



Sarah Herbst
Lena Schwerdt
Berthold Vogel

Arbeitsweltliche Folgen der Coronakrise II

Empirische Schlaglichter aus einer Landespolizeidirektion

Kurz und knapp

Die Langzeitwirkungen der Coronakrise sind in verschiedenen Bereichen der Arbeitswelt spürbar. Auch in der Polizei hat die Pandemie in den letzten vier Jahren neue Standards gesetzt. Eine SOFI-Fallstudie über eine Landespolizeidirektion analysiert die Einführung und Auswirkungen des mobilen Arbeitens im Innendienst und Fragen des betrieblichen Zusammenhalts. Denn in der vom Präsenzgedanken stark geprägten Polizeibehörde verändert sich schrittweise der Arbeitsmodus, was weitere Entwicklungen anstößt. Außerdem diskutiert dieses Papier zukünftige Erwartungen und Herausforderungen des Polizeiberufs.

In dem Projekt „Soziologische Pandemiefolgenforschung am SOFI“ untersuchen wir die Pandemieeffekte in verschiedenen Branchen der Arbeitswelt. Dabei interessiert uns der Bereich der öffentlichen Sicherheit, insbesondere die Einsatzorganisation Polizei. Arbeit und Beschäftigung erfolgt hier entweder im Innendienst oder im Einsatz- und Streifendienst.

Im Sommer 2023 führten wir in einer Polizeidirektion eine qualitative Fallstudie durch, die aus Datenschutzgründen nicht näher bestimmt wird. Ziel der Untersuchung war es, empirische Befunde zu der Frage zu generieren, ob und inwieweit Auswirkungen der Pandemie den polizeilichen Arbeitsalltag weiterhin prägen.

Sample

Die Grundlage bilden 13 leitfadengestützte Beschäftigten- und Experteninterviews. Neun der befragten Polizeibeamt:innen sind im behördlichen Innendienst tätig und vier im Einsatz- und Streifendienst beschäftigt.

Diese Verteilung ist nicht ungewöhnlich, da Polizeibeamt:innen im Innendienst häufig einen Großteil der Gesamtbelegschaft ausmachen. Ihre administrativen, logistischen, planerischen oder unterstützenden Funktionen sind für den reibungslosen Betrieb der staatlichen Institution von entscheidender Bedeutung. Die Organisationsstruktur von Polizeidirektionen gliedert sich in verschiedene Dezernate und Einheiten auf, die sich auf bestimmte Aufgabenbereiche spezialisieren. Insgesamt sprachen wir mit drei Dezernatsleitungen, mit der Lei-

tung eines Kommissariats, mit einer Schwerbehindertenvertretung, mit einer Projektleitung und mit drei Sachbearbeiter:innen aus den Bereichen Personalwesen/Ausbildung, Forensik und Prävention. Der Großteil sind demnach Führungskräfte, die stärker eine Betriebsperspektive „von oben“ auf die Entwicklung der polizeilichen Arbeit einnehmen

Aus dem Einsatz- und Streifendienst, die uniformierte Schutzpolizei, interviewten wir vier Beamt:innen. Abgekürzt als „ESD“ gewährleisten die hier tätigen Beamtinnen die öffentliche Sicherheit und Ordnung und führen Einsätze aus.

Dass die stark hierarchisch strukturierte Arbeits- und Organisationsweise der Polizei einen ihrer allgemeinen Wesenszüge darstellt, möchten wir für die Einordnung der empirischen Befunde betonen (vgl. Wilz 2012: 124). Verantwortlichkeiten sind entsprechend stark von oben nach unten verteilt und Kommunikations- und Entscheidungswege („Befehlsketten“) vertikal geregelt. Dies erleichtert es, Notfälle, kritische Einsätze und Gefahrensituationen zentral zu organisieren und zu koordinieren (vgl. ebd.). Für das Organisationshandeln ist die hierarchische Struktur also funktional, was während der Pandemie von entscheidender Bedeutung war.

Tatort Arbeitsort

Eine der nachhaltigsten Folgen ist die breite Etablierung des mobilen Arbeitens, häufig bezeichnet als Homeoffice.

Bei der untersuchten Polizeidirektion ließ sich diese Art der Flexibilisierung ausschließlich im polizeilichen Innendienst realisieren. Im Vergleich zum zwingend präsenzerfordernden ESD sind hier viele Tätigkeiten theoretisch mobil ausführbar, woraus sich bis heute gängige Praxis entwickelte: Aus einer ursprünglichen Anpassungsleistung in gesundheitlicher Präventionsabsicht öffneten sich für den behördlichen Innendienst neue Gestaltungspfade in arbeitsorganisatorischer Hinsicht. Insbesondere die Führungskräfte sehen in der Pandemie rückblickend einen chancenreichen „Steigbügel“ zur Einführung flexibler Arbeitskonzepte, digitaler Arbeitsprozesse und Hardwarebeschaffung, was bereits zuvor in Strategieprojekten theoretisch geplant wurde. Doch damals wie heute stand und steht dem hohen behördlichen Veränderungspotenzial ein starker polizeiimmanenter Präsenzgedanke gegenüber. Dieser erweist sich als hartnäckig und ist arbeitskulturell verankert. Laut einigen Befragten gebe es innerhalb der Behörde etliche Bremsen, bürokratische Strukturen und beharrliche Akteure, die Eingriffe in die Arbeitsorganisation als Bedrohung der Funktionserfüllung begreifen und weitere Vorbehalte pflegen: Für manch einen Vorgesetzten bedeute Produktivität ebenso Kontrolle, die im Homeoffice so nicht ausgeübt werden könne. „Und dieses ‚weg von Kontrolle‘ ist ein ganz wichtiger Punkt für die Polizei, was bei vielen Führungskräften noch nicht so richtig verankert ist. Also die sehen ihre Menschen nur dann als sinnvolle Arbeitskraft, wenn sie quasi vor einem sitzen“, so ein Befragter. Im Untersuchungssample wird unter den Führungskräften hingegen ein übereinstimmend veränderungsoffenes und ambitioniertes Potenzial deutlich. Auch die Homeoffice-Beurteilungen der Beamt:innen fallen bis auf eine Ausnahme sehr positiv aus: Berichtet wird über Vereinbarkeitsgewinne durch eine flexible Anpassung der Arbeitszeit an private Anforderungen und familiäre Belange. Gleichzeitig bescheinigen Beschäftigte sowie Führungskräfte sich selbst und anderen Produktivitätsgewinne: Es ließe sich konzentrierter an einem Projekt arbeiten oder bestimmte Aufgaben unterbrechungsfrei erledigen. Positiv sei weiterhin, dass sich durch die neuen Arbeitsformen der Umgang mit Krankheit verändert hätte. Wer beispielsweise Erkältungssymptome aufweise, sich aber arbeitsfähig fühle, bleibe im Homeoffice. Das Gesundheitsbewusstsein - mit Blick auf die Ansteckung anderer - sei insofern pandemiebedingt gestiegen. In der arbeitssoziologischen Forschung sind die Ambivalenzen mobiler Arbeit bereits bestens untersucht: Sowohl den Autonomiezugewinn und die erhöhte Flexibilität als auch die Risiken der Mehrarbeit und der sozialen Isolation gilt es gleichermaßen im Blick zu behalten. Interessanterweise werden Befürchtungen über ausufernde Arbeitstage und sich vermischender Lebensbereiche unter den befragten Beamt:innen nicht erwähnt. Vermutlich fehlen sie (noch), weil die Gewinnerfahrungen der neuen Ver-

änderung zunächst überwiegen. Die Gespräche zeigen, dass die geschaffene Möglichkeit des mobilen Arbeitens, die Motivation und Einsatzbereitschaft eher steigert. In diesem Zusammenhang soll erwähnt werden, dass Produktivität und Entgrenzung dicht beieinanderliegen können und die Risiken dessen zukünftig mitgedacht werden müssen. Zwar wird von einigen Beamt:innen betont, dass die Zunahme ortsflexiblen Arbeitens die Arbeitszeit ebenso beeinflusst, was von den Befragten allerdings (noch) nicht als (über-)belastend bewertet wird. Insgesamt stellte die Pandemie einen Katalysator dauerhafter Flexibilitätsmöglichkeiten für den polizeilichen Innendienst dar. Formal ist mobiles Arbeiten in der untersuchten Behörde seit einiger Zeit per Dienstvereinbarung geregelt, die einen standardisierten Anspruch auf einen Anteil von 20 Prozent der Gesamtarbeitszeit vorsieht.

Anfängliche Regelungslücken und begrenzte technische Ausstattung als Spannungsfelder

Das war nicht immer so: Als die Pandemie ausbrach, traf die verpflichtende Ausweitung des mobilen Arbeitens auf erhebliche Regelungslücken. Einheitliche Vereinbarungen mussten erst geschaffen werden. Die Lücke schloss subjektives Ermessen, weil Regulierungsfragen mobiler Arbeit zunächst individuell in Aus- und Verhandlungsprozessen zwischen Beschäftigten und Führungskräften geklärt wurden. Diese „Normierungslücken“ stärkten zum einen die Machtposition von Führungskräften (Lenzner et al. 2023: 58). Zum anderen führten sie zu Spannungen und Verdruss, da strukturell vergleichbare Tätigkeiten aufgrund persönlicher Arbeitsbeziehungen ungleich behandelt wurden. Einen weiteren Konfliktpunkt stellen die technisch-organisatorischen Rahmenbedingungen dar. Unmittelbar verknüpft mit der Frage des Arbeitsortes ist die Ausstattung mit entsprechender Technik. Als staatliche Institution ist die Polizei an Budgetierungen, umfangreiche Ausschreibungsformalitäten und Vertragslaufzeiten bestimmter Software gebunden, was der außerordentlichen und schnellen Anschaffung einer größeren Menge Dienstlaptops entgegensteht. Dienstlaptops besaßen zum Ausbruch der Pandemie die wenigsten. Die internen Bestände limitierten eine Homeoffice-Offensive in der breiten Fläche und legen in dieser Hinsicht Investitionsrückstände der Behörde nahe. So wundert es wenig, dass Verteilungskonflikte folgten und sich in der Belegschaft eine Neiddebatte entzündete. „Da gab es sehr wohl auch Konflikte, die dann auch in Teilen in den örtlichen Bereichen nicht selbst gelöst werden konnten und es dann Entscheidungen von oben geben musste, [...] wie man die aufteilt. Es gab richtig Streitfälle zwischen Mitarbeitenden und Neid.“ Mittlerweile sind etliche Dienstlaptops vorhanden und die Beschaffung soll weiter ausgebaut werden.

Zusammenfassend verbinden sich mit der Arbeitsortfrage zwei Konflikte: zum einen solche um die materielle Verteilung von Hardware und um Fragen der Prozessgerechtigkeit. Zum anderen steht der Flexibilisierungsschub mit seinem Autonomiegewinn in einem Spannungsfeld zur bürokratischen Struktur der polizeilichen Behörde, weil er etablierte Arbeitsroutinen von Steuerung, Kontrolle und Interaktion infrage stellt.

Veränderungen in der Arbeitsorganisation

Die Ausweitung mobilen Arbeitens strahlt auf andere arbeitsorganisatorische Bereiche aus. So werden in einigen Dezernaten Teammeetings seit der Pandemie hybrid durchgeführt. Kommunikationsformen digitalisieren sich zunehmend. Alle Besprechungsräume sind mit Kamera- und Lautsprechertechnik ausgestattet. „Die Virtualität in den Besprechungen ist zur Selbstverständlichkeit geworden“, erläutert ein Befragter. Was sich hier an Veränderungen vollzieht, deuten wir als Beginn eines Kulturwandels. Entscheidend dabei ist, dass dieser gestaltet wird – von den Beschäftigten und den Führungskräften gleichermaßen. Die entscheidende Rolle und die Zentralität der Vorgesetzten wird in den Interviews häufig betont: Sie sind Treiber des Wandels oder eben Repräsentanten der Beherrschung und beeinflussen durch ihre Vorbildfunktion die Bewertung der Veränderungen. Führungsstil und Veränderungsbereitschaft sind entscheidende Faktoren, um den organisatorischen Kulturwandel zu steuern und von Kontrolle auf Vertrauen und Mitgestaltung zu setzen. Insgesamt wird deutlich, dass die Einführung mobilen Arbeitens mehr umfasst als ein digitales Aufrüsten oder den reinen örtlichen Arbeitsplatzwechsel.

Betrieblicher Zusammenhalt

Weil sich materielle Entwicklungen in der Gestaltung von Arbeit in sozialen Dynamiken äußern, haben wir in der Fallstudie unter anderem nach dem betrieblichen Zusammenhalt gefragt. Unabhängig von der Pandemie messen alle interviewten Polizeibeamt:innen ihm einen sehr hohen Stellenwert zu. Hierunter verstehen sie ein ausgeprägtes Wir-Gefühl, gegenseitige Unterstützung und einen kollegialen Umgang untereinander. Auf die Frage, wer für dieses Wir-Gefühl Verantwortung trage, sehen die Befragten sich selbst und die anderen Kolleg:innen gleichermaßen in der Pflicht. Auch hierbei spielen die Führungskräfte eine hervorgehobene Rolle, da es ihre Aufgabe sei, einen fairen Umgang, Austausch und Vernetzung im Team vorzuleben und vorzugeben. In den Gesprächen fällt auf, dass der Zusammenhalt innerhalb der Einheiten des ESD im Vergleich zu anderen Behördenteilen stärker eingeschätzt wird. Die Unterschiede erklären die Befragten mit verschiedenen Arbeitslogiken, die ein unterschiedliches Maß an Kollegiali-

tät produzieren. Der hohe Zusammenhalt innerhalb des ESD wird auf die enge Zusammenarbeit im Sinne größerer Kooperationsnotwendigkeiten im Arbeitsprozess zurückgeführt (vgl. Rüb 2024). Wegen der alltäglich auftretenden Gefahrensituationen ist es im operativen Bereich essentiell, sich auf die Kolleg:innen und deren professionelles Handeln verlassen zu können. Ein solider Zusammenhalt ist dabei förderlich, eine zu extreme Binnenkohäsion kann jedoch schädlich sein. Denn wenn unangemessenes Verhalten Gefahr läuft, verdeckt zu werden, erreicht der Zusammenhalt seine Grenzen und kann für die Professionalität des eigenen Handelns problematisch werden (vgl. Behr 2010).

Zusammenhalt ist Praxis

Die interviewten Polizeibeamt:innen berichten mehrheitlich davon, dass die pandemische Zeit den betrieblichen Zusammenhalt etwas geschwächt habe – stärker in den behördlichen Dezernaten als im ESD. Soziale Routinen wie gemeinsame Frühstücke oder informeller Austausch fielen in der ersten Pandemiephase den geltenden Infektionsschutzmaßnahmen zum Opfer oder wurden ins Digitale verlagert. Nachdem die Kontaktbeschränkungen gelockert wurden, gelang es einigen Befragten nicht, vollständig wieder in soziale Routinen zurückzufinden. Das Miteinander wird teilweise als gehemmter und weniger lebhaft wahrgenommen. In manchen Bereichen wurden Büroarbeitsplätze entzerrt und Doppelbüros in Einzelbüros umgewandelt, wodurch weniger Raum für den Austausch zur Verfügung stand. Insgesamt sind durch die Einführung mobilen Arbeitens insgesamt weniger Personen im Büro anwesend. Während die Möglichkeit sich kurzfristig auf digitalem Weg mit Kolleg:innen an anderen Dienstorten abzusprechen als positiv bewertet wird, sinken die Gelegenheiten für Austausch innerhalb der Behörde, denn „online wird nicht geplaudert“, erklärt eine Befragte. Dort, wo strukturell weniger Kooperation im Arbeitsprozess besteht, fehlen somit Räume und Gelegenheiten des informellen Austausches vor Ort als Faktor für Kollegialität (vgl. Rüb 2024). Damit zeichnet sich ein Spannungsverhältnis zwischen den Vorteilen des mobilen Arbeitens und dem reduzierten zwischenmenschlichen Austausch ab.

Prognose des post-pandemischen Zusammenhalts

Mit Blick auf die Entwicklung des betrieblichen Zusammenhalts besteht bei den Interviewten Hoffnung und Skepsis zugleich: „90 Prozent [des Wir-Gefühls] kriegen wir vielleicht wieder hin, aber es haben sich ja auch einige in einer Komfortzone eingerichtet bei sich zu Hause und werden diese Komfortzone nicht wieder verlassen“, fasst es eine Beschäftigte zusammen. Vereinzelt Personen hätten sich während der Pandemie abgekapselt und sich emotional von der Arbeit entfernt. Es gäbe ein diffu-

ses Gefühl einer leichten Entfremdung. Zudem wird über den generellen gesellschaftlichen Eindruck berichtet, dass das Individuelle in der Pandemie einen höheren Stellenwert eingenommen habe, was mitunter im Bürger:innen-Kontakt stärker deutlich werde.

Zukünftige Herausforderungen für den Polizeiberuf

Digitalisierung und Flexibilisierung von Arbeit

Gesellschaftliche und arbeitsweltliche Entwicklungen machen selbst vor der Polizei nicht Halt: Die kommenden Jahre stehen laut unseren Befragten im Zeichen der fortschreitenden Flexibilisierung und Digitalisierung polizeilicher Arbeit. Dabei gilt es, die bisherigen Veränderungen weiter zu gestalten. Den Führungskräften kommt hierbei eine Schlüsselrolle zu. Sie sind aus Sicht der Befragten gefordert, mit gutem Beispiel voranzugehen, Möglichkeiten der Mitgestaltung aktiv zu schaffen, Beschäftigte in Veränderungen einzubinden und dabei die weniger technikaffinen Beschäftigten zu unterstützen. Es geht darum, Hemmungen und Vorbehalte gegenüber dem Wandel abzubauen und zugleich neue Kompetenzen für betriebliche Innovationsprozesse aufzubauen. Allerdings fordern die Entwicklungen und deren Imperativ zudem das Führungshandeln selbst heraus: Hybride Arbeitskonzepte schaffen neue Notwendigkeiten des Führens und Motivierens auf Distanz. Hier gilt es, die Auswirkungen auf den sozialen Zusammenhalt mitzudenken sowie Austausch und Begegnung zu fördern. Angestrebt wird den Befragten zufolge, dass flexibles Arbeiten ebenso zu einer Selbstverständlichkeit wird, wie den sozialen Austausch im analogen Raum zu pflegen. Während im Innendienst die Herausforderung besteht, das soziale Miteinander im Kontext digitalisierter Arbeitsorganisation zu fördern, gilt es, die Digitalisierung und Flexibilisierung auch im ESD voranzubringen. Potenziale sehen die Beamt:innen im Ausbau der sogenannten Online-Wache, der Nutzung von Mobilgeräten im Einsatz oder der Unterstützung beim Verfassen von Einsatzprotokollen durch KI-Systeme. Dies zeigt Möglichkeiten, Personal durch sozio-technische Lösungen zu entlasten und die Polizeiarbeit weiterzuentwickeln.

Zentrale Herausforderungen und Erwartungen

Insgesamt blicken die Interviewten positiv in die Zukunft. Dass die Behörde zu jeder Zeit einsatzfähig war und sich im Umgang mit der Coronakrise als resilient gezeigt hat, stärkt das Vertrauen in die generelle Handlungsfähigkeit der Polizei in Krisensituationen. Sorgen bereitet allen Befragten allerdings die Nachwuchskräftegewinnung, was bereits gegenwärtig zu Herausforderungen führt: Aufgrund der anstehenden Pensionierungswellen ist ein Arbeitskräftemangel sowohl auf

quantitativer als auch auf qualitativer Ebene spürbar. Gleichwohl stellen aus Sicht der Führungskräfte die Fortschritte bei der Flexibilisierung zusammen mit grundsätzlichen Vorteilen wie der Arbeitsplatzsicherheit gute Rahmenbedingen dar, um die Attraktivität als Arbeitgeber zu steigern.

Über unser Forschungsprojekt hinaus sehen wir, dass sich die Aggressivität gegenüber staatlichen Funktionsträger:innen allerorten zuspitzt. Hass, Hetze und Kriminalität - gerade im digitalen Bereich - tragen zu einer zunehmenden Verrohung und einer wachsenden Polarisierung der Gesellschaft bei.

Vieles spricht dafür, dass sich für die Polizei hieraus zunehmende interne wie externe Kommunikationsanforderungen ergeben, um ihrer Aufgabe als Ordnungsinstitution weiterhin gerecht werden zu können. Es braucht Kommunikationsformate und einen intensiven Austausch einer insgesamt stärker vernetzten Polizei(arbeit). Wie sich hierzu die Arbeitsortfrage verhält, gilt es im Auge zu behalten – als ein Impuls, den wir in diesem Papier zuletzt setzen möchten.

Literatur

- Behr, R. (2010): Korpsgeist oder Binnenkohäsion? Ein Essay zur Organisationskultur in der deutschen Polizei. In: Die Polizei 11/2010, S. 317-322.
- Lenzner, M.; Westerheide, J. E.; Hertwig, M.; Korn, A. (2023): Normierungslücken in der hybriden Arbeit. Postpandemische Arbeitszeitkulturen und die Repersonalisierung von Kontrolle am Beispiel der öffentlichen Verwaltung. In: AiS-Studien 2/2023.
- Pfnür, A.; Bachtal, Y.; Gauger, F. (2023): Work from home im Interessenkonflikt – Empirische Analyse veränderter Arbeitsorte und praktische Implikationen. In: WSI-Mitteilungen 1/2023, Heft 76, S. 38-45.
- Rüb, S. (2024): Kollegialität, Solidarität und Loyalität. Konzeptionelle Überlegungen zum Zusammenhalt in Arbeitswelt und Gesellschaft. In: Vogel, B.; Wolf, H. (Hg.): Arbeit und gesellschaftlicher Zusammenhalt. Konzepte, Themen, Analysen. Frankfurt/New York: Campus, S. 27 – 48.
- Wilz, Sylvia M. (2012): Die Polizei als Organisation. In: Apelt, M., Tacke, V.: Handbuch Organisationstypen. VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 113 – 130.

Autor:innen

Sarah Herbst, M.A., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Lena Schwerdt, M.A., ist studentische Hilfskraft am SOFI.

Prof. Dr. Berthold Vogel ist geschäftsführender Direktor des Instituts.

Das Impulspapier ist im Rahmen des Projekts „Soziologische Pandemiefolgenforschung“ entstanden, das vom Niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur (MWK) gefördert wird.

Impressum

© Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) e.V. an der Georg-August-Universität.

Stand: Dezember 2024