

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
16/3384**

A09, A05, A14



Hessische Hochschule  
für Polizei und Verwaltung

University of Applied Sciences



Fachbereich Polizei – Abteilung Gießen

Prof. Dr. Michael Bäuerle

Talstr. 3, 35394 Gießen

Tel: 0641/7956-32

michael.baeuerle@hfpv-hessen.de

An den  
Landtag Nordrhein-Westfalen  
- Innenausschuss –  
per E-Mail

Gießen, den 8. Februar 2016

**Antrag der Fraktion der PIRATEN „Eine unabhängige Polizeibeschwerdestelle für  
Nordrhein-Westfalen schaffen“, LT-Drucks. 16/8974  
Anhörung des Innenausschusses am 16. Februar 2016**

Sehr geehrter Frau Präsidentin Gödecke, sehr geehrte Damen und Herren,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Antrag „Eine unabhängige  
Polizeibeschwerdestelle für Nordrhein-Westfalen schaffen“ (LT-Drucks. 16/8974) und der  
Einladung zu der Anhörung des Innenausschusses, an der ich gerne teilnehme, bedanke ich  
mich herzlich. Zur Vorbereitung der Anhörung reiche ich die nachfolgende Stellungnahme ein.

Mit freundlichen Grüßen

Michael Bäuerle



## Stellungnahme

zu dem Antrag „Eine unabhängige Polizeibeschwerdestelle für Nordrhein-Westfalen schaffen“ vom 16.5.2015 (LT-Drucks. 16/8974)

Das mit dem Antrag verfolgte Ziel, eine unabhängige Polizeibeschwerdestelle für Nordrhein-Westfalen zu schaffen, ist aus der hier vertretenen wissenschaftlichen Perspektive uneingeschränkt zu begrüßen. Nordrhein-Westfalen könnte damit nach Rheinland-Pfalz das zweite Bundesland werden, in dem eine solche Stelle in institutionell unabhängiger Form eingerichtet würde.

### I. Das rechtspolitische Umfeld des Antrags

Dass eine solche Einrichtung bisher lediglich in Rheinland-Pfalz existiert, ist nicht darauf zurückzuführen, dass es in den anderen Bundesländern und im Bund an entsprechenden parlamentarischen Initiativen gefehlt hätte:

So war die Schaffung eines unabhängigen Polizeibeauftragten im Jahr 2002 bereits im Nordrhein-Westfälischen Landtag, nachfolgend auch im Bundestag und in fünf weiteren Landtagen – teilweise mehrfach – Gegenstand von Anträgen, Gesetzentwürfen und Debatten.<sup>1</sup> Parlamentarische Gesetzentwürfe gab es alleine in den Jahren 2012 und 2013 in Hessen, Sachsen (zwei Entwürfe) und Niedersachsen; teilweise lehnten sich diese Entwürfe sich an einen Mustergesetzentwurf an, der schon im Jahr 2008 aus dem Kreis der Bürgerrechtsorganisationen<sup>2</sup> vorgelegt worden war.<sup>3</sup> Aktuell befindet sich ein entsprechender Entwurf in Schleswig-Holstein in der parlamentarischen Beratung.<sup>4</sup>

Auf Bundesebene war die Schaffung eines unabhängigen Beauftragten zur Untersuchung von Polizeigewalt aufgrund eines detaillierten Entschließungsantrags nicht nur im Jahr 2009<sup>5</sup> Thema im Bundestag; vielmehr schlugen im Jahr 2013 auch im Bericht des NSU-Untersuchungsausschusses drei der fünf beteiligten Bundestagsfraktionen als Konsequenz aus den festgestellten Defiziten in der Polizeiarbeit die Einrichtung unabhängiger Polizeibeauftragter in Bund und Ländern vor.<sup>6</sup>

Obwohl sich somit die ursprünglich von Bürgerrechtsorganisationen getragene Forderung nach unabhängigen Beschwerdestellen bzw. Polizeibeauftragten inzwischen in der allgemeinen rechts- und innenpolitischen Diskussion etabliert hat, scheiterten die Gesetzentwürfe – außer in Rheinland Pfalz<sup>7</sup> – bisher noch immer an mehr oder minder vehementen rechtspolitischen Einwänden, nicht zuletzt solchen aus der Polizei selbst.

Darin spiegelt sich nicht zuletzt die Tatsache, dass hierzulande eine zusätzliche Kontrolle der Polizei durch unabhängige Stellen – anders als in vielen anderen europäischen und außer-europäischen Ländern<sup>8</sup> – keine Tradition hat.<sup>9</sup> Die Forderung nach einer solchen Kontrolle

steht damit unter einer hohen Begründungslast und die Diskussion verengt sich schnell auf Fragen des Vertrauens oder Misstrauens gegenüber der Polizei.

Im Folgenden sollen die rechtspolitischen Positionen der Kritiker und der Befürworter unabhängiger Polizeibeauftragter kurz skizziert werden (II). Sodann soll gezeigt werden, dass den Einwänden gegen unabhängige Stellen zur Kontrolle der Polizei nach überwiegender Auffassung in den polizeibezogenen Rechts- und Sozialwissenschaften<sup>10</sup> mit guten Gründen begegnet werden kann (III). Abschließend soll auf die Übereinstimmung des Vorschlags mit den Empfehlungen internationaler Organisationen hingewiesen werden (IV.).

## **II. Die bisherige rechtspolitische Diskussion um unabhängigen Polizeibeschwerdestellen**

### **1. Die Position der Kritiker**

Die Kritiker unabhängiger Polizeibeschwerdestellen verweisen in der rechtspolitischen Diskussion regelmäßig darauf, dass Polizeibeamte an die Grundrechte sowie an Recht und Gesetz gebunden seien.<sup>11</sup> Diese Verpflichtung stehe nicht nur auf dem Papier, sondern werde von der polizeilichen Praxis in aller Regel auch mit großem Engagement erfüllt. Zudem stehe den Bürger/inn/en im Zweifel ein ganzes Bündel an Instrumenten zur Verfügung, sich gegenüber polizeilichen Maßnahmen rechtlich zur Wehr zu setzen. Insbesondere könnten sie jederzeit Dienstaufsichtsbeschwerden erheben oder Strafanzeigen stellen.<sup>12</sup> Auch soweit Polizeibeschwerdestellen zusätzlich für Beschwerden von Polizeibeamt/inn/en zuständig sein sollen, seien sie nicht erforderlich. Im Innenverhältnis seien die Bediensteten schon von der umfassenden Fürsorgepflicht des Dienstherrn geschützt; auch seien sie gegenüber einzelnen innerdienstlichen Maßnahmen rechtlich keineswegs schutzlos.<sup>13</sup> Vor diesem Hintergrund sei die Schaffung zusätzlicher Kontrollinstanzen zumindest überflüssig, stelle sich aber – vor allem in Form einer Beschwerdestelle für Bürger/inne/n – auch als Misstrauensvotum gegenüber Polizei und Justiz dar. Nicht zuletzt die Tatsache, dass die Kontrollinstanz nur für die Polizei geschaffen werde, stelle diese unter einen Generalverdacht und sende ein zweifelhaftes Signal an die Bevölkerung.<sup>14</sup>

### **2. Die Position der Befürworter**

Die Befürworter des Modells bestreiten zwar nicht die Existenz der Gesetzesbindung und der rechtsstaatlichen Kontrollinstrumente, wohl aber deren Effektivität. Polizei und Staatsanwaltschaft fehle bei der Bearbeitung von Beschwerden über der Polizei die notwendige Unabhängigkeit und Neutralität; polizeiliches Fehlverhalten entstehe nicht selten durch mangelnde Fehlerkultur oder infolge internen Korpsgeists, der sodann auch die Aufklärung des Fehlverhaltens – etwa durch Zeugenabsprachen oder eine „Mauer des Schweigens“ – erschwere; Beschwerden würden zudem durch polizeiliche Gegenanzeigen unterminiert und die Justiz gewähre Polizeibeamt/inn/en als Zeug/inn/en einen Vertrauensvorschuss zu Lasten der betroffenen Bürger/inn/en. Bürger/inn/en scheuten außerdem naturgemäß davor zurück, sich gerade bei der Polizei oder der ihr übergeordneten Staatsanwaltschaft über polizeiliche Maßnahmen zu beschweren oder Anzeigen zu erstatten. Im polizeilichen Innenraum herrsche zudem oft noch eine überkommene hierarchische Befehls- und Gehorsamsstruktur vor, die Polizeibeamt/inn/en unter einen hohen Konformitätsdruck setze,<sup>15</sup> der ein rechtlich einwandfreies Verhalten nach außen nicht eben fördere. Selbst wenn alle diese Befunde nicht zuträfen, seien Polizeibeauftragte sinnvoll, weil auch die von ihnen getroffene Feststellung

unberechtigter Vorwürfe – wegen ihrer Unabhängigkeit – nach außen stets eine erhöhte Überzeugungskraft habe.

### III. Die Perspektive der Wissenschaft

In dieser Gegenüberstellung wird deutlich, dass Befürworter und Kritiker zusätzlicher Polizeibeschwerdestellen sehr verschiedene Bilder von der Wirklichkeit polizeilicher Arbeit und der Effektivität ihrer rechtlichen Kontrolle zugrunde legen. Bei dem Versuch, die Richtigkeit des jeweiligen Bilds zu untermauern, haben es die Kritiker allerdings leichter, als die Befürworter. Sie können auf die existierenden rechtsstaatlichen Grundsätze und Normen<sup>16</sup> für das polizeiliche Handeln verweisen sowie auf die selbstverständlich anzunehmende Rechtstreue der Polizeibeamt/inn/en. Demgegenüber fällt den Befürwortern gleichsam Beweislast für das Gegenteil zu.

Wenn sich auch die Diskrepanz zwischen den Wirklichkeitsbildern der Befürworter und Kritiker von Polizeibeauftragten nicht abschließend wird auflösen lassen<sup>17</sup>, so ist doch in den Rechts- und Sozialwissenschaften mittlerweile eine beachtliche Zahl empirisch gestützter Studien entstanden, die die Wirklichkeit des polizeilichen Handelns<sup>18</sup> zum Gegenstand haben. Wertet man diese aus, ergibt sich ein klares Votum zugunsten der Schaffung zusätzlicher Kontrollinstanzen für die Polizei.

#### 1. Verselbständigungspotentiale polizeilichen Handelns

Insoweit ist zunächst zu betonen, dass sich die Notwendigkeit zusätzlicher Kontrolle danach nicht etwa aus einer mangelnden Integrität von Polizeibeamt/inn/en und ihrer Führung ergibt, sondern vor allem aus der Struktur der polizeilichen Aufgabenerfüllung selbst:

Die polizeiliche Aufgabenerfüllung unterscheidet sich grundlegend von der auf rechtsförmige Ergebnisse gerichteten Tätigkeit der meisten anderen Behörden.<sup>19</sup> Sie ist häufig durch die Notwendigkeit eilbedürftigen unbürokratischen Handelns vor Ort gekennzeichnet,<sup>20</sup> primär auf einen faktischen „Erfolg“ gerichtet, der im polizeitypischen „ersten Zugriff“<sup>21</sup> ad hoc, ohne juristische Hilfsmittel, in unvorhergesehenen und nicht selten bedrohlichen Situationen erzielt werden muss.<sup>22</sup> Diese Besonderheiten der polizeilichen Aufgabenerfüllung prägen die informellen Strukturen, Orientierungen und Handlungsmuster, die sich in der Polizei finden lassen. Danach lässt sich die Polizei als eine eigenständig professionell sozialisierte, weitgehend abgeschlossene „Fachbruderschaft“<sup>23</sup> beschreiben, deren Orientierung von der traditionellen bürokratischen des öffentlichen Dienstes<sup>24</sup> deutlich abweicht. Zur Aufnahme in diese führt ausschließlich eine – zwar deutlich modernisierte, aber im Schwerpunkt noch immer interne<sup>25</sup> – Ausbildung, deren Besonderheit vor allem darin besteht, dass sie zu praktisch nichts anderem befähigt, als zum Polizeidienst.<sup>26</sup> Die daraus resultierende Angewiesenheit auf den Dienstherrn<sup>27</sup> erleichtert zwar einerseits die hierarchische Steuerbarkeit der Polizei, fördert aber andererseits ihre institutionelle Geschlossenheit, die das Potential zu einer Verselbständigung polizeilicher Handlungsmuster aufweist. Solche finden ihre Grundlage unter anderem in einer durch die polizeilichen Aufgaben bedingten Wirklichkeitswahrnehmung: Um ihre Aufgabe zu erfüllen, müssen Polizeibeamt/inn/en Strategien zur Wahrnehmung von Gefahren, der Verdachtsschöpfung und des Misstrauens, m.a.W. einen von Argwohn geprägten „polizeilichen Blick“ ausbilden.<sup>28</sup> Dieser kann nicht nur ein desillusioniertes Weltbild zur Folge haben, er verlangt auch nach Selektionskriterien, denen ein sich selbst verstärkendes Diskriminierungspotential innewohnt.<sup>29</sup> Gepaart mit der Erfahrung der Gefährlichkeit der Aufga-

benerfüllung für die eigene Integrität, führt dies intern tendenziell zur Ausbildung einer abgegrenzten Gefahren- und Solidaritätsgemeinschaft mit hoher Binnenkohäsion.<sup>30</sup> In der Folge steht – so der polizeiwissenschaftliche Befund – einer nach außen repräsentierten Polizeikultur und einer mit dieser korrespondierenden Aktenpraxis eine Polizistenkultur gegenüber, die sich in der konkreten Aktionspraxis ausdrückt.<sup>31</sup> Diese kann zwar nach verschiedenen Untergliederungen der Polizei (Dienstgruppe, Fachkommissariat, geschlossene Einheit, Einsatzkommando etc.) beachtlich differieren,<sup>32</sup> weist jedoch in Bezug auf die rechtlichen Grundlagen des Handelns eine einheitliche Struktur auf.<sup>33</sup> Der Befund eines „Nicht-Handeln-Dürfens“ oder „Nicht-so-Handeln-Dürfens“ wird in der konkreten Einsatzsituation den erfahrungsgestützten Vorstellungen der „Basis“ vom „richtigen Polizeihandwerk“ gegenübergestellt.<sup>34</sup> Anhand dieser werden die rechtlichen Grenzen auf ihre Praxistauglichkeit geprüft und ggf. relativiert oder verworfen.<sup>35</sup> Im Zweifel dominieren polizeikulturell präformierte Gerechtigkeitsvorstellungen, zu denen auch eine kritische Distanz zum Justizsystem gehört,<sup>36</sup> das Handeln. Das alles geschieht nicht etwa infolge anti-rechtsstaatlicher Haltungen oder in Abkopplung von den großen Linien demokratischer Willensbildung, sondern in der – oft wohl nicht unberechtigten – Annahme einer Übereinstimmung mit den Erwartungen und Einstellungen großer Teile der Bevölkerung.<sup>37</sup> Diese bilden sich im Rahmen eines „politisch-publizistischen Verstärkerkreislaufs“<sup>38</sup> öffentlichkeitswirksamer sicherheitspolitischer Debatten und neigen insoweit zu einer Bewertung, in der rechtliche Grenzen der Polizei auch als Hindernis effektiver Kriminalitätsbekämpfung erscheinen können. Sieht man diese als den Hauptzweck der Polizei, liegt in entsprechenden Handlungsmustern vielfach ein den Organisationszweck *förderndes Handeln*.<sup>39</sup>

Gleichwohl dürfte es unstrittig sein, dass solche Handlungsmuster – ungeachtet der Frage wie verbreitet sie tatsächlich sind – unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten einer Korrektur bedürfen, sobald sie die durch Recht und Gesetz gezogenen Grenzen überschreiten.

Damit ist allerdings die Frage nicht beantwortet, ob diese Korrektur nicht – wie es die Kritiker des Modells unabhängiger Polizeibeschwerdestellen sehen – (ausschließlich) der Polizei selbst, den Staatsanwaltschaften und den Gerichten überantwortet sein sollte.

Auch insoweit stützen jedoch die vorliegenden empirischen Untersuchungen über die Wirkungen von Anzeigen und Beschwerden von Bürger/inn/en in Bezug auf polizeiliches Handeln die Position der Befürworter unabhängiger Polizeibeschwerdestellen. Die tatsächlichen Erfolge bei Dienstaufsichtsbeschwerden und Strafanzeigen gegen polizeiliches Handeln nehmen sich danach im Verhältnis zu den objektiven Erfolgsaussichten recht bescheiden aus.<sup>40</sup>

## 2. Faktische Hemmnisse für Beschwerden über die Polizei

Selbst wenn dies anders wäre, würden zwei weitere zentrale Argumente für die Schaffung einer unabhängigen Polizeibeschwerdestelle streiten:

Zum einen hängt die Effektivität des Rechtsschutzes gegenüber behauptetem polizeilichem Fehlverhalten durch Dienstaufsichtsbeschwerden, Strafanzeigen oder den Rechtsweg maßgeblich davon, dass die theoretische Möglichkeit dazu von dem Betroffenen auch tatsächlich genutzt wird. Ob das geschieht, hängt – wie auch in allen Bereichen, die mit Polizei nichts zu tun haben – von zahlreichen faktischen Gegebenheiten ab. Von diesen nimmt die Frage, ob nach der Rechtslage tatsächlich ein Beschwerdegrund besteht, regelmäßig einen hinteren Rang ein. Dies ist in der Rechtssoziologie unter dem Schlagwort des Zugangs zum Recht

vielfach untersucht worden sind.<sup>41</sup> Rechtswissenschaftlich ist es seither ein Gemeinplatz, dass insoweit Bildung, Schichtzugehörigkeit, ökonomische Ressourcen und individuelle Disposition eine entscheidende Rolle spielen. Vielfach dominieren die emotionale Furcht vor Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten, die Befürchtung hoher Kosten und das Gefühl einer Überforderung mit formalisierten Verfahren. Vor diesem Hintergrund steht es insbesondere nicht zu erwarten, dass Personen mit insoweit schwach ausgeprägter Beschwerdemacht Rechtsschutz gegenüber polizeilichen Maßnahmen geltend machen, selbst wenn dies objektiv Erfolgsaussichten hätte. Dass diese Hemmung weiter steigen kann, wenn eine Beschwerde *über* die Polizei *bei* der Polizei eingereicht werden soll, lehrt schon der gesunde Menschenverstand, ebenso wie die Tatsache, dass in der Bevölkerung nicht zwischen unterschiedlichen Dienststellen einer Landespolizei differenziert wird.

Zum anderen dürfte es potentiellen Beschwerdeführern oftmals nicht oder nicht alleine um die spezifisch *rechtliche* Aufarbeitung eines bestimmten polizeilichen Handelns gehen, sondern um die der sozialen Interaktion im weiteren Sinne. Gerade für diese stellen die klassischen Rechtsschutzmöglichkeiten jedoch kaum einen brauchbaren Rahmen zur Verfügung. So lässt sich eine – tatsächlich oder empfunden – unhöfliche, herabwürdigende oder diskriminierende polizeiliche Behandlung regelmäßig nicht angemessen innerhalb der Dichotomie rechtmäßig/rechtswidrig beurteilen; dieser Befund wird auch in anderen Rechtsbereichen zunehmend durch Angebote der gerichtsnahen oder gerichtsfernen Mediation und/oder der Einführung verbindlicher Güteverfahren aufzufangen versucht.

Unter diesen Aspekten könnte die Möglichkeit einer Eingabe bei einer unabhängigen Polizeibeschwerdestelle – selbst wenn sie nur in einzelnen Fällen notwendig wäre – gleich mehrere dieser Hemmnisse ausräumen: die Furcht vor Kosten, die emotionale Reserve gegenüber Polizei und Justiz und die Sorge vor Überforderung durch Verfahrensanforderungen.

### 3. Kriterien für die Effektivität einer unabhängigen Polizeibeschwerdestelle

Für die rechtspolitische Diskussion bleibt allerdings festzuhalten, dass sich die dargestellten empirischen Ergebnisse freilich der Kritik – etwa in Bezug auf das zugrunde liegende Vorverständnis oder die Methodenwahl – stellen müssen.<sup>42</sup> So kann ihnen etwa entgegengehalten werden, Einzelfälle oder Ausnahmeseinscheinungen polizeilichen Handelns unzulässig zu generalisieren oder a priori polizeikritische Hypothesen zu verfolgen.

Selbst wenn es den Befürwortern gelänge, für ihre Position eine Mehrheit zu finden, wären die Diskrepanzen zwischen den Annahmen von Befürwortern und Gegnern nicht aufgelöst. Die Legitimität eines unabhängigen Polizeibeauftragten, der mit knapper politischer Mehrheit und gegen den Widerstand der Polizei geschaffen würde, wäre jedoch von vorneherein eingeschränkt. Im Gegensatz etwa zu den Datenschutz- und Gleichstellungsbeauftragten, den parlamentarischen Kontrollkommissionen oder dem Wehrbeauftragten wäre seine Existenz und Tätigkeit nicht von einem breiten gesellschaftspolitischen Konsens getragen. Er könnte insbesondere nicht auf eine gutwillige Kooperation der Polizei selbst rechnen.

Das antizipieren die bisher diskutierten Gesetzentwürfe zumeist dadurch, dass sie die Beauftragten mit zumeist weitreichenden Befugnissen ausstatten: So finden sich zumeist Auskunftsansprüche gegenüber der Polizei, Zeugenbefragungsrechte, Rechte auf Einsicht in alle Polizeiakten und polizeilichen Datensysteme, das Recht auf unangemeldeten Zutritt zu allen Polizeidienststellen, das Recht auf Anwesenheit an allen Einsatzorten der Polizei sowie das

Recht auf Einsicht in alle Disziplinar- und Gerichtsakten.<sup>43</sup> Die Tätigkeit des Polizeibeauftragten könnte bei diesem Modell letztlich in kontradiktorische Verfahren nach dem Muster „Polizei gegen Polizeibeauftragten“ münden und damit Parallelen zu einem Gerichtsverfahren erhalten.

Ein solches Modell ließe sich zwar durchaus rechtskonform ausgestalten, indem – etwa nach dem Muster des schleswig-holsteinischen Gesetzentwurfs<sup>44</sup> – die Befugnisse des Polizeibeauftragten im Einzelnen geregelt und die Grenzen zum Strafverfahren, insbesondere den Beschuldigtenrechten der StPO genau gezogen werden.

Unter Gesichtspunkten der Legitimität – und damit der Effektivität – einer solchen Einrichtung spricht jedoch vieles für ein stärker konsensuales Modell mit beschränkteren Befugnissen des Polizeibeauftragten, wie es in Rheinland-Pfalz installiert wurde. Viele der in dem Antrag der PIRATEN getroffenen Aussagen und vorgegebenen Grundsätze weisen ja in diese Richtung. Dies gilt insbesondere auch für die beabsichtigte Einbeziehung der Polizeigewerkschaften in die Ausgestaltung des Verfahrens und die Erarbeitung des Gesetzentwurfs. Wichtig erscheint insoweit auch, dass die Polizeibeschwerdestelle nicht nur für Beschwerden von Bürger/inn/en, sondern auch für solche von Polizeibediensteten zuständig sein soll. Insoweit sollte ausdrücklich geregelt werden, dass solche Eingaben außerhalb des Dienstwegs möglich sind. Zudem sollte deutlich werden, dass die Polizeibeschwerdestelle gerade auch die Aufgabe haben kann, unberechtigte Beschwerden gegenüber der Polizei als solche zu kennzeichnen und damit als unabhängige Institution die Legitimität polizeilichen Handelns zu erhöhen. Des Weiteren kann sie einen Beitrag leisten, die in allen Landespolizeien mittlerweile thematisierte interne Fehlerkultur zu fördern.

Die in dem Antrag intendierte Ansiedlung der Polizeibeschwerdestelle bei dem und Wahl durch den Landtag mit entsprechender Berichtspflicht erscheint – auch nach den Erfahrungen mit den zumeist ähnlich konstruierten Landesdatenschutzbeauftragten – m.E. zielführend.

#### **IV. Übereinstimmung mit Empfehlungen internationaler Organisationen**

Ein Argument für die Einrichtung unabhängiger Polizeibeschwerdestellen ergibt sich – auch wenn dies vielleicht in einer spezifisch nordrhein-westfälischen Debatte etwas fernliegend erscheinen mag – letztlich auch aus dem verfassungsrechtlichen Prinzip der Völkerrechtsfreundlichkeit: An die Bundesrepublik wird von Internationalen Organisationen aufgrund praktischer Beobachtungen seit längerem die Empfehlung herangetragen, zusätzliche unabhängige Institutionen zur Untersuchung behaupteten polizeilichen Fehlverhaltens zu schaffen. Eine solche Empfehlung hat namentlich der UN-Menschenrechtsausschuss für die Einhaltung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte im Jahr 2004 gegeben, der dies in seinem Landesbericht Deutschland aus dem gleichen Jahr vermerkte.<sup>45</sup> Auch das vom Europarat ins Leben gerufenen Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)<sup>46</sup> sowie der Menschenrechtskommissars des Europarats<sup>47</sup> haben diese Empfehlung wiederholt ausgesprochen. Im Jahr 2007 führte der Menschenrechtskommissar etwa aus:

„Nach Auffassung des Kommissars muss die Polizei in einer demokratischen Gesellschaft bereit sein, ihre Maßnahmen überwachen zu lassen und dafür zur Verantwort-

tung gezogen zu werden. Obwohl es interne Mechanismen gibt, die sich mit Fällen mutmaßlichen Fehlverhaltens der Polizei in Deutschland befassen, ruft der Kommissar die deutschen Behörden auf, zu diesem Zweck unabhängige Beobachtungs- und Beschwerdegremien einzurichten. Die Unabhängigkeit dieser Beobachtungsgremien kann nur wirksam gewährleistet werden, wenn sie außerhalb der Polizei- und Ressortstrukturen angesiedelt werden.“<sup>48</sup>

In der Auseinandersetzung mit diesen Empfehlungen positionierte sich die Bundesrepublik bisher entsprechend der oben dargestellten gegnerischen Argumentationslinie, wonach eine unabhängige Stelle angesichts der existierenden Rechtsschutzmöglichkeiten nicht erforderlich sei; insbesondere seien neutrale Ermittlungen in Fällen behaupteten polizeilichen Fehlverhaltens durch die Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft sowie dadurch gewährleistet, dass „in nahezu allen Bundesländern (...) sichergestellt (ist), dass die notwendigen konkreten Ermittlungen einer anderen Polizeidienststelle als derjenigen, gegen deren Mitarbeiter sich die Vorwürfe richten, übertragen werden.“<sup>49</sup>

Zukünftig könnte – wenn der Landtag dem Antrag folgt – auf eine zweite verwirklichte Institution der geforderten Art verwiesen werden. Deren Schaffung wäre zudem ein weiterer Ansatz, an einen in der EU verbreiteten Standard anzuschließen: Nach einem Niederländischen Bericht aus dem Jahr 2008 gehört die Bundesrepublik deshalb zu der Minderheit von 11 der (damals) 27 EU-Staaten, die keine spezialisierten Stellen zur Bearbeitung von Beschwerden gegen die Polizei vorhalten.<sup>50</sup>

Gießen, den 8.2.2016

gez.

Prof. Dr. Michael Bäuerle

---

<sup>1</sup> In den Landtagen von

- Nordrhein-Westfalen im Jahr 2002 (LT-Drucks. 13/2993),
- Bayern in den Jahren 2008 und 2010 (LT-Drucks. 15/943 und 16/4478),
- Hessen in den Jahren 2010 und 2013 (LT-Drucks. 18/2322 und 18/7134),
- Sachsen im Jahr 2012 (zwei Entwürfe: LT-Drucks. 5/9962 und LT-Drucks 5/10200),
- Niedersachsen im Jahr 2012 (LT-Drucks. 16/4965) und
- Bremen im Jahr 2013 (LT-Drucks. 18/9983)

sowie im Bundestag im Jahr 2009 (BT-Drucks. 16/12683).

<sup>2</sup> Amnesty International (vgl. etwa die Dokumentation der „Fachkonferenz Polizei und Menschenrechte“, Berlin 2011, abrufbar unter <http://www.amnestypolizei.de/sites/default/files/imce/pfds/Konferenz-Dokumentation.pdf>), der Humanistischen Union, dem Republikanische Anwaltsverein und der Internationalen Liga für Menschenrechte.

<sup>3</sup> Der Gesetzentwurf ist abgedruckt in *vorgänge* Nr. 204 (4/2103), S. 51 ff.

<sup>4</sup> Gesetzentwurf vom 4.12.2015 (LT-Drucks. 18/3655).

<sup>5</sup> BT-Drucks. 16/12683.

---

<sup>6</sup> Den Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Grüne und Linke, vgl. BT-Drucks. 17/14600, S. 872/892 (SPD), S. 984/1021 f. (Linke), S. 1037 (B'90/Grüne). Die gemeinsame Bewertung aller Fraktionen enthält die Forderung nicht. Aus der CDU wurde die Forderung lediglich von der im Ausschuss als Sachverständige gehörten Ombudsfrau des Bundestages für die Opfer und Opferangehörigen der sog. Zwickauer Zelle, Barbara John, erhoben (BT-Drucks. 17/14600, S. 832); sie begründete die Forderung u.a. mit dem „Korpsgeist“ innerhalb der Polizei.

Der Bericht repräsentiert damit die allgemeine politische Bewertung der Forderung nach unabhängigen Polizeibeauftragten: Zustimmung findet diese in Bund und Ländern zumeist bei Bündnis90/Grüne, der Linken, der Piratenpartei sowie - in jüngerer Zeit - bei der SPD, während sie von der CDU/CSU und der FDP – mit Ausnahme des Antrags in NRW aus dem Jahr 2002 – regelmäßig abgelehnt wird. Zur Diskussion um eine nach Misshandlungsvorwürfen in Hannover im Juni 2015 vom Präsidenten der Bundespolizei angekündigten internen Beschwerdestelle für Bundespolizisten:

<http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/geplante-beschwerdestelle-fuer-bundespolizei-stoesst-auf-kritik-13612037.html>.

<sup>7</sup> Dort wurde Entwurf aus dem Jahr 2013 (LT-Drucks. 16/2739) durch Gesetz vom 08.07.2014 (GVBl. S. 116) verabschiedet.

<sup>8</sup> Vgl. etwa die Übersicht von Georg Warning über unabhängige Polizeikommissionen in Australien, England, Wales, Nordirland, Österreich, Frankreich, Belgien und Portugal unter [www.polizei-newsletter.de/documents/Polizeikommissionen\\_alle.pdf](http://www.polizei-newsletter.de/documents/Polizeikommissionen_alle.pdf)

<sup>9</sup> Insbesondere blieb die Einsetzung von bürgerschaftlich besetzten Polizeiausschüssen nach britischem Vorbild in der Nachkriegszeit infolge der alsbaldigen Wiederverstaatlichung der Polizei eine kurze Episode, vgl. dazu Hans Boldt/Michael Stolleis, Geschichte der Polizei in Deutschland, in: Erhard Denninger/Hans Lisen (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, Rdn. A 68, 71 f., 77.

<sup>10</sup> Vgl. statt vieler grundlegend Hans Boldt/Michael Stolleis, Geschichte der Polizei in Deutschland, in: Hans Lisen/Erhard Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, Rdn. A 96.

<sup>11</sup> Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG, konkretisiert durch die Grundsätze des Vorbehalts und Vorrangs des Gesetzes, der Ermessensausübung und der Verhältnismäßigkeit.

<sup>12</sup> Daneben kommen je nach Maßnahme Widerspruch und Klage vor den Verwaltungsgerichten, Klage vor den Zivilgerichten, Antrag auf gerichtliche Entscheidung oder Beschwerde nach der Strafprozessordnung und Petition in Betracht.

<sup>13</sup> Namentlich Remonstration, Gegenvorstellungen auf dem Dienstweg, Widerspruch und Klage vor dem Verwaltungsgericht, Strafanzeige und Petition.

<sup>14</sup> Vgl. stellvertretend die Stellungnahmen in den öffentlichen Anhörungen des Hessischen Innenausschusses zu den beiden Gesetzentwürfen 2010 und 2013 (Fußnote 1), abzurufen unter <http://www.hessischer-landtag.de/icc/Internet/nav/99b/99b40b21-1512-5d11-b9b7-7912184e3734.htm>. Hier findet sich die skizzierte Gegenposition zu Beschwerdestellen für den Bürger vor allem bei den Polizeigewerkschaften und dem Personalrat der Polizei.

<sup>15</sup> Diese Position fand sich in den Anhörungen in Hessen (Fußnote 14) vor allem bei den Bürgerrechtsorganisationen, bei Rechtsanwälten und bei den unabhängigen Sachverständigen.

<sup>16</sup> Die ihrerseits nicht selten vom Bundesverfassungsgericht auf Verfassungsmäßigkeit geprüft und widrigenfalls geändert wurden.

---

<sup>17</sup> Vgl. zu einzelfallbezogenen Wahrnehmungen in der Presse etwa Heribert Prantl, Wenn Polizisten prügeln, Süddeutsche Zeitung vom 8.2.2013, S. 1; Steffen Winter, Bayerische Art, Der Spiegel 7/2012, S. 44 ff.; Denise Peikert, Alles außer Kontrolle, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.11.2012, S. 33.

<sup>18</sup> Vgl. etwa Marcel Schöne, Pierre Bourdieu und das Feld Polizei, 2011; Anja Mensching, Gelebte Hierarchien. Mikropolitische Arrangements und organisationskulturelle Praktiken am Beispiel der Polizei, 2008; Rafael Behr, Cop Culture – Der Alltag des Gewaltmonopols, 2. Aufl. 2008, Thomas Schweer/Hermann Strasser/Steffen Zdun (Hrsg.), „Das da draußen ist ein Zoo, und wir sind die Domperteure“, 2008; Rafael Behr: Polizeikultur. Routinen – Rituale – Reflexionen, Bausteine zu einer Theorie der Praxis der Polizei, 2006; Christiane Bosold, Polizeiliche Übergriffe, 2005; die Beiträge in Martin Herrnkind/Sebastian Scheerer (Hrsg.), Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenz, 2003; Astrid Jacobsen, Die gesellschaftliche Wirklichkeit der Polizei, diss. rer. soc., Bielefeld 2001; Martin Winter, Politikum Polizei. Macht und Funktion der Polizei in der Bundesrepublik Deutschland. Münster 1997; Gerda Maibach, Polizisten und Gewalt. Innenansichten aus dem Polizeialltag, Reinbek 1996.

<sup>19</sup> Vgl. zum Folgenden auch eingehend Michael Bäuerle, Demokratisierung der Polizei?, in: Michael Bäuerle/Philipp Dann/Astrid Wallrabenstein (Hrsg.), Demokratie-Perspektiven, Festschrift für Brun-Otto Bryde, 2013, S. 23 ff.

<sup>20</sup> Vgl. Christoph Gusy, Polizeirecht, 9. Aufl. 2014, Rn. 56.

<sup>21</sup> Vgl. Gusy, Polizeirecht, Rn. 56; Denninger (Fn. 9), Rn. E 240.

<sup>22</sup> Vgl. nur die Gegenüberstellung von Ordnungs- und polizeibehördlicher Gefahrenabwehr unter diesem Gesichtspunkt bei Bodo Pieroth/Bernhard Schlink/Michael Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, 7. Aufl. 2012, S. 27 ff. (Rn. 23 ff.).

<sup>23</sup> Begriff von Frido Wagener, Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, in: VVDStRL 37 (1979), S. 214 (238).

<sup>24</sup> Vgl. dazu Brun-Otto Bryde, Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem, VVDStRL 46 (1988), S. 184.

<sup>25</sup> Vgl. dazu Hermann Groß, Fachhochschulausbildung in der Polizei: Lehrgang oder Studium?, in: Hans-Jürgen Lange (Hrsg.), Die Polizei der Gesellschaft, 2003, S. 141 ff.

<sup>26</sup> Vgl. Hans Liskens, Gedanken über eine freiheitlich demokratische Polizeiverfassung – ein Nachwort, in: Maibach, Polizisten (Fn. 18), S. 197 ff.

<sup>27</sup> Die freilich auch im mittleren und gehobenen Verwaltungsdienst grundsätzlich gegeben ist, während hier jedoch die Zahl potentieller Dienstherren und Tätigkeitsbereiche in Bund, Ländern, Gemeinden und sonstigen Körperschaften ungleich höher ist.

<sup>28</sup> Vgl. Schöne, Feld (Fn. 18), S. 233 ff. m.w.N.; Behr, Cop Culture (Fn. 18), S. 203 ff., 229 ff.

<sup>29</sup> Behr, Cop Culture (Fn. 18), S. 203, spricht von funktional tauglichen diskriminierenden Routinen im Kreislauf von Verdachtsschöpfung und Erfolgswahrscheinlichkeit; vgl. im größeren Zusammenhang auch Susanne Baer, Rechtssoziologie, 2. Aufl. 2015, S. 235 ff. (238 f.) m.w.N.

<sup>30</sup> Vgl. Behr, Cop Culture (Fn. 18) S. 209 ff.

<sup>31</sup> Begriffe von Mensching, Hierarchien (Fn. 18), S. 121 ff., 251 ff. und Behr, Cop Culture (Fn. 18), S. 239 ff. und passim.

---

<sup>32</sup> Vgl. Schöne, Feld (Fn. 18), S. 232 f.

<sup>33</sup> Behr, Cop Culture (Fn. 18), S. 18, Fn. 10 spricht von einer polizeiinternen Universalverständigung oberhalb spezifischer Ausprägungen der Polizeikultur.

<sup>34</sup> Vgl. Schöne, Feld (Fn. 18), S. 231 ff.; Rafael Behr, Polizeikultur als institutioneller Konflikt des Gewaltmonopols, in: Hans-Jürgen Lange (Hrsg.), Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicherheit, 2000, S. 177 ff. sowie Udo Behrendes, Zwischen Teamgeist und Korpsgeist, POLIZEI-heute 2/2006, S. 46 ff.

<sup>35</sup> Behrendes (Fn. 34), Korpsgeist, S. 47; das wohl älteste und bekannteste Beispiel betrifft mit der Umdefinition von strafrechtlich relevanten Gewalttätigkeiten in häuslichen Gemeinschaften zu „privaten Streitigkeiten“ einen Fall, in dem umgekehrt die rechtliche Handlungspflicht umgangen wird; auch dazu gibt es weitere typische Beispiele.

<sup>36</sup> Dessen strafende Praxis als zu weich empfunden wird, vgl. Behr, Cop Culture (Fn. 18), S. 206.

<sup>37</sup> Die in der polizeilichen Vorstellungswelt allerdings das klassische „polizeiliche Gegenüber“ nicht zum integralen Bestandteil haben dürfte.

<sup>38</sup> Begriff von Franz Streng, Strafzumessungsvorstellungen für Laien – Grundlagen für eine Kriminalpolitik jenseits des „politisch-publizistischen Verstärkerkreislaufs“, in: MschrKrim 2004, S. 127 ff.

<sup>39</sup> Ein Befund der von Niklas Luhmann, Funktion und Folgen formaler Organisation, 1964 (2. Aufl. 1972), S. 303 ff. schon früh als „brauchbare Illegalität“ umschrieben wurde; vgl. dazu auch Renate Mayntz, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 4. Aufl. 1997, S. 113 f.; Martin Morlok, Internalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen, in: VVDStRL 62 (2003), S. 37 (47); Klaus F. Röhl, Auflösung des Rechts, in: Festschrift für Andreas Heldrich zum 70. Geburtstag, München 2005, S. 1161 (1172 f.).

Die Grenze zum „polizeilichen Übergriff“ ist indessen fließend, vgl. zu den Schwierigkeiten einer an rechtswissenschaftliche Kategorien anknüpfenden sozialwissenschaftlichen Definition und zu möglichen Kriterien einer Charakterisierung m.w.N. Bosold, Übergriffe, (Fn. 18), passim.

<sup>40</sup> Vgl. etwa Falko Drescher, Wer kontrolliert die Polizei? Diss. phil., Berlin 2007; Tobias Singelstein, Institutionalisierte Handlungsnormen bei den Staatsanwaltschaften im Umgang mit Ermittlungsverfahren wegen Körperverletzung im Amt gegen Vollzugsbeamte, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 2003, S. 1 ff.; ders., Polizisten vor Gericht. Strafverfahren wegen Körperverletzung im Amt, in: Bürgerrechte und Polizei (CILIP) 2010, S. 55 ff.

<sup>41</sup> Vgl. nur die grundlegende Studie von Erhard Blankenburg, Mobilisierung des Rechts, 1995.

<sup>42</sup> Vgl. etwa die besonders deutliche Kritik an früheren Studien aus polizeilicher Sicht bei Alexander Pick, Polizeiforschung zwischen Wissenschaft und Scharlatanerie, in: Kriminalistik 1995, 697 ff.

<sup>43</sup> Vgl. den Hessischen Gesetzentwurf aus dem Jahr 2013, die beiden sächsischen Gesetzentwürfe aus dem Jahr 2012, den Gesetzentwurf aus Niedersachsen aus dem Jahr 2012 (vgl. zu allen Fußnote 5) sowie den Gesetzentwurf der Humanistischen Union aus dem Jahr 2008 (vgl. Fußnote 7).

<sup>44</sup> Gesetzentwurf vom 4.12.2015 (LT-Drucks. 18/3655).

<sup>45</sup> Ziff. 16. des nach Prüfungsberichts des nach Artikel 40 des Pakts vorgelegten 5. Berichts der Bundesrepublik vom März 2004 (CCPR/C/DEU/2002/5 und CCPR/C/SR.2170 und 2171) der in der 2188.

---

Sitzung (CCPR/C/SR.2188) am 30. März 2004 mit zahlreichen Bemerkungen – darunter der in Ziff. 16 – angenommen wurde.

<sup>46</sup> Vgl. etwa die Länderberichte des CPT über die Deutschlandbesuche aus den Jahren 2009 (S. 12, Anm. 16) und 2000 (S. 18, Anm. 28), abrufbar unter [www.cpt-int/documents/deu](http://www.cpt-int/documents/deu); das CPT führte in der Bundesrepublik zwischen 1991 und 2010 insgesamt sechs Besuche durch; alle Berichte - von denen fünf einen Abschnitt über die Polizei enthalten - sind unter der genannten URL verfügbar (ab 2005 auch in nichtamtlicher deutscher Übersetzung).

<sup>47</sup> Schreiben des (damaligen) Commissioners for Human Rights Thomas Hammarberg an Bundesinnenminister Thomas DeMaizière vom 25.11.2010 (CommHR/LH/sf201-2010), „introducing an independent police complaints body“, abzurufen unter <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1716797>; schon zuvor nicht landesbezogen derselbe in der „Stellungnahme des Europarechtskommissars für Menschenrechte zum Thema unabhängiges Polizeibeschwerdesystem“ vom 12.3.2009 (CommDH 2009), abzurufen <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1726977>, sowie den Bericht über seinen Besuch in Deutschland 2006 (CommDH 2007), S. 18 ebenfalls abrufbar unter <http://wcd/coe/int>.

<sup>48</sup> Bericht des Menschenrechtskommissars über seinen Besuch in Deutschland 2006 (CommDH 2007), S. 16 (Ziff. 39).

<sup>49</sup> Stellungnahme der Bundesregierung zu den Empfehlungen, Kommentaren und Auskunftersuchen des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) anlässlich seines Besuchs 2010, S. 11, abzurufen unter <http://www.cpt.coe.int/documents/deu/2012-07-inf-deu.pdf>; die Feststellung war eine Reaktion auf den Bericht des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) an die deutsche Regierung anlässlich des Besuchs 2010, dessen Ziff. 16 u. a. ausführte: „Idealerweise sollten die mit der operativen Durchführung der Ermittlung betrauten Personen von der in den Fall verwickelten Strafverfolgungsbehörde vollkommen unabhängig sein.“, abzurufen unter <http://www.cpt.coe.int/documents/deu/2012-06-inf-deu.pdf>

<sup>50</sup> Eingerichtet sind solche Stellen danach in 16 Staaten, namentlich in Belgien, Tschechien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Ungarn, Irland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Slowakei, Slowenien und Großbritannien; vgl. Monica den Boer/Roel Fernhout, Background Report POLICING THE POLICE - Police Oversight Mechanisms in Europe: Towards a Comparative Overview of Ombudsmen and Their Competencies, 2008, S. 8 ff., abzurufen unter [http://asef.org/images/docs/1270-Police\\_Oversight\\_Mechanisms\\_in\\_Europe.pdf](http://asef.org/images/docs/1270-Police_Oversight_Mechanisms_in_Europe.pdf).