjak Ivković/Khechumyan, Integrity Survey, S. 78; Westmarland/Rowe, Police Ethics, S. 24f.
- 45 Kutnjak Ivković/Haberfeld/Peacock, Decoding the Code, S. 11.
- 46 U.a. Hickman et al., Ethical Behavior Scale; Kutnjak Ivković/Haberfeld/Peacock, Decoding the Code; Kutnjak Ivković et al., Organizational Justice; Lim/Sloan,

- Officer Integrity; Long/Cross/Shelley, Normative Order; Peacock et al., Shades of Blue; Van Droogenbroeck et al., Ethic Training.
- 47 Kutnjak Ivković/Sauermann, South African police integrity, S. 22; Kutnjak Ivković/Haberfeld/Peacock, Decoding the Code, S. 11, 13; Kutnjak Ivković et al., *Police Code*, S. 32; Lobnikar et al., Female Police Officers, S. 396; Porter/Prenzler, Ethical Perceptions, S. 377.
- 48 Long/Cross/Shelley, Normative Order.
- 49 Kutnjak Ivković/Shelley, Democratic Policing, S. 462; Long/Cross/Shelley, Normative Order, S. 253.
- 50 Ebd., S. 260.
- 51 Sweeting/Cole/Hills, Sexual Misconduct, S. 293.
- 52 Lumban/Handriajati, Influence of Blue Code, S. 70f.
- 53 Sweeting/Cole/Hills, Sexual Misconduct, S. 293.
- 54 Vgl. Miceli/Near, *Blowing the whistle*; Miceli/Near/Dworkin, *Whistle-blowing in organizations*.
- 55 Rothwell/Baldwin, Ethical Climate, S. 346.
- 56 Lim/Sloan, Officer Integrity, S. 296.
- 57 Rothwell/Baldwin, Whistle-blowing, S. 627; Rothwell/Baldwin, Ethical Climate, S. 353; Rothwell/Baldwin, Contextual Predictors, S. 233.
- 58 Kutnjak Ivković et al., Police Assignment, S. 109.
- 59 Ebd., S. 112.
- 60 Loyens, Blow the Whistle.
- 61 Die Autonomie des Arbeitsbereichs macht Loyens daran fest, dass Polizeikommissare individuell ihren eigenen Ermittlungen zugeteilt sind und viele Aufgaben allein von ihrem Schreibtisch aus erledigen. Zudem haben Inspektoren einen eigenen territorialen Bereich, für den sie zuständig sind und verfügen über einen großen Ermessensspielraum bei ihren Ermittlungen (Loyens, Blow the Whistle, S. 40f.).
- 62 Loyens, Blow the Whistle, S. 37.
- 63 Ebd., S. 43.
- 64 Rothwell/Baldwin, Ethical Climate.
- 65 In solchen Umgebungen werden Ziele, Methoden,

Tätigkeitsbereiche durch rechtliche und berufliche Standards definiert, wodurch die Mitglieder der Organisation entsprechend geleitet und eingeschränkt werden. Die Gesetze und Vorschriften orientieren sich dabei an außerhalb des Organisationsumfelds liegende universelle Prinzipien, die stark durch deontologische Grundsätze geprägt sind.

- 66 Rothwell/Baldwin, *Contextual Predictors*, S. 221f.
- 67 Ebd., S. 234.
- 68 U.a. Wolfe/Piquero, *Organizational Justice*; Wu/Makin, *Quagmire*.
- 69 Wolfe/Piquero, *Organizational Justice*, S. 347; Kutnjak Ivković et al., *Police Code*, S. 65.
- 70 Ebd., S. 58f.
- 71 Ebd., S. 70.
- 72 Kutnjak Ivković/Shelley, *Democratic Policing*, S. 447.
- 73 Wieslander, *Hidden Silence*, S. 317–319.
- 74 Tasdoven/Kaya, *Ethical Leadership*, S. 536.
- 75 Ebd.
- 76 U.a. Datzler et al., *Education*; Kutnjak Ivković/Shelley, *Bosnian Police*; Kutnjak Ivković/Shelley, *Czech Police*; Kutnjak Ivković/Shelley, *Disciplinary Fairness*; Kutnjak Ivković/Peacock/Haberfeld, *Discipline Fairness*; Kutnjak Ivković/Sauerman, *Curtailing the Code*. Für die Erklärung des Zusammenhangs zwischen dem Kodex und der disziplinarischen Fairness gibt es drei theoretische Modelle: das Disziplinarindifferenzmodell (kein Zusammenhang zwischen dem Kodex und der disziplinarischen Fairness), das einfache Abschreckungsmodell (ein negativer Zusammenhang zwischen dem Kodex und der Schwere der Disziplinarmaßnahmen) und das einfache Gerechtigkeitsmodell (ein positiver Zusammenhang zwischen dem Kodex und der Schwere der Disziplinarmaßnahme). Vergleiche hierfür: Kutnjak Ivković et al., *Police Code*, S. 39f.
- 77 Kutnjak Ivković/Shelley, *Disciplinary Fairness*, S. 563; ebd., S. 364; Kutnjak Ivković/Haberfeld/Peacock, *De-*

- coding the Code, S. 13; Kutnjak Ivković et al., *Police Code*, S. 52.
- 78 Long/Cross/Shelley, Normative Order, S. 261; Kutnjak Ivković/Saueremann, Curtailing the Code, S. 189.
- 79 Lumban Raja/Handriajati, Influence of Blue Code, S. 73; Wieslander, Hidden Silence, S. 318ff.
- 80 Nach Einschätzung der Befragten aus dem Online-Survey, der bereits in Kap. 4 in und bei Endnote 38 vorgestellt wurde, sind Loyalitätsgefühle sowie die Angst vor den Reaktionen der anderen Bediensteten (bzw. die Angst vor der Konfrontation mit der gemeldeten Person) die Hauptgründe, die an einer Meldung hindern (Verian, *Polizeibeamte*, S. 13ff.).
- 81 Hoffmann-Holland et al., *Beschwerdemanagement*, S. 188.
- 82 Holgersson, Swedish Police, S. 32.
- 83 Hickman et al., Expanding the Measurement.
- 84 Ebd., S. 258.
- 85 Wu/Makin, Quagmire, S. 621. Der Einfluss des regionalen Standorts wird dahingehend gedeutet, dass die Behörden im Osten aufgrund der wachsenden Kriminalitätsraten in dieser Region mehr mit betrieblichen und organisatorischen Stressfaktoren konfrontiert sind, die eine Einhaltung des Schweigekodex verstärken. Während die Behörden im Westen keine hohe Kriminalitätsrate verzeichnen und sich daher anderen organisatorischen Prioritäten widmen können (S. 623).
- 86 Westmarland/Rowe: Police ethics, S. 18f.
- 87 Kutnjak Ivković/Khechumyan, Urban and Rural.
- 88 Kutnjak Ivković et al., Comparative Study, S. 292.
- 89 Der Wert gibt auf einer Skala von 0 bis 100 an, wie korrupt Amtsträger:innen in einem Land wahrgenommen werden, wobei 0 für eine sehr hohe Korruption und 100 für eine sehr niedrige Korruption steht.
- 90 Kutnjak Ivković et al., Comparative Study, S. 292, 295.

- 91 Ebd., S. 291; in der Studie wird ein negativer Zusammenhang zwischen der Variable politische Stabilität/ Abwesenheit von Gewalt und Meldebereitschaft verzeichnet. Diese Wirkrichtung wird dadurch erklärt, dass die Variable politische Stabilität und Abwesenheit von Gewalt die Wahrnehmung der Wahrscheinlichkeit von politischer Instabilität und/oder politisch motivierter Gewalt, einschließlich Terrorismus, erfasst.
- 92 Kutnjak Ivković/Kang, South Korea.
- 93 Ebd., S. 99.
- 94 Ebd.
- 95 Herold, *Whistleblower*, S. 90.
- 96 Wienhausen-Knezevic/Herold, Phänomen, S. 238.
- 97 Wu et al., Role of the Society, S. 279. Allerdings werden in der Studie einige der Rahmenbedingungen (etwa die im Text erwähnte Korruptionsbelastung oder auch politische Strukturunterschiede) nicht kontrolliert.
- 98 Für eine Ausnahme vgl. aber Zakaria et al., Predicting Whistleblowing Intentions, und Park/Blenkinsopp, Planned Behavior.

KAPITEL 7

- 1 Ausdrücklich in diesem Sinne auch Weißmann, *Misträuen*, S. 377.
- 2 Kühl, *Illegalität*, S. 140f.
- 3 Vgl. Kölbel/Herold, Grundfragen, S. 994f.
- 4 Eindrücklich dazu Kühl, *Illegalität*, S. 127ff.: es kommt zur überbordenden Dokumentation, zu bürokratischer Starre, selbstzweckhafter Regelbefolgung usw.
- 5 Vgl. die Daten bei Vandekerckhove/Phillips, Process, S. 209, die zeigen, dass nach erfolglosen ein- /mehrmaligen internen Versuchen nur die wenigsten Meldepersonen nach außen gehen.

- 6 Aufschlussreich etwa die Beobachtungen bei Angiolini, *Review*, S. 159ff. für die schottische Polizei.
- 7 Dabei wird der Zusammenhang zwischen Meldung und Nachteil vermutet. Die Polizeibehörde kann ihn daher nicht einfach bestreiten, sondern muss sein Fehlen auch beweisen (§ 36 Abs. 2 HinSchG).
- 8 Näher dazu etwa Callahan et al., *Effectiveness*, S. 208ff. sowie die Interviews bei Herold, *Management-Phänomen*, S. 159ff.
- 9 Die Möglichkeit besteht an den Meldestellen des BKA und von 10 Bundesländern, nicht aber in Sachsen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz und Bayern. Die Angaben beruhen auf den Informationen unter <https://www.mach-meldung.org/meldestellen/> [letzter Zugriff: 14.03.2024]. Sie stützen sich auf eine Erhebung der Gesellschaft für Freiheitsrechte, die diese (auf Basis des Informationsfreiheitsgesetzes) über <https://fragdenstaat.de/> [letzter Zugriff: 14.03.2024] bei den verschiedenen Polizeiführungen durchgeführt hat. Die Situation in Hamburg und Niedersachsen war zum Aufrufzeitpunkt noch nicht bekannt.
- 10 Dazu und zur etwas geringeren Rate an substantziellen Meldungen siehe Kap. 3, Endnote 14.
- 11 Zum Forschungsstand vgl. etwa die in Kap. 3, Endnote 31 zitierten Arbeiten.
- 12 Ethics Resource Center, *Mind*, S. 11. Die Bedeutung von Anonymität scheint für mitteilungsbereite Personen oft nur dann zu steigen, wenn sie mit offenen Reklamationen schon negative Erfahrungen gemacht hatten Kaplan et al., *Examination*.
- 13 In einem neueren deutschen Online-Survey (Kap. 4 in und bei Endnote 38) wurde eine verbesserte Anonymität nur von wenigen Polizeibediensteten eingefordert (Verian, *Polizeibeamte*, S. 19f.).
- 14 Ähnlich Weißmann, *Misstrauen*, S. 377.
- 15 Da Polizeibedienstete, die einen Anfangsverdacht

- hinsichtlich einer Straftat erlangen, dem nachgehen oder dies jedenfalls ermöglichen müssen (sog. ›Legalitätsprinzip‹), wird durch das zeitweilige Schweigen eine Strafbarkeit nach § 258a StGB begründet (vgl. dazu etwa OLG Celle 32 Ss 176/08 vom 12.05.2009, BeckRS 2011, 5436 zur Nichtanzeige von Polizeigewalt eines Kollegen). Bei Beobachtungen zu nicht-strafbarem Fehlverhalten gilt all dies aber nicht (kennzeichnend OVG Münster 1 B 915/21 vom 09.08.2021, BeckRS 2021, 21956).
- 16 Dazu, dass dies generell bei anonymen Meldungen oft unsicher ist, vgl. Kap. 3, Endnote 33. Denkbar ist etwa, dass sich aus dem Missstand zwangsläufig ergibt, wer die Mitteilung gemacht haben muss.
 - 17 Ähnlich Weißmann, *Misstrauen*, S. 377.
 - 18 Vgl. im Übrigen und zu der Datengrundlage Endnote 9.
 - 19 Diesem Modell kommt der Beauftragte der Amtsleitung beim Bundeskriminalamt wohl am nächsten.
 - 20 So auch das von Kühne, Zugang, S. 122 ausgewertete Schrifttum zu Polizeibeschwerdestellen.
 - 21 Vgl. die Zusammenstellung einschlägiger Studien bei Herold, Management-Phänomen, S. 142ff.
 - 22 Dazu bei 2.3. in Kap. 3.
 - 23 Sørensen/Gaup/Magnussen, Offers, S. 8; Herold, *Whistleblower*, S. 278, 294ff.
 - 24 Zu den Zusammenhängen zwischen der Verbreitung solcher Kenntnisse und der Effektivität des Meldesystems im öffentlichen Sektor der Niederlande siehe De Graaf, What works, S. 219f.; für weitere Befunde und Interviews siehe Herold, Management-Phänomen, S. 147f., 166ff.; vgl. auch Kühne, Zugang, S. 121f.
 - 25 In den Daten Stubben/Welch, Evidence, S. 503 zeichnete sich bei diesem Labeling ein größeres (allerdings auch weniger ergiebiges) Meldeaufkommen ab. Siehe auch die bei Herold, Management-Phänomen, S. 148 zusammengestellten Befunde. Speziell dazu, dass auch

- die Formulierung der Nutzungsrichtlinien bedeutsam sein kann, vgl. Brink/Eller/Gan, Vividness.
- 26 Auf Wunsch muss auch ein persönlicher Kontakt ermöglicht werden.
 - 27 Vgl. Endnote 9.
 - 28 <https://www.inneres.bremen.de/inneres/innere-sicherheit/zentrale-interne-meldestelle-fuer-hinweisgeberinnen-und-hinweisgeber-zims-28500>; ansatzweise: <https://www.vertrauensanwalt.org/seninnsport/> (Aufruf jeweils vom 14.03.2024).
 - 29 In der in Endnote 14 erwähnten Befragung gaben nur 19 % der Polizeibediensteten an, durch ihre Dienstherren über die bestehenden Meldemöglichkeiten informiert worden zu sein (Verian, *Polizeibeamte*, S. 3).
 - 30 Vgl. bspw. für den öffentlichen Sektor in den Niederlanden De Graaf, *What works*, S. 219f.: »only 15 % of the respondents are familiar with the mandatory whistle blowing procedures«.
 - 31 Zur steigenden Meldebereitschaft bei besserer ›Whistleblowing Education‹ etwa Caillier, *Education*, S. 406ff.; Dungan/Young/Waytz, *Moral concerns*.
 - 32 Wird zwischen führungsseitigen Integritätsfloskeln oder einer Speak Up-Rhetorik und dem Unternehmensalltag ein Widerspruch erlebt, trägt das zu einer zynischen, rechtsdistanzierten Grundhaltung im Personal bei. Dazu liegen qualitative Untersuchungen vor (siehe etwa die Interviews bei Badaracco/Webb, *Business ethics*, S. 14ff.; Cunha et al., *Paradoxical effects*, S. 835ff.; vgl. ferner den Überblick über diese Forschungslinie, die sich mit der Alltagswirklichkeit von Compliance-Systemen befasst, bei Kölbel, *Criminal Compliance*, S. 149ff.).
 - 33 Kühne, *Zugang*, S. 123.
 - 34 Vgl. etwa Hauser/Bretti-Rainalter/Blumer, *Report*, S. 20: lediglich ca. 50 % der deutschen Unternehmen teilen den Meldepersonen (nach eigenen Angaben) mit, ob und zu welchen Konsequenzen es gekommen

- ist. In Befragungen von Organisationsinsidern wird oft von einem ausbleibenden oder nur geringfügigen Informiert- Werden berichtet (vgl. etwa Smith/Brown, *The good*, S. 118). Beim Ob, der Ausführlichkeit und der Dauer einer Rückinformation scheint es starke Unterschiede zu geben (zusammenfassend Herold, *Management-Phänomen*, S. 154).
- 35 Das Gesetz kann insofern nur vorschreiben, dass die Meldestelle die Meldung prüfen und Folgemaßnahmen (etwa: Durchführung einer Untersuchung, Verfahrensabgabe, Einstellung, Verweis an andere Meldeadressaten) ergreifen muss (§§ 17 Abs. 1, 18 HinSchG).
 - 36 Vandekerckhove/Phillips, *Process*, S. 213: meist werden gar keine Konsequenzen wahrgenommen, auch nicht bei mehrmaligem Melden; etwas positiver aber die Befunde bei Smith/Brown, *The good*, S. 112ff.
 - 37 Vgl. etwa De Graaf, *What works*, S. 219; vgl. auch Moore/McAuliffe, *Response*; S. 166ff. für den öffentlichen Sektor; zur Privatwirtschaft und zu den wenigen Angaben, die Unternehmen hinsichtlich ihrer Reaktionen machen, vgl. Herold, *Management-Phänomen*, S. 152ff.
 - 38 Die Mitteilung der Untersuchungsergebnisse ist an sich nur für externe Meldestellen obligatorisch (§ 31 Abs. 6 HinSchG), für interne Meldestellen aber akzeptanzfördernd und daher angezeigt.
 - 39 Schreyögg/Geiger, *Organisation*, S. 294.
 - 40 § 18 HinSchG, wo keine Anzeigepflicht vorgesehen ist, geht als Spezialregelung dem allgemeinen Legalitätsprinzip (Endnote 15) vor.
 - 41 Zur Unterbestimmtheit dieser Ausnahmeklausel Kölbel, *Polizei*, S. 338.
 - 42 Geringfügig eingeschränkt ist diese Ausnahme nur für den niedrigsten Geheimhaltungsgrad (VS-nur für den Dienstgebrauch). Hier ist zumindest internes Whistleblowing nach dem HinSchG geschützt. In allen ande-

- ren Konstellationen kommt bei der Enthüllung von VS-Sachen, sofern es sich nicht um strafanzeigefähige Korruptionssachverhalte handelt (§ 37 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 BeamStG), allenfalls eine Berufung auf die insofern unklare frühere Judikatur in Betracht. Zur Problematik etwa Kölbel/Herold, Geheimwissen, S. 391; Thönnies, Rechtsbruch, S. 1048f.
- 43 Zur Massenhaftigkeit der Verschlussacheneinstufung vgl. Thönnies, Rechtsbruch, S. 1049.
- 44 Zu dieser Problematik, die sich unter dem alten Recht noch deutlicher stellte, näher schon Kölbel/Herold, Kriminologische Analyse, S. 425ff.
- 45 Zu den Gründen, dies skeptisch zu sehen, siehe in und bei Endnote 5.
- 46 Vgl. bspw. Cheng/Bai/Yang, Internal whistleblowing, S. 121ff.; Caillier/Sa, Leadership, S. 416ff.; Liu/Liao/Wei, Leadership, S. 114ff.; Dalton/Radtke, Joint effects, S. 165ff.; Bereskin/Campbell/Kedia, Misconduct, S. 24ff.; Kaptein, Ethical culture, S. 522ff.; Kaptein, How much, S. 865ff.; Seifert/Stammerjohan/Martin, Trust, S. 163ff.; dazu mit Interviews auch Herold, Management-Phänomen, S. 162ff.
- 47 Dazu aus der unternehmenskriminologischen Forschung stellvertretend Bussmann/Niemeczek, Values, S. 802ff.; Bussmann et al., *Culture*, S. 61ff.
- 48 Schreyögg/Geiger, *Organisation*, S. 318ff.
- 49 Ebd., S. 346ff.
- 50 Weißmann, *Misstrauen*, S. 379.
- 51 Vgl. Conway/Westmarland, Blue Wall, S. 113ff. anhand einer Wiederholungsbefragung vor/nach Einführung einer innerpolizeilichen Meldepflicht in England und Wales. Generell skeptisch zur künstlichen Moralisierung innerorganisationalen Geschehens etwa Kühl, *Illegalität*, S. 147ff.

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 2008.
- Behr, Rafael: Warum Polizisten schweigen, wenn sie re-

- den sollten. Ein Essay zur Frage des Korpsgeistes in der deutschen Polizei. In: Feltes, Thomas (Hrsg.): *Neue Wege, neue Ziele. Polizieren und Polizeiwissenschaft im Diskurs*. Frankfurt am Main 2009, S. 25–44.
- Behr, Rafael: Korpsgeist oder Binnenkohäsion? Ein Essay zur Organisationskultur in der deutschen Polizei. In: *Die Polizei* 11 (2010), S. 317–322.
- Behr, Rafael: »Polizeigewalt hat es nicht gegeben« – Cop Culture als Disposition für Dominanz, Überlegenheit und Grenzüberschreitung im polizeilichen Alltagshandeln. In: Hunold, Daniela/Singelnstein, Tobias (Hrsg.): *Rassismus in der Polizei*. Wiesbaden 2022, S. 217–238.
- Behrendes, Udo: Nachhaltige Stärkung der Sicherheit im öffentlichen Raum. Ein Plädoyer für proaktive, sozialraumorientierte Polizeiarbeit. In: Barthel, Christian (Hrsg.): *Proaktive Polizeiarbeit als Führungs- und Managementaufgabe. Grundlagen – Praxis – Perspektiven*. Wiesbaden 2022, S. 69–100.
- Behrendes, Udo: Polizeikultur(en). In: Hunold, Daniela/Singelnstein, Tobias (Hrsg.): *Rassismus in der Polizei*. Wiesbaden 2022, 693–727.
- Belina, Bernd: *Gefährliche Abstraktionen: Regieren mittels Kriminalisierung und Raum. Beiträge 2005–2023*. Münster 2023.
- Belina, Bernd: Kapitalismus und Polizei. Kontinuitäten und (aktueller) Wandel. In: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 133 (2023), S. 10–20.
- Belina, Bernd/Wehrheim, Jan: »Gefahrengebiete«: durch die Abstraktion vom Sozialen zur Reproduktion gesellschaftlicher Strukturen. In: *Soziale Probleme* 23/2 (2011), S. 207– 229.
- Belina, Bernd: Der Alltag der Anderen. Racial Profiling in Deutschland? In: Dollinger, Bernd/Schmidt-Semisch, Henning (Hrsg.): *Sicherer Alltag? Politiken und Mechanismen der Sicherheitskonstruktion im Alltag*. Wiesbaden 2016, S. 125–146.

- Belina, Bernd/Keitzel, Svenja: Racial Profiling. In: *Kriminologisches Journal* 50/1 (2018), S. 18–24.
- Benjamin, Walter: *Zur Kritik der Gewalt und andere Aufsätze*. Frankfurt am Main 152019/1965.
- Bereskin, Frederick/Campbell, Terry/Kedia, Simi: Whistle Blowing, Forced CEO Turnover, and Misconduct: The Role of Socially Minded Employees and Directors. In: *Management Science* 66/1 (2019), S. 24–42.
- Bergmann, Jens: Polizeiliche Transparenzpraktiken und die Flexibilität einer Norm im organisatorischen Alltag. In: August, Vincent/Osrecki, Fran (Hrsg.): *Der Transparenz- Imperativ: Normen – Praktiken – Strukturen*. Wiesbaden 2019, S. 141–169.
- Berndtsson, Joakim/Johansson, Peter/Karlsson, Martin: Value Conflicts and Non-compliance. Attitudes to Whistleblowing in Swedish Organisations. In: *Information & Computer Security* 26/2 (2018), S. 246–258.
- Bittner, Egon: *The Functions of the Police in Modern Society: A review of background factors, current practices, and possible role models*. Maryland 1970.
- Bjørkelo, Brita/Bye, Hege Høivik: On the Appropriateness of Research Design: Intended and Actual Whistleblowing. In: Brown, A. J./Lewis, David/Moberly, Richard/Vandekerckhove, Wim (Hrsg.): *International Handbook on Whistleblowing Research*. Cheltenham; Northampton 2014, S. 133–153.
- Bjørkelo, Brita/Ryberg, Wenche/Matthiesen, Stig Berge/Einarsen, Ståle Valvatne: When You Talk and Talk and Nobody Listens: A Mixed Method Case Study of Whistleblowing and its Consequences. In: *International Journal of Organisational Behaviour* 13/2 (2008), S. 18–40.
- Bockting, Stephan/Fischbach, Andrea/Kleineidam, Nicolai: »Stell Dich nicht so an ...«. Sexuelle Belästigung in der Polizei. In: *Deutsche Polizei* 4 (2023), S. 22–27.
- Bosk, Charles L.: *Forgive and Remember. Managing Medical Failure*. Chicago 1979.

- Botta, Jonas: Unabhängige Polizeibeauftragte. Einfachgesetzliche Grundlagen, verfassungsrechtliche Bewertung und rechtspolitische Empfehlungen. In: *Juristen-Zeitung* 77/13 (2022), S. 664–672.
- Bowling, Benjamin/Reiner, Robert/Sheptycki, James W. E.: *The Politics of the Police*. Oxford ⁵2019.
- Brazzell, Melanie: Transformative Gerechtigkeit statt Polizei und Gefängnisse: Für einen alternativen Umgang mit sexualisierter Gewalt und Beziehungsgewalt. In: Loick, Daniel (Hrsg.): *Kritik der Polizei*. Frankfurt/New York 2018, S. 279–296.
- Briken, Kendra: Ein verbetriebswirtschaftlichtes Gewaltmonopol? New Police Management im europäischen Vergleich. In: *Kriminologisches Journal* 46/4 (2014), S. 213–230.
- Brink, Alisa/Eller, Kevin/Gan, Lei: He Wouldn't, But I Would: The Effects of Pronoun-Induced Language Vividness in Whistleblowing Policies. In: *Advances in Accounting* 54 (2021), Article 100545.
- Brink, Alisa G./Lowe, Jordan D./Victoravich, Lisa M.: The Effect of Evidence Strength and Internal Rewards on Intentions to Report Fraud in the Dodd-Frank Regulatory Environment. In: *AUDITING: A Journal of Practice & Theory* 32/3 (2013), S. 87–104.
- Brockhaus, Robert: *Geheimnisschutz und Transparenz*. Tübingen 2023.
- Buckel, Sonja: *Subjektivierung und Kohäsion: zur Rekonstruktion einer materialistischen Theorie des Rechts*. Weilerswist ²2015.
- Busch, Heiner/Funk, Albrecht/Kauf, Udo/Narr, Wolf-Dieter/Werkentin, Falko: *Die Polizei in der Bundesrepublik. Studienausgabe*. Frankfurt/New York 1988.
- Busch, Johannes/Espín Grau, Hannah/Lampe, Dirk: Editorial: Zur Einführung in das Themenheft »Reform der Polizeigesetze«. In: *Kriminologisches Journal* 52/2 (2020), S. 87–96.
- Bussmann, Kai: The Control Paradox and the Impact of

- Business Ethics: A Comparison of US and German Companies. In: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 90/2–3 (2007), S. 260–267.
- Bussmann, Kai/Niemeczek, Anja: Compliance Through Company Culture and Values: An International Study Based on the Example of Corruption Prevention. In: *Journal of Business Ethics* 157/3 (2019), S. 797–811.
- Bussmann, Kai/Oelrich, Sebastian/Schroth, Andreas/Selzer, Nicole: *The Impact of Corporate Culture and CMS. A Cross-Cultural Analysis on Internal and External Preventive Effects on Corruption*. Cham 2021.
- Caillier, James Gerard: An Examination of the Role Whistle-Blowing Education Plays in the Whistle-Blowing Process. In: *The Social Science Journal* 54/1 (2017), S. 4–12.
- Caillier, James Gerard/Sa, Yongjin: Do Transformational-Oriented Leadership and Transactional-Oriented Leadership Have an Impact on Whistle-Blowing Attitudes? In: *Public Management Review* 19/4 (2017), S. 406–422.
- Cain, Maureen E.: *Society and the Policeman's Role*. London 1973.
- Callahan, Elletta Sangrey/Dworkin, Terry Morehead/Fort, Timothy/Schipani, Cindy: Integrating Trends in Whistleblowing and Corporate Governance: Promoting Organizational Effectiveness, Societal Responsibility, and Employee Empowerment. In: *American Business Law Journal*, 40/1 (2002), S. 177–215.
- Campeau, Holly: ‚Police Culture‘ at Work: Making Sense of Police Oversight. In: *British Journal of Criminology* 55/4 (2015), S. 669–687.
- Carollo, Luca/Guerci, Marco/Parisi, Nicoletta: ‚There’s a Price to Pay in Order Not To Have a Price: Whistleblowing and the Employment Relationship. In: *Work, Employment and Society* 34/4 (2020), S. 726–736.
- Carson, Thomas L./Verdu, Mary Ellen/Wokutch, Richard E.: Whistle-blowing for Profit: An Ethical Analysis of

- the Federal False Claims Act. In: *Journal of Business Ethics* 77/3 (2008), S. 361–376.
- Casey, Louise: Final Report. An Independent Review into the Standards of Behaviour and Internal Culture of the Metropolitan Police Service, <https://www.met.police.uk/SysSiteAssets/media/downloads/met/about-us/baroness-casey-review/update-march-2023/baroness-casey-review-march-2023a.pdf> [letzter Zugriff: 05.03.2024].
- Casematis, P. G./Wortley, Richard: Prediction of Whistleblowing or Non-reporting Observation. In: *Journal of Business Ethics* 117/3 (2013), S. 615–634.
- Ceva, Emanuela/Bocchiola, Michele: Theories of Whistleblowing. In: *Philosophy Compass* 15/1 (2020), S. 1–10.
- Chan, Janet: *Changing Police Culture*. Cambridge 1997.
- Chang, Yongjin/Wilding, Mark/Shin, Min Chul: Determinants of Whistleblowing Intention: Evidence from the South Korean government. In: *Public Performance & Management Review* 40/4 (2017), S. 676–700.
- Cheng, Jin/Bai, Haiqing/Yang, Xijuan: Ethical Leadership and Internal Whistleblowing: A Mediated Moderation Model. In: *Journal of Business Ethics* 155/1 (2019), S. 115–130.
- Chin, Gabriel »Jack«/Wells, Scott: The ›Blue Wall of Silence‹ as Evidence of Bias and Motive to Lie: A New Approach to Police Perjury. In: *University of Pittsburgh Law Review* 59 (1998), S. 233–299.
- Christe-Zeyse, Jochen: Die Macht der Profession. Beobachtungen zum Selbstverständnis einer starken Kultur. In: Christe-Zeyse, Jochen (Hrsg.): *Die Polizei zwischen Stabilität und Veränderung. Ansichten einer Organisation*. Frankfurt am Main 2006, S. 71–104.
- Christe-Zeyse, Jochen: Riskante Modernisierung starker Professionskulturen: Plädoyer für ein kulturkompatibles Veränderungsmanagement in der Polizei. In: *Verwaltung und Management* 13/2 (2007), S. 60–67.

- CILIP Nr. 130 mit dem Schwerpunkt »Kontrolle der Polizei?« In: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP 130* (2022).
- Cockcroft, Tom: *Police Culture. Themes and Concepts*. Oxon/New York 2013.
- Conway, Steve/Westmarland, Louise: The Blue Wall of Silence: Police Integrity and Corruption. In: Starystach/Sebastian/Höly, Kristina (Hrsg.): *The Silence of Organizations. How Organizations Cover up Wrongdoings*. Heidelberg 2021, S. 105–132.
- Coser, Lewis A.: *Theorie sozialer Konflikte*. Wiesbaden 2009.
- Crank, John P.: *Understanding Police Culture*. Oxon/New York 2015.
- Culiberg, Barbara/Mihelič, Katarina Katja: The Evolution of Whistleblowing Studies: A Critical Review and Research Agenda. In: *Journal of Business Ethics* 146/4 (2017), S. 787–803.
- Cunha, Miguel/Simpson, Ace/Clegg, Steward/Rego, Arménio: Speak! Paradoxical Effects of a Managerial Culture of ‚Speaking Up‘. In: *British Journal of Management* 30/4 (2019), S. 829–846.
- Dalton, Derek/Radtke, Robin: The Joint Effects of Machiavellianism and Ethical Environment on Whistleblowing. In: *Journal of Business Ethics* 117/1 (2013), S. 153–172.
- Datzer, Darko/Kutnjak Ivković, Sanja/Mujanović, Eldan/Morgan, Skyler J.: A Complex Relation Between the Code of Silence and Education. In: Kutnjak Ivković, Sanja/Haberfeld, Maria R. (Hrsg.): *Exploring Police Integrity. Novel Approaches to Police Integrity Theory and Methodology*. Cham 2019.
- De Graaf, Gjal: What Works: The Role of Confidential Integrity Advisors and Effective Whistleblowing. In: *International Public Management Journal* 22/2 (2019), S. 213–231.
- Delmas, Candice: The Ethics of Government Whistleblowing. In: *Social Theory and Practice* 41/1 (2015), S. 77–105.

- Derin, Benjamin/Singelstein, Tobias: Die Polizei. Helfer, Gegner, Staatsgewalt. Inspektion einer mächtigen Organisation. Berlin 2022.
- Dölling, Dieter: Sexual Abuse of Minors in the German Catholic Church. In: Starystach, Sebastian/Höly, Kristina (Hrsg.): *Silence of Organizations: How Organizations Cover up Wrongdoings*. Heidelberg 2021, S. 157–169.
- Donkin, Marika/Smith, Rodney/Brown, A. J.: How do Officials Report? Internal and External Whistleblowing. In: Brown, A. J. (Hrsg.): *Whistleblowing in the Australian Public Sector*. Canberra 2008, S. 83–108.
- Donner, Christopher M./Maskaly, Jon/Thompson, Kanani N.: Self-control and the Police Code of Silence: Examining The Unwillingness to Report Fellow Officers' Misbehavior Among a Multi-Agency Sample of Police Recruits. In: *Journal of Criminal Justice* 56/3 (2018), S. 11–19.
- Donner, Christopher M./Maskaly, Jon/Popovich, Nicole/Thompson, Kanani N.: Exploring the Relationship between Effective Parenting, Self-Control, and Adherence to the Police Code of Silence. In: *Deviant Behavior* 41/2 (2020), S. 137–159.
- Dörr, Julian/Kruska, Alexander: Verschlusssache Staat? In: Kölbl, Ralf (Hrsg.): *Whistleblowing*. Band 2: *Normative Perspektiven*. Heidelberg 2024, S. 23–55.
- Drescher, Falko: *Wer kontrolliert die Polizei? Eine Untersuchung zu Problemen der Polizeikontrolle im Land Brandenburg*. Berlin 2007.
- Dübbers, Carsten: *Von der Staats- zur Bürgerpolizei? Empirische Studien zur Kultur der Polizei im Wandel*. Frankfurt 2015.
- Dungan, James/Young, Liane/Waytz, Adam: The Power of Moral Concerns in Predicting Whistleblowing Decisions. In: *Journal of Experimental Social Psychology* 85 (2019), Article 103848.
- Dürkop, Norman: *Personalführung und Organisations-*

- wandel in der Polizei. *Das Kooperative Führungssystem im Kontext polizeilicher Modernisierung*. Wiesbaden 2022.
- ECI (Ethics & Compliance Initiative): *Global Business Ethics Survey*. Vienna 2021.
- ECI (Ethics & Compliance Initiative): *The State of Ethics & Compliance in the Workplace*. Vienna 2023.
- Edelbacher, Maximilian/Kutnjak Ivković, Sanja: Ethics and the Police: Studying Police Integrity in Austria. In: Klockars, Carl B./Kutnjak Ivković, Sanja/Haberfeld, Maria R. (Hrsg.): *The Contours of Police Integrity*. Thousand Oaks/London 2004, S. 19–39.
- Eisenberg, Ulrich/Köbel, Ralf: *Kriminologie*. Tübingen 2024.
- Espín Grau, Hannah/Piening, Marie-Theres: Police Accountability. Welche Polizei lässt sich verantworten? In: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 130 (2022), S. 3–16.
- Espín Grau, Hannah/Piening, Marie-Theres/Singelstein, Tobias: Police Accountability: Neue Perspektiven auf Fehlerkultur, demokratische Einhegung und Kontrolle der Polizei. In: *Neue Kriminalpolitik* 34/2 (2022), S. 159–174.
- Ethics Resource Center: *Inside the Mind of a Whistleblower: A Supplemental Report of the 2011 National Business Ethics Survey*. Arlington 2012.
- Feest, Johannes / Blankenburg, Johannes (Hrsg.): *Die Definitionsmacht der Polizei. Strategien der Strafverfolgung und soziale Selektion*. Düsseldorf 1972.
- Feltes, Thomas: *Stellungnahme zur Expertenanhörung »Mauer des Schweigens« am 9. Februar 1996*, https://www.thomasfeltes.de/pdf/veroeffentlichungen/1996_Mauer_des_Schweigens%20Hamburg.pdf [letzter Zugriff: 17.3.2024].
- Fischer, Michael: Polizei und Demokratie. Teil 1–3, <https://www.youtube.com/watch?v=P5GeC7gdzC8> [letzter Zugriff: 13.03.2024].
- Fischer, Moritz/Gollwitzer, Mario: Whistleblowing Paradigms. In: *Collabra: Psychology* 9/1 (2023), S. 1–14.

- Forst, Rainer: *Kritik der Rechtfertigungsverhältnisse*. Berlin 2011.
- Frelvel, Bernhard (Hrsg.): *Wer kontrolliert die Polizei? Juristische und sozialwissenschaftliche Analysen von Strukturen und Kompetenzen*. Frankfurt am Main 2023.
- Friedrich, Christian/Quick, Reiner: Organizations' Perspectives on Whistleblowing: Evidence from Interviews with Unregulated Companies. In: *Journal of Accounting and Organizational Change* 2024 (online first - <https://doi.org/10.1108/JAOC-01-2023-0001>).
- Fröhlich, Alexander: Vorgehen wird geprüft: Polizei in Berlin wendet Schmerzgriff an – Klimablockierer schreit. In: *tagesspiegel* (22.04.2023), <https://www.tagesspiegel.de/berlin/polizei-in-berlin-wendet-schmerzgriff-an-- klimablockierer-schreit-9703400.html> [letzter Zugriff: 13.03.2024].
- Gao, Lei/Brink, Alisa G.: Whistleblowing Studies in Accounting Research: A Review of Experimental Studies on the Determinants of Whistleblowing. In: *Journal of Accounting Literature* 38 (2017), S. 1–13.
- Gerdemann, Simon: *Transatlantic Whistleblowing*. Tübingen 2018.
- Gerdemann, Simon: Die internationale Entwicklung des Whistleblowing-Rechts. In: Kölbel, Ralf (Hrsg.): *Whistleblowing*. Band 2: *Normative Perspektiven*. Heidelberg 2024, S. 56– 84.
- Goffman, Erving: *Wir alle spielen Theater. Die Selbstdarstellung im Alltag*. München 1959.
- Gold, Dana/Walden, Shelley/Devine, Tom: *Why Whistleblowers Wait: Recommendations to Improve the Dodd-Frank Law's SEC Whistleblower Awards Program*. Washington DC 2016.
- Goldsmith, Andrew: Taking Police Culture Seriously: Police Discretion and the Limits of Law. In: *Policing and Society* 2 (1990), S. 91–114.
- Goldstein, Herman: *Police Corruption. A Perspective on Its*

- Nature and Control*. Police Foundation, Washington DC 1975.
- Gottfredson, Michael R./Hirschi, Travis: *A General Theory of Crime*. Stanford 1990.
- Gottschalk, Petter/Asting, Cecilie: Crime Signal Detection Theory: Two Case Studies of the Five-Stage Model from Observer to Whistleblower. In: *Deviant Behavior* 43/4 (2020), S. 461–471.
- Gottschalk, Petter/Holgersson, Stefan: Whistle-blowing in the Police. In: *Police Practice and Research* 12/5 (2011), S. 397–409.
- Gottschalk, Petter/Tcherni-Buzzeo, Maria: Reasons for Gaps in Crime Reporting: The Case of White-Collar Criminals Investigated by Private Fraud Examiners in Norway. In: *Deviant Behavior* 38/3 (2017), S. 267–281.
- Greenwood, Cary A.: I Was Just Doing My Job! Evolution, Corruption, and Public Relations in Interviews with Government Whistleblowers. In: *Partecipazione & Conflitto* 13/2 (2020), S. 1042–1061.
- Greenwood, Cary A.: Whistleblowing in the Fortune 1000: What Practitioners Told Us About Wrongdoing in Corporations in a Pilot Study. In: *Public Relations Review* 41/4 (2015), S. 490–500.
- Guthrie, Cynthia P./Norman, Carolyn Strand/Rose, Jacob M.: Chief Audit Executives' Evaluations of Whistle-Blowing Allegations. In: *Behavioral Research in Accounting* 24/2 (2012), S. 87–99.
- Gutschmidt, Daniela/Vera, Antonio: Dimensions of Police Culture – A Quantitative Analysis. In: *Policing: An International Journal* 43/6 (2020), S. 963–977.
- Haberfeld, Maria R.: The Heritage of Police Misconduct: The Case of the Polish Police. In: Klockars, Carl B./Kutnjak Ivković, Sanja/Haberfeld, Maria R. (Hrsg.): *The Contours of Police Integrity*. Thousand Oaks/London 2004, S. 95–210.
- Habermann, Julia/Piening, Marie-Theres/Singelstein, Tobias: *Polizei: Vertrauen ist gut, Kontrolle auch. Einstel-*

- lungen in der Bevölkerung zu Kontrolle der Polizei und Aufarbeitung von Fehlverhalten* [i. V.].
- Haider, Isabel: Die Haltung der Polizeigewerkschaft zum Umgang mit Polizeigewalt in Österreich. In: *Kriminologie – Das Online-Journal* 4/3 (2022), S. 335–352.
- Hall, Stuart/Critcher, Chas/Jefferson, Tony/Clarke, John/Roberts, Brian: *Policing the Crisis. Mugging, the State, and Law and Order*. London 1978.
- Hauser, Christian/Bretti-Rainalter, Jeannine/Blumer, Helene: *Whistleblowing Report*. Chur 2021.
- Hedin, Ulla-Carin/Månsson Sven-Axel: Whistleblowing Processes in Swedish Public Organisations – Complaints and Consequences. In: *European Journal of Social Work* 15/2 (2012): S. 151–167.
- Hefendehl, Roland: Der ungebremsste Höhenflug des Whistleblowers. In: *Neue Kriminalpolitik* 27/4 (2015), S. 359–374.
- Heidemann, Dirk: Fehler macht man (am besten) nur einmal! Eine organisationssoziologische Perspektive auf das Lernen aus Fehlern in der Polizei. In: Barthel, Christian (Hrsg.): *Managementmoden in der Verwaltung*. Wiesbaden 2020, S. 93–117.
- Heidemann, Dirk: Wider den Tunnelblick! Kritik als Chance und ihre Bedeutung für Legitimität und Professionalität der Polizei. In: Wehe, Dieter/Siller, Helmut (Hrsg.): *Handbuch Polizeimanagement: Polizeipolitik – Polizeiwissenschaft – Polizeipraxis*. Wiesbaden 2023, S. 435–457.
- Heidemann, Dirk: Wir sind doch die Guten! Zur Kritikfähigkeit der Polizei am Beispiel der aktuellen Diskussion um eine Studie zum Rassismus innerhalb der Polizei, https://www.dhpol.de/microsite/dhpol-blog/fuerung_in_der_polizei/kritikfaehigkeit.php [letzter Zugriff: 12.06.2023].
- Heitmeyer, Wilhelm: Polizei als uneinsichtige Institution. In: Hunold, Daniela/Singelstein, Tobias (Hrsg.):

- Rassismus in der Polizei: Eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme.* Wiesbaden 2022, S. 561–577.
- Herold, Nico: *Whistleblower. Entscheidungsfindung, Meldeverhalten und kriminologische Bewertung.* Baden-Baden 2016.
- Herold, Nico: Whistleblowing als Individualphänomen. In: Kölbel, Ralf (Hrsg.): *Whistleblowing.* Band 1: *Stand und Perspektiven der empirischen Forschung.* Tübingen 2022, S. 51–106.
- Herold, Nico: Whistleblowing als Management-Phänomen. In: Kölbel, Ralf (Hrsg.): *Whistleblowing.* Band 1: *Stand und Perspektiven der empirischen Forschung.* Tübingen 2022, S. 135–189.
- Herold, Nico: Whistleblowing als Organisationsphänomen. In: Kölbel, Ralf (Hrsg.): *Whistleblowing.* Band 1: *Stand und Perspektiven der empirischen Forschung.* Tübingen 2022, S. 107–134.
- Herrnkind, Martin: Was der Whistleblower von den Kollegen zu erwarten hat. In: *Polizei-heute* 35/2 (2006), S. 58–61.
- Herrnkind, Martin: »Für Dich schwör ich jeden Meineid!«. Defizite interner Kontrolle von Polizeiarbeit. In: DIE LINKE. Fraktion in der Hamburgischen Bürgerschaft (Hrsg.): *Demokratisierung der Polizei. Beiträge zu einer Fachtagung der Fraktion DIE LINKE in der Hamburgischen Bürgerschaft.* Hamburg 2010, S. 26–30.
- Herrnkind, Martin: Polizisten als Kriminelle und das Schweigen der Dienstgruppe. Zur Homöostase einer moralinübersäuerten Institution. In: *Forum Politische Bildung und Polizei,* Themenheft Nr. 1. Rassismus- und Rechtsextremismusbekämpfung als Arbeitsfelder der Polizei. Ermittlungsarbeit und Opferschutz (2021), S. 42–50.
- Herrnkind, Martin/Scheerer, Sebastian: *Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenz: Möglichkeiten und Grenzen der Kontrolle.* Münster 2003.

- Hickman, Matthew J./Piquero, Alex R./Powell, Zachary A./Greene, Jack: Expanding the Measurement of Police Integrity. In: *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 39/2 (2016), S. 246–267.
- Hickman, Matthew J./Powell, Zachary A./Piquero, Alex R./Greene, Jack: Exploring the Viability of an Attitudes Toward Ethical Behavior Scale in Understanding Police Integrity Outcomes. In: *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 39/2 (2016), S. 319–337.
- Hoffmann-Holland, Klaus/Liepmann, Detlev/Müller, Ines/Lubitz, Tobias/Kühl, Kristina/Mahlke, Inger-Maria: *Beschwerdemanagement der Polizei – Eine empirische und rechtliche Analyse am Beispiel der Berliner Polizei*. Frankfurt a.M. 2008.
- Holdaway, Simon: *Inside the British Police. A Force at Work*. Oxford 1984.
- Holgersson, Stefan: Whistleblowing Within the Swedish Police. In: *Nordisk politiforskning* 6/1 (2019), S. 24–45.
- Independent Commission on the Los Angeles Police Department: *Report of The Independent Commission on the Los Angeles Police Department*. Los Angeles 1991.
- Jackson, Jonathan / Gau, Jacinta M.: Carving Up Concepts? Differentiating Between Trust and Legitimacy in Public Attitudes Towards Legal Authority. In: Shockley, Ellie/Neal, Tess
- M.S./PytlikZillig, Lisa M./Bornstein, Brian H. (Hrsg.): *Interdisciplinary Perspectives on Trust*. Cham 2016, S. 49–69.
- Jestaedt, Matthias: Das Geheimnis im Staat der Öffentlichkeit – Was darf der Verfassungsstaat verbergen? In: *Archiv des öffentlichen Rechts* 126/2 (2001), S. 204–243.
- Kaplan, Steven E./Schultz Jr., Joseph J.: Intentions to Report Questionable Acts: An Examination of the Influence of Anonymous Reporting Channel, Internal Audit Quality, And Setting. In: *Journal of Business Ethics* 71/2 (2007), S. 109–124.

- Kaplan, Steven E./Lanier, Danny/Pope, Kelly/Samuels, Janet.: External Investigators' Follow-up Intentions when Whistleblowers Report Healthcare Fraud. In: *Behavioral Research in Accounting* 32/2 (2020), S. 91–101.
- Kaplan, Steven E./Pany, Kurt/Samuels, Janet/Zhang, Jhang: An Examination of Anonymous and Non-anonymous Fraud Reporting Channels. In: *Advances in Accounting* 28/1 (2012), S. 88–95.
- Kaptein, Muel: From Inaction to External Whistleblowing: The Influence of the Ethical Culture of Organizations on Employee Responses to Observed Wrongdoing. In: *Journal of Business Ethics* 98/3 (2011), S. 513–530.
- Kaptein, Muel: How Much You See Is How You Respond: The Curvilinear Relationship Between the Frequency of Observed Unethical Behavior and the Whistleblowing Intention. In: *Journal of Business Ethics* 175/4 (2022), S. 857–875.
- Kenny, Kate: Censored. Whistleblowers and Impossible Speech. In: *Human Relations* 71/8 (2018), S. 1025–1048.
- Kenny, Kate/Fotaki, Marianna/Scriver, Stacey: Mental Health as a Weapon. Whistleblower Retaliation and Normative Violence. In: *Journal of Business Ethics* 160/3 (2019), S. 801–815.
- Kesselheim, Aaron S./Studdert, David M./Mello, Michelle M.: Whistle-blowers' Experiences in Fraud Litigation Against Pharmaceutical Companies. In: *New England Journal of Medicine* 362/19 (2010), S. 1832–1839.
- Kleinig, John: *The Ethics of Policing*. Cambridge 1996.
- Kleinig, John: The Blue Wall of Silence. An Ethical Analysis. In: *International Journal of Applied Philosophy* 15/1 (2001), S. 1–23.
- Klockars, Carl B./Kutnjak Ivković, Sanja/Haberfeld, Maria R.: Police Integrity in the United States of America. In: Dies. (Hrsg.): *The Contours of Police Integrity*. Thousand Oaks, Calif/London 2004, S. 265–282.

- Klockars, Carl B./Kutnjak Ivković, Sanja/Haberfeld, Maria R.: *Enhancing Police Integrity*. New York 2007.
- Klockars, Carl B./Kutnjak Ivković, Sanja/Harver, William E./Haberfeld, Maria R.: The Measurement of Police Integrity. In: National Institute of Justice (Hrsg.): *Research in Brief* 2000, S. 1–11.
- Knapp, Whitman/Monserrat, Joseph/Sprizzo, John E./Thomas, Franklin A./Vance, Cyrus R.: *The Knapp Commission Report on Police Corruption*. New York 1972.
- Knoll, Michael: Silence in Organizations – What We Need to Know, What We Know, and What We Don't Know. In: Starystach, Sebastian/Höly, Kristina (Hrsg.): *Silence of Organizations*. Heidelberg 2021, S. 17–43.
- Koch, Arnd: *Denunciatio: Zur Geschichte eines strafprozessualen Rechtsinstituts*. Frankfurt am Main 2006.
- Köbel, Ralf: Kriminologisch-empirische Forschung zu Criminal Compliance. In: Rotsch, Thomas (Hrsg.): *Criminal Compliance – Status quo und Status futurus*. Baden-Baden 2021, S. 139–163.
- Köbel, Ralf: Whistleblowing: Sichtweisen und Stand der empirischen Forschung. In: Köbel, Ralf (Hrsg.): *Whistleblowing*. Band 1: *Stand und Perspektiven der empirischen Forschung*. Heidelberg 2022, S. 296–308.
- Köbel, Ralf: Whistleblowing, Responsibilisierung und öffentlicher Diskurs. In: Gadebusch Bondio, Maria-carla/Hengerer, Mark/Köbel, Ralf/Lepsius, Susanne (Hrsg.): *Techniken der Responsibilisierung*. Hannover 2023, S. 183–213.
- Köbel, Ralf: Whistleblowing in der Polizei. In: Köbel, Ralf (Hrsg.): *Whistleblowing*. Band 2: *Normative Perspektiven*. Heidelberg 2024, S. 319–346.
- Köbel, Ralf/Herold, Nico: Whistleblowing. Eine kriminologische Analyse aus Anlass der aktuellen kriminalpolitischen Debatte. In: *Monatschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 93/6 (2010), S. 425–441.
- Köbel, Ralf/Herold, Nico: Whistle-Blowing from the Per-

- spective of General Strain Theory. In: *Deviant Behavior* 40/2 (2019), S. 139–155.
- Köbel, Ralf/Herold, Nico: Grundfragen zur Einrichtung unternehmenseigener Hinweisgebersysteme. In: *Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht* 49/6 (2020), S. 961–998.
- Köbel, Ralf/Herold, Nico: Whistleblowing als Gegenstand empirischer Analysen: Logik und Methoden der Forschung. In: Köbel, Ralf (Hrsg.): *Whistleblowing. Stand und Perspektiven der empirischen Forschung*. Heidelberg 2022, S. 30–50.
- Köbel, Ralf/Herold, Nico: Whistleblowing als Phänomen der sozialen Kontrolle. In: Köbel, Ralf (Hrsg.): *Whistleblowing*. Band 1: *Stand und Perspektiven der empirischen Forschung*. Heidelberg 2022, S. 190–233.
- Köbel, Ralf/Herold, Nico: Whistleblowing und das Geheimwissen des Staates. In: *Goltdammer's Archiv für Strafrecht* 169/7 (2022), S. 377–392.
- Köbel, Ralf/Wienhausen-Knezevic, Elke: Whistleblowing im deutschen Parlament – Ambivalenz in den politischen Bewertungsmustern. In: Köbel, Ralf (Hrsg.): *Whistleblowing*. Band 2: *Normative Perspektiven*. Heidelberg 2024, S. 85–118.
- Köbel, Ralf/Herold, Nico/Wienhausen-Knezevic, Elke: Whistleblowing als Gegenstand der gesellschaftlichen Reflexion. In: Köbel, Ralf (Hrsg.): *Whistleblowing*. Band 1: *Stand und Perspektiven der empirischen Forschung*. Heidelberg 2022, S. 1–29.
- KPMG: *Im Spannungsfeld. Wirtschaftskriminalität in Deutschland*. 2020.
- Krasmann, Susanne: Recht, Norm und Sicherheit. In: Lamla, Jörn/Laux, Henning/Rosa, Hartmut/Strecker, David (Hrsg.): *Handbuch der Soziologie*. Konstanz München 2014, S. 316–332.
- KrimJ 54 Themenheft: »Defund the Police – zwischen Abolition, DIY-Polizei und Reformen« In: *Kriminologisches Journal* 54/4 (2022).

- Krinsky, Kim L.: Whistle-blowing in American police agencies. In: *Crime psychology review* 2/1 (2016), S. 45–49.
- Kühl, Stefan: *Brauchbare Illegalität: vom Nutzen des Regelbruchs in Organisationen*. Frankfurt am Main/New York 2020.
- Kühne, Marius: »Wir haben hauptsächlich Bildungsbürgertum« – Der Zugang zu Polizeibeschwerdestellen in Deutschland. In: *Kriminologisches Journal* 55/2 (2023), S. 117–136.
- Kunkel, Claudia: *Zur Problematik des Bestimmtheitsgebotes und des Verbotes der Mehrfachbestrafung im Disziplinarrecht für Beamte: dargestellt anhand der Auswertung sämtlicher eingeleiteter Disziplinarverfahren bei der Hessischen Vollzugspolizei in den Jahren 1979 bis 1988*. Frankfurt a.M. 1993.
- Künkel, Jenny: Cop Culture Reloaded? Wandel und Persistenzen schutzpolizeilicher Macht. In: *Kriminologisches Journal* 46/4 (2014), S. 264–283.
- Künkel, Jenny: Intersektionalität, Machtanalyse, Theorienpluralität. Eine Replik zur Debatte um kritische Polizeiforschung. In: *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 2/2 (2014), S. 77–89.
- Kutnjak Ivković, Sanja: The Croatian Police, Police Integrity, and Transition Toward Democratic Policing. In: *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 32/3 (2009), S. 459–488.
- Kutnjak Ivković, Sanja/Haberfeld, Maria R. (Hrsg.): *Measuring Police Integrity Across the World. Studies from Established Democracies and Countries in Transition*. New York 2015.
- Kutnjak Ivković, Sanja/Kang, Wook: Police Integrity in South Korea. In: *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 35/1 (2012), S. 76–103.
- Kutnjak Ivković, Sanja/Khechumyan, Aleksandr: Measuring Police Integrity Among Urban and Rural Police in Armenia: From Local Results to Global Implications.

- In: *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice* 38/1 (2014), S. 39–61.
- Kutnjak Ivković, Sanja/Khechumyan, Aleksandr: The State of Police Integrity in Armenia: Findings from the Police Integrity Survey. In: *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 36/1 (2013), S. 70–90.
- Kutnjak Ivković, Sanja/Sauerman, Adri: Curtailing the Code of Silence Among the South African Police. In: *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 36/1 (2013), S. 175–198.
- Kutnjak Ivković, Sanja/Sauerman, Adri: The Code of Silence: Revisiting South African Police Integrity. In: *South African Crime Quarterly* 40 (2012).
- Kutnjak Ivković, Sanja/Haberfeld, Maria R./Cajner Mraović, Irena/Prpić, Marko/Hamm, Joseph A./Wolfe, Scott E.: Seriousness of Police (Mis)Behavior and Organizational Justice. In: Kutnjak Ivković, Sanja/Haberfeld, Maria R. (Hrsg.): *Exploring Police Integrity. Novel Approaches to Police Integrity Theory and Methodology*. Cham 2019.
- Kutnjak Ivković, Sanja/Haberfeld, Maria R./Kang, Wook/Peacock, Robert Patrick/Porter, Louise E./Prenzler, Tim/Sauerman, Adri: A Comparative Study of the Police Code of Silence. Exploring the Relation Between the Code of Silence and Societal Characteristics. In: *Policing: An International Journal* 43/2 (2019), S. 285–298.
- Kutnjak Ivković, Sanja/Haberfeld, Maria R./Peacock, Robert Patrick: Decoding the Code of Silence. In: *Criminal Justice Policy Review* 29/2 (2018), S. 1–18.
- Kutnjak Ivković, Sanja/Maskaly, Jon/Kule, Ahmet/Haberfeld, Maria R.: *Police Code of Silence in Times of Change*. Cham 2022.
- Kutnjak Ivković, Sanja/Morgan, Skyler J./Cajner Mraović, Irena/Borovec, Krunoslav: Does the Police Code of Silence Vary With Police Assignment? An Empirical Exploration of the Relation Between the Code and As-

- signment. In: *Police Practice and Research* 21/2 (2020), S. 101–116.
- Kutnjak Ivković, Sanja/Peacock, Robert Patrick/Haberfeld, Maria R.: Does Discipline Fairness Matter for the Police Code of Silence? Answers from the US Supervisors and Line Officers. In: *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 39/2 (2016), S. 354–369.
- Kutnjak Ivković, Sanja/Shelley, Tara O'Connor: The Code of Silence and Disciplinary Fairness. In: *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 33/3 (2010), S. 548–574.
- Kutnjak Ivković, Sanja/Shelley, Tara O'Connor: The Police Code of Silence and Different Paths Towards Democratic Policing. In: *Policing and Society* 18/4 (2008), S. 445–473.
- Kutnjak Ivković, Sanja/Shelley, Tara O'Connor: Police Integrity and the Czech Police Officers. In: *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice* 31/1 (2007), S. 21–49.
- Kutnjak Ivković, Sanja/Shelley, Tara O'Connor: The Bosnian Police and Police Integrity. In: *European Journal of Criminology* 2/4 (2005), S. 428–464.
- Lambo, Terry: Police Misconduct: Accountability of Internal Investigations. In: *International Journal of Public Sector Management* 23/7 (2010), S. 613–631.
- Latan, Hengky/Chiappetta Jabbour, Charbel Jose/Lopes de Sousa Jabbour, Ana Beatriz: To Blow or Not to Blow The Whistle: The Role of Rationalization in the Perceived Seriousness of Threats and Wrongdoing. In: *Journal of Business Ethics* 169/3 (2021), S. 517–535.
- Lee, Gladys/Pittroff, Esther/Turner, Michael J.: Is a Uniform Approach to Whistle-Blowing Regulation Effective? In: *Journal of Business Ethics* 163/3 (2020), S. 553–576.
- Lee, Gladys/Xiao, Xinning: Whistleblowing on Accounting-Related Misconduct: A Synthesis of the Litera-

- ture. In: *Journal of Accounting Literature* 41/1 (2018), S. 22–46.
- Lewis, David: Whistleblowing in a Changing Legal Climate. Is it Time to Revisit Our Approach to Trust and Loyalty at the Workplace? In: *Business Ethics: A European Review* 20/1 (2011), S. 71–87.
- Lewis, David/Vandekerckhove, Wim: Does Following a Whistleblowing Procedure Make a Difference? In: Lewis, David/Vandekerckhove, Wim (Hrsg.): *Developments in whistleblowing research*. London 2015, S. 85–105.
- Lim, Hyeyoung/Sloan, John J.: Police Officer Integrity: A Partial Replication and Extension. In: *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 39/2 (2016), S. 284–301.
- Litzcke, Sven/Linssen, Ruth/Maffenbeier, Sina/Schilling, Jan: *Korruption: Risikofaktor Mensch. Wahrnehmung – Rechtfertigung – Meldeverhalten*. Wiesbaden 2012.
- Liu, Sheng-min/Liao, Jian-qiao/Wei, Hongguo: Authentic Leadership and Whistleblowing: Mediating Roles of Psychological Safety and Personal Identification. In: *Journal of Business Ethics* 131/1 (2015), S. 107–119.
- Liu, Yan/Zhao, Shuming/Jiang, Li/Li, Rui: When Does a Proactive Personality Enhance an Employee's Whistle-Blowing Intention? In: *Ethics & Behavior* 26/8 (2016), S. 660 – 677.
- Lobnikar, Branko/Meško, Gorazd: Perception of Police Corruption and the Level of Integrity Among Slovenian Police Officers. In: *Police Practice and Research* 16/4 (2015), S. 341–353.
- Lobnikar, Branko/Prislan, Kaja/Čuvan, Barbara/Meško, Gorazd: The Code of Silence and Female Police Officers in Slovenia. In: *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 39/2 (2016), S. 387–400.
- Loftus, Bethan: *Police culture in a Changing World*. Oxford 2009.

- Loftus, Bethan: Police Occupational Culture: Classic Themes, Altered Times. In: *Policing and Society* 1 (2010), S. 1–20.
- Loick, Daniel (Hrsg.): *Kritik der Polizei*. Frankfurt / New York 2018.
- Loick, Daniel: Was ist Polizeikritik? In: Loick, Daniel (Hrsg.): *Kritik der Polizei*. Frankfurt/New York 2018, S. 9–38.
- Loick, Daniel/Thompson, Vanessa Eileen (Hrsg.): *Abolitionismus: ein Reader*. Berlin 2022.
- Long, Michael A./Cross, Jennifer E./Shelley, Tara O'Connor/Kutnjak Ivković, Sanja: The Normative Order of Reporting Police Misconduct. In: *Social Psychology Quarterly* 76/3 (2013), S. 242–267.
- Lowry, Paul Benjamin/Moody, Gregory D./Galletta, Dennis F./Vance, Anthony: The Drivers in the Use of Online Whistle-Blowing Reporting Systems. In: *Journal of Management Information Systems* 30/1 (2013), S. 153–190.
- Loyens, Kim: Why Police Officers and Labour Inspectors (Do Not) Blow the Whistle. In: *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 36/1 (2013), S. 27–50.
- Luhmann, Niklas: *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. Berlin ⁵1999 (1964).
- Lumban Raja, Robinson/Handriajati, Resandro: The Influence of Blue Code of Silence on Whistleblowing (Internal Reporting) in Personnel of Semarang Police Resort Criminal Investigation. In: *Management Technology and Security International Journal* 1/1 (2020), S. 51–75.
- Manning, Peter K.: *Police Work. The Social Organization of Policing*. Cambridge (Massachusetts) 1977.
- Maskály, Jon/Donner, Christopher M./Chen, Tiffany: Improving the Measurement of Police Integrity: An Application of LTM to the Klockars et al. (1997) Scales. In: Kutnjak Ivković, Sanja/Haberfeld, Maria R.

- (Hrsg.): *Exploring Police Integrity. Novel Approaches to Police Integrity Theory and Methodology*. Cham 2019.
- Maurer, Nadja: Whistleblower und Beschwerdestellen bei der Polizei. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 73/33–34 (2023), 37–42.
- Meerts, Clarissa Annemarie: Corporate Security–Private Justice? (Un)Settling Employer- Employee Troubles. In: *Security Journal* 26/3 (2013), S. 264–279.
- Melley, Timothy: The Public Sphere Hero. Representations of Whistleblowing in U.S. Culture. In: Mistry, Kaeten/ Gurman, Hannah (Hrsg.): *Whistleblowing Nation. The History of National Security Disclosures and the Cult of State Secrecy*. New York 2020, S. 213– 242.
- Mensching, Anja: *Gelebte Hierarchien*. Wiesbaden 2008.
- Miceli, Marcia P./Near, Janet P.: *Blowing the Whistle. The Organizational and Legal Implications for Companies and Employees*. New York 1992.
- Miceli, Marcia P./Near, Janet P./Dworkin, Terry M.: *Whistle-blowing in Organizations*. New York 2008.
- Miceli, Marcia P./Near, Janet P./Rehg, Michael T./Van Scotter, James R.: Predicting Employee Reactions to Perceived Organizational Wrongdoing. In: *Human Relations* 65/8 (2012), S. 923–954.
- Miceli, Marcia P./Roach, Bonnie L./Near, Janet P.: The Motivations of Anonymous Whistleblowers. In: *Public Personal Management* 17/3 (1988), 281–296.
- Miceli, Marcia P./Rehg, Michael T./Near, Janet P./Ryan, Katherine C.: Can Laws Protect Whistle-Blowers? Results of a Naturally Occurring Field Experiment. In: *Work and Occupations* 26/1 (1999), S. 129–151.
- Mollen, Milton/Baer, Harold/Evans, Herbert/Lankler, Roderick C./Tyler, Harold R.: *Commission Report. Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department*. New York 1994.
- Moore, Linda/McAuliffe, Eilish: Is Inadequate Response to Whistleblowing Perpetuating a Culture of Silence in

- Hospitals? In: *Clinical Governance: An International Journal* 15/3 (2010), S. 166–178.
- Near, Janet P./Miceli, Marcia P.: Organizational Dissidence: The Case of Whistle-blowing. In: *Journal of Business Ethics* 4/1 (1985), S. 1–16.
- Niermann, Jonathan: *Der Whistleblower im Beamtenrecht*. Berlin 2019.
- Oelrich, Sebastian: Intention Without Action? Differences Between Whistleblowing Intention and Behavior on Corruption and Fraud. In: *Business Ethics, the Environment and Responsibility* 30/3 (2021), S. 447–463.
- Olesen, Thomas: Ambivalence, Political Consensus and Conditionality: Support for Whistleblowing Among Danish Employees. In: *Scandinavian Political Studies* 44/1 (2020), S. 67–90.
- Olesen, Thomas: The whistleblower Hero in Cinematic Dramatization. In: *The Sociological Review* 69/2 (2021), S. 414–433.
- Olesen, Thomas: Democracy's Autonomy Dilemma: Whistleblowing and the Politics of Disclosure. In: *Sociological Theory*. 39/4 (2021), S. 245–264.
- Olesen, Thomas: Breaking Out of the Cocoon: Whistleblowing Opportunities Under Conditions of Normalized Wrongdoing. In: *Journal of Business Ethics* (2023), S. 1–13.
- Olsen, Jane: Reporting Versus Inaction: How Much is There, What Explains the Differences and What to Measure. In: Brown, A. J./Lewis, David/Moberly, Richard/Vandekerckhove, Wim (Hrsg.): *International Handbook on Whistleblowing Research*. Cheltenham/Northampton 2014, S. 177–206.
- Ortmann, Günther: *Regel und Ausnahme. Paradoxien sozialer Ordnung*. Frankfurt am Main 2003.
- Packel, Israel/Dilworth, Richard/Barco, George J./Davenport, Roland R./O'Malley, Russell J./Miller, G. Thomas/Barger, James D.: *1973–74 Report*. Pennsylvania 1974.

- Pagon, Milan/Lobnikar, Branko/Anzelj, Darko: *Gender Differences in Leniency towards Police Misconduct*. 2004, <https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/Mesko/207999.pdf> [letzter Zugriff: 06.02.2024].
- Paoline, Eugene A.: Shedding Light on Police Culture: An Examination of Officers' Occupational Attitudes. In: *Police Quarterly* 7/2 (2004), S. 205–236.
- Paoline, Eugene A.: Taking Stock: Toward a Richer Understanding of Police Culture. In: *Journal of Criminal Justice* 31/3 (2003), S. 199–214.
- Paoline, Eugene A./Myers, Stephanie M./Worden, Robert E.: Police Culture, Individualism, and Community Policing: Evidence from Two Police Departments. In: *Justice Quarterly* 17/3 (2000), S. 575–605.
- Park, Heungsik/Blenkinsopp, John: Whistleblowing as Planned Behavior – A Survey of South Korean Police Officers. In: *Journal of Business Ethics* 85/4 (2009), S. 545–556.
- Park, Heungsik/Bjørkelo, Brita/Blenkinsopp, John: External Whistleblowers' Experiences of Workplace Bullying by Superiors and Colleagues. In: *Journal of Business Ethics* 161/3 (2020), S. 591–601.
- Park, Heungsik/Blenkinsopp, John/Park, Myeongsil: The Influence of an Observer's Value Orientation and Personality Type on Attitudes Toward Whistleblowing. In: *Journal of Business Ethics* 120/1 (2014), S. 121–129.
- Pasculli, Lorenzo/Halford-Hall, Georgina: *Whistleblowing: The Personal Cost of Doing the Right Thing and the Cost to Society of Ignoring It*. 2019, <https://static1.square-space.com/static/617d2382e081bb2aead159f0/t/619a3a201060bd48babbf50a/1637497398917/AP-PG+WB+Cost+of+doing+the+right+thing.pdf>. [letzter Zugriff: 17.3.2024].
- Peacock, Robert/Prpić, Marko/Kutnjak Ivković, Sanja/Cajner Mraović, Irena/Božović, Vladimir: *Shades of Blue: Exploring the Code of Silence in Croatia and Serbia*.

- In: *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice* 46/2 (2020), S. 167–182.
- Pemberton, Simon/Tombs, Steve/Chan, Ming/Seal, Lizzie: Whistleblowing, Organizational Harm and the Self-Regulating Organization. In: *Policy & Politics* 40/2 (2012), S. 263–279.
- Penman, Carrie: *Hotline & Incident Management Benchmark Report*. 2023
- Pichl, Maximilian: Zur Entgrenzung der Polizei – eine juristische und materialistische Kritik polizeilicher Gewalt. In: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 97/3 (2014), S. 249–266.
- Pichl, Maximilian: Polizei und Rechtsstaat: Über das Unvermögen, exekutive Gewalt einzuhegen. In: Loick, Daniel (Hrsg.): *Kritik der Polizei*. Frankfurt/New York 2018, S. 101–117.
- Pichl, Maximilian: *Untersuchung im Rechtsstaat. Eine deskriptiv-kritische Beobachtung der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse zur NSU-Mordserie*. Weilerswist ¹2022.
- Pichl, Maximilian: Wie scharf ist das Schwert? Untersuchungsausschüsse als Mittel der Polizeikontrolle. In: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 130 (2022), S. 33–40.
- Piening, Marie-Theres / Kühne, Marius / Töpfer, Eric: Parlamentarische Polizeibeauftragte. In: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 130 (2022), S. 17–28.
- Pohjanoksa, Johanna/Stolt, Minna/Suhonen, Riitta/Löytyniemi, Eliisa/Leino-Kilpi, Helena: Whistle-blowing Process in Healthcare: From Suspicion to Action. In: *Nursing Ethics* 26/2 (2019), S. 526–540.
- Pope, Kelly Richmond/Lee, Chih-Chen: Could the Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010 Be Helpful in Reforming Corporate America? In: *Journal of Business Ethics* 112/4 (2013), S. 597–607.
- Porter, Louise E./Prenzler, Tim: The Code of Silence and Ethical Perceptions. In: *Policing: An International Jour-*

- nal of Police Strategies & Management* 39/2 (2016), S. 370–386.
- Porter, Louise E./Prenzler, Tim/Hine, Kelly: Police Integrity in Australia. In: Kutnjak Ivković, Sanja/Haberfeld, Maria R. (Hrsg.): *Measuring Police Integrity Across the World. Studies from Established Democracies and Countries in Transition*. New York 2015, S. 67–96.
- Pounti, A./Vuorinen, Sami/Kutnjak Ivković, Sanja: Sustaining Police Integrity in Finland. In: Klockars, Carl B./Kutnjak Ivković, Sanja/Haberfeld, Maria R. (Hrsg.): *The Contours of Police Integrity*. Thousand Oaks/London 2004, S. 95–115.
- Previtali, Pietro/Cerchiello, Paola: The Determinants of Whistleblowing in Public Administrations. In: *Public Management Review* 20/11 (2018), S. 1683–1701.
- Public Concern at Work: *Whistleblowing: The Inside Story: A Study of the Experiences of 1,000 Whistleblowers*. London 2013.
- Public Concern at Work: *Whistleblowing: Time for Change*. London 2016.
- Punch, Maurice: *Police Corruption. Deviance, Reform and Accountability in Policing*. Cullompton 2009.
- Punch, Maurice/Huberts, Leo W. J. C./Lambo, M.E.D.: Integrity, Perceptions, and Investigations in the Netherlands. In: Klockars, Carl B./Kutnjak Ivković, Sanja/Haberfeld, Maria R. (Hrsg.): *The Contours of Police Integrity*. Thousand Oaks/London 2004, S. 161–175.
- Pütter, Norbert: Kontrolle der Polizei – Demokratische Selbstverständlichkeit oder starker Staat. In: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 99 (2011), S. 3–14.
- Qin, Jie: Hero on Twitter, Traitor on News: How Social Media and Legacy News Frame Snowden. In: *The International Journal of Press/Politics* 20/2, S. 166–184.
- Raja, Robinson/Handriajati, Resandro: The Influence of Blue Code of Silence on Whistleblowing (Internal Reporting) in Personnel of Semarang Police Resort

- Criminal Investigation. In: *Management Technology and Security International Journal* 1/1 (2020), S. 51–74.
- Reemtsma, Jan Philipp: Organisation mit Gewaltlizenz – ein zivilisatorisches Grundproblem. In: Herrnkind, Martin / Scheerer, Sebastian (Hrsg.): *Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenz: Möglichkeiten und Grenzen der Kontrolle*. Münster 2003, S. 7–23.
- Reiner, Robert: *The Politics of the Police*. Toronto/Buffalo 1992.
- Reuss-Ianni, Elizabeth: *Two Cultures of Policing. Street Cops and Management Cops*. New Brunswick/New Jersey 1983.
- Ritzi, Claudia: Das Geheimnis und die Demokratie. In: Vogt, Rüdiger (Hrsg.): *Staatsgeheimnisse – Arkanpolitik im Wandel der Zeiten*. Wiesbaden 2017, S. 179–204.
- Robinson, Shani N./Robertson, Jesse C./Curtis, Mary B.: The Effects of Contextual and Wrongdoing Attributes on Organizational Employees' Whistleblowing Intentions Following Fraud. In: *Journal of Business Ethics* 106/2 (2012), S. 213–227.
- Rothschild, Joyce/Miethe, Terance D.: Whistle-blower Disclosures and Management Retaliation. In: *Work and Occupations* 26/1 (1999), S. 107–128.
- Rothwell, Gary R./Baldwin, J. Norman: Ethical Climate Theory, Whistle-blowing, and the Code of Silence in Police Agencies in the State of Georgia. In: *Journal of Business Ethics* 70/4 (2007), S. 341–361.
- Rothwell, Gary R./Baldwin, J. Norman: Ethical Climates and Contextual Predictors of Whistle-Blowing. In: *Review of Public Personnel Administration* 26/3 (2006), S. 216–244.
- Rothwell, Gary R./Baldwin, J. Norman: Whistle-Blowing and the Code of Silence in Police Agencies. In: *Crime & Delinquency* 53.4 (2007), S. 605–632.
- Rowe, Michael: *Policing the Police: Challenges of Democracy and Accountability*. Bristol 2020.
- Sammet, Emma: Polizeibeauftragte zwischen Anspruch

- und Realität. In: *Die Öffentliche Verwaltung* 76/13 (2023), S. 534–544.
- Santoro, Daniele/Kumar, Manohar: *Speaking Truth to Power – A Theory of Whistleblowing*, Cham 2018.
- Savage, Ashley: Whistleblowing in the Police Service: Progress and Challenges. In: *European Journal of Current Legal Issues* 22/1 (2016).
- Schäfer, Herbert: Cliquengeist und Kameraderie. Ein Seminarbericht über Gemeinsinn und falsch verstandenes Wir-Gefühl. In: *Kriminalistik* 3 (1995), S. 205–207.
- Schön, Felix: *Situative Einflussfaktoren auf das Meldeverhalten bei Korruption*. Frankfurt am Main 2016.
- Schreyögg, Georg/Geiger, Daniel: *Organisation. Grundlagen moderner Organisationsgestaltung*. Wiesbaden 2016.
- Schuck, Amie M./Rabe-Hemp, Cara E.: Breaking the Code of Silence: The Importance of Control Systems and Empathy Toward Outgroups. In: *Criminal Justice and Behavior* 49/11 (2022), S. 1637–1655.
- Schweer, Thomas/Strasser, Hermann: Einblick: Cop Culture und Polizeikultur. In: Schweer, Thomas/Strasser, Hermann/Zdun, Steffen (Hrsg.): »Das da draußen ist ein Zoo, und wir sind die Dompteure«. *Polizisten im Konflikt mit ethnischen Minderheiten und sozialen Randgruppen*. Wiesbaden 2008, S. 11–38.
- Seaton, L. Jeff: The Effect of Law Enforcement’s Socialization Process on the Whistle-Blowing Behavior of Police Officers. In: *Global Journal of Management and Marketing* 1/2 (2017), S. 77–84.
- Seidensticker, Kai: *Zur Notwendigkeit von Polizeiforschung: Theorie und Praxis polizeilicher Fehlerkultur*. 2018.
- Seidensticker, Kai: Fehlerkultur der Polizei. Die Wirkung von Organisationsstruktur und Männlichkeitskonstruktionen auf den Umgang mit Fehlern. In: *SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis* 16/3 (2019), S. 78–91.
- Seifert, Deborah/Stammerjohan, William/Martin, Rebecca: Trust, Organizational Justice, and Whistleblowing:

- A Research Note. In: *Behavioral Research in Accounting* 26/1 (2014), S. 157–168.
- Sheptycki, James: Accountability Across the Policing Field: Towards a General Cartography of Accountability for Post-Modern Policing. In: *Policing and Society* 12/4 (2002), S. 323–338.
- Siemes, Christiane: Zwischen EU-Richtlinie und politischen Präferenzen. Das Gesetz zum Schutz von Whistleblowern. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 73/33–34 (2023), S. 24–30.
- Simmel, Georg: *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*. Leipzig 1908.
- Singelstein, Tobias / Puschke, Jens: Compliance und Whistleblowing. Neuere Formen sozialer Kontrolle in Unternehmen und Gesellschaft. In: *Neue Kriminalpolitik* 27/4 (2015), S. 339–345.
- Skivenes, Marit/Trygstad, Sissel C.: When Whistle-Blowing Works: The Norwegian Case. In: *Human Relations* 63/7 (2010), S. 1071–1097.
- Skivenes, Marit/Trygstad, Sissel C.: Explaining Whistle Blowing Processes in the Norwegian Labour Market. In: *Economic and Industrial Democracy* 38/1 (2017), S. 119–143.
- Skolnick, Jerome H.: Code Blue. Prosecuting Police Brutality Requires Penetrating the Blue Wall of Silence. In: *The American Prospect* (2000), S. 49–53.
- Skolnick, Jerome H.: Corruption and the Blue Code of Silence. In: *Police Practice and Research* 3/1 (2002), S. 7–19.
- Smith, Graham: Rethinking Police Complaints. In: *British Journal of Criminology* 44/1 (2004), S. 15–33.
- Smith, Rodney: The role of Whistle-Blowing in Governing Well: Evidence from the Australian Public Sector. In: *The American Review of Public Administration* 40/6 (2010), S. 704–721.
- Smith, Rodney: Whistleblowing and Suffering. In: Brown, A. J./Lewis, David/Moberly, Richard/Vandekerck-

- hove, Wim (Hrsg.): *International Handbook on Whistleblowing Research*. Cheltenham/Northampton 2014, S. 230–249.
- Smith, Rodney/Brown, A. J.: The Good, the Bad and the Ugly: Whistleblowing Outcomes. In: Brown, A. J. (Hrsg.): *Whistleblowing in the Australian public sector*. Canberra 2008, S. 109–135.
- Soltes, Eugene: Paper Versus Practice: A Field Investigation of Integrity Hotlines. In: *Journal of Accounting Research* 58/2 (2020), S. 429–472.
- Sørensen, Jarle Løwe/Gaup, Ann Mari N./Magnussen, Leif Inge: Whistleblowing in Norwegian Municipalities. Can Offers of Reward Influence Employees' Willingness and Motivation to Report Wrongdoings? In: *Sustainability* 12/8 (2020), Article 3479.
- Starystach, Sebastian/Höly, Kristina (Hrsg.): *The Silence of Organizations. How Organizations Cover up Wrongdoings*. Heidelberg 2021.
- Stichweh, Rudolf: *Wissenschaft, Universität, Professionen. Soziologische Analysen*. Frankfurt a.M. 1994.
- Stoughton, Seth W./Noble Jeffrey J./Alpert, Geoffrey P.: *Evaluating Police Uses of Force*. New York 2021.
- Stubben, Stephen R./Welch, Kyle T.: Evidence on the Use and Efficacy of Internal Whistleblowing Systems. In: *Journal of Accounting Research* 58/2 (2020), S. 473–518.
- Sunshine, Jason/Tyler, Tim: The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing. In: *Law and society review* 37/3 (2003), S. 513–548.
- Sweeting, Fay/Cole, Terri/Hills, Peter: Is the Blue Wall of Silence a Fallacy in Cases of Police Sexual Misconduct? In: *International Journal of Police Science & Management* 24/3 (2022), S. 285–297.
- Tankebe, Justice: Viewing Things Differently: The Dimensions of Public Perceptions of Police Legitimacy. In: *Criminology* 51/1 (2013), S. 103–135.

- Tasdooven, Hidayet/Kaya, Mikail: The Impact of Ethical Leadership on Police Officers' Code of Silence and Integrity: Results from the Turkish National Police. In: *International Journal of Public Administration* 37/9 (2014), S. 529–541.
- Taylor, Eileen Z./Curtis, Mary B.: Whistleblowing in Audit Firms: Organizational Response and Power Distance. In: *Behavioral Research in Accounting* 25/2 (2013), S. 21–43.
- Taylor, Jeannette: Internal Whistle-blowing in the Public Service: A Matter of Trust. In: *Public Administration Review* 78/5 (2018), S. 717–726.
- The Network – a NAVEX Global Company: *Corporate Governance and Compliance Hotline Benchmarking Report: An Expanded Analysis of Enterprise Incident Reporting Activity*. Norcross 2015.
- Theune, Lukas: Polizeibeamte als Berufszeugen in Strafverfahren. Baden-Baden '2020.
- Thompson, Vanessa Eileen: »There is no justice, there is just us!«: Ansätze zu einer postkolonial-feministischen Kritik der Polizei am Beispiel. In: Loick, Daniel (Hrsg.): *Kritik der Polizei*. Frankfurt/New York 2018, S. 197–219.
- Thönnies, Christian: Der Hinweis auf den geheimen Rechtsbruch. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 42/14, S. 1047–1053.
- Töpfer, Eric: *Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen – Eckpunkte für ihre Ausgestaltung*. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2014.
- Töpfer, Eric: Organe zur parlamentarischen Kontrolle der Polizei, Ombudspersonen oder Ermittlungsstellen? Unabhängige Polizeibeschwerdestellen. In: *Deutsches Polizeiblatt* 40/3 (2022), S. 7–9.
- Töpfer, Eric/John, Sonja/Aden, Hartmut: *Parlamentarische Polizeibeauftragte. Menschenrechtliche Empfehlungen für die Stellen in Bund und Ländern*. Berlin 2023.
- Torstensson Levander, M./Ekenvall, Börje: Homogeneity in Moral Standards in Swedish Police Culture. In:

- Klockars, Carl B./Kutnjak Ivković, Sanja/Haberfeld, Maria R. (Hrsg.): *The Contours of Police Integrity*. Thousand Oaks/London 2004, S. 251–256.
- Trautman, Neal: Police Code of Silence Facts Revealed. In: *Legal Officers Section, Annual Conference* (2000), <https://www.aele.org/loscode2000.html> [letzter Zugriff: 19.02.2024].
- Tyler, Tim: *Why People Obey the Law*. Princeton 2006.
- Uys, Tina/Smit, Ria: Resilience and Whistleblowers: Coping With the Consequences. In: *South African Review of Sociology* 47/4 (2016), S. 60–79.
- Vadera, Abhijeet/Pratt, Michael/Mishra, Pooja: Constructive Deviance in Organizations: Integrating and Moving Forward. In: *Journal of Management* 39/5 (2013), S. 1221–1276.
- Valentine, Sean/Godkin, Lynn: Moral Intensity, Ethical Decision Making, and Whistleblowing Intention. In: *Journal of Business Research* 98 (2019), S. 277–288.
- Vallmüür, Birgit: Exploring Gender-Neutrality of Police Integrity in Estonia. In: *Policing: An International Journal* 39/2 (2016), S. 401–415.
- Van Droogenbroeck, Filip/Spruyt, Bram/Kutnjak Ivković, Sanja/Haberfeld, Maria R.: The Effects of Ethic Training on Police Integrity. In: Kutnjak Ivković, Sanja/Haberfeld, Maria R. (Hrsg.): *Exploring Police Integrity. Novel Approaches to Police Integrity Theory and Methodology*. Cham 2019, S. 365–382.
- Vandekerckhove, Wim/Phillips, Arron: Whistleblowing as a Protracted Process: A Study of UK Whistleblower Journeys. In: *Journal of Business Ethics* 159/1 (2019), S. 201–219.
- Vera, Antonio/Jablonowski, Lara/Gutschmidt, Daniela: Organisationskultur der Polizei. In: Wehe, Dieter/Siller, Helmut (Hrsg.): *Handbuch Polizeimanagement. Polizeipolitik, Polizeiwissenschaft, Polizeipraxis*. Wiesbaden 2022, S. 1–20.

- Verian Deutschland: *Polizeibeamte und Hinweiserschutz Tabellenbericht*, 2024, [https://freiheitsrechte.org/uploads documents/Demokratie/Whistleblowing-in-der-Polizei/Studie_Hinweisgeberschutz_2024.pdf](https://freiheitsrechte.org/uploads/documents/Demokratie/Whistleblowing-in-der-Polizei/Studie_Hinweisgeberschutz_2024.pdf) [letzter Zugriff: 15.03.2024].
- Vögele, Catharina/Baudermann, Lisa: Whistleblowing zwischen Zivilcourage und Denunziantentum. In: *Medien & Kommunikationswissenschaft* 64/4 (2016), S. 518–541.
- Waldron, Nicholas: *The Effectiveness of Hotlines in Detecting and Deterring Malpractice in Organizations*. 2012.
- Walter, Martin/Schaft, Cristin: Einführung. In: Ruhmannseder, Felix/Behr, Nicolai/Krakow, Georg (Hrsg.): *Hinweisgebersysteme*. Heidelberg 2021.
- Warren, Danielle: Constructive and Destructive Deviance in Organizations. In: *The Academy of Management Review* 28/4 (2003), S. 622–632.
- Warren, Danielle: Corporate Scandals and Spoiled Identities: How Organizations Shift Stigma to Employees. In: *Business Ethics Quarterly* 17/3 (2007), S. 477–496.
- Weber, Maren/Jacobsen, Astrid: »Ausgebremst« und »Umgedeutet«. Der polizeiliche Umgang mit einem Fall von Körperverletzung im Amt. In: *Die Polizei* (2024), S. 59–61.
- Wehe, Dieter/Siller, Helmut: *Handbuch Polizeimanagement-Polizeipolitik – Polizeiwissenschaft – Polizei praxis*. Wiesbaden 2023.
- Weißmann, Martin: *Organisiertes Misstrauen und ausdifferenzierte Kontrolle. Zur Soziologie der Polizei*. Wiesbaden 2023.
- Weisburd, David/Greenspan, Rosann/Hamilton, Edwin E./Williams, Hubert/Bryant, Kellie A.: Police Attitudes Toward Abuse of Authority: Findings from a National Study. In: *National Institute of Justice* (2000), S. 1–15.
- Westley, William A.: Violence and the Police. In: *American Journal of Sociology* 59/1 (1953), S. 34–41.

- Westley, William A.: Secrecy and the Police. In: *Social Forces* 3 (1956), S. 254–257.
- Westley, William A.: *Violence and the Police: A Sociological Study of Law, Custom, and Morality*. Cambridge, Mass 1970.
- Westmarland, Louise: Police Ethics and Integrity: Breaking the Blue Code of Silence. In: *Policing and Society* 15/2 (2005), S. 145–165.
- Westmarland, Louise / Conway, Steve: Police Ethics and Integrity: Keeping the Blue Code of Silence. In: *International Journal of Police Science and Management* 22/4 (2020), S. 378–392.
- Westmarland, Louise / Rowe, Michael: Police Ethics and Integrity: Can a New Code Overturn the Blue Code? In: *Policing and Society* 28/7 (2018), S. 854–870.
- Wiemann, Rieke: An Diversität nicht interessiert. Polizei in Sachsen bleibt gerne deutsch. In: *taz. die tageszeitung* (31.07.2023), <https://taz.de/Polizei-in-Sachsen-bleibt-gerne-deutsch/!5951479/> [letzter Zugriff: 01.08.2023].
- Wienhausen-Knezevic, Elke/Herold, Nico: Whistleblowing als kulturelles Phänomen: Ambivalenzen der gesellschaftlichen Bewertung. In: Kölbl, Ralf (Hrsg.): *Whistleblowing. Stand und Perspektiven der empirischen Forschung*. Heidelberg 2022, S. 234–266.
- Wienhausen-Knezevic, Elke/Wiesnet, Elisabeth/Schulz, Annkristin: Whistleblowing im deutschen Parlament II: Hinweisgeberfälle und deren parlamentarische Deutung. In: Kölbl, Ralf (Hrsg.): *Whistleblowing. Band 2: Normative Perspektiven*, Heidelberg 2024, S. 119–138.
- Wieslander, Malin: Learning the (hidden) silence policy within the police. In: *Studies in Continuing Education* 41/3 (2019), S. 308–325.
- Wolfe, Scott E./Piquero, Alex R.: Organizational Justice and Police Misconduct. In: *Criminal Justice and Behavior* 38/4 (2011), S. 332–353.

- Wortley, Richard/Cassematis, Peter/Donkin, Marika: Who blows the whistle, who doesn't and why? In: Brown, A. J. (Hrsg.): *Whistleblowing in the Australian public sector*. Canberra 2008, S. 53–82.
- Wörz, Aaron: Polizist erschießt Teenager: Tödliche Staatsgewalt. In: *taz. die tageszeitung* 2022, <https://taz.de/Polizist-erschiesst-Teenager/!5872147/> [letzter Zugriff: 15.03.2024].
- Wrobel, Max: Police Control Units – Abhängigkeitsverhältnisse bei der strafrechtlichen Kontrolle von Polizeiverhalten. In: *Neue Kriminalpolitik* 35/1 (2023), S. 81–110.
- Wu, Guangzhen/Makin, David A./Li, Yongtao/Boateng, Francis D./Abess, Gassan: Police integrity in China. In: *Policing: An International Journal* 41/5 (2017), S. 563–577.
- Wu, Guangzhen/Makin, David A.: The Quagmire that is an Unwillingness to Report: Situating the Code of Silence Within the Chinese Police Context. In: *Criminal Justice and Behavior* 46/4 (2019), S. 608–627.
- Wu, Guangzhen/Maskaly, Jon/Kang, Wook/Makin, David A./Kutnjak Ivković, Sanja: Testing the Theoretical Relationship Between the Role of the Society at Large and the Willingness to Adhere to the Police Code of Silence. In: *Asian Journal of Criminology* 17/2 (2022), S. 263–284.
- Xu, Yin/Ziegenfuss, Douglas E.: Reward Systems, Moral Reasoning, and Internal Auditors' Reporting Wrongdoing. In: *Journal of Business and Psychology* 22/4 (2008), S. 323–331.
- Zakaria, Maheran/Rosnidah, Ida/Sari, Eka Nurmala/Nawi, Noreen Azella: Predicting Internal and External Whistleblowing Intentions: A Comparative Study between Malaysian and Indonesian Police Forces. In: *International Journal of Innovation, Creativity and Change* 13/7 (2020), S. 44–66.
- Ziegleder, Diana: *Wirtschaftskriminalität im Geschäftsleben*.

Eine empirische Untersuchung formeller und informeller Handlungsstrategien von Unternehmen am Beispiel Deutschlands. Baden-Baden 2010.

Zum-Bruch, Elena Isabel: *Polizeiliche pro-organisationale Devianz: Eine Typologie.* Wiesbaden 2019.

Mitwirkende

Gattinger, Riccarda

M.A. (Kriminologie), Mitarbeiterin des Teilprojektes A06 (Bewertungsambivalenzen im Whistleblowingdiskurs) am SFB 1369 der LMU München

Kölbel, Ralf

Prof. Dr. jur., Lehrstuhl für Strafrecht und Kriminologie an der Juristischen Fakultät der LMU München und Leiter des Teilprojektes A06 (Bewertungsambivalenzen im Whistleblowingdiskurs) am SFB 1369

Piening, Marie-Theres

M.A. (Gesellschaftstheorie), wissenschaftliche Mitarbeiterin der Professur für Kriminologie und Strafrecht am Fachbereich Rechtswissenschaft der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main

Singelnstein, Tobias

Prof. Dr. jur., Professur für Kriminologie und Strafrecht am Fachbereich Rechtswissenschaft der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main

