

16/153

Extern und Unabhängig?

Eine Polizeibeschwerdestelle in Sachsen-Anhalt – ein Modell für den Bund?

Dokumentation des Fachgesprächs vom 9. Juni 2008 in Magdeburg

Impressum

Herausgeberin	Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Platz der Republik 1 11011 Berlin www.gruene-bundestag.de
Verantwortlich	Wolfgang Wieland MdB Sprecher für Innere Sicherheit Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Platz der Republik 1 11011 Berlin E-Mail: wolfgang.wieland@bundestag.de
Redaktion	Büro Wolfgang Wieland
Bezug	Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Info-Dienst Platz der Republik 1 11011 Berlin Fax: 030 / 227 56566 E-Mail: versand@gruene-bundestag.de
Schutzgebühr	€ 1,-
Redaktionsschluss	August 2008

Inhalt

Extern und Unabhängig?

Eine Polizeibeschwerdestelle in Sachsen-Anhalt – ein Modell für den Bund?

Ein verbesserungswürdiges Modellprojekt	3
"Gehörlos, zahnlos, sprachlos"	5
Entwicklungslinien demokratischer Kontrolle von Polizei.....	7
Aufklärung nicht möglich	17
Die Hamburger Polizeikommission (1998 – 2001)	20
Nordirische Erfahrungen	26

Ein verbesserungswürdiges Modellprojekt

Bericht der Veranstaltung

Am Montag, den 9. Juni 2008 organisierte die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen in Magdeburg ein Fachgespräch über die Einrichtung einer Polizeibeschwerdestelle. Innenminister Holger Hövelmann hatte als Reaktion auf die vielen Fälle von Polizeiversagen im Umgang mit dem Rechtsextremismus die Einrichtung einer Vertrauensstelle gegen den Widerstand des Koalitionspartners CDU administrativ angeordnet. Dieser Magdeburger Versuch ist bundesweit der erste Anlauf für mehr Aufklärung und Transparenz in der Polizeiarbeit, seit die Hamburger Beschwerdestelle durch "Senator Gnadenlos" Ronald B. Schill nach nur dreijähriger Arbeit eingestellt wurde. Uns interessierte die Einschätzung der NGOs vor Ort zu dem Vorstoß des Innenministers. Denn wir begrüßen die Idee und sähen dieses Modell gern bundesweit und in anderen Bundesländern verwirklicht. Allerdings erkennen wir auch die Grenzen des Vorschlags aus Sachsen-Anhalt.

Grundlagen für eine Polizeibeschwerdestelle

Was sind die Erfolgsbedingungen für eine Polizeibeschwerdestelle in Deutschland? Michael Sturm von der Universität Leipzig gab einen Überblick über die Geschichte deutscher Polizeiorganisation. Sturm machte deutlich, wie stark die Polizei vom Kaiserreich bis heute vom Obrigkeitsstaatsdenken durchdrungen ist. Eine echte Bürgerpolizei hat es in den letzten hundert Jahren in Deutschland nicht gegeben. Echter Reformwille entstand immer in Krisenzeiten, so im Zuge der 68er Revolte oder im Zuge der Friedensbewegung und der Anti-AKW-Bewegung. Im Herbst 1977 und nach dem 11. September wurden viele dieser aus der Polizei selbst kommenden Impulse zu Gunsten demonstrativer äußerer Geschlossenheit wieder unterdrückt. Hier knüpfte Günter Schicht, Diplomkriminalist, an. Selbst ehemaliger Polizist vertrat er die These, dass Reform und Aufklärung nur mit und nicht gegen die Polizei möglich seien. Sonst schotteten sich deren Angehörige durch eine Cop-Culture, eine eigene Polizeikultur, von politischen Forderungen aber auch von Leitungsvorgaben ab.

Wie schwer in der Praxis die Arbeit einer Ombudsstelle ist, berichtete Rechtsanwalt Rolf Gössner, stellvertretender Vorsitzender der Internationalen Liga für Menschenrechte. Er hatte maßgeblich an der Konzeption der nur 3 Jahre arbeitenden Hamburger Polizeikommission mitgewirkt und deren Arbeit analysiert. Als eine der Hauptdefizite der Kommission sah er die schlechte Mittelausstattung an. Nur ehrenamtlich tätig und ohne ausreichende Büroinfrastruktur, konnte die Hamburger Kommission nie die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen, obschon sie eine steigende Zahl von Beschwerden bearbeitete.

Von Nordirland bis Sachsen-Anhalt

Wie es anders geht, zeigte uns der internationale Vergleich. Aus Nordirland berichteten Al Hutchinson, seit 2001 unabhängiger Polizei-Ombudsmann und Steve Haylett, Chief Superintendent der nordirischen Polizei über die Krise der Sicherheitsbehörden in Nordirland. Durch die Einrichtung eines Ombudsmanns sollte das verlorene Vertrauen der in den religiösen und politischen Kämpfen erschütterten Zivilbevölkerung zurückgewonnen werden. Dieses Beispiel ist derzeit einzig in Europa. Das Modell wird von der Zivilbevölkerung und auch von der Polizei akzeptiert. Hutchinson kann aber auch auf 150 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zugreifen und unabhängig ermitteln.

Voraussetzungen von denen Sachsen-Anhalt für seine Polizeibeschwerdestelle nur träumen kann. Heike Kleffner, Mobile Beratung für Opfer rechter Gewalt, lobte zwar die Bereitschaft des Innenministers, rügte den Vorschlag aber als völlig unzureichend. Vor allem die institutionelle Anbindung an den Landespräventionsrat Sachsen-Anhalt provozierte Kritik, denn dieses Gremium genießt weder die für die Arbeit wichtige Unabhängigkeit, noch verfügt es über eine angemessene Mittelausstattung.

In Deutschland fehlt eine zentrale Anlaufstelle

Die abschließende Podiumsdiskussion, übernahm diese Kritik. Als "Spar-Beschwerdestelle" kritisierte Wolfgang Wieland den Vorschlag. Allerdings bringe dieser erste Schritt Hövelmanns mehr, als alle anderen Bundesländer und auch der Bund derzeit zu bieten hätten. Denn schon seit Jahrzehnten fehlt in Deutschland eine zentrale Anlaufstelle, um Fälle polizeilicher Übergriffe oder Fehlversagen aufzuklären. Weder für die Betroffenen noch für Polizisten bietet die jetzige Rechtslage ausreichende Möglichkeiten, Polizeieinsätze kritisch aufzuarbeiten. Polizistinnen und Polizisten, die Verfehlungen offenlegen wollen, droht die Strafbarkeit bei eigenem Fehlverhalten, oder bei Nichtanzeige der Taten von Kollegen die strafbare Strafverurteilung im Amt. Betroffenen stehen mit der Staatsanwaltschaft und der Polizei keine unabhängigen Ermittlungsbehörden zur Seite. Alle Diskutanten waren sich einig, dass diese Situation mit dem vorgeschlagenen Modell aus Sachsen-Anhalt nicht geändert werden kann. Gleichwohl signalisierten Grüne (Landesvorsitzender Christoph Erdmenger) und NGOs (Roman Ronneberg, Miteinander e.V.; Uta Leichsenring, Polizeipräsidentin a.D.) konstruktive Gesprächsbereitschaft, um das Modellprojekt noch zu verbessern.

"Gebörlos, zahnlos, sprachlos"

Grüne wollen externen und unabhängigen Polizei-Ombudsmann anstelle der Polizei-Beschwerdestelle des Innenministeriums

Christoph Erdmenger

Nach den Überfällen auf Schauspieler in Halberstadt war endgültig klar: Die Polizei in Sachsen-Anhalt hat ein strukturelles Problem bei der Bekämpfung von Rechtsextremismus. Daher berief der Landesvorstand von Bündnis 90/DIE GRÜNEN eine Arbeitsgruppe, um die Gründe näher zu analysieren und politischen Druck für Reformen aufzubauen. In den Monaten nach der Gründung der Arbeitsgruppe im Juni 2007 riß die Kette an Vorfällen aber nicht ab: Im Juli 2007 überließ die Polizei eine vietnamesische Familie schutzlos den Angriffen ihrer rechtsradikalen Nachbarn. Im August 2007 stellte sich heraus, dass die Polizei Hinweise auf einen Treffpunkt Rechtsextremer in einer ehemaligen Munitionsfabrik ignoriert hatte. Viel Arbeit für die Arbeitsgruppe.

Für manche überraschend, war das erste Ergebnis der Arbeitsgruppe: "Sachsen-Anhalts Polizei ist nicht auf dem rechten Auge blind." Die Beschäftigung mit der Polizeiausbildung und den Dienststrukturen zeigte: Es ist unwahrscheinlich, dass mehr Polizisten zu rechtsextremen Gedanken neigen als der Bevölkerungsdurchschnitt. Für den Polizeidienst werden hingegen Menschen ausgewählt, die nicht zu Schwarz-Weiß-Wahrnehmungen neigen und die von der Motivation, Menschen helfen zu wollen, angetrieben sind. Wahrscheinlicher ist hingegen, dass Polizisten das scheinbar "ordentliche" und disziplinierte Auftreten von Rechten zu schätzen wüssten und andererseits unsicher beim Umgang mit Opfern rechtsextremer Gewalt seien. So könnten Sprachschwierigkeiten eine Rolle spielen, häufiger fehlt es aber wahrscheinlich an Sympathie und Achtung.

Also doch nur Einzelfälle? Dazu die Arbeitsgruppe: "Die Pannen haben aber dennoch strukturelle Ursachen und sind nicht bloß Einzelfälle". Polizisten handeln in den allermeisten Fällen in einer eng informierten Hierarchie. Die Häufung der Vorfälle zeigen, dass die Polizei in Sachsen-Anhalt vor allem auf der mittleren Führungsebene ein Problem hat. Wahrscheinlich hat diese auch Probleme damit, auf die Linie des Innenministers und Teilen der seit 2006 an die Regierung beteiligten SPD umzuschalten. Bis dahin kann man die politische Linie so beschreiben: "Zuviele erfasste rechtsextreme Straftaten schaden dem Image unseres Landes".

Immer wieder hatten Bündnisgrüne den Eindruck, Polizei und Innenministerium würden die Pannen kleinreden. Dies hat dem Vertrauen in die Polizei geschadet. Die Antwort auf diese Situation kann nicht nur interne Aufklärungsarbeit sein. Daher war unsere zentrale Forderung die nach einem Polizei-Ombudsmann. Dieser müsse unabhängig und extern sein, Ermittlungsbefugnisse haben und eigenständig an die Öffentlichkeit treten können.

Es geht mit der Idee des Ombudsmannes nicht darum, Polizisten anzuschwärzen oder mit Disziplinarstrafen zu überziehen, sondern verloren gegangenes Vertrauen zwischen Bürgern und Polizei wieder aufzubauen.

Die jetzt vom Innenminister in Magdeburg vorgeschlagene Beschwerdestelle hat damit jedoch noch zu wenig gemein. Wenn die Beratungsstelle so eingerichtet wird, wie sie angelegt ist, wäre sie gehörlos, zahnlos und sprachlos. Diese soll beim Landespräventionsrat angesiedelt werden, in dem Innenstaatssekretär Rüdiger Erben (SPD) den Vorsitz inne hat.

Sie hätte keine eigenen Ermittlungsbefugnisse, sondern dürfte Beschwerden nur sammeln und an das Innenministerium durchleiten und von diesen die Antworten entgegennehmen. Zudem dürfe die Stelle nicht ohne Erlaubnis des Innenministeriums über erfasste Beschwerden berichten und eigene Schlussfolgerungen für die Polizeiarbeit ziehen. Nicht zuletzt ist eine anonym angelegte Beschwerdestelle weniger vertrauenswürdig als eine als integer bekannte Persönlichkeit wie ein Ombudsmann.

Also lieber keine Beschwerdestelle? Ein unabhängiger Ombudsmann müsste auf eine eigene gesetzliche Grundlage gestellt werden und nicht dem Ministerium, sondern direkt dem Landtag unterstellt sein. Realistisch müssen wir sehen, dass es dazu in der großen Koalition nicht kommen wird, weil die CDU bereits wieder anfängt, einen Reformbedarf bei der Polizei abzustreiten. Jetzt muß in Sachsen-Anhalt jedoch schnell gehandelt werden. Eine Beschwerdestelle wäre dann ein erster Schritt, wenn es gelingt, sie mit einer integren Persönlichkeit zu besetzen, sie der Fachaufsicht durch das Ministerium zu entziehen und ihr eine unabhängige Öffentlichkeitsarbeit zuzugestehen.

Christoph Erdmenger ist Landesvorsitzender von Bündnis 90/DIE GRÜNEN Sachsen-Anhalt. Er ist Mitinitiator der Arbeitsgruppe "Polizeilicher Umgang mit Rechtsextremismus", die der Landesvorstand im Juni 2007 einsetzte. Der Bericht der Arbeitsgruppe vom November 2007 schlägt 5 Maßnahmen zur Verbesserung der Polizeiarbeit vor. Er ist unter http://www.sachsen-anhalt.gruene-partei.de/cms/files/dokbin/206/206956.abschlussbericht_ag_pur.pdf herunterzuladen.

Entwicklungslinien demokratischer Kontrolle von Polizei

Michael Sturm

„Vertrauen gegen Vertrauen“. So lautete die Überschrift eines Leitartikels, der am 1. Januar 1963 in der polizeilichen Fachzeitschrift *Die neue Polizei* erschien. Der Autor befasste sich in seinem Text mit dem aus seiner Sicht angespannten Verhältnis zwischen Bevölkerung und Polizei. Er mahnte vor „leichtfertiger“ Kritik an den Vertretern der Staatsgewalt und plädierte stattdessen für ein stärkeres gegenseitiges Verständnis: „Ja, Vertrauen, Vertrauen, das wäre ein gutes Leitwort für das Neubegonnene Jahr! Nicht gegenseitige Bekämpfung und Beschmutzung, sondern der Wille zur Verständigung müsste der Boden sein, auf dem das Vertrauen blühen und gedeihen kann.“¹

In der Tat waren ein halbes Jahr zuvor die Legitimität und die Methoden polizeilicher Einsätze verstärkt in die öffentliche Diskussion geraten. Ende Juni 1962 hatte sich die Münchner Stadtpolizei im Künstler- und Studentenviertel Schwabing an fünf aufeinander folgenden Nächten heftige Auseinandersetzungen mit mehreren tausend Personen geliefert, die unter demonstrativer Missachtung polizeilicher Anordnungen Straßen und Kreuzungen blockierten. Die „Schwabinger Krawalle“, die heute vielfach als spektakuläre Vorboten der Studentenrevolte der späten 1960er Jahre gelten, beherrschten über Wochen und Monate hinweg die Schlagzeilen der regionalen und überregionalen Medien.² In zahlreichen Kommentaren wurde der Polizeieinsatz als unverhältnismäßig und brutal kritisiert. Der damalige Münchner Polizeipräsident Anton Heigl versuchte in einem Beitrag für die Zeitung *Welt* am Sonntag auf die Vorwürfe zu reagieren: „Ich kann nur sagen: Wir haben uns immer wieder und stundenlang alle überlegt, wie wir denn gegen diesen Sauhaufen vorgehen sollen. Wenn ich allen ein Zuckerbrot hätte geben können, ich hätte es getan, wenn sie danach gefolgt hätten.“ Den zahlreichen Medienberichten, in denen kritisch darauf hingewiesen wurde, dass insbesondere auch Frauen von Polizeibeamten geschlagen worden seien, entgegnete er: „Bisher sind keine Anzeigen von Frauen eingegangen, dass sie niedergeschlagen worden sind. Und wenn sich solche beschwerten, die unschuldig etwas abbekommen haben, dann kann ich dazu nur sagen, dass sie allein durch ihre Anwesenheit schon dazu beigetragen haben, den Krawallmachern den Rücken zu stärken. Und dann haben sie sich mit strafbar gemacht. Das ist gar nicht allein meine Weisheit, das hat das Reichsgericht schon vor dreißig bis vierzig Jahren verkündet.“³

Mit seinem Beitrag hatte Anton Heigl das mediale Fiasko für die Münchner Polizei perfekt gemacht. Aber dennoch: Der Münchner Polizeipräsident brachte in seinem Artikel für die *Welt am Sonntag* ein Selbstbild und eine Rechtsauffassung zum Ausdruck, die nicht nur für die Münchner Polizei, sondern auch für den überwiegenden Teil der Polizeibehörden in der Bundesrepublik bis zum Ende der 1960er Jahre charakteristisch war. Die Bezeichnung der Protestierenden als „Sauhaufen“ wie auch die Rechtfertigung des Polizeieinsatzes mit Entscheidungen des Reichsgerichts, die in die Zeit des Kaiserreichs bzw. in die Frühphase der Weimarer Republik fielen,

¹ Wilhelm Jaenecke, *Vertrauen gegen Vertrauen*, in: *Die neue Polizei* 1/1963, S. 1.

² Vgl. Gerhard Fürmetz (Hg.), „Schwabinger Krawalle“. *Protest, Polizei und Öffentlichkeit zu Beginn der 60er Jahre*, Essen 2006.

³ Anton Heigl, „Wir sind keine Barbaren“, in: *Welt am Sonntag* vom 01.07.1962.

verwiesen auf einen polizeilichen Referenzrahmen, der in den obrigkeitsstaatlichen Traditionen des 19. Jahrhunderts wurzelte und offenkundig auch noch während der 1960er Jahre die Handlungsmuster der Staatsmacht entscheidend prägte.

Seither hat sich viel getan. Nicht zuletzt die umfangreichen Reformen seit den späten 1960er Jahren haben die Strukturen und das Erscheinungsbild der Polizei in der Bundesrepublik grundlegend verändert. Neue Leitbilder wurden implementiert, Ausbildungsinhalte modernisiert, Aufstiegsmöglichkeiten und Bezahlung haben sich verbessert. Die Polizei begreift sich verstärkt als Dienstleistungsunternehmen. Im neuen Polizeijargon ist nicht mehr vom „polizeilichen Gegenüber“ die Rede, sondern vom „Kunden“. Im Verlauf der letzten vier Jahrzehnte scheint also eine erfolgreiche Zivilisierung und Demokratisierung der Institution Polizei stattgefunden zu haben. Doch der Eindruck trügt. Zum einen kommt es nach wie vor bei Polizeieinsätzen, sei es bei Demonstrationen, sei es in Alltagssituationen auf der Straße oder auf Polizeirevieren zu Übergriffen oder anderem Fehlverhalten zu Lasten des „Kunden“.⁴ Zum anderen reagieren Polizeibehörden oder deren Interessenvertreter auf entsprechende Vorwürfe nicht selten mit Ignoranz, Abwiegeln oder Verharmlosung. In diesem Kontext stößt auch die seit mittlerweile fast 30 Jahren regelmäßig erhobene Forderung, Polizeibeswerdestellen, Polizeibeauftragte bzw. Polizeiombudsmänner ins Leben zu rufen, innerhalb der Polizei auf Skepsis, ja sogar auf entschiedene Ablehnung. Die Gründe hierfür sind vielfältig und können an dieser Stelle nicht erschöpfend dargestellt werden. Aus historischer Perspektive ist jedoch die Frage zu stellen, ob dem im 19. Jahrhundert entstandenen autoritären, obrigkeitsstaatlichen Referenzrahmen, an dem die Polizei noch während der 1960er Jahre ihr Selbstverständnis ausbildete, allen Reformbestrebungen zum Trotz auch heute prägende Bedeutung zukommt. Demnach sind die historischen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen genauer in den Blick zu nehmen, die in den vergangenen Jahrzehnten eine öffentliche Kontrolle der Polizei, aber auch innerpolizeiliche Demokratisierungsprozesse ermöglichten oder blockierten.

Im Folgenden möchte ich versuchen, die aktuelle Debatte um die Einrichtung einer Polizeibeswerdestelle in Sachsen-Anhalt in einen größeren historischen Kontext einzuordnen. Dabei werde ich in erster Linie auf die Entwicklungslinien der Polizei im Deutschen Kaiserreich, in der Weimarer Republik und in der Bundesrepublik eingehen. Es würde zu weit führen, an dieser Stelle die Polizeisysteme des Nationalsozialismus und der DDR miteinzubeziehen. Der hier vorgenommenen Beschränkung liegt freilich nicht die Intention zugrunde, die zentrale Rolle die der Polizei im Rahmen der nationalsozialistischen Vernichtungspolitik⁵ beschweigen zu wollen. Sie resultiert vielmehr aus der Erkenntnis, dass sich das Selbstverständnis der Polizei (in der Bundesrepublik) nach 1945, trotz der kaum übersehbaren personellen Konti-

⁴ Vgl. amnesty international, Bundesrepublik Deutschland – Vorwürfe über Misshandlungen an ausländischen Staatsbürgern: Eine Zusammenfassung der jüngsten Anliegen, Bonn 1993; amnesty international, Vorwürfe über Misshandlungen an ausländischen Staatsbürgern: eine Zusammenfassung der jüngsten Anliegen, Bonn 2004.

⁵ Vgl. Christopher Browning, Ganz normale Männer. Das Reserve-Polizeibataillon 101 und die „Endlösung“ in Polen, Reinbek bei Hamburg 1999; Klaus-Michael Mallmann, Vom Fußvolk der „Endlösung“. Ordnungspolizei, Ostkrieg und Judenmord, in: Tel Aviver Jahrbuch für deutsche Geschichte XXVI (1997), S. 355-391.

nuitäten⁶ in die NS-Zeit, besonders an den Polizeitraditionen der Weimarer Republik orientierte. Meine Überlegungen orientieren sich an drei Thesen:

Seit dem 19. Jahrhundert bildete der Staat und nicht die Gesellschaft den zentralen Bezugspunkt des polizeilichen Selbstverständnisses in Deutschland. Trotz aller Reformprozesse entspricht die deutsche Polizei nach wie vor dem Modell einer Staatspolizei mit mehr oder weniger deutlich ausgeprägten autoritären Zügen.

Dennoch war und ist die Polizei in Deutschland zu keinem Zeitpunkt eine von der Gesellschaft abgeschottete Institution. Reform- und Demokratisierungsprozesse innerhalb der Polizei gingen meist auf gesellschaftliche Impulse zurück. Diese Feststellung lässt sich bereits für die Zeit des Kaiserreichs treffen, gilt aber in besonderem Maße für die Reformen der späten 1960er und der 1980er Jahre.

Die Reformen- und Demokratisierungsprozesse stellen keine lineare Entwicklung weg von einer autoritären Staatspolizei hin zu einer zivilgesellschaftlichen Bürgerpolizei dar. Vielmehr ist die Polizei Akteur innerhalb eines gesellschaftlichen Kräftefeldes, in dem das, was Polizei leisten soll, wie sie wahrgenommen wird und wie sie sich selbst sieht immer wieder neu verhandelt wird.

I.

Die Überhöhung des Staates in der deutschen Polizeitradition, die den Weg hin zu einer Bürgerpolizei nach angloamerikanischem Vorbild bis heute erschwert, hatte ihren Ausgangspunkt im 1870/1871 entstandenen Deutschen Kaiserreich. Dieses war zwar ein Rechtsstaat, der die Verwaltung und somit auch die Polizei einem dichten Netz von Vorschriften und Regeln unterwarf, der gesetzgebenden Gewalt jedoch keinerlei Einflussmöglichkeiten und Kontrollfunktionen einräumte.⁷ Der „Staat“ avancierte zum Dreh- und Angelpunkt des Gemeinwesens. Regierung und Exekutive legten die Aufgaben der Polizei fest, die lediglich den selbst entworfenen Regeln verantwortlich war. Diese Rahmenbedingungen schufen, so argumentiert der Historiker Alf Lüdtke, eine „spezifisch deutsche“ polizeiliche Vorstellung von „Ruhe und Ordnung“, in der ausgehend vom Fixpunkt „flächendeckender Ordentlichkeit“ [...] die alltägliche ‚Kleinigkeit‘ mit dem ‚großen Ganzen‘ direkt verknüpft scheint.“⁸ Diese Vorstellungen vom Staat und staatlicher Ordnung existierten auch nach dem Ende des Kaiserreichs in der Weimarer Republik fort. Angesichts der bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen am Beginn und in der Endphase der Weimarer Republik, festigte sich die vopolitische Vorstellung vom Staat weiter, schien dieser doch in der Unübersichtlichkeit jener Jahre einen unumstößlichen Bezugspunkt zu bieten.

⁶ Vgl. Dieter Schenk, *Auf dem rechten Auge blind. Die braunen Wurzeln des BKA*, Köln 2001; Patrick Wagner, *Hitlers Kriminalisten. Die deutsche Kriminalpolizei und der Nationalsozialismus*, München 2002; Martin Hölzl, *Grüner Rock und weiße Weste: Adolf von Bomhard und die legende von der sauberen Ordnungspolizei*, in: *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft* 50 (2002), S. 22-43.

⁷ Vgl. Albrecht Funk, *Die Entstehung der Exekutivpolizei im Kaiserreich*, in: Hans-Jürgen Lange (Hg.), *Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland*, Opladen 2000, S. 11-27

⁸ Alf Lüdtke, *Einleitung: „Sicherheit“ und „Wohlfahrt“*. Aspekte der Polizeigeschichte, in: ders. (Hg.), *„Sicherheit“ und „Wohlfahrt“*. Polizei, Gesellschaft und Herrschaft im 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt/M. 1992, S. 7-33, hier S. 21.

Die Polizei bekannte sich nach 1949 vorbehaltlos zum parlamentarisch-demokratischen System der Bundesrepublik. Dennoch blieben diese Bekenntnisse, die in erster Linie durch eine pathetische Wortwahl geprägt waren, relativ inhalt-leer. Der Gebrauch von Begriffen wie „Demokratie“, „mündiger Staatsbürger“ oder „freier Gesellschaft“ wirkte in den meisten Fällen formelhaft und diente oftmals nur dazu, das politische System der Bundesrepublik von der DDR oder dem Nationalso-zialismus abzugrenzen. Hierbei kam aber auch und vor allem dem Bezug auf den „Staat“ eine zentrale Bedeutung zu: Sowohl der Nationalsozialismus als auch das kommunistische System galten als nihilistische, anarchische Massensysteme, die durch den Verlust staatlicher Ordnungsprinzipien gekennzeichnet seien.⁹ Der Staat, seine Institutionen und die Durchsetzung seines Gewaltmonopols blieben somit trotz der vorübergehenden Installierung kommunaler Polizeikonzepte durch die bri-tische bzw. amerikanische Militärverwaltung in der unmittelbaren Nachkriegszeit eindeutiger Bezugspunkt des polizeilichen Selbstverständnisses. Der Staat erhielt (bzw. behielt) nach diesem Verständnis eine überhistorische, fast schon mystische Dimension.¹⁰ So hieß es beispielsweise in einem im Jahr 1955 erschienenen Artikel in *Die neue Polizei*: „Wir kennen den Begriff der staatlichen Obrigkeit. Er hat heute gewiss keinen guten Klang und man vermeidet diesen Ausdruck allenthalben [...] Trotzdem kann man sich der Einsicht nicht verschließen, dass der Staat Inbegriff irdischer Ordnung und höchster weltlicher Macht ist. Die enge Wechselbeziehung zwischen Staat und Volk in der Demokratie macht die Zuerkennung einer besonde-ren und außerordentlichen Staatsehre geradezu notwendig.“¹¹ An diese Überhöhung des Staates knüpfte die Polizei, als Repräsentantin des staatlichen Gewaltmonopols den Anspruch, an der Erziehung der Bevölkerung zu „zuverlässigen“ und demokrati-schen Staatsbürgern mitzuwirken.¹² Eine beliebte Metapher bis in die 1960er Jahre stellte in diesem Zusammenhang das Bild vom Polizeibeamten als „Arzt in Uniform“ dar. In einem Beitrag in *Die neue Polizei* konnte man im Jahr 1961 beispielsweise lesen: „Mit dem Messer nimmt der Arzt Eingriffe am menschlichen Körper vor, um gefährliche Geschwüre zu entfernen. Tun wir das nicht auch? Entfernen nicht auch wir die Geschwüre aus der menschlichen Gesellschaft? Alle Rechtsbrecher stellen einen gefährlichen Tumor in unserer Gesellschaft dar. Diese Krankheiten zu über-wachen und notfalls herauszuschneiden ist unsere Aufgabe [...] Verzagen Sie nicht, wenn die Mitmenschen Sie kritisieren, über Sie schimpfen. Die das tun, sind auch schon kleine Geschwüre oder gerade im Begriff solche zu werden.“¹³ Die Tatsache, dass in einer der führenden polizeilichen Fachzeitschriften der Bundesrepublik noch am Beginn der 1960er Jahre potentielle Kritiker der Staatsmacht in biologistischem Vokabular als „Geschwüre“ bezeichnet werden konnten, ist bezeichnend für das elitäre und staatsfixierte Selbstverständnis der Polizei.

⁹ Vgl. Arnold Sywottek, Politik und Verwaltung, in: Axel Schildt/Arnold Sywottek (Hg.), *Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre*, Bonn 1993, S. 735-744.

¹⁰ Vgl. Klaus Weinhauer, „Staatsbürger mit Sehnsucht nach Harmonie“ – Gesellschaftsbild und Staats-verständnis in der westdeutschen Polizei, in: Axel Schildt/Detlef Siegfried/Karl Christian Lammers (Hg.), *Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in beiden deutschen Gesellschaften*, Hamburg 2000, S. 444-470.

¹¹ Johann Brucker, Ehrbegriff und Polizei, in: *Die neue Polizei* 8/1955, S. 113.

¹² In der DDR kam der Volkspolizei in noch viel stärkerem Maße die Aufgabe zu, an der Erziehung der Bevölkerung zu „sozialistischen Staatsbürgern“ mitzuwirken; vgl. Thomas Lindenberger, *Volkspolizei. Herrschaftspraxis und öffentliche Ordnung im SED-Staat 1952-1968*, Köln u.a. 2003; *Geschichtsort Villa ten Hompel* (Hg.), *Bürger, Rowdys und Rebellen. Deutsche Polizeilehrfilme in West und Ost. Didakti-sche Handreichung von Stefan Noethen und Volker Pade*, Münster 2004.

¹³ Lothar Behr, So wurde ich Polizist, in: *Die neue Polizei* 2/1961, S. 45.

Obgleich die mythische Überhöhung des Staates in polizeilichen Diskursen am Ende der 1960er Jahre erkennbar an Bedeutung verlor und die Reformeuphorie jener Jahre auch zu nachhaltigen Umbrüchen in der Polizei führte, blieb diese in ihrem Selbstverständnis auf den Staat fixiert. Damit entsprachen die Polizeireformen dem Charakter der zunächst von der Großen Koalition (1966-1969) später dann vor allem von der sozialliberalen Regierung unter Bundeskanzler Willy Brandt in verschiedenen staatlichen und gesellschaftlichen Bereichen forcierten Reformen insgesamt. Die Instanz, die eine größere soziale und politische Partizipation der Bürger gewährleisten sollte, die gewissermaßen das von Brandt postulierte „mehr Demokratie wagen“ ermöglichen sollte, war der expandierende Sozialstaat, zu dessen Instrumenten nun auch die Polizei gezählt wurde.¹⁴ In ihrer Fixierung auf den Staat als Transmissionsriemen der Emanzipation blieben die Reformkonzepte in ihren Auswirkungen ambivalent.¹⁵ Zum einen gab es tatsächlich nachhaltige Liberalisierungsbestrebungen in zahlreichen gesellschaftlichen Bereichen. Zu nennen ist hier beispielsweise die Reform des noch aus der Kaiserzeit nahezu unverändert bestehenden Demonstrationsstrafrechts, auf das sich der Münchner Polizeipräsident noch während der „Schwabinger Krawalle“ bezogen hatte. Zum anderen wurde die Omnipresenz des Staates von nicht wenigen als repressiv wahrgenommen – zumal als die Reformeuphorie seit 1973/1974 abzuflauen begann. Der Politikwissenschaftler Joachim Hirsch hat in diesem Zusammenhang vom Entstehen eines „fordistischen Sicherheitsstaats“¹⁶ gesprochen, dem die seit Mitte der 1970er Jahre entstehenden basisorientierten Neuen Sozialen Bewegungen suspekt blieben, stellten diese doch dessen Steuerungs- und Regulierungskompetenz in Frage.

Festzuhalten bleibt somit, dass sich der Staat zwar im Laufe von hundert Jahren vom monarchischen Obrigkeitsstaat zum sozialdemokratischen Reformstaat gewandelt hatte, weiterhin jedoch der gleichsam „überhistorische“ Staat und nicht die Bürgergesellschaft den Bezugsrahmen für die Polizei lieferte.

II.

Obgleich die Polizei über Jahrzehnte den Staat hypostasierte, ihm geradezu überhistorische und religiöse Bedeutung zuschrieb, reagierte sie durchaus auf gesellschaftliche Ansprüche, die an sie herangetragen wurde.¹⁷ Bereits um die Jahrhundertwende setzte in Polizeiverwaltungen wie auch in der Fachzeitschrift *Die Polizei* umfangreiche Diskussionen um die Rekrutierung und Ausbildung von Polizeibeamten ein. Den Ausgangspunkt bildete die zunehmende Zahl von Beschwerden in bürgerlichen Zeitungen über autoritäres und anmaßendes Auftreten von Polizeibeamten. Die an-

¹⁴ Vgl. Klaus Weinbauer, Schutzpolizei in der Bundesrepublik. Zwischen Bürgerkrieg und Innerer Sicherheit: Die turbulenten sechziger Jahre, Paderborn u.a. 2003.

¹⁵ Vgl. Gabriele Metzler, Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn 2005.

¹⁶ Joachim Hirsch, Der Sicherheitsstaat. Das „Modell Deutschland“, seine Krise und die neuen sozialen Bewegungen, Frankfurt/M. 1980.

¹⁷ Vgl. Thomas Lindenberger, Straßenpolitik. Zur Sozialgeschichte der öffentlichen Ordnung in Berlin, 1900–1914, Bonn 1995; Ralph Jessen, Polizei im Industrieviertel. Modernisierung und Herrschaftspraxis im westfälischen Ruhrgebiet 1848 – 1914, Göttingen 1991.

gestrebte Modernisierung der Polizeibehörden änderte zwar nichts an der Tatsache, dass die Polizei als „starker Arm der Verwaltung“ jeglicher öffentlicher oder parlamentarischer Kontrolle entzogen blieb, führte aber immerhin dazu, dass häufiger zivile Anwärter und nicht ausschließlich ehemalige Offiziere des Militärs in den Polizeidienst eintraten. Indes blieb die obrigkeitsstaatliche Orientierung der Polizei erhalten. Der Schutzmann repräsentierte weiterhin, wie ein zeitgenössischer Beobachter feststellte, „Grund- und Eckpfeiler des Staates, Hort der Monarchie, Ordnung und Sitte“.¹⁸ Damit freilich konnten sich wiederum weite Teile des Bürgertums arrangieren, förderte hier doch die Furcht vor den wachsenden Arbeitermassen die Zustimmung zu autoritären mithin militärischen Ordnungskonzepten.

Die Initiativen in den Jahren der Weimarer Republik, die Polizei zu demokratisieren und die Möglichkeiten ihrer demokratischen Kontrolle zu fördern erwiesen sich als wenig kohärent. Zwar war die Polizei nunmehr einer Verfassung verpflichtet, die anders als im Kaiserreich Meinungs- und Versammlungsfreiheit explizit festschrieb, ebenso machte sich insbesondere das sozialdemokratisch geführte preußische Innenministerium daran, der Polizei einen zivileren Charakter zu verleihen, indem es den Polizeibeamten das Tragen militärischer Insignien untersagte und mit einer aufwändigen Öffentlichkeitsarbeit versuchte, in der Bevölkerung für die Arbeit der Staatsmacht zu werben.¹⁹ Gleichzeitig jedoch behielten vor allem die geschlossenen Polizeiverbände ihren paramilitärischen Charakter, was etwa anlässlich des Berliner Blutmai 1929 deutlich zu beobachten war.²⁰ Zwar erklärte der preußische Innenminister Carl Severing wiederholt, eine „wahre Volkspolizei“ schaffen zu wollen, tatsächlich jedoch favorisierte auch er das Konzept, die Staatsmacht durch den Ausbau der polizeilichen Exekutive zu stärken.²¹

An diesen Konzepten orientierte sich auch die Polizei der Bundesrepublik bis in die 1960er Jahre. Da eine positive Bezugnahme auf das Polizeisystem des Nationalsozialismus ausgeschlossen war, avancierte zumal in der Hochphase des Kalten Krieges die bürgerkriegserprobte Schutzpolizei der Weimarer Republik zum Vorbild der neu entstehenden Polizeibehörden, besonders der seit 1951 aufgestellten Bereitschaftspolizeien der Länder. Die von den Briten und Amerikanern geschaffenen dezentralen teilweise kommunalen Polizeikonzepte, die wie etwa in Nordrhein-Westfalen zivile so genannte Polizeibeiräte vorsahen, die die Arbeit der Ordnungsbehörden kontrollieren sollten, wurden, nachdem die Polizeipolitik wieder in deutsche Verantwortung gelegt worden war, seit dem Beginn der 1950er Jahre allmählich beseitigt.²² Immerhin hatte die von den Alliierten forcierte Entpolizeilichung der öffentlichen Verwaltung weiterhin Bestand: Die Polizei verlor beispielsweise ihre bau- und

¹⁸ Zitiert nach Funk, Exekutivpolizei, S. 22.

¹⁹ Vgl. Carsten Dams, Vom „Dienst am Volk“ zum „Tag der deutschen Polizei“ – Öffentlichkeitsarbeit und Selbstinszenierung der Düsseldorfer Polizei in der Weimarer Republik und im Nationalsozialismus, in: Carsten Dams/Klaus Dönecke/Thomas Köhler (Hg.), „Dienst am Volk“? Düsseldorfer Polizisten zwischen Demokratie und Diktatur, Frankfurt/M. 2007, S. 145-165.

²⁰ Vgl. Chris Bowlby, Blutmai 1929: Police, Parties and Proletarians in a Berlin Confrontation, in: The Historical Journal 29 (1986), S. 137-158; Peter Leßmann, Die preußische Schutzpolizei in der Weimarer Republik. Streifendienst und Straßenkampf, Düsseldorf 1989; Daniel Schmidt, Schützen und Dienen. Polizisten im Ruhrgebiet in Demokratie und Diktatur 1919-1939, Essen 2008.

²¹ Vgl. Peter Leßmann-Faust, Weimarer Republik: Polizei im demokratischen Rechtsstaat am Beispiel Preußens, in: Lange, S. 29-50.

²² Vgl. Jeffrey S. Richter, „Entpolizeilichung“ der öffentlichen Ordnung. Die Reform der Verwaltungspolizei in der britischen Besatzungszone 1945-1955, in: Fürmetz/Reinke/Weinhauer, S. 35-50; Stefan Noethen, Alte Kameraden und neue Kollegen. Polizei in Nordrhein-Westfalen 1945-1953, Essen 2003.

gesundheitspolizeilichen Zuständigkeiten an entsprechende kommunale Behörden; auch die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung ging in die Zuständigkeit der Ordnungsämter über. Dennoch ist Falko Werkentins pointiertem Resümee zuzustimmen, der die im großen Rahmen vorgenommene Wiederverstaatlichung der Polizeibehörden als „Restauration der deutschen Polizei“ bezeichnet hat.²³

Die starke Bezugnahme auf die Polizeikonzepte der Weimarer Republik sowie die damit einhergehende mythische Überhöhung des Staates geriet erst am Ende der 1960er Jahre ins Wanken und sollte die bis heute umfangreichsten und nachhaltigsten Reformen innerhalb der Polizei nach sich ziehen. Bereits die „Schwabinger Kravalle“ und die eingangs zitierte Reaktion des Münchner Polizeipräsidenten Anton Heigl hatten zweierlei deutlich gemacht. Zum einen, dass die auf die Bewältigung bürgerkriegsähnlicher Szenarien fokussierten Ausrüstungs- und Ausbildungsstandards den politischen und kulturellen Wirklichkeiten der Bundesrepublik nicht gerecht wurden. Zum anderen, dass sich seit dem Ende der 1950er Jahre Ansätze einer kritischen Zivilgesellschaft herausgebildet hatten, die von der Polizei die Einhaltung bürgerrechtlicher Mindeststandards erwartete. Vor allem die Schutzpolizei befand sich seit Mitte der 1960er Jahre in einer Krise, die sich im Kontext der Proteste der 68er-Bewegung weiter verschärfen sollte.²⁴

Das Selbstverständnis der Polizei erfuhr in Folge dieser Geschehnisse, die mit einem Generationswechsel innerhalb der Institution einhergingen, einen einschneidenden Funktionswandel. Die Polizei galt nunmehr als integraler Bestandteil des expandierenden Sozialstaates. Polizeiliche Tätigkeitsfelder sollten dieser Vorstellung zufolge künftig stärker in präventive Bereiche verlagert werden. Die Erwartungen richteten sich auf einen professionalisierten und verwissenschaftlichten Polizeiapparat, der im Verbund mit anderen Institutionen des Sozialstaates in der Lage sein sollte, gesellschaftliche Fehlentwicklungen rechtzeitig zu erkennen und darauf zu reagieren.²⁵ In einigen Beiträgen der umfangreichen Reformdebatten, die die Diskurse in den polizeilichen Fachzeitschriften besonders in den Jahren zwischen 1969 und 1972 prägten, wurden daher Entwürfe skizziert, die den Polizeibeamten der Zukunft als eine Art „Sozialarbeiter“ zu definieren versuchten.²⁶ In jenen Jahren begann sich die Polizei in bis dahin nie da gewesenem Umfang für außerpolizeiliche Einrichtungen zu öffnen; diese Entwicklung verlief durchaus nicht spannungsfrei, aber gemessen an den von Kulturpessimismus und elitärem Geist geprägten polizeilichen Selbstbildern der 1950er und frühen 1960er Jahre, war ein Veränderungsprozess hin zu einer Demokratisierung der Polizeistrukturen deutlich erkennbar. Am bedeutendsten erwies sich in diesem Kontext die Öffnung hin zu den Sozialwissenschaften und zur Psychologie.²⁷ In der Polizei wuchs die Bereitschaft, verschiedene

²³ Vgl. Falco Werkentin, *Die Restauration der deutschen Polizei. Innere Rüstung von 1945 bis zur Notstandsgesetzgebung*, Frankfurt/M. 1984.

²⁴ Vgl. Weinbauer, *Schutzpolizei*; ders., *Innere Unruhe. Studentenproteste und die Krise der westdeutschen Schutzpolizei in den 1960er Jahren*, in: Gerhard Fürmetz/Herbert Reinke/Klaus Weinbauer (Hg.), *Nachkriegspolizei. Sicherheit und Ordnung in Ost- und Westdeutschland 1945-1969*, Hamburg 2001, S. 303-326.

²⁵ Vgl. Weinbauer, *Schutzpolizei*; Thomas Kleinknecht/Michael Sturm, „Demonstrationen sind punktuelle Plebiszite“. *Polizeireform und gesellschaftliche Demokratisierung von den Sechziger- zu den Achtziger Jahren*, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 44 (2004), S. 181-218.

²⁶ Vgl. Steffen Hornthal/Günter Wallat, *Der Polizeibeamte als Sozialarbeiter: Realität oder Fiktion*, in: *Die Polizei* 64 (1973), S. 6-9.

²⁷ Vgl. Kleinknecht/Sturm, *Polizeireform*.

Facetten der Institution sozialwissenschaftlich auch von Soziologen, die als polizei-kritisch galten untersuchen zu lassen. Versteht man unter Demokratisierung und demokratischer Kontrolle auch die Bereitschaft, Strukturen und Arbeitsweisen einer Institution transparent zu machen, so sind diese Forschungsprojekte zweifellos als ein Schritt zur Demokratisierung zu werten.²⁸ Gerade am Beginn der 1970er Jahre entstanden eine Reihe soziologischer Studien, die sich kritisch etwa mit der „Definitionsmacht“ der Polizei auseinandersetzten und auch heute noch anregende Expertisen bezüglich des Entstehens polizeilicher Feindbildkonstrukte darstellen.²⁹

Indessen währte die Reform euphorie innerhalb der Polizei nicht lange. Spätestens mit dem Anschlag auf die Olympischen Spiele in München im September 1972 ist ein deutliches Abflauen der Öffnungs- und Demokratisierungsdiskurse zu erkennen. Von nun an folgte der Aus- und Umbau der Sicherheitsarchitektur in der Bundesrepublik fast ausschließlich den vermeintlichen Notwendigkeiten einer effektiven Terrorismusbekämpfung.³⁰

Erst Mitte der 1980er Jahre gewannen die Reform- und Demokratisierungspostulate innerhalb der Polizei wieder an Fahrt. Anstöße hierfür kamen wie bereits am Ende der 1960er Jahre von außen. Zum einen sah sich die Polizei mit neuen Formen des gesellschaftlichen Protestes konfrontiert. Die Friedensbewegung, die im Zuge des NATO-Doppelbeschlusses und der Stationierung der Pershing 2-Raketen in der Bundesrepublik Hunderttausende mobilisierte ist hier ebenso zu nennen, wie die Anti-AKW-Bewegung, an deren Demonstrationen sich insbesondere nach dem Reaktorunfall in Tschernobyl im April 1986 ebenfalls hunderttausende beteiligten. Angesichts dieser Massenproteste, deren Träger eben nicht nur als „Chaoten“ zu kategorisieren waren, entwickelte sich in den Fachzeitschriften der Polizei und auch forciert von einigen hohen Polizeiführern (wie etwa Kurt Gintzel, Alfred Dietel, Michael Kniesel), eine erneute Debatte um die Rolle und Funktion der Polizei in der Bundesrepublik.³¹ Unterstützt wurde diese Entwicklung durch einige grundlegende Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts, das wie etwa die Entscheidung zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung (1983), das Brokdorf-Urteil (1985) oder das Mutlangen-Urteil (1986), die Grund- und Bürgerrechte stärkte und die Behörden insbesondere die Polizei zu deren Wahrung aufforderte. Gleichzeitig wurden auch Stimmen aus der Polizei selber laut, die Kritik an den autoritären polizeiinternen Strukturen und gerade bei Demonstrationen oftmals unverhältnismäßigen Vorgehensweisen der Einsatzkräfte äußerten.³² So konstituierte sich in Folge des so genannten Hamburger Kessels, einer stundenlangen Einkesselung mehrerer hundert Anti-AKW-Demonstranten im Juni 1986 die Bundesarbeitsgemeinschaft Kritischer

²⁸ Vgl. Rafael Behr, Polizeiforschung als Kontrolle der Kontrolleure?, in: Martin Herrnkind/Sebastian Scheerer (Hg.), Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenz. Möglichkeiten und Grenzen der Kontrolle, Münster u.a. 2003, S. 221-259, hier S. 223.

²⁹ Vgl. Johannes Feest/Erhard Blankenburg, Die Definitionsmacht der Polizei. Strategien der Strafverfolgung und soziale Selektion, Düsseldorf 1972; Johannes Feest/Rüdiger Lautmann (Hg.), Die Polizei. Soziologische Studien und Forschungsberichte, Opladen 1971.

³⁰ Vgl. Stephan Scheiper, Der Wandel staatlicher Herrschaft in den 1960er/70er Jahren, in: Klaus Weinhauer/Jörg Requate/Heinz-Gerhard Haupt (Hg.), Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren, Frankfurt/M. 2006, S. 188-216; Michael Sturm, Geschichte der Terrorismusbekämpfung, in: Hans-Jürgen Lange (Hg.), Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, Wiesbaden 2006, S. 101-107.

³¹ Vgl. Martin Winter, Politikum Polizei. Macht und Funktion der Polizei in der Bundesrepublik Deutschland, Münster 1998; Kleinknecht/Sturm, Polizeireform.

³² Vgl. Manfred Such, Bürger statt „Bullen“. Streitschrift für eine andere Polizei, Essen 1988.

Polizisten, die zwar nur über eine verschwindend geringe Zahl an Mitgliedern verfügte, deren Kritik aber in den Medien durchaus rezipiert wurde. In diese Zeit fielen auch die ersten Vorstöße, Polizeibeauftragte bzw. Polizeiombudsmänner zu schaffen.

Immerhin lassen sich die späten 1980er Jahre als eine Phase intensiver, auf verschiedenen Ebenen geführter Auseinandersetzungen um eine Demokratisierung polizeilicher Strukturen und der Versuche, beschreiben, die demokratische Kontrolle der Polizei auszuweiten.³³ In diesem Kontext wirkte sich zweifellos auch die Beteiligung der Grünen etwa in den Landesregierungen in Berlin (1989/90) und besonders in Niedersachsen (1990-1994) positiv aus, wo Anfang der 1990er Jahre ein für bundesdeutsche Verhältnisse äußerst liberales Polizeigesetz erlassen wurde. In einigen Bundesländern ging man daran, die kasernierten Verbände der Bereitschaftspolizei zumindest in Teilen zu dezentralisieren. Dies geschah freilich vor dem Hintergrund einer im Laufe der 1980er Jahre in Bezug auf die Wahrung von Bürgerrechten zunehmend sensibilisierten Öffentlichkeit und aktiver sozialer Bewegungen, die jedoch während der 1990er Jahre erkennbar an gesellschaftlicher Bedeutung verloren. Die innerhalb wie außerhalb der Polizei geführten Reformdiskussionen erlahmten. Mehr noch: Bereits erzielte bürgerrechtliche Standards wurden wie etwa in Niedersachsen, wo die seit 1994 allein regierende SPD in Folge der Chaos Tage 1994 und 1995 sowie angesichts der Castor-Transporte ins Wendland (seit 1995) die polizeilichen Befugnisse im Niedersächsischen Gefahrenabwehrgesetz massiv ausweitete.³⁴ In Folge der Terroranschläge vom 11. September 2001 gerieten bürgerrechtliche Positionen, die eine stärkere Kontrolle von Polizei und Geheimdiensten forderten, schließlich endgültig in die Defensive. Eine positive Ausnahme während der 1990er Jahre bildete die 1999 nach einer Reihe von Polizeiskandalen ins Leben gerufen Hamburger Polizeikommission³⁵, die jedoch im Jahr 2001 unter der von Regierung Ole van Beust (CDU) geführten Regierung durch Innensenator Ronald Schill wieder abgeschafft wurde.

III.

Dieser stichwortartige Blick auf die deutsche Polizeigeschichte verdeutlicht, dass die Entwicklungslinien demokratischer Kontrolle von Polizei in Deutschland keineswegs geradlinig verlaufen, sondern vielmehr durch Brüche, Restaurationsphasen, aber auch durch kurze Momenten intensiver Reformanstrengungen geprägt waren. Letztere waren fast immer an eine breite gesellschaftliche Auseinandersetzung mit der Frage verknüpft, welche Ansprüche und Erwartungshaltungen an die Polizei zu richten sind. Die Polizei war und ist somit Teil eines gesellschaftlichen Kräftefeldes, das zum einen von den Wahrnehmungen des Publikums, zum anderen von den Selbstbildern der handelnden Polizisten bzw. ihrer Institution strukturiert wird. Obgleich die Machtressourcen in diesem Feld sehr ungleich verteilt sind, so

³³ Vgl. Alternative Liste (Hg.), „Nicht dem Staate, sondern den Bürgern dienen“. Für eine bürgernahe Polizei, Berlin 1990.

³⁴ Vgl. Bündnis 90/ DIE GRÜNEN im Landtag Niedersachsen (Hg.): Vom Mißbrauch des Polizeirechts, Hannover 1996; Rolf Gössner, Law & order in Niedersachsen, in: Geheim 4/97; Martin Kutscha, Große Koalition der Inneren Sicherheit? Die gegenwärtige Polizeigesetzgebung der Länder, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 59 (1/1998).

³⁵ Vgl. Rolf Gössner, Die Hamburger „Polizeikommission“. Tragfähiges Modell unabhängiger Polizeikontrolle?, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 67 (3/2000).

lässt sich mit Alf Lüdtke feststellen, die Ausprägungen und Formen polizeilicher Macht, aber auch demokratischer Kontrolle veränderbare und sich ständig ändernde Resultate einer „sozialen Praxis“ zwischen Polizei und anderen gesellschaftlichen Akteuren darstellen.³⁶ Anders ausgedrückt: Das was eine Polizei ist, was sie leisten soll und wie sie kontrolliert wird, hängt nicht nur von ihrer ideologischen, rechtlichen und materiellen Ausstattung ab, sondern basiert auch und vor allem auf den Ansprüchen, Erwartungshaltungen und Hoffungen die von der Gesellschaft an die Polizei gerichtet werden. Mit Blick auf die seit fast drei Jahrzehnten nur schlep- pend vorankommende Debatte um die Einrichtung von Polizeibeschwerdestellen, Polizeibeauftragen oder Polizeiombudsmännern, lässt sich aus historischer Per- spektive resümieren: Die Schaffung dieser sehr wünschenswerten Einrichtungen ist in Deutschland bislang aus zwei Gründen gescheitert: Zum einen an den Ressenti- ments und Vorbehalten einer immer noch stark auf den Staat fokussierten Polizei, zum anderen aber auch an einer fehlenden breiten Verankerung bürgerrechtlichen Bewusstseins und bürgerrechtlicher Positionen in der Gesellschaft. Der Erfolg einer Polizeibeschwerdestelle in Sachsen-Anhalt wird genau von diesem letzten Punkt abhängen. Für dieses Bewusstsein gilt es zu werben: Bei uniformierten wie bei nichtuniformierten Bürgern gleichermaßen.

³⁶ Vgl. Alf Lüdtke, Einleitung: Herrschaft als soziale Praxis, in: ders. (Hg.), Herrschaft als soziale Praxis. Historische und sozial-anthropologische Studien, Göttingen 1991, S. 9-63, bes. S. 12-18.

Aufklärung nicht möglich



Hindernisse bei der Untersuchung von polizeilichem Fehlverhalten

Günter Schicht

Günter Schicht



Aufklärung nicht möglich?

Hindernisse bei der Untersuchung von polizeilichem Fehlverhalten



Mit der Polizei – nicht gegen sie

„... und das muss man den Leuten als erstes vermitteln, dass man ihren Job, den sie draußen machen, ernst nimmt, also man darf nicht so eine Überinstanz sein und ihnen ständig Fehler nachweisen und, das ist det Wichtigste überhaupt, finde ich, bei der Arbeit, dass man ihnen das Gefühl gibt, also nicht parteiisch zu sein, sondern sie zumindest zu verstehen.“
(aus einem Interview mit einem Berliner Polizisten)



© 2008
Günter Schicht
0171 4518817

Die Cop Culture – Licht & Schatten

Der Begriff der Cop Culture

„...ein System gemeinsamer Werte und Auffassungen, die von einer Polizistengeneration zur nächsten weitergegeben werden.“ (Janet Chan)

Die Cop Culture anerkennen

Die negative Seite: Corpsgeist

„Noch über dem Recht stehen die Gerechtigkeitsvorstellungen der street cops.“
(Rafael Behr)



© 2008
Günter Schicht
0171 4518817

Legalitätsprinzip & eine Mauer

§ 163 StPO und § 258a StGB

- Der Beamte ist zur Verfolgung von Officialdelikten verpflichtet
- Nichtverfolgen ist strafbare Strafvereitelung im Amt

Die Mauer des Schweigens

Eine Verbindung von Corpsgeist und dem Empfinden rechtlicher Zwänge

Whistleblowing & andere Wege

- "Nestbeschmutzer"
- Supervision und Fehlerkultur



© 2008
Günter Schicht
0171 4518817

Texte & Staatsanwälte

Polizeiberichte

- „hermetisches Vertexten“ und „intelligentes Kaschieren“
- auch in Vernehmungsprotokollen

Die Rolle der Staatsanwälte

- wechselseitige Abhängigkeiten
- an tatsächlicher Aufklärung oft kein Interesse

Schweizer Erfahrung

Schwerpunktstaatsanwälte



© 2008
Günter Schicht
0171 4518817

Kontrollinstanz & Menschenrechtsbildung

Unabhängige Kontrollinstanzen jetzt

- Argumente dafür: Gewaltenteilung; konstruktive Kritik als Chance für Entwicklung zur „Bürgerpolizei“
- Der Menschenrechtsbeirat in Österreich
- Andere Modelle

Menschenrechtsbildung für die Polizei

- Human rights mainstreaming
- Fortbildung für die erste Hierarchieebene

Links

www.institut-fuer-menschenrechte.de
www.amnesty-polizei.de
www.menschenrechtsbeirat.at



© 2008
Günter Schicht
0171 4518817

Die Hamburger Polizeikommission (1998 – 2001)

Feigenblatt oder wirkungsvolles Kontrollinstrument?

RA Ralf Gössner

Erstmals in der Bundesrepublik war 1998 unter dem rot-grünen Senat der Freien und Hansestadt Hamburg eine spezielle Einrichtung zur Kontrolle der Polizei geschaffen worden: die Hamburger Polizeikommission.

Es handelte sich zwar nicht um einen Polizeibeauftragten, wie ihn die Grün-Alternative Liste GAL in der vorangegangenen Legislaturperiode noch gefordert hatte, sondern um eine Polizeikontroll-Kommission, die demgegenüber eine abgespeckte Aufgabengestaltung, aber vergleichbare Befugnisse aufzuweisen hatte. Schon nach knapp vier Jahren Arbeit sollte dieses hochinteressante Pilotprojekt einer externen Kontrolle ein abruptes Ende finden: Es gehörte zu den ersten Amtshandlungen der damaligen rechtskonservativliberalen Regierungskoalition und des rechtspopulistischen Innensenators Ronald Barnabas Schill, die Kommission Ende November 2001 wieder aufzulösen.

Vier Jahre zuvor konnte während der rot-grünen Vorgängerregierung der längst überfällige Versuch unternommen werden, aus den gerade in Hamburg offenkundig gewordenen Kontrolldefiziten politische Konsequenzen zu ziehen: So wurde einerseits eine zentrale polizeiinterne Ermittlungsgruppe, das Dezernat Interne Ermittlungen (D.I.E.) geschaffen, das – allerdings als Teil des behördlichen „Räderwerks“ – alle Vorfälle krimineller Polizeigewalt bearbeiten und aufklären sollte. Darüber hinaus wurde besagte Polizeikommission ins Leben gerufen – als Anlauf- und Beschwerdestelle mit besonderen Kontrollbefugnissen, jenseits der bisherigen Kontrollinstanzen.

Aufgaben der Polizeikommission

Die Einrichtung dieser Kommission geht auf eine Empfehlung des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses „Hamburger Polizei“ aus dem Jahre 1996 zurück. Dieser Ausschuss der Hamburger Bürgerschaft war eingesetzt worden, um gravierende Vorwürfe gegenüber der Polizei zu untersuchen: Es ging dabei um die Aufklärung von Polizeiübergriffen, Misshandlungen und Mobbing. Beim Versuch, diese Hamburger Polizeiskandale der 90er Jahren aufzuarbeiten, so der damalige Oberstaatsanwalt Martin Köhnke im Untersuchungsausschuss, sei „vernebelt und verheimlicht“ worden – nur im Bereich der Schwerekriminalität habe er bislang ähnliche Zeugenabsprachen und Manipulationen erlebt.

Im Juni 1998 ist dann hieraus eine Konsequenz gezogen worden und das rot-grüne Gesetz über die Polizeikommission in Kraft getreten. Zur Aufgabenstellung heißt es: *„Die Kommission hat die Aufgabe, interne Fehlentwicklungen und daraus folgende Gefährdungen der Einhaltung rechtsstaatlichen Verhaltens der Polizei zu erkennen und darüber zu berichten.“*

Laut Gesetzesbegründung ging es darum, die durch den polizeilichen Strafverfolgungszwang nach dem Legalitätsprinzip begünstigte „Mauer des Schweigens“ in der Polizei zu überwinden, eine unvoreingenommene Prüfung gemeldeter Vorfälle ohne persönliche Rücksichtnahme zu garantieren, den Schutz aussagewilliger Polizeibeamter gegen Mobbing zu gewährleisten sowie eine fallübergreifende Strukturanalyse als Frühwarnsystem für Fehlentwicklungen vorzunehmen. Es ging also nicht nur um die Aufarbeitung von Einzelfällen parallel zu staatsanwaltschaftlichen

oder disziplinarrechtlichen Ermittlungen, sondern vielmehr auch um eine Art Analyseauftrag hinsichtlich polizeilicher Strukturen und ihrer Entwicklung. Dabei bildeten die von Betroffenen oder Polizisten vorgelegten Einzelfälle das Material und die Anlässe, um auch ihren strukturellen Hintergrund auszuleuchten und auf Mängel der traditionellen Kontrolle und Ahndung polizeilichen Fehlverhaltens aufmerksam zu machen.

Zusammensetzung, Rechte und Pflichten der Kommission

Die Kommission bestand aus drei ehrenamtlichen Mitgliedern, die vom Senat berufen wurden. Erstmals berufen wurden zwei Rechtsanwälte sowie der Kriminologe Fritz Sack, später eine ehemalige Oberstaatsanwältin, eine Kriminologin und ein Soziologe von der Führungsakademie der Bundeswehr. Die Kommission war bei der Innenbehörde angebunden und unterlag nur der Dienst- und Rechtsaufsicht durch den Innensenator, nicht aber der Fachaufsicht. Die Unabhängigkeit der Kommission wurde gesetzlich garantiert. BürgerInnen konnten sich mit ihren Anliegen direkt an die Kommission wenden, ebenfalls Polizeibedienstete – und zwar auch außerhalb des Dienstwegs, geschützt durch ein gesetzlich verankertes Benachteiligungsverbot.

Der Kommission, die ausdrücklich keinem Strafverfolgungszwang unterlag, hatte ein Recht auf Auskunft und Einsicht in alle Akten und Unterlagen der Polizei sowie das Recht auf unangemeldeten Zutritt zu allen Polizeidienststellen. Sie konnte dem Innensenator Einzelfälle zur Prüfung und weiteren Veranlassung vorlegen. Sie hatte der Bürgerschaft einen jährlichen Tätigkeitsbericht zu erstatten, in dem sie ihre gewonnenen Erkenntnisse darlegen und Empfehlungen aussprechen konnte.

Die Kommissionsberichte 1999, 2000 und 2001

Drei Berichte aus den Jahren 1999, 2000 und 2001 liegen vor, auf die ich eingehen möchte. In allen drei Jahren führten Ermittlungsverfahren gegen Polizisten, die auf Kommissionsfällen beruhten, fast ausnahmslos zu folgenlosen Einstellungen und ebensolchen disziplinarischen Überprüfungen. Im ersten Jahr beschäftigten sich die Kommissionsmitglieder mit 61, im zweiten mit 70 Beschwerden und im dritten bereits mit 136 Konfliktfällen, die ihnen von Beschwerdeführern zugetragen worden waren. Abgesehen von offensichtlich unbegründeten und anonym vorgebrachten Fällen, die nicht behandelt wurden, handelte es sich bei den Vorfällen um unsensibles oder unverhältnismäßiges Verhalten, um Freiheitsberaubung und Körperverletzung im Amt, Hausfriedensbruch und unrechtmäßige Observationen – und um etwa jährlich 15 Fälle, in denen sich Polizeibeamte über Kollegen und Vorgesetzte beschwerten, unter anderem wegen Führungsproblemen, Mobbing, Benachteiligungen, Disziplinarmaßnahmen und sexueller Belästigung am Arbeitsplatz.

Bei den durchschnittlich etwa 80 Kommissionsfällen pro Jahr handelt es sich um nur etwa zehn Prozent der jährlich in Hamburg bekannt gewordenen Fälle von polizeilichem Fehlverhalten - das interne Ermittlungsdezernat hatte jährlich zwischen 600 bis 800 Fälle zu bearbeiten – insofern kann man nicht gerade von einer repräsentativen Auswahl und Anzahl reden.

Für ihre Überprüfungen legte die Kommission folgende strukturellen Qualitätsmerkmale als Maßstab zugrunde: Professionalität des dienstlichen Handelns, Bürgerfreundlichkeit bei der Erbringung polizeilicher „Dienstleistungen“, kooperativen Führungsstil, eine demokratische Organisationskultur und professionelles Konfliktmanagement. In ihren ersten Berichten machte die Kommission auf strukturelle Probleme aufmerksam, die etwa aus der polizeilichen „Herrschaft über die Wirklichkeit“ und aus der „Hierarchie der Glaubwürdigkeit“ resultierten. In dieser Hie-

rarchie nehme - speziell auch aus Sicht der Justiz - die Polizei - gegenüber "normalen" Bürgern - traditionell einen höheren Rang ein. Mit zum Teil gravierenden Folgen.

Der erste Kommissionsbericht enthält Beispiele für einen auffälligen, häufig diskriminierenden polizeilichen Umgang mit Ausländern bzw. Migranten sowie Belege für mutmaßliche Absprachen von Polizeizeugen, die *"bis in Formulierungen hinein identisch ausfallen"*. Auch im 2000-er Bericht wurden Strukturdefizite festgestellt: So untersuchte die Kommission einen tödlichen Schuss des Mobilien Einsatzkommandos auf einen zu Unrecht als Dealer verdächtigten Bürger, der nach Ansicht der Kommission vermeidbar gewesen sei. Weitere Beanstandungen: vermeidbare Leibesvisitationen, die auch ohne konkrete Anhaltspunkte mit völliger Entkleidung und Durchsuchung der natürlichen Körperöffnungen einhergingen und daher tief in die Intimsphäre eingreifen; des Weiteren: Verletzungen durch festgezurrte Handschellen und lange Festnahmedauer.

Die Kommission hat die Polizei – etwas hilflos – dazu aufgerufen, die Anwendung von Polizeigewalt künftig auf ein "unvermeidbares Maß" zu beschränken und in angespannten Konfliktsituationen besonnen und angemessen zu agieren. Sie beklagte Übergriffe und Korpsgeist in der Polizei; auch die Polizeiführung kaschiere, bagatellisiere und vertusche Vorfälle.

In ihrem dritten und letzten Bericht aus 2001 moniert die Kommission, dass bei unterschiedlichsten polizeilichen Eingriffsmaßnahmen wie Personenkontrollen und Durchsuchungen, Präventivhaft oder Personenverbringung keine hinreichende Prüfung der Rechtmäßigkeit erfolge, keine angemessenen Aufklärung der Betroffenen und keine nachvollziehbare, aussagekräftige Dokumentation der tatsächlichen Eingriffsvoraussetzungen und der Verhältnismäßigkeitsprüfung. Zwar sei in einigen Fällen die Anwendung „unmittelbaren Zwanges“ nicht rechtswidrig, aber mit etwas Geduld, Umsicht und Vermittlungsbereitschaft vermeidbar gewesen wäre. Die Kommission mahnte deshalb eine professionelle und deeskalierende Vorgehensweise an, um eine Zwanganwendung erst gar nicht erforderlich werden zu lassen. Auch bei der „Bürgerfreundlichkeit“ und „Dienstleistungsorientierung“ der Polizeiarbeit hapere es in so manchen Fällen an professioneller Sensibilität: So beklagten sich betroffene Bürger – Anzeigende, Zeugen oder Geschädigte – über das Auftreten mancher Polizeibeamten, etwa bei der Aufnahme von Unfällen oder Strafanzeigen: Sie verhielten sich (*Zitat*) *„unfreundlich, aggressiv, diskriminierend oder abweisend“*.

Ich komme zur politischen Akzeptanz der Polizeikommission

Die Reaktionen auf die Kommissionsarbeit aus den Reihen der Polizei, so beklagten die Kommissionsmitglieder, bewegten sich zwischen großer Reserviertheit und deutlichen Vorurteilen, nicht selten sogar hart an der Grenze zur Verweigerung der "Gesetzestreue". Die Hamburger CDU bezeichnete die Kommission als einen "fleischgewordenen Ausdruck des Misstrauens gegenüber der Polizei", sie stelle die Hamburger Polizei unter "Generalverdacht". Die CDU wollte die in ihren Augen "überflüssige, nutzlose und kostenträchtige" Einrichtung am liebsten unverzüglich auflösen und stellte dazu einen Antrag in der Bürgerschaft. In der neuen Regierungskoalition aus CDU, Schill-Partei und FDP hat sie es dann Ende 2001 mit Ronald Schills Hilfe tatsächlich geschafft; der sprach von „Ausgeburd politischer Disziplinierung der Polizei“ und ihrer „systematischen Verunsicherung“.

Polizeigewerkschafter warfen der Kommission gar vor, sie arbeite mit "Diffamierungen und Unterstellungen ohne Beweise". Den Kommissionsbericht wertete die Deutsche Polizeigewerkschaft als "infame Entgleisung" mit "Erkenntnissen fernab jeglicher Realität". Von Polizeiseite wurde immer wieder kritisiert, dass eine spezielle Kontroll-Institution eine unbegründete Misstrauenserklärung gegenüber der Polizei und ihren Bediensteten darstelle. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass der demokratische Rechtsstaat bezüglich staatlicher Macht schlechthin von „Misstrauen“ lebt – weshalb sonst gibt es das Verfassungsprinzip der Gewaltenteilung und ein ganzes System von Kontrollinstanzen? Letzten Endes eine permanente institutionalisierte Misstrauenserklärung. Schließlich befindet sich jede staatliche Macht, besonders eine Institution mit Gewaltlizenz, in der Gefahr, fehlgebraucht und missbraucht zu werden. Auch die Datenschutzbeauftragten stellen im Übrigen "fleischgewordene Misstrauenserklärungen" gegen die datenverarbeitenden Stellen dar. Bekanntlich können sie sich über mangelnde Arbeit oder fehlende Datenschutzverstöße nicht beklagen.

Gerade die Polizei als Vertreterin des staatlichen Gewaltmonopols mit tiefgreifenden Eingriffsbefugnissen muss sich einer intensiven, effektiven und unabhängigen Kontrolle stellen. Das gilt umso mehr, als ihr von der Sicherheitspolitik der vergangenen Jahre und Jahrzehnte eine faktische Allzuständigkeit aufgebürdet und immer neue Eingriffsbefugnisse zugestanden – man könnte auch sagen: zugemutet - wurden, die sie mehr und mehr überfordern. Neuestes Beispiel: das BKA-Gesetz mit neuen Aufgaben und geheimpolizeilichen Vorfeldbefugnissen.

Vorzüge und Nachteile der Kommissionsarbeit

Übrigens gerieten liberale Befürworter der Kommission bei diesem recht unqualifizierten Dauerbeschluss leicht in die Defensive. Und so verlegten sie sich auf Vorwärtsverteidigung: eine effektive Kontrolle der Polizei diene schließlich der Vertrauensbildung im Verhältnis Bürger und Polizei - und sei daher auch im Interesse einer bürgernahen Polizeiarbeit geboten. Die Kommission, so steht es in ihrem Bericht 2001, liefere „Anhaltspunkte für die Verbesserung polizeilicher Aufgabenbewältigung und nicht zuletzt der eigenen Außendarstellung der Polizei“. Spätestens da fragt man sich allerdings, ob es sich doch eher um Public-Relationsarbeit denn um Kontrolle handeln sollte. Überhaupt verstünden sich die Kommissionsmitglieder "nicht als institutionalisiertes Misstrauen", so die SPD, sondern ihr Ansatz sei, die Arbeit der Polizei effizienter zu gestalten und die Polizei zu stärken". Auch der grün-alternative Polizeiexperte Manfred Mahr sah in der Kommission unter anderem ein Instrument zur Steigerung des „Ansehens der Polizei“.

Gegen so viel integrative Befriedungsfunktion und Imagepflegedienste für die Hamburger Polizei, die der Kommission von ihren Gründern und Betreibern zugedacht wurden, ist diese Einrichtung jedoch in Schutz zu nehmen: Ihr ist uneingeschränkt zugute zu halten, dass sie ein Stück mehr Transparenz herstellte, dass sie Schwachstellen und strukturelle Defekte aufzeigte und konstruktive Lösungsvorschläge machte, auch wenn diese äußerst moderat oder „diplomatisch“ formuliert sind. Fritz Sack sah in der Kommission im Übrigen auch ein "Korrektiv" zu den permanenten polizeilichen Befugnisserweiterungen der letzten Jahrzehnte – was eher an Wunschen gemahnt, denn damit konnten die Probleme, die mit dieser präventiven Polizeientwicklung verbunden sind, nicht ansatzweise kompensiert werden.

Was die Befugnisse der Kommission betrifft, so stellen Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht sowie das Recht auf unangemeldeten Zutritt in die Polizeidienststellen ein absolutes Minimum für eine solche Institution dar. Ihr Zutrittsrecht setzten die

Kommissionsmitglieder allerdings aus Zeit- und Kapazitätsmangel nur in zwei Fällen tatsächlich durch, was schon mittlere Aufstände bei den betroffenen Polizeidienststellen provozierte.

Die Berufung der Kommission durch die Exekutive, also durch die Landesregierung, ist im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Institution höchst problematisch, ebenso die Anbindung an die Innenbehörde – auch wenn der Kommission unabhängige Arbeitsmöglichkeiten gesetzlich zugesichert wurden und sie nicht der Fachaufsicht der Innenbehörde unterlag. Im Übrigen sind auch etliche Datenschutzbeauftragte an Innenministerien angebunden und können gleichwohl unabhängig arbeiten – doch sie werden wenigstens vom Parlament gewählt.

Besonders negativ zu werten ist, dass die Kommissionsmitglieder ehrenamtlich arbeiten mussten, was auf Kosten von Kontinuität, Intensität und Professionalität gehen musste. Ständige Überforderung und unverhältnismäßig lange Bearbeitungsdauer von Einzelfällen waren die Folge. Für Fritz Sack ist die Ehrenamtlichkeit Ausdruck einer Geringschätzung der Institution. Auch die Ausstattung ließ zu wünschen übrig – lediglich ein kleiner wissenschaftlicher Arbeitsstab als Unterbau wurde gewährleistet. Mit einer solch mangelhaften Ausstattung kann selbst ein guter Ansatz zunichte gemacht werden, verkommt letztlich zu einem Akt symbolischer Politik.

Ein Manko der Kommissionsarbeit, das der Ehrenamtlichkeit geschuldet sein dürfte, war, dass die Kommissionsmitglieder abwarteten, bis Fälle an sie herangetragen wurden. Von sich aus sind sie weder zu den sozialen Brennpunkten, wie etwa in die Drogenszene am Hauptbahnhof oder ins Schanzenviertel, zu Migrantengruppen oder aber Bürgerinitiativen gegangen, um einerseits Erfahrungen der Szenen mit der Polizei zu eruieren und um andererseits über die Kommission und ihre Arbeit vor Ort aufzuklären. Schließlich hätten sich hier Betroffene mit viel Polizeierfahrung, aber geringer Beschwerdemacht befunden, die möglicherweise von der Existenz der Kommission nichts wussten oder aber eine Kontaktaufnahme scheuten. Gerade die externe Kontrolle von Polizeihandeln ist schließlich kein Bürokratenjob, der allein vom Schreibtisch aus zu erledigen wäre. Und er braucht Vertrauen, nicht nur von Seiten der Polizei, sondern besonders auch von denjenigen, die am meisten unter Polizeieinsätzen und auch Schikanen zu leiden haben. Insbesondere dort, wo Polizei dazu genutzt oder „missbraucht“ wird, sozusagen an der „sozialen Front“ und nicht selten als „überforderter Nothelfer“ das zu bewerkstelligen, was Politik versäumt oder angerichtet hat – also dort, wo sich die Auswirkungen der sozialen und ökonomischen Krise am heftigsten manifestieren.

Unabhängige Polizeibeauftragte – nach wie vor notwendig

Ich komme zum Schluss: Das jähe Ende des „Experiments“ in Hamburg darf nicht das letzte Wort in Sachen externe Kontrolle der Polizei gewesen sein. Ein unabhängiger, professioneller, vom Parlament gewählter Polizeibeauftragter oder zumindest eine entsprechende Polizeikommission nach Hamburger Muster - unter Vermeidung ihrer Unzulänglichkeiten – muss immer wieder sowohl auf Länder- als auch auf Bundesebene auf die innenpolitische Agenda gesetzt werden. Der Bedarf ist mehr denn je vorhanden. Deshalb ist es so begrüßenswert, dass jetzt in Sachsen-Anhalt, nach einer ganzen Reihe von Polizeiversagen, Skandalen und rassistischen Äußerungen, ein neuer Anlauf in diese Richtung genommen werden soll.

Als vertrauliche Ansprechstelle würde eine solche Institution im Falle von Übergriffen und Missständen sowohl von Bürgern als auch von Polizeibeamten leichter angesprochen werden, als etwa Polizei-Dienstvorgesetzte oder ein Staatsanwalt. Da-

mit könnten auf mittlere Sicht auch der Korpsgeist und die Mauer des Schweigens wenigstens ansatzweise aufgebrochen werden, die immer wieder zum Wegsehen bei Übergriffen oder zum Zusammenhalten vor Gericht führen und damit die Wahrheitsfindung zu Lasten der betroffenen Bürger behindern.

Wie das etwa vor dem Landgericht Dessau in einem Strafprozess, den ich für Pro Asyl und die Internationale Liga für Menschenrechte seit über einem Jahr beobachtete, so überaus erschreckend vorgeführt wird: Angeklagt sind zwei Polizeibeamte, denen vorgeworfen wird, für den qualvollen Verbrennungstod des von ihnen an allen Gliedmaßen fixierten schwarzen Asylbewerbers Oury Jalloh im Polizeigewahrsam verantwortlich zu sein. Den Prozess durchziehen eklatante Widersprüche und auffällige Erinnerungslücken der auftretenden Polizeizeugen. Die Aussagen dieser Zeugen erlauben einen erschreckenden Einblick in die Organisation, das Verhalten und die Mentalität im Dessauer Polizeirevier: Hier lernt man eine Sicherheitsbehörde kennen, in der „Sicherheit“ offenbar über Menschenwürde und Bürgerrecht gestellt wird. Man könnte auch von organisierter Verantwortungslosigkeit sprechen (vgl. Gössner, in: Grundrechte-Report 2008, S. 67 ff.). Der Prozess hat auch deshalb besondere Bedeutung, weil es immer wieder vorkommt, dass Angehörige sozialer Randgruppen, darunter Obdachlose, Drogenabhängige und Flüchtlinge in Polizeigewahrsam schwer verletzt werden oder gar ums Leben kommen; häufig bleiben solche Fälle unaufgeklärt und ungesühnt. Nach einer Studie der Universität Halle starben zwischen 1993 und 2003 bundesweit 128 Menschen im Polizeigewahrsam; dabei hätte jeder zweite Tod verhindert werden können.

Sicher wird ein Polizeibeauftragter oder eine Polizeikommission keinen Polizeiübergriff, keine Misshandlung und keinen Todesfall verhindern; aber es besteht wenigstens die Chance, dass schon deren Existenz das Binnenklima innerhalb der Polizei positiv verändern, Offenheit, Transparenz und Zivilcourage fördern sowie größere Vor- und Umsicht beim Umgang mit Angehörigen sozialer und politischer Minderheiten bewirken könnte. Die Einrichtung einer solchen Kontroll-Institution erübrigt jedoch keinesfalls die dringend notwendige Strukturreform und Demokratisierung des Polizeiapparates sowie die Reform der polizeilichen Aus- und Fortbildung – und dazu gehört auch eine intensive Menschenrechtsbildung.

Dr. Rolf Gössner, Rechtsanwalt, Publizist und Vizepräsident der „Internationalen Liga für Menschenrechte“ (Berlin), seit 2007 stellv. Richter am Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen sowie Mitglied der Deputation für Inneres der Bremer Bürgerschaft. Mitherausgeber des „Grundrechte-Reports“ (Fischer-Verlag). Autor zahlreicher Bücher, zuletzt: >Menschenrechte in Zeiten des Terrors. Kollateralschäden an der „Heimatfront“<, Hamburg 2007. Zum Thema Polizeikontrolle: Gössner, Kontrolldefizit und Sanktionsimmunität – Zur Notwendigkeit einer unabhängigen Kontrolle der Polizei, in: Humanistische Union (Hg.), Innere Sicherheit als Gefahr, Berlin 2003, S. 156 ff.

Nordirische Erfahrungen

Zusammenfassung der Vorträge von Al Hutchinson, den Police Ombudsman for Northern Ireland, und Chief Superintendent Thomas Haylett

Um auch aus den Erfahrungen anderer Länder zu lernen, waren wir froh, als Experten für unsere Veranstaltung Al Hutchinson, den Police Ombudsman for Northern Ireland, und Chief Superintendent Thomas Haylett aus Nordirland gewinnen zu können.

In Nordirland war die Rolle und Glaubwürdigkeit der Polizei über viele Jahre ein großes Problem. Von der republikanischen Seite kam der Vorwurf, die Polizei sei nicht Instanz für die Durchsetzung des Rechts, sondern einseitiger Erfüllungsgehilfe der britischen Armee. Und die zahlreichen militanten und paramilitärischen Gruppen sahen sich selbst als legitime Garanten von Sicherheit und Ordnung an. Polizeiliches Handeln wurde allzu oft zum Spielball politischer Interessen.

Umso mehr musste die Polizei auf Offenheit setzen, ihre Fairness und Integrität transparent darstellen. Ein wesentlicher Bestandteil dieser Selbstdarstellung ist das unabhängige, unparteiische Beschwerdesystem der Polizei für Nordirland, das von unserem Gast Al Hutchinson geleitet wird. Es sieht vor, dass alle polizeilichen Maßnahmen in der Region einer unabhängigen Kontrolle unterliegen, die die angezeigten Vorfälle untersucht und aufklärt. Dadurch soll das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Polizei gestärkt werden.

Wesentlichen Kriterien des Beschwerdesystems sind Zugänglichkeit, Transparenz und Klarheit des Beschwerdeverfahrens sowie eine nachvollziehbare und vertrauliche Bearbeitung mit einem zügigen und eindeutigen Ergebnis. Auf diese Weise ist es den Bürgerinnen und Bürgern möglich, auf unkomplizierte Weise ihren Anspruch auf eine gleiche, faire und konsistente Behandlung im Rahmen der Gesetze durchzusetzen und zu verstehen, warum eine bestimmte Entscheidung getroffen wurde.

Dieser schwierigen Aufgabe stellt sich die Behörde des Police Ombudsman. Mit einem Budget von knapp 15 Millionen Euro und 150 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bietet sie einen rund um die Uhr ansprechbaren Dienst. Dazu gehören Information, Untersuchungen von Beschwerden, Rechtsberatung, sowie eine Abteilung für die Weiterentwicklung der Arbeit.

Die wichtigste Aufgabe der Behörde ist es, Beschwerden entgegenzunehmen und ihnen nachzugehen. Sie untersucht selbständig die Vorwürfe und findet eine Vermittlungslösung oder schlägt strafrechtliche oder disziplinarische Maßnahmen vor. Aufgrund der so gewonnenen Erfahrungen macht sie aber auch Vorschläge zur Verbesserung der Verfahren und Handlungsweisen der Polizei. Bei gut 5000 geäußerten Anschuldigungen und knapp 3000 formalen Beschwerden keine kleine Aufgabe.

Die Kernthemen der Beschwerden umfassen Problembereiche wie Unfreundlichkeit von Polizistinnen und Polizisten, Einschüchterung von Bürgerinnen und Bürgern, belästigendes Handeln, Polizeigewalt, Rechtsbeugung oder die Vernachlässigung der polizeilichen Aufgaben. In einer Reihe von Fällen wird eine Untersuchung auch ohne Beschwerde eingeleitet, so etwa beim Einsatz von Schusswaffen oder Tasern, bei Todesfällen, tödlichen Verkehrsunfällen und sonstigen schwerwiegenden Vorfällen.

Bei ihren Untersuchungen haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ombudsstelle die gleichen Rechte, die auch die Polizei bei Ermittlungen hat. Sie können Durchsuchungen, Beschlagnahmen und Festnahmen durchführen, Tatorte absichern, Dokumente oder Gegenstände sichten und beschlagnahmen und haben auch Zugang zu Diensten wie der Forensik.

Die Ergebnisse der Ombudsstelle werden entweder der Staatsanwaltschaft zugeleitet, wenn strafrechtlich relevantes Verhalten vorlag, oder den zuständigen Disziplinarkommissionen. Wird kein einzelnes Fehlverhalten festgestellt, kann dennoch der Leitung der nordirischen Polizei eine Empfehlung gegeben werden, ihre Vorgehensweise zu verändern, um die Wiederholung von Missverständnissen oder als negativ empfundenen Vorfällen zu vermeiden.

Aufgrund von 23.000 Beschwerden seit Bestehen der Ombudsstelle kam es immerhin zu knapp 600 Disziplinarverfahren und gut 50 eingeleiteten Strafverfahren. Auch wenn diese Zahlen niedrig erscheinen: Wichtig ist ganz besonders, dass die Arbeit der Ombudsstelle von 80-90% der Befragten als unabhängig und fair bewertet wird und dass eine ebenso große Mehrheit Problemfälle der Polizeiarbeit bei ihr in guten Händen sieht und ihre Rolle bei der Verbesserung der Polizeipraxis positiv bewertet. In der Tat sind eine Reihe von Empfehlungen der Beschwerdestelle umgesetzt worden, mit denen immer wieder auftretende Probleme und Spannungen abgebaut werden konnten.

Ähnlich positiv bewerten auch die Polizistinnen und Polizisten die Arbeit der Ombudsstelle. Sie fühlen sich also keineswegs unberechtigt kontrolliert oder einem Generalverdacht ausgesetzt. Das zeigt sich auch in der Akzeptanz des Professional Standards Department innerhalb der nordirischen Polizei, das uns dessen Leiter Thomas Haylett vorstellte.

Seine Arbeit konzentriert sich darauf, die Akzeptanz der Polizei zu verbessern, indem hohe Standards von Integrität und Professionalität gesetzt werden. Durch einen „Code of Ethics“ werden den Bürgerinnen und Bürgern die Prinzipien der Polizeiarbeit transparent gemacht und den Beamtinnen und Beamten eine feste Grundlage für ihre Arbeit gegeben. So können negative Vorfälle vermieden werden und alle Beteiligten das Verhalten der Polizei mit demselben Maßstab bewerten. Damit haben Beschwerden an den Ombudsmann eine eindeutige Grundlage und für die Polizistinnen und Polizisten, gegen die sich eine Beschwerde richtet, ist dadurch das Verfahren transparent.

Innerhalb der Polizei wird regelmäßig über die Arbeit von Tom Haylett und seinem Team berichtet, um das Thema Integrität und Transparenz fest im Bewusstsein der Polizistinnen und Polizisten zu verankern. So werden zukünftige Vorfälle vermieden, die Arbeitsweise der Polizei ständig verbessert und Vertrauen und Offenheit zwischen Bevölkerung und Polizei gestärkt.

