



Prof. Dr. Rafael Behr

Professur für Polizeiwissenschaften
(Kriminologie/Soziologie)

Braamkamp 3b, 22297 Hamburg
Telefon: +49 (0) 40 / 4286-24415
Telefax: +49 (0) 40 / 4286-24119
Mobil: +49 (0) 173/ 32 86 783
E-mail: rafael.behr@polizei-studium.org
rafael.behr@web.de

Hamburg, 24.2.2016

Stellungnahme zum

- a) **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten vom 15.1.1992**
Antrag der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten der SSW – Drucksache 18/3655
- b) **Antrag „Polizei braucht Vertrauen statt Misstrauen – Kein Polizeibeauftragter für Schleswig-Holstein“ – Antrag der CDU – Drucksache 18/3642**

A) Präliminarien

Die grundsätzliche Frage zu einer solchen Befassung lautet: Ist eine Kontrolle der Polizei nötig? Und ist sie möglich? Wie kann eine externe Begleitung und Flankierung der Polizeiarbeit so gestaltet werden, dass sie nicht durch einschnappende Abwehrreflexe verhindert wird?

Deshalb soll zunächst kurz auf den Antrag der CDU unter Buchstabe b) eingegangen werden

1. Das demokratisch legitimierte staatliche Gewaltmonopol muss mit einem gewissen Maß an zivilgesellschaftlichem Misstrauen und mit einem hohen Maß an Kontrolle leben. Das ist keine Bankrotterklärung eines Vertrauensverhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft, dieses Vertrauen darf aber nicht schon dann in Abrede gestellt werden, wenn sich die Zivilgesellschaft aktiv um die Beobachtung staatlichen Handelns kümmert. Die Anmutung, Vertrauen in die Polizei würde durch einen Bürgerbeauftragten geschmälert, entspringt einem vordemokratischen Denken, denn sie stellt jedwede Balance von Vertrauen und Kontrolle in Abrede bzw. selbst unter den Verdacht der Insubordination. Damit wäre eine aktive Beteiligung des Souveräns am gesellschaftlichen und politischen Handeln des Staates tendenziell verunmöglicht. Ebenso ist der Verweis darauf, dass Polizeibeamte von ihrem Selbstverständnis her nicht dazu tendieren, Gesetze extensiv auszulegen bzw. gegen sie zu verstoßen (so



von den Berufsvertretungen zum Thema „Gefahrengebiet“ vorgetragen), nicht plausibel, weil die dieser Argumentation zugrundeliegende Annahme ja wäre, dass man nur für solche Bereiche Gesetze brauchte, bei denen ein Verdacht besteht, in denen sich Polizeibeamte nicht automatisch legal und legitim verhalten würden. Gewohnheitsrecht ist im Falle des Eingriffsrechts kein ausreichender Schutz: weder für die einschreitenden Beamten und Beamtinnen noch für den/die Betroffene/n

Vertrauen in Institutionen (nicht in Menschen) entsteht und verfestigt sich nicht dadurch, dass die Institutionen bislang gut funktioniert haben und daraus die Überzeugung abgeleitet wird, dass das in Zukunft auch so weitergehen werde. Vertrauen braucht eine institutionelle Verankerung, und die kann nur durch Gesetze geschehen, nicht durch Tradition oder Moral. Insofern ist der Antrag unter b) auch wenig substantiiert, denn es werden in ihm mit dem Verweis auf die affirmative Kategorie „Vertrauen“ die Grenzen bzw. der Rahmung, aber auch die Bedingungen des Zustandekommens dieses Vertrauens verschweigen. Dieser Rekurs auf eine nicht-einklagbare Position des Souveräns gegenüber staatlichen Akteuren entspringt einem zutiefst patriarchalen Denken und ist mit moderner Verwaltung nicht kompatibel.

2. Die Einmischung der Zivilgesellschaft in staatliche Alltagspraxis entspricht zwar nicht dem vorherrschenden (Selbst-)Bild innerhalb der Polizei. Vielmehr setzt die Vorstellung einer Kontrolle außerhalb des gesetzlichen Instanzenweges (Staatsanwaltschaft, Personalvertretung) sofort Verdächtigungsverwürfe bzw. Angstphantasien (gemeint ist die latente Angst davor, dass Fehler erkannt werden bzw. davor, dass die angestrebte und unterstellte Fehlerfreiheit nicht mehr zu halten ist) frei. Gleichwohl kann die Einrichtung des oder der „Beauftragten für die Landespolizei Schleswig-Holstein“ (BLP S-H) dafür sorgen, dass die Phantasien in evidenzbasierte Rationalität überführt werden. Eine ähnliche Konstellation war im Übrigen vor der ersten Einstellung von Frauen in die Schutzpolizei gegeben. Auch damals schossen die Phantasien, welche Wirkung Frauen in der Polizei entfalten können, weit über das hinaus, was seinerzeit tatsächlich eingetreten ist.
3. Der Einwand, mit einer externen Kontrolle sei ein „Generalverdacht“ gegenüber der Polizei ausgesprochen, errichtet um den Themenkreis „Transparenz und Kommunikation“ vorzeitig eine Tabuzone. Dem formulierten „Generalverdacht“ durch externe Kontrolle steht damit die „Generalabwehr“ von Kontrolle seitens der Kritiker aus der Polizei gegenüber.
6. Festzustellen ist, dass die Polizei in Deutschland – soweit ich das überblicke – keinen Grund für ein „Generalmisstrauen“ gegenüber eines wie auch immer gearteten „Monitoring“ von außen hat. Das Vertrauensverhältnis zwischen Polizei und Zivilgesellschaft ist hoch und beständig, es ist aber ohne gesetzliche Verankerung stets fragil. Dieser Zustand ließe sich verbessern, wenn es der Polizei gelänge, generell offener über die Grenzen des Machbaren und Zulässigen nach innen und nach außen zu kommunizieren.



**B) Zum Gesetzesvorschlag von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SSW
(Drucksache 18/3655)**

7. Der vorliegende Gesetzesvorschlag sieht ein Initiativrecht des/der Bürgerbeauftragten nicht vor (vgl. § 10, (1), S. 3). Das schränkt die in § 10 eigentlich vorgesehene Moderationsfunktion zwischen Zivilgesellschaft und Polizei materiell ein.
8. Es fehlen weiterhin praktische Durchsetzungsbefugnisse, wie z.B. ein Betretungsrecht von Dienststellen, die Einsicht in Akten etc. Ohne diese Interventionsbefugnis bleibt der/die Beauftragte für die Landespolizei S-H (BLP S-H) abhängig von der Informationsbereitschaft der Landespolizei, die während des gesamten Verfahren, in das der/die BLS-H involviert ist, im Besitz der Daten und Informationen bleibt. Da davon auszugehen ist, dass dies den Antragstellern bewusst war, halte ich das für eine politische Konzession, die zunächst verschmerzbar ist, die allerdings auch dazu führen kann, dass die Funktion des Beauftragten für die Landespolizei nicht nur nicht sehr machtvoll erlebt werden könnte, sondern auch für Betroffene zu wenig effektiv.
9. § 12 des Gesetzentwurfs regelt die Konkurrenzen zu strafrechtliche Ermittlungen. Hier wäre noch zu klären, was mit dem Begriff begleitende befriedende Konfliktregelung (S. 13, 2. Abs.) gemeint ist. Sollte es sich um ein Diversionsverfahren im Rahmen des Täter-Opfer-Ausgleichs handeln, wäre zu prüfen, ob das bei Amtsdelikten (z.B. Körperverletzung) überhaupt zulässig ist. Im Bereich der Beleidigungsdelikte wäre das gewiss an sich ein probates Mittel. Ansonsten beziehen sich in der Regel die Beschwerden um unangemessene Behandlung auf Tatbestände im vorstrafrechtlichen Bereich. Dass diese ebenfalls gesehen und einer Bearbeitung zugeführt werden, ist sinnvoll. Sollte sich die Tätigkeit des BLP S-H aber auf solche straflosen Provokationen beschränken, und ansonsten der Ausgang des Strafverfahrens bzw. des Disziplinarverfahrens abzuwarten wäre, bevor eine gütliche Einigung versucht werden könnte, wäre die Stellung des BLP S-H problematisch, weil sie quasi strukturell zur Erfolglosigkeit führt, zumindest in den Fällen, die die persönliche Integrität eines/einer Betroffenen stark beschädigt. Hier verweise ich zusätzlich auf die gleichlautende Argumentation von Prof. Dr. Aden.
10. Im § 13 kann der Passus „..., die ein persönliches Fehlverhalten einzelner Polizeivollzugsbeamtinnen oder-beamten...“ gestrichen und durch die ebenfalls von Aden vorgeschlagene Formulierung „die Unangemessenheit oder Rechtswidrigkeit einer polizeilichen Maßnahme ...“ ersetzt werden, da „polizeiliche Maßnahmen“ stets durch Polizeivollzugsbeamte durchgeführt werden und sie auch dann schon unangemessen (nicht notwendigerweise rechtswidrig) sind, wenn sich der Beamte z.B. im Ton vergreift. Durch die hier vorgeschlagene Formulierungsänderung wäre sichergestellt, dass sich der Regelungszweck auf die korrekte *Maßnahme* bezieht, und nicht auf persönliche *Eigenschaften* von Polizeibeamtinnen und -beamten.



11. Noch zu klären wäre die Frage der Verwendung des Personals. Soweit die auf S. 12 des Antrags erwähnten Stellen solche für Polizeivollzugsbeamte sind, und insoweit eine Rotation bzw. eine zeitliche Begrenzung der Tätigkeit auch für dieses Personal vorgesehen ist, muss man sich damit beschäftigen, was nach der Dienstzeit beim Landesbeauftragten mit ihnen geschieht. Die Regelung in Hamburg sieht so aus, dass die Mitarbeiter des „Dezernats Interne Ermittlungen“ (D.I.E.) zwar für die Zeit der Zugehörigkeit zu dieser Dienststelle dem Staatsrat (also der Innenbehörde) direkt unterstellt sind und damit ein Einfluss der Polizei nicht möglich ist. Allerdings kehren die Angehörigen der D.I.E (sämtlich Polizeivollzugsbeamte) im Zuge einer festgelegten Rotation auch wieder in den Dienst der Polizei zurück und sind deshalb nicht so unabhängig, wie ihnen formal zugestanden wird. Hier wäre darauf zu achten, dass die Person, die eine solche Stelle besetzt, nicht aus dem Polizeivollzugsdienst selbst kommt, weil sie a) die Denklögen der Polizei internalisiert haben dürfte und b) später wieder in die Polizei zurückkehren muss. Ich würde also raten, mindestens die Leitungsebene mit Nichtpolizisten zu besetzen und die Mitarbeiterebene nicht ausschließlich mit Polizeibeamten zu bestücken.

Insgesamt kann dem hier vorliegenden Antrag bescheinigt werden, dass er sich weit vom „feindlich gesinnten“ Kontroll- und Disziplinierungsinstrument der Polizei entfernt hat und nunmehr – analog dem rheinland-pfälzischen Modell – eine ausgewogene Rolle als Monitoring- und Moderationsinstanz zwischen Zivilgesellschaft und Polizei als auch zwischen polizeilichen Hierarchien selbst einnimmt. Damit dürften sich in kurzer Zeit die Bedenken gegen eine „inquisitorische Funktion“ des BLP S-H zerstreut haben. Allerdings wird zu erwarten sein, dass die Kritik hinsichtlich der Effektivität und der Effizienz sich daran abarbeiten wird, dass der Beauftragte eine reine „Komm-Struktur“ aufweist, d.h. dass er nur tätig wird, wenn sich jemand an ihn wendet. Hier wäre in der Tat noch einmal zu überlegen, ob dem Beauftragten nicht auch ein Initiativrecht zugestanden werden kann.

Prof. Dr. Rafael Behr