

## **Ausschussvorlage**

Ausschuss: INA, xx. Sitzung am

Stellungnahmen zu: GE Drucks. [18/2322](#) und AN Drucks. [18/2359](#)  
– LandesPolBeauftr. –

DGB Bezirk Hessen-Thüringen	S. 1
Prof. Dr. Feltes, Juristische Fakultät der Ruhr-Universität Bochum	S. 2
Gewerkschaft der Polizei, Landesbezirk Hessen	S. 30
Hessischer Datenschutzbeauftragter	S. 32
Hessischer Landkreistag	S. 34

## Deutscher Gewerkschaftsbund

### Bezirk Hessen-Thüringen

DGB Bezirk Hessen-Thüringen, Warsbergstr. 1, 99092 Erfurt

Hessischer Landtag  
Vorsitzender des Innenausschusses  
Horst Klee  
Postfach 3240

65022 Wiesbaden

07.09.10

Warsbergstr. 1  
99092 Erfurt  
Öffentlicher Dienst und Beamte  
Frauen- und Gleichstellungspolitik

Telefon: 0361-5961410  
Telefax: 0361-5961444  
Mobil: 0151 14806072  
e-mail: silke.bemmann@dgb.de

Öffentlicher Dienst und Beamte  
Frauen- und Gleichstellungspolitik

Unsere Zeichen  
be-meh

Datum  
18.08.2010

**Mündliche Anhörung im Innenausschuss zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz über die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten für die hessische Polizei beim Hessischen Landtag und den Antrag der Fraktion der SPD betreffend die Geschäftsordnung des Hessischen Landtages - Ihr Schreiben vom 30. 6. 2010 -**

Sehr geehrter Herr Klee,

mit Schreiben vom 30. 6. 2010 haben Sie uns den Gesetzentwurf der SPD für ein Gesetz über die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten für die hessische Polizei beim Hessischen Landtag sowie den Antrag der Fraktion der SPD betreffend die Geschäftsordnung des Hessischen Landtages mit der Bitte um Stellungnahme zugesandt.

Der DGB wird zu den Vorlagen keine eigene Stellungnahme abgeben. Der DGB schließt sich der Stellungnahme der Gewerkschaft der Polizei des DGB Hessen an.

Mit freundlichen Grüßen



Silke Bemmann

**DGB**

Bankverbindung SEB AG Frankfurt/Main  
(BLZ 500 101 11)  
Konto 1000 233 700

SSie erreichen uns mit der **Straßenbahn** ab Hbf Erfurt direkt mit der Linie 4 (Richtung Hauptfriedhof) oder über die Haltestelle Anger - dort umsteigen in die Linie 1 oder 2 (Richtung Günterstraße oder Linie 2 (Richtung P+R-Platz ega/Messe) bis Haltestelle Gothaer Platz. Von dort ca. 200 Meter Fußweg bis zum Bürohochhaus  
Datenschutzhinweis nach § 33 Abs. 1:  
Name, Adresse und zur Bearbeitung notwendige Angaben werden vorübergehend gespeichert.

**PROFESSOR DR. THOMAS FELTES M.A.****Lehrstuhl für Kriminologie, Kriminalpolitik und Polizeiwissenschaft****Juristische Fakultät der Ruhr-Universität Bochum****44801 Bochum**[www.thomasfeltes.de](http://www.thomasfeltes.de), [thomas.feltes@rub.de](mailto:thomas.feltes@rub.de)**Stellungnahme**

■ zu dem

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz über die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten für die hessische Polizei beim Hessischen Landtag

**(LandespolizeibeauftragtenG)**

– Drucks. 18/2322 –

■ sowie dem

Antrag der Fraktion der SPD betreffend die Geschäftsordnung des Hessischen Landtags

– Drucks. 18/2359 –

**Gliederung der Stellungnahme**

- 
1. Die Ausgangsproblematik
  2. Strukturelle Probleme
  3. Vergleichbare Modelle im In- und Ausland
  4. Gegenargumente
  5. Bewertung des Gesetzesentwurfes
    - 5.1 Rechtliche Bewertung
    - 5.2 Kriminologisch-polizeiwissenschaftliche Bewertung
  6. Fazit und Änderungsvorschläge
  7. Ergebnis

## 1. Die Ausgangsproblematik

Da der Gesetzesentwurf zumindest in Teilen einen ähnlichen Ansatz wie die im Jahre 1998 in Hamburg von Rot-Grün eingerichtet<sup>1</sup> und 2001 von CDU/Schillpartei abgeschaffte Polizeikommission verfolgt, soll im Folgenden zu Beginn auf die Erfahrungen mit dieser Kommission eingegangen werden. Sowohl bei dem vorliegenden Gesetzesentwurf, als auch bei der Hamburger Polizeikommission geht bzw. ging es um vermutete oder tatsächliche Fehlentwicklungen innerhalb der Polizei, wobei die Hamburger Polizeikommission eher die Perspektive von außen auf die Polizei und der Hessische Gesetzesentwurf eher die Perspektive in der Polizei (Binnenperspektive) in den Vordergrund stellen.

Es wird allerdings zu zeigen sein, dass dies eigentlich nur die zwei Seiten der gleichen Münze sind, dass also „externes“ Fehlverhalten und „internes“ Fehlverhalten zusammenhängen und daher auch zusammen betrachtet werden müssen.

Die Hamburger Polizeikommission hatte die Aufgabe, interne Fehlentwicklungen und daraus folgende Gefährdungen der Einhaltung rechtsstaatlichen Verhaltens der Polizei zu erkennen und darüber zu berichten. Es sollten die „Mauer des Schweigens“ und der „Corpsgeist“ innerhalb der Polizei aufgebrochen werden. Der Einrichtung der Polizeikommission waren Beschuldigungen wegen angeblicher rassistischer Übergriffe bis hin zu angeblichen Scheinhinrichtungen schwarzafrikanischer Straßendealer vorausgegangen, aufgrund derer der Innensenator zurücktrat. In der Folge wurde der „Polizeiskandal“ medial und politisch angeheizt. Ermittlungen der Staatsanwaltschaft und ein Parlamentarischer Untersuchungsausschuss, der zwei Jahre tagte, sollten die Vorwürfe aufklären. Die Hauptvorwürfe erwiesen sich als falsch.

Zu den Entstehungsgründen der Hamburger Polizeikommission gibt es unterschiedliche Sichtweisen (vgl. Gössner 2000, Sack 2010). Führende Polizeibeamte weisen (m.E. zu Recht) darauf hin, dass die Gründe für das Fehlverhalten weniger in den beschworenen Gefährdungen für den Rechtsstaat als in Führungsproblemen auf der oberen und mittleren Leitungsebene, tendenziell auch in der Führungskultur lagen. Insoweit gibt bzw. gab es hier offensichtliche Parallelen mit der Situation bei der New Yorker Polizei und deren „Reform“ durch Bill Bratton (vgl. Dreher/Feltes 1997), auf die ebenfalls noch einzugehen sein wird. Auf (interne) Führungsprobleme stellt letztendlich auch der vorliegende Gesetzentwurf ab.

Allerdings unterschied sich die Hamburger Polizeikommission von dem hessischen Vorschlag dadurch, dass auch Bürger aufgefordert waren, sich an sie zu wenden. Außerdem war sie beim Innensenator angesiedelt, was in Hamburg zu Kritik am Parlament führte, das faktisch seine Kontrollfunktion an die Exekutive abgegeben hat-

---

<sup>1</sup> Es gab während der 15. Wahlperiode (1993-1997) einen Parlamentarischen Untersuchungsausschuss, der sich mit den Missständen bei der Hamburger Polizei beschäftigen sollte. Der Ausschuss entstand aufgrund von Vorwürfen gegen die Hamburger Polizei (speziell die Wache 16 in der Lerchenstraße). Vorwürfe waren fremdenfeindliche Einstellungen, Bereitschaft zu gewaltsamen Übergriffen (von Amnesty International als Folter angeprangert) und Corpsgeist. Am 13. November 1997 wurde in dem 1200 Seiten starken Abschlussbericht des Ausschusses festgestellt, dass die Probleme bei der Hamburger Polizei keine Einzelfälle wären. Aus dem PUA entstand dann die „Hamburger Polizeikommission“.

te. Die Hamburger Polizeikommission, deren Einrichtung auch interessengeleitet war, stieß auf breite Ablehnung in der Polizei, bei deren Gewerkschaften und – natürlich auch politisch motiviert – der parlamentarischen Opposition. Die Polizei sah sich ungerechtfertigtem Misstrauen, insbesondere der Regierung und des eigenen Innenministers ausgesetzt. Das betraf naturgemäß in erster Linie die Polizeiführung, die sich wegen ihrer Führungsverantwortung besonderem Misstrauen ausgesetzt sah.

Hierbei handelte es sich – wie schon angedeutet - um eine Einrichtung, die sich in erster Linie als Anlaufstelle für Bürger verstand, die sich über polizeiliche Maßnahmen beschwerten bzw. deren Legitimität infrage stellen wollten. Dieser Einrichtung wurde offene Feindseligkeit auch und gerade von Seiten der Polizei entgegengebracht, weil man sie als „Inquisition“ für die Polizei betrachtet. Die negative Einstellung wurde dadurch genährt, dass die Mitglieder dieser Kommission eine deutlich polizeikritische Haltung eingenommen hatten bzw. aus dem Umfeld der Hamburger (kritischen) Kriminologie kamen, was sicherlich ein (hoffentlich nicht beabsichtigter) Fehler in der Einrichtung der Kommission war. Die Kommission hatte wegen der personellen Struktur, aber auch wegen der Machtfülle (Recht des unangekündigten Dienststellenbesuchs, Akteneinsicht, Vortragsrecht) mit offenem Widerstand in der Polizei zu kämpfen. Hinzu kam eine institutionelle Geringschätzung, dass die Mitglieder der Kommission alle ehrenamtlich eingesetzt waren und durch die Ausstattungsbegrenzung nie in der Lage waren, eigene Ermittlungen anzustellen bzw. zu initiieren. Nach deren Einstampfung durch den damaligen Innenminister Schill gibt es in HH nur noch die Dienststelle Interne Ermittlungen (D.I.E.), der innerhalb der Polizei der Ruf einer „Polizei in der Polizei“ vorausgeht und die für den polizeilichen Alltagsbedarf eingesetzt sind, aber auch außerhalb der Polizei ermitteln (sie ist an die Innenbehörde angegliedert). Hier geht es aber um klassische Straftaten (Korruption etc.). Das wird von den Polizisten zähneknirschend hingenommen, allerdings wird auch anerkannt, dass die Kollegen der D.I.E. oftmals die Beamten vor falschen Beschuldigungen auch entlasten können. D.I.E. ist aber keine Alternative zu einer zivilgesellschaftlichen Kontrolle der Polizei bzw. zu der im vorliegenden Gesetzentwurf geforderten Einrichtung eines Polizeibeauftragten, worauf Fritz Sack zu Recht hinweist wenn er schreibt (Sack 2010, S. 35 f.):

*„Die bestehenden rechtlichen Instrumente polizeilicher Kontrolle – Strafrecht, Dienst- und Disziplinarrecht, D.I.E.-artige Formen innerpolizeilicher Kontrolle - haben sich weitgehend als „zahnlos“ und ineffizient erwiesen. Beleg ist dafür zum einen die über 95-prozentige Erfolglosigkeit von Strafanzeigen gegen Polizeibeamte in der Justiz<sup>2</sup>, wie sie u.a. im ersten Jahresbericht der vormaligen Hamburger Polizeikommission notiert und ausführlich diskutiert wird. Zum anderen ergibt sie sich aus der „institutionellen“ Logik dieser justiz. bzw. staatsinternen Kontrolle: Die Polizei als „faktische Herrin“ des Ermittlungsverfahrens und Hilfsorgan der Staatsanwaltschaft „ermittelt“ in Kontrollverfahren gleichsam gegen sich selbst. Sie hat dadurch eine Art „Definitionsherrschaft über die Wirklichkeit“. Diese manifestiert sich bei Anzeigen wegen „Körperverletzung im Amt“ (§340 StGB) in einem vielfach belegten „Muster“ von polizeilichen Gegenanzeigen we-*

<sup>2</sup> S. dazu Singelstein 2010 mwN. (Fußnote von TF)

gen „Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte“ (§113 StGB). Hinzu kommt eine unbeabsichtigte Folge des Legalitätsprinzips: Nicht angezeigte Straftaten der Polizei verwirklichen automatisch den Straftatbestand der „Strafvereitelung“ (§ 258 u. 258a StGB).“

Der ehemalige Hamburger Innensenator Hartmuth Wrocklage hat dazu folgendes geschrieben:

*„Wie notwendig eine effektiv arbeitende Polizeikommission oder ein Polizeibeauftragter nach Art des Wehrbeauftragten ist, das hat mir schon meine Zeit in der Verantwortung als Innensenator von 1994 - 2001 eindringlich vor Augen geführt. Entsprechende Erkenntnisse habe ich in jüngster Zeit auch als Mitglied der Fachkommission Polizeirecherche von amnesty international gewonnen; zu diesem ehrenamtlichen Engagement ist allerdings nüchtern festzustellen: Ehrenamtlich arbeitende Gremien, so wichtig sie sind, können nicht die Arbeit einer hauptamtlichen demokratischen Kontrollinstanz ersetzen“ (Wrocklage 2008).*

Zur Hamburger Polizeikommission schreibt er:

*„Die Hamburger Polizeikommission hat gut gearbeitet, aber sie war strukturell zu schwach ausgebildet – dies insbesondere mit Blick auf die ‚lautlose Macht‘ der cop culture und die gar nicht so lautlose Medienmacht des Polizeiapparates, die sich durchaus in der öffentlichkeitswirksamen Abbildung künstlich geschaffener Skandale auswirken kann (dazu Hans Peter Bull, 2003: 241 ff.). Eine ehrenamtliche Konstruktion mit einem kleinen Unterbau reicht für eine effektive externe Polizeikontrolle nicht aus. Auch bedarf es einer klareren Zuordnung eines solchen Kontrollgremiums im Rahmen des Gewaltenteilungsprinzips unserer Verfassung. Hier kann der Wehrbeauftragte als Vorbild dienen, der ja bekanntlich dem Parlament berichtet“ (Wrocklage 2008).*

## 2. Strukturelle Probleme

Viele Polizeibeamte trauen sich nicht, Fehlverhalten von Kollegen zu melden, weil sie keine entsprechende Unterstützung erfahren. Ausnahmen sind selten. Zwar sind in den letzten Jahren vor allem in der Polizeiausbildung deutliche Fortschritte in Bezug auf die Vermittlung der Menschenrechte gemacht worden<sup>3</sup>; konkrete Ereignisse und Fehlverhalten in der Polizei werden aber noch immer zu oft verschwiegen oder vertuscht<sup>4</sup>. 2004 wurde nach dem Mord an Jakob von Metzler eine Diskussion, ob Poli-

<sup>3</sup> Das Deutsche Institut für Menschenrechte e.V. in Berlin führte 2005 ein Forschungsprojekt durch, in dem die Menschenrechtsbildung innerhalb der Polizeiausbildung dokumentiert und bewertet werden sollte; vgl. Schicht 2007 sowie Schicht 2010.

<sup>4</sup> Oftmals werden dabei Journalisten, die in entsprechenden Fällen ermitteln (z.B. Todesschüsse auf einen US-Amerikaner in Bayern) behindert oder es wird in Verfahren, bei denen es keine öffentliche Aufmerksamkeit gibt, unzureichend ermittelt bzw. es werden Verfahren schnell ohne weitere Ermittlungen durch die Staatsanwaltschaft eingestellt. Ein entsprechendes Verfahren konnte der Verfasser dieses Gutachtens vor einiger Zeit als geladener Sachverständiger vor einem US-Gericht in Deutsch-

zeibeamte zur Erlangung von Informationen von Tatverdächtigen diese foltern dürfen, vom Frankfurter Polizei-Vizepräsidenten ausgelöst. Sie hat den Eindruck verstärkt, dass ein Großteil der Bevölkerung die bei vielen Polizeibeamten vorhandene Einstellung, wonach der Zweck die Mittel heiligt, teilt. Hinzu kam eine überaus strittige Diskussion innerhalb der Rechtswissenschaften, ob und ggf. in welchem Umfang die Androhung von Folter durch Polizeibeamte in bestimmten Situationen (Geiselnahme, Terroranschläge) gerechtfertigt sein kann und in welchem Verhältnis Täterschutz und Opferschutz hier stehen.

Die internationale Polizeiforschung hat gezeigt, dass polizeiliche Integrität ständig gesichert und bewahrt werden muss und dass dabei die Führung in der Polizei eine bedeutsame Rolle spielt. Vorgesetzte haben immer, ganz besonders aber in einer so hierarchisch aufgebauten Institution wie der Polizei<sup>5</sup>, eine Vorbildfunktion. Wenn sie selbst Fehlverhalten praktizieren, unterstützen oder auch nur diesen Eindruck erwecken, dann wirkt sich dies unmittelbar auf die Mitglieder dieser Institution aus. Auf der anderen Seite besteht teilweise immenser Druck auf die Polizeiführung dergestalt, dass interne Probleme keinesfalls nach außen dringen dürfen und dass alles daranzusetzen ist, das Bild einer wohlfunktionierenden, „problemlosen“ und intakten Organisation zu wahren. Dies kann bis zu entsprechenden direkten, allerdings immer „informell“ gegebenen Anweisungen und Drohungen mit persönlichen (beruflichen) Konsequenzen reichen. Wer in der Institution Polizei nicht problemlos (im Sinne von Unauffälligkeit nach außen hin) funktioniert (gleich, aus welchem Grund), der muss mit massivem Druck bis hin zu Mobbing rechnen. Sollten dennoch Probleme nach außen dringen, dann wird alles daran gesetzt, den „Verräter“ zu denunzieren und eine Beweisgegenfront aufgebaut (so beschrieben in Behr 2008).

Wer das Recht und die legitime Macht hat, alle zu schützen, unterliegt auch der Versuchung, dieses Recht zu missbrauchen. Die von ai in den deutschen Polizeiberichten dokumentierten Ereignisse haben gezeigt, dass polizeiliche Übergriffe keine Einzelfälle sind, für die man ausschließlich einzelne Polizeibeamte verantwortlich machen kann (vgl. dazu die Ergebnisse des internationalen Forschungsprojektes „Police Use of Force“<sup>6</sup> sowie Klukkert/Ohlemacher/Feltes 2009 und Ohlemacher/ Feltes/ Klukkert 2008, jeweils mwN, sowie Waddington u.a. 2009). Vielmehr sind es strukturelle Probleme und Unzulänglichkeiten, die ein solches Verhalten erst ermöglichen.

---

land verfolgen. In diesem Fall waren mehrere Schüsse auf einen PKW abgegeben worden, der Haltezeichen einer Polizeistreife nicht beachtet hatte und geflohen war. Das der Verfolgung zugrundeliegende „Delikt“ war ein leichtes Verkehrsvergehen (Überfahren eines durchgezogenen Mittelstriches auf der Fahrbahn). Die Schüsse trafen u.a. die Reifen des Fahrzeugs während der Fahrt und schlugen in Kopfhöhe auf der Fahrerseite des PKW durch die Heckscheibe. Es erfolgte unmittelbar danach weder eine entsprechend intensive Tatortaufnahme noch eine Untersuchung der Waffen der eingesetzten Beamten, um eine Zuordnung der Schüsse vorzunehmen. Das Verfahren wurde sehr schnell durch die Staatsanwaltschaft eingestellt und an die US-Justiz abgegeben, da der Fahrer zum US-Militär gehörte.

<sup>5</sup> Manche bezeichnen die Polizei sogar in Anlehnung an andere „geschlossene“ Institutionen als „totale Institution“, auch, weil es für die Mitglieder nicht zuletzt aufgrund ihrer nur für den Polizeiberuf qualifizierenden Ausbildung keine beruflichen Alternativen gibt und sie sich daher mit dem „System Polizei“ arrangieren müssen.

<sup>6</sup> S. [www.policeuseofforce.org](http://www.policeuseofforce.org)

Auch der ständige politische Druck, der auf die Polizei ausgeübt wird, spielt hier eine Rolle: Viele Polizeibeamte fühlen sich von der Politik missbraucht und haben das Gefühl, Fehler, die die Politik macht, ausbaden zu müssen. Ein wichtiges strukturelles Problem ist die in der Polizei kaum vorhandene Fehlerkultur. Zwar werden Fehler überall gemacht, aber ein konstruktiver Umgang mit Fehlern wird in der Polizei nur selten praktiziert. Fehler „dürfen“ nicht vorkommen. Dies ist die Vorgabe vieler Polizeiführer. Entsprechend werden Fehler, wenn sie passieren, vertuscht, was der Beginn einer problematischen gegenseitigen Abhängigkeit ist oder sein kann.

Bis vor einiger Zeit wurde polizeiliches Fehlverhalten von Vorgesetzten, aber auch von anderen vornehmlich als moralisches Defizit einzelner Polizeibeamter angesehen. Dieser Ansatz, in der Diskussion „Schwarze-Schafe-Theorie“ (vgl. Brusten 1992) bezeichnet, wird auch heute noch vertreten, obwohl er längst widerlegt und organisatorische und berufssoziologische Aspekte zur Erklärung des Fehlverhaltens in den Vordergrund gestellt werden (vgl. Behr 200). Die Komplexität von Polizeiarbeit ermöglicht es praktisch jederzeit, Vorfälle und Verantwortung zu verschleiern. Wird dies von Vorgesetzten gedeckt, haben diejenigen, die solches Fehlverhalten aufdecken wollen, einen schlechten Stand.

Der Kölner Inspektionsleiter, der nach dem Tod eines in polizeilichen Gewahrsam genommenen Person im Jahre 2003 im Kölner Innenstadttrevier zum Inspektionsleiter bestimmt wurde, hat diese Situation wie folgt und überaus passend beschrieben:

*„Jeder Mensch, der Macht ausübt (beruflich oder privat), steht in der Gefahr des Missbrauchs dieser Macht. ... Jeder Polizist steht wie viele anderen Menschen `mit Machtbefugnis` ständig in der Gefahr, seine vom staatlichen Gewaltmonopol abgeleitete Macht zu missbrauchen. Der Machtmissbrauch geschieht häufig schleichend, mit unnötig provozierenden Worten und leichten Überdehnungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips. Häufig finden Machtmissbräuche situativ, im Zuge eskalierender Handlungsabläufe statt, wobei eine an sich erlaubte und sogar notwendige Zwangsanwendung ab einem bestimmten Zeitpunkt überzogen wird. Ich behaupte, dass jeder Polizist, der `auf der Straße` arbeitet, bei selbstkritischer Betrachtung einräumen muss, dass er schon einmal `überzogen` hat, in welcher Situation und Intensität auch immer ... Fast jede polizeiliche `Überreaktion` ... stellt eine Straftat dar. ... (Das) komplexe strafrechtliche Geflecht liefert ... die dicksten Steine für die Mauer des Schweigens. Die strafrechtliche Forderung, dem überreagierenden Kollegen einerseits in den Arm zu fallen und ihn anschließend anzuzeigen, stellt häufig eine psychosoziale Überforderung dar. Und wer nicht sofort `dazwischen geht` und `einspannt`, der `muss` anschließend schweigen, wenn er sich nicht selbst der Strafverfolgung aussetzen will.“<sup>7</sup>*

Dazu passt das Zitat aus einer Dienstvereinbarung mit dem Titel „*Konstruktiver Umgang mit Konflikten am Arbeitsplatz*“ in einer größeren Polizeibehörde. Dort ist zu lesen:

<sup>7</sup> Quelle des Interviews: „Unbequem“ Juni 2002, S. 12-16



*„Sehen sich Beschäftigte einer Konfliktsituation bzw. einem Fehlverhalten ausgesetzt, so können sie bei Bedarf den Polizeipsychologischen Dienst ansprechen und/oder sich durch diesen beraten lassen. Es steht ihnen auch ein Beratungs- und Beschwerderecht bei dem, bzw. der nächsthöheren Vorgesetzten zu, ohne dabei Sanktionen oder persönliche oder berufliche Nachteile befürchten zu müssen. Sie stehen insbesondere unter der Fürsorgepflicht des/der Vorgesetzten. ... Vorgesetzte tragen eine Interventionspflicht, d.h. sie müssen Hinweisen auf Konflikte in ihrem Arbeitsbereich unverzüglich nachgehen. Sind Vorgesetzte selbst betroffen, ist der bzw. die nächsthöhere Vorgesetzte, der/die nicht direkt vom Konflikt betroffen ist, einzuschalten. ... Beschäftigte, die einen Konflikt melden, ohne selbst betroffen zu sein, unterliegen ebenfalls der Fürsorgepflicht des/der Vorgesetzten und dürfen keine persönlichen oder beruflichen Nachteile erfahren. ... Vom Konflikt Betroffene können einen Vertreter der Personalvertretung, der Schwerbehindertenvertretung, der Beschwerdestelle nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) oder die Gleichstellungsbeauftragte hinzuziehen.“*

Diese Dienstvereinbarung berücksichtigt aber gerade nicht die Probleme, die Ausgangspunkt des Gesetzesentwurfes in Hessen sind und die durchaus nicht untypisch für andere Polizeibehörden sind. Der „Konflikt“ wird als ausschließlich interner verstanden, der von internen (und damit abhängigen) Protagonisten zu erledigen ist. Dabei werden sowohl gruppenspezifische, als auch Institutionen-typische, strukturdynamische Probleme und Abhängigkeiten nicht berücksichtigt. Die Dienstvereinbarung kann funktionieren für Mitarbeiter, die bereit sind, sich in die Abhängigkeit der internen Hierarchien zu begeben und das Risiko eingehen wollen und können, nach dem Konflikt ggf. beschädigt und/oder diffamiert dar zustehen. Die Dienstvereinbarung schreibt zwar „Stillschweigen“ und „Vertraulichkeit“ vor; jeder, der die Abläufe, Abhängigkeiten und Arbeitsprinzipien einer Polizeibehörde kennt, weiß aber, dass diese Forderungen und Prinzipien nicht oder zumindest nicht in allen Fällen eingehalten werden (können). Aus diesem Grund sind solche Vereinbarungen zwar sinnvoll, um in einer Art Vorabklärung bei minder schweren Konflikten zu erreichen – dort, wo alle Beteiligten z.B. auf der gleichen Hierarchieebene stehen oder wo ein gewisses Machtgleichgewicht besteht. Die tatsächlich problematischen Fälle sind dies aber nicht, und für solche ist eine externe Konfliktbearbeitungs- und -schlichtungseinrichtung, wie sie der/die Polizeibeauftragte darstellt, sinnvoll und notwendig.

Schließlich kann man sich vorstellen, dass sich Interessenvertretungen (z.B. Schwerbehinderte) sich an den Polizeibeauftragten wenden, um auf das Einhalten von Vorschriften des SGB IX (Beteiligungen der SB-Vertretung in Fällen des § 95 - Aufgaben der Schwerbehindertenvertretung - oder § 96 - Persönliche Rechte und Pflichten der Vertrauenspersonen der schwerbehinderten Menschen) zu dringen, denn in diesem Gesetz gibt es eigentlich keine Sanktionen, wenn diese Vorschriften nicht eingehalten werden. Auch im Fall von dienstlichen Beurteilungen von Behinderten und deren Teilnahme an Beförderungen kann man sich solche Probleme vorstellen, denn immer noch herrscht die Meinung vor, dass ein Behinderter nicht so viel arbeiten kann wie ein „Gesunder“ und eine Beförderung könne dann vor anderen Mitarbeitern nicht vertreten werden. Dass eine Minderleistung aufgrund der Behinde-

nung nicht nachteilig beurteilt werden darf, steht aber in den entsprechenden Verordnungen.

### **3. Vergleichbare Modelle im In- und Ausland: Die Bundesrepublik als „Nachzügler der Kontrolle (Sack 2010, S. 36)**

#### **Sachsen-Anhalt**

In Sachsen-Anhalt wurde eine „Zentrale Beschwerdestelle“ ebenfalls gegen den ausdrücklichen Widerstand der Polizei eingerichtet. Mit Wirkung vom 01. September 2009 ist im Ministerium des Innern diese Zentrale Beschwerdestelle Polizei (ZBP) eingerichtet und organisatorisch als Stabsstelle beim Staatssekretär angegliedert. Die Zentrale Beschwerdestelle Polizei soll künftig zentraler Ansprechpartner für Bürgerinnen und Bürger sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Polizei sein. Der Zentralen Beschwerdestelle Polizei obliegt die abschließende Bearbeitung aller Beschwerden, die direkt an sie oder die oberste Landesbehörde gerichtet sind. Sie ist darüber hinaus zuständig für die Zusammenarbeit mit externen Partnern in Beschwerdefragen. Den jeweiligen Adressaten der Beschwerde kann der Antragsteller selbst wählen. Eine Online-Beschwerde ist möglich<sup>8</sup>.

#### **Baden-Württemberg**

Hier wurde zwar 2007 ein Ombudsmann für Bürokratieabbau eingerichtet, einen Vorschlag, eine vergleichbare Stelle in der Polizei einzurichten, wurde zwar diskutiert aber aufgrund von Widerständen innerhalb der Polizeiführung des Landes nicht weiter verfolgt<sup>9</sup>.

#### **Bayern**

Die Grünen hatten 2008 im Landtag beantragt, durch eine unabhängige Kommission eine Art Ombudsmann bei der bayerischen Polizei einzurichten. Er sollte eine doppelte Funktion erfüllen: Einerseits sollte er Polizisten bei Problemen im Dienst als Anlaufstelle dienen, etwa in Fällen von Mobbing. Andererseits sollte der Ombudsmann aber auch für Bayerns Bürger ein Ansprechpartner sein, falls es zum Beispiel durch übertriebene Härte bei einer Verhaftung zu Beschwerden über Polizeibeamte käme. Der Vorschlag wurde von der CSU und der SPD angelehnt. Die Gewerkschaften in Bayern bewerteten die Entscheidung des Landtags unterschiedlich.

---

<sup>8</sup> s. <http://www.polizei.sachsen-anhalt.de/index.php?id=100>

<sup>9</sup> Vgl. zu grundsätzlichen Führungsprinzipien und Umgang mit Problemen in der Polizei Feltes/Punch 2005

*„Während die Gewerkschaft der Polizei und die Deutsche Polizeigewerkschaft die Ablehnung begrüßten, signalisierte der Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK) weiterhin Interesse an einer unabhängigen Beschwerdestelle. „Wir sind prinzipiell dafür“, sagt Uwe Dolata vom BDK Bayern. Zwar sei der Antrag der Grünen „etwas unausgereift“ gewesen, da in ihm nicht geklärt werde, wo genau der Ombudsmann angesiedelt und mit welchen Befugnissen er ausgestattet werden könnte. „Radikaler Widerstand“ gegen einen Ombudsmann sei aber nicht zu erkennen. „Wir sehen uns als Dienstleister. Da kann man durchaus über eine Beschwerdestelle reden“, sagt Kriminalbeamte Dolata. Der Ombudsmann für Bayerns Polizei ist also noch nicht zu den Akten gelegt“<sup>10</sup>.*

## Ausland

Als hilfreich bei der Aufarbeitung von Problemen in der, aber auch mit der Polizei haben sich Institutionen bewährt (und da ist man sich in der internationalen Diskussion einig), die Vorfälle unabhängig untersuchen und die Polizei (auch) von außen kontrollieren (vgl. zur Gesamthematik Feltes 1999). Damit wird von vorne herein in der Öffentlichkeit, aber auch in der Polizei selbst der Eindruck verhindert, dass die Polizei eigenes Fehlverhalten vertuscht oder gar duldet. Diese Kontrolle von polizeilichem Handeln durch Bürger ist inzwischen weltweit anerkannt, wird entsprechend praktiziert und von Polizeibehörden auch akzeptiert (vgl. Alpert/Dunham 2004). So haben beispielsweise fast alle Polizeibehörden in den USA solche Institutionen (Walker und Wright 1995), wobei einige sogar das Recht haben, nicht nur polizeiliches Fehlverhalten zu ermitteln und zu untersuchen, sondern auch Bußen zu verhängen (Bayley 1994). Anders als in Deutschland gibt es im Ausland verschiedene offizielle Institutionen, die sich mit Polizeigewalt und Bürgerbeschwerden beschäftigen. In England hat z.B. die Audit Commission die Aufgabe, polizeiliches Fehlverhalten zu sichten und zu dokumentieren (Audit Commission 1993/94 und 1995<sup>11</sup>), und seit 2004 gibt es die Independent Police Complaints Commission (IPCC), deren primäre Aufgabe es ist, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die bereits bestehenden polizeilichen Beschwerdesysteme in England und Wales zu verbessern<sup>12</sup> und der weitrei-

<sup>10</sup> Quelle: Welt Online 19.4.2008

[http://www.welt.de/regionales/muenchen/article1918368/Kritik\\_an\\_Ablehnung\\_eines\\_Ombudsmannes.html](http://www.welt.de/regionales/muenchen/article1918368/Kritik_an_Ablehnung_eines_Ombudsmannes.html)

<sup>11</sup> Auch wenn sich der Schwerpunkt inzwischen auf die Optimierung und Finanzkontrolle der Polizei verlagert hat, s. <http://www.audit-commission.gov.uk/aboutus/Pages/default.aspx>

<sup>12</sup> „The IPCC was established by the Police Reform Act and became operational in April 2004. Its primary statutory purpose is to increase public confidence in the police complaints system in England and Wales. The IPCC also investigates the most serious complaints and allegations of misconduct against the police in England and Wales, as well as handling appeals from people who are not satisfied with the way police have dealt with their complaint. In April 2006, the IPCC's remit was extended to include serious complaints relating to staff at the Serious Organised Crime Agency (SOCA) and at Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC). February 2008 saw its jurisdiction extended further to include serious complaints and conduct matters relating to officers and officials at the UK Border Agency (UKBA). The IPCC is independent, making its decisions entirely independently of the police, government and complainants“. Zitat von der website [http://www.ipcc.gov.uk/index/about\\_ipcc.htm](http://www.ipcc.gov.uk/index/about_ipcc.htm)

chende Befugnisse übertragen wurden. Dazu gehören zum Beispiel das Recht, selbst zu ermitteln und polizeiliche Bereiche zu betreten und zu überprüfen<sup>13</sup>. Die Einrichtung des IPCC ist nur eines von vielen internationalen Beispielen die zeigen, dass andere Länder das Problem polizeilichen Fehlverhaltens (internes wie externes) deutlich wichtiger nehmen und entsprechend darauf reagieren, als dies in Deutschland der Fall ist<sup>14</sup>.

Allerdings werden Präventionsmaßnahmen und Regulationsmechanismen in diesem Zusammenhang weltweit diskutiert, ohne dass eine eindeutige Empfehlung gegeben wird. In vielen Ländern wurde ein Ombudsmann oder eine unabhängige Stelle eingerichtet, die sich mit Beschwerden und Menschenrechtsverletzungen durch die Polizei beschäftigt. So fordert Amnesty International seit 2004 auch für Deutschland (bzw. die jeweiligen Bundesländer) die Einrichtung einer unabhängigen Kommission, welche Beschwerden über schweres polizeiliches Fehlverhalten nachgehen und auf der Grundlage der gewonnenen Erfahrungen Empfehlungen erarbeiten soll (vgl. dazu meine Stellungnahme zum Amnesty-Bericht 2004<sup>15</sup> sowie Feltes 2007). Im Gegensatz zu Amnesty halte ich aber nichts davon, Polizeibeamte, die gegen Vorschriften verstoßen haben, härter zu bestrafen. Je schwerer eine zu erwartende Strafe ist, umso eher werden der Beamte und seine Kollegen versuchen, ein Fehlverhalten zu vertuschen. Daher hatte ich bereits damals eine Strafbefreiung bei Selbstanzeige gefordert. Eine solche Regelung hat sich im Steuerstrafrecht bewährt und würde den Druck von den Beamten nehmen und vielen Opfern polizeilicher Übergriffe eher gerecht werden als ein langes Strafverfahren, das zumeist aufgrund der ungleichen Beweislage eingestellt wird. Strafverzicht bei Selbstanzeige bei gleichzeitiger zivilrechtlicher Kompensation würde auch aktuellen kriminalpolitischen Tendenzen entsprechen, Straftaten eher durch Mediation und Täter-Opfer-Ausgleich zu erledigen. In den meist lang dauernden, oftmals bürokratischen Strafverfahren würde der Polizeibeamte alles daran setzen, seine Unschuld zu beweisen, weil seine berufliche Zukunft auf dem Spiel steht. Polizeibeamte haben keine berufliche Alternative: Sie sind Polizeibeamte, sie haben in ausschließlich polizeilichen Ausbildungseinrichtungen gelernt Polizeibeamte zu sein und sie können daher nur Polizeibeamte sein.

<sup>13</sup> *The legislative base for the IPCC's functions is set out in Part 2 of the Police Reform Act. Those that relate to its guardianship powers include: the IPCC's call-in powers for any allegation +of police misconduct, its inspection powers , the ability to produce statutory guidance, the ability to make recommendations and give advice on police complaints arrangements and other matters of police practice from lessons it learns during its work, the obligation to produce reports – including annual reports - for the Home Secretary when required, the ability to write other reports, as it sees fit, for the purpose of making recommendations, giving advice and drawing attention to particular issues, the ability to monitor the system by calling for information from police authorities and forces, the right of entry onto - and inspections of - police premises, appointing organisations as 'gateways' for complainants into the system.* Quelle: [http://www.ipcc.gov.uk/index/about\\_ipcc/guardianship.htm](http://www.ipcc.gov.uk/index/about_ipcc/guardianship.htm) Eine Übersicht über die bislang durchgeführten Ermittlungen und deren Ergebnisse findet sich unter [http://www.ipcc.gov.uk/index/resources/evidence\\_reports/investigation\\_reports.htm](http://www.ipcc.gov.uk/index/resources/evidence_reports/investigation_reports.htm)

<sup>14</sup> Auch wenn die Arbeit dieser Institutionen (wie z.B. des IPCC) durchaus kritisiert wird – im Fall des IPCC z.B., weil ehemalige Polizeibeamte in die Ermittlungen einbezogen wurden, vgl. <http://www.guardianpublic.co.uk/ipcc-public-confidence>

<sup>15</sup> Verfügbar unter <http://www.pm.ruhr-uni-bochum.de/pm2004/msg00013.htm>

Polizeiliches Fehlverhalten ist vor allem ein internes Führungsproblem: Abhilfe schaffen können auf Dauer nur eine konsequente demokratische Polizeistruktur und verantwortungsbewusste Führungspersonen sowie entsprechende Einrichtungen wie der jetzt geforderte Polizeibeauftragte. Dabei ist zu beachten, dass der Gruppendruck in der Polizei sehr stark ist. Er kann einzelne Polizeibeamte krank machen, in den Alkohol oder sogar in den Selbstmord treiben, wie Schicksale der letzten Jahre belegen.

Die Empfehlung zur Einrichtung eines entsprechenden unabhängigen Mechanismus ist wiederholt von internationaler Ebene an Deutschland ergangen. So haben sich der UN-Menschenrechtsausschuss in seinen abschließenden Bemerkungen zur Umsetzung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte im Mai 2004 und die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarates in ihrem im Juni 2004 veröffentlichten Bericht entsprechend geäußert. Solche Menschenrechtsgremien gibt es bereits in einer Reihe von Staaten<sup>16</sup>, wie z.B. den *Menschenrechtsbeirat* in Österreich<sup>17</sup>, die *Police Complaints Authority* (IPCC) für das Vereinigte Königreich (s.o.) oder für Neuseeland<sup>18</sup>, der *Police Ombudsman* in Nordirland<sup>19</sup> oder Tschechien<sup>20</sup> oder der *Inspecção Geral da Administração Interna* in Portugal<sup>21</sup>.

#### 4. Gegenargumente

Gegen einen Bedarf an einem Polizeibeauftragten könnte man vorbringen, dass diese oder ähnliche Aufgaben bereits jetzt von Personalräten, Gleichstellungs- und Behindertenvertretern, Betriebs- und Behördenärzten, Vertrauenspersonen, Konfliktberatern, Führungstrainern, Geistlichen, Gewerkschaften und ähnlichen Funktionen wahrgenommen werden. Zudem hat in Deutschland Jedermann das in Grundgesetz und Landesverfassungen (Art. 16 HLV) verankerte Petitionsrecht. Überdies sind nach den jeweiligen landesbeamtenrechtlichen Vorschriften auch die Vorgesetzten der Polizei zur Entgegennahme von Anliegen und Beschwerden verpflichtet, was sich schon aus ihrer Dienst- bzw. Fachaufsicht ergibt. Jeder Polizeibeamte hat das

<sup>16</sup> Die Stellungnahme von ai sowie eine Zusammenstellung von Georg Warning zu den bisher weltweit bestehenden Polizeikommissionen findet sich bei den Online-Texten des Polizei-Newsletter unter [www.polizei-newsletter.de](http://www.polizei-newsletter.de).

<sup>17</sup> <http://www.menschenrechtsbeirat.at> zu den Befugnissen (u.a. Besuch von Polizeidienststellen) und den Aufgaben im einzelnen vgl. die Rechtsgrundlagen im österreichischen Sicherheitspolizeigesetz (SPG), [http://www.menschenrechtsbeirat.at/cms15/mrb\\_pdf/rechtsgrundlagen/spg\\_neu.pdf](http://www.menschenrechtsbeirat.at/cms15/mrb_pdf/rechtsgrundlagen/spg_neu.pdf)

<sup>18</sup> <http://www.ipca.govt.nz/>

<sup>19</sup> <http://www.policeombudsman.org/>

<sup>20</sup> „Der Öffentliche Rechtshüter oder Ombudsman, der zum Schutz von Personen vor der Handlungsweise von Ämtern und anderen Institutionen wirkt. Er trägt wesentlich zum Schutz der Grundrechte und Freiheiten bei.“ <http://www.tschechien-online.org/modules.php?name=Reviews&req=showcontent&id=549>

<sup>21</sup> <http://igai.pt/>

Recht und sogar die Pflicht zur Remonstration. Und wir genießen die Rechtsweggarantie und die sonstigen Schutzrechte aus verschiedenen Gesetzen.

Viele Polizeibeamte betrachten dies jedoch als juristische und/oder tatsächliche Illusion, gerade dann, wenn sie die oben genannten Personen oder Institutionen einmal in Anspruch genommen und dabei festgestellt haben, wie beschränkt deren Wirkungskreis und deren Einflussmöglichkeiten sind.

Zudem ist die Beschreitung des Beschwerde- oder Rechtsweges mit teilweise enormen Risiken verbunden: Prozesskostenrisiko, Gegenanzeige, Beweisnot - und die informellen Folgen einer Eingabe, Beschwerde oder Klage. Wer sich als Bürger mit einer Eingabe gegen offizielle Stellen richtet, kann sich einem übermächtig wirkenden Staatsapparat gegenüber sehen. Wer sich auf einen Disput mit Kollegen oder gar Vorgesetzten einlässt, kann zum Wechsel seines Arbeitsplatzes gezwungen sein. Aber ein Polizeibeamter, der nur in diesem einen Landesbetrieb „Polizei“ arbeiten kann, hat kaum eine andere Arbeitsplatzalternative: Seine Personalakte und, viel schlimmer, das Gerücht um ihn wandern mit ihm durch das Land. Polizeibeamte, die sich (informell oder auch förmlich) gegen Kollegen oder Vorgesetzte auflehnen, können auf Jahre hinaus sozial eliminiert werden. Während der herkömmliche Beschäftigte in einem beliebigen Betrieb seinen Arbeitsplatz verlieren kann, kann sich die soziale Elimination für Behördenbedienstete wie ein informelles Berufsverbot auswirken. Während der herkömmliche Bedienstete das Risiko von Arbeitslosigkeit und Einkommensverlust eingeht, allerdings mit der Chance auf einen Neuanfang andersorts, sind Behördenbedienstete, besonders mit spezialisierter Ausbildung wie z.B. Polizeibeamte, in ihrem System gefangen (sie können beruflich nichts anderes) und können der informellen sozialen Sanktion kaum ausweichen.

Gegenwärtig gibt es in Deutschland für Polizeibeamte keine Möglichkeit, sich vertraulich an eine vom Dienstherrn eingerichtete, unabhängige Stelle zu wenden: Nach dem Prinzip der Nähe werden Kollegen und Vorgesetzte in einem Konfliktfall diejenigen Werkzeuge anwenden, die sie regelmäßig beherrschen. Im Bereich der Polizei sind das das Disziplinar- und Strafrecht. Es lassen sich in einer größeren Zahl von Fällen in verschiedenen Bundesländern und auch bei Bundesbehörden die gleichen Singularitäten beobachtet: Der Beschwerdeführer oder der Unbequeme wird in Situationen gebracht oder es werden ihm solche Situationen unterstellt, die straf- und disziplinarrechtliche Ermittlungen ermöglichen. Es ist für Exekutivbeamte ein Leichtes, die Fahrtenbucheinträge, die Dienstzeiteinträge, die Vorgangsverwaltung, die Dienstkleiderordnung und so fort zu beobachten. Es ist nur eine Frage der (kurzen) Zeit, bis ein Verdacht konstruiert werden kann, irgendwo sei irgendwas nicht korrekt. Dem Beschwerdeführer wird sehr leicht unterstellt, er verletze mit seiner Eingabe Dienstgeheimnisse oder er übermittle mit der Eingabe unzulässig Personaldaten, er halte den Dienstweg nicht ein oder ähnliches. Jeder Petent, der wegen wiederholtem oder längerem bzw. länger zurückliegend erlebten Fehlverhalten eine Eingabe macht, setzt sich dem Risiko eines Verfahrens aus, z.B. wegen Strafvereitelung im Amt (zumindest Versuch), weil er sich nicht früher an die zuständige Stelle wandte. Damit wird aus dem Petent sehr leicht ein Tatverdächtiger und es können offizielle Verfahren, gegen den Petent, eröffnet werden.

Unabhängig von der Einleitung förmlicher Verfahren finden immer wieder behördeninterne Durchsuchungen, Durchsuchungen von Festplatten, „Dienstpost“-Beschlagnahmungen, Abfangen von Emails, Rückverfolgung von Telefonaten bis hin zu Telefonüberwachung statt. Dies führt nicht nur zu einer extremen psychischen Belastung des Betroffenen, sondern (was fast noch wichtiger ist) zur Angst vor solchen Maßnahmen, gleich ob sie tatsächlich angewendet werden oder nicht. So öffnete beispielsweise ein Polizeibeamter in seinem Büro Steckdosen, Schalter, Lampen und Elektrogeräte, um sie nach Wanzen zu durchsuchen, da er annahm, abgehört zu werden. Es gibt durchaus Themen, die nicht im Büro, nicht auf dem Gang oder im Fahrstuhl, und auch nicht im Dienstwagen besprochen werden, sondern nur im Freien. Nicht wenige Polizeibeamte vermeiden es konsequent, über ihren Privatanschluss und erst recht über den dienstlichen Anschluss heikle Sachverhalte zu besprechen. In einem Fall wegen Mobbing wurde ein Verdeckter Ermittler gegen das Opfer eingesetzt. In einem anderen Fall wurde die hausinterne Gegensprechanlage (Büro-Büro) zum unbemerkten Mithören missbraucht. Viele Polizeibeamte fertigen vertrauliche Schriftstücke nur offline auf ihrem privaten PC, vertrauliche Papiere wandern nicht in den Reißwolf, sondern in einen privaten Ofen. Dabei handelt es sich nicht um Vorgänge in sog. „versumpften“ Dienststellen, sondern diese Vorgänge haben sich in verschiedenen Bundesländern zugetragen.

Wohl in allen Bundesländern gibt es eine größere Zahl von Polizeibeamten, die „ausgebrannt“ oder „psychisch angeschlagen“ sind. Ein nicht kleiner Teil von ihnen ist durch solche oder ähnliche Umstände krank gemacht worden oder in die totale Passivität getrieben worden. Die Konsequenzen für die Institution Polizei, in der solche Geschehnisse gerade nicht verborgen bleiben, müssen hier nicht weiter dargestellt werden. Dabei „helfen“ der Institution beim Verdrängen und Vertuschen verschiedene individualpsychologische oder institutionspsychologische Gesetzmäßigkeiten.

## **Die „Alternativen“ Im Einzelnen:**

### **Vorgesetzte...**

... werden selbst zur Ursache des Problems und der Polizeibeamte, der ein Problem meldet, wird zum Gegner, wenn er den Missstand schildert. Denn der Vorgesetzte wird sich seinerseits fragen lassen müssen, warum er nicht selbst und nicht früher aktiv wurde, ob er seiner Aufsichtspflicht nicht nachkam und die Situation sich deshalb entwickelte oder unbemerkt blieb. Zudem hat (in der Wahrnehmung der Polizeiführung oder des Ministeriums) der „höhere“ Vorgesetzte eine falsche Personalentscheidung getroffen, so dass dieser alles daran setzen wird, das Problem entweder zu vertuschen oder es (vollständig) auf den „Melder“ abzuwälzen – in wenigen Fällen kann auch ein „Sündenbock“ geschaffen werden, auf den dann alle „Fehler“ abgeladen werden. Dieser „Sündenbock“ ist dann normalerweise jemand, der bereits „Dreck am Stecken“ hat, den man also nachvollziehbar beschuldigen kann oder bei dem es sich um jemanden handelt, der (auch) von anderen als Außenseiter oder

Nestbeschmutzer gesehen wird. Und: Häufig setzt ein Vorgesetzter einen unter ihm stehenden Mitarbeiter ein (z.B. zur Überwachung und Kontrolle oder zum Ausspionieren („*Werfen Sie doch bitte mal ein Auge auf den Kollegen XY*“)), der damit nun selbst zu einem Teil des Konfliktes wird.

### **Psychologen und besonders geschulte Polizisten ...**

... werden als Konfliktberater innerdienstlich eingesetzt. Sie unterstehen direkt der Weisung ihres Vorgesetzten, des Dienstherrn, sind somit abhängig und zu jeder wahrheitsgemäßen Auskunft an Vorgesetzte verpflichtet. Was ein Petent, auch im Vertrauen, berichtet, bleibt nicht vertraulich. Die Konfliktberater erfüllen eher die Funktion des Schulteranbeters, der Betroffene darf sich aussprechen, findet Gehör und Zustimmung, einige nette Ratschläge aber nicht mehr.

### **Ärzte...**

... können helfen, wenn der Besuch unter die ärztliche Schweigepflicht fällt und diese beachtet wird, kann das therapeutisch wertvoll sein, löst aber die eigentliche Ursache nicht. Betriebsärzte haben weder die Kapazität (einer für tausende) noch die Befugnis zur Lösung von Konflikten. Sie sind letztlich Werkzeuge des Dienstherrn. Hinzu kommt, dass sie zumindest teilweise der Behörde gegenüber Bericht erstatten müssen (z.B. bei Einstellungs- oder Verbeamtungsuntersuchungen) und damit in einem massiven Konflikt zwischen helfendem und kontrollierendem Handeln geraten.

### **Führungstrainer ...**

... stehen in der direkten dienstlichen Abhängigkeit und sind damit oft kein adäquater Ansprechpartner für Betroffene. Im Gegenteil, die Abteilungen „Führungstraining“ kann man als eine zentrale Ursache des Problems sehen: Grundsätzlich ist zu befürworten, wenn Vorgesetzte im Führungstraining lernen, sich nicht falsch zu verhalten, Konflikte zu vermeiden und so fort. Tatsächlich wird im Führungstraining aber so viel taktisches Führungswissen vermittelt, dass Vorgesetzte wegen ihrer Mängel nicht mehr fassbar werden. Im Führungstraining kann man lernen, sein Auftreten und sein Wirken anders darzustellen (Verpackung), als es tatsächlich ist (Inhalt). Gerade durch das Führungstraining wird schwachen Vorgesetzten (die wiederum an der Leine ihrer Vorgesetzten hängen) ermöglicht, gut zu erscheinen, obwohl sie es nicht sind. Damit sind sie auch im von ihnen verursachten Konfliktfall nicht mehr fassbar. Konfliktberater und Führungstrainer sind Werkzeuge des Dienstherrn, die in vielen Fällen die Opfer täuschen ohne zu helfen. Ob die Täuschung absichtlich oder systembedingt erfolgte, bleibt sich gleich, denn das Opfer nimmt die Täuschung irgendwann wahr und stürzt danach erst recht in Hoffnungslosigkeit, es fühlt sich zusätzlich betrogen und ausgehorcht.



**Polizeipfarrer...**

... sind für viele Polizeibeamte so etwas wie die „letzte Rettung“ – entsprechend sind sie chronisch überbelastet. Polizeibeamte vertrauen ihnen wegen der persönlichen Überzeugung zur Verschwiegenheit. Allerdings hat ein Polizeipfarrer auch keine sichere Handlungsoption, er kann nur das Gespräch mit den Beteiligten suchen, was dann ggf. wieder zur „Veröffentlichung“ des Problems beitragen kann.

**Rechtsanwälte...**

... sind die „Ultima Ratio“. Abgesehen von den nicht unerheblichen Kosten (einige ehemalige Polizeipräsidenten, die selbst in schwierige Lagen geraten sind, können davon ein Lied singen) ist auch hier der Ausgang des Verfahrens alles andere als sicher. Vielleicht wird der Betroffene im justiziellen Verfahren nicht krank und vielleicht lässt man ihn, wenn er gewonnen hat, in relativer Ruhe. Verliert der Betroffene das Verfahren, kann er den andauernden informellen Anfeindungen auf Dauer nicht widerstehen: Er wird frustrieren, krank, kündigen - oder sich umbringen. Nicht umsonst verweigern die Polizeien der Länder im Übrigen Angaben zur Anzahl von Selbstmordopfern in der Polizei und zu möglichen Gründen der Suizidenten.

**Zur subjektive Wirksamkeit von Kontrollinstanzen ...**

... liegen kaum Erkenntnisse vor, noch weniger über ihre Wechselwirkungen. Die subjektive Wirksamkeit erfragte eine Forschergruppe bei Hamburger Streifenbeamten. Sie wurden um die Einschätzung gebeten, „wie stark sie die Kontrolle ihrer Polizeiarbeit durch die verschiedenen Gruppen bzw. Instanzen“ hielten (Backes u.a. 1997, Anhang C, Fragebogen, S. 20). Die anzukreuzende Skala variierte dabei zwischen dem Wert Eins - „sehr starke Kontrolle“ - und dem Wert Fünf - „kaum Kontrolle“. Die Mittelwerte der rund 400 Befragten ergaben erstaunliche Ergebnisse (Backes u.a. 1997, S. 71), die Herrnkind (2010, S. 27 f.) wie folgt zusammenstellt:

	Mittelwert
ich selbst	1.68
Reviereinsatzführer	2.27
meine Vorgesetzten	2.42
Revierführer	2.80
Presse, lokale Medien	2.81
Kollegen meiner Schicht	2.81
was ich in der Ausbildung gelernt habe	2.82
Kollegen gleichen Dienstranges	3.00
Verdächtige ( ... mit denen Sie dienstlich in Kontakt kommen )	3.21
Bevölkerung im Revier	3.29
Polizeiführung	3.54
politische Führung	3.86

Die organisatorisch höchste Verantwortungsebene, der gemäß Ressortprinzip verantwortliche Innenminister, rangiert an letzter Stelle der wahrgenommenen Kontrolle, knapp hinter dem oberen Polizeimanagement. Hierarchisch betrachtet scheint die Kontrolle mit der Entfernung zum Streifendienst abzunehmen. Dazu passt, worauf Herrnkind (aaO.) hinweist, dass die unmittelbaren Vorgesetzten immerhin noch als mittelstarke Kontrollinstanz wahrgenommen werden.

Jedoch landen neun der zwölf zu beurteilenden Instanzen in der hinteren Hälfte der Skala (über 2.50), werden also als tendenziell mittel bis schwach kontrollierend beurteilt, selbst der Revierleiter. Und mit Abstand am stärksten sehen sich Streifenbeamte durch sich selbst kontrolliert. Herrnkind bezeichnet dies als „Treppenwitz dieser Umfrage“ (Herrnkind 2010, S. 28).

### Somit...

... trifft es zu, dass es eine Reihe von Instanzen gibt, die mit der innerpolizeilichen Konfliktlösung betraut werden können. Doch all diese Instanzen sind entweder handlungsunfähig, unterstehen dem Dienstherrn, können nur punktuell intervenieren oder die Sachverhalte juristisch, aber nicht vollumfassend einvernehmlich lösen. Deshalb sind die gegen die Gesetzesinitiative vorgebrachten Argumente unzutreffend: Die Polizisten sind im Konfliktfall auf sich alleine gestellt und dabei sind sie „ganz schön arme Schweine“, wie ein Polizeibeamter formulierte. Solche Polizeivollzugsbeamte tragen ihren Konflikt selbstverständlich auch mit sich, wenn sie dem Bürger begegnen, der zwangsläufig die Gereiztheit wahrnehmen kann, diese aber falsch interpretiert. Natürlich kommt es zu Fehlverhalten solch gestresster, angeschlagener Polizisten, was dann sogleich gegen sie benutzt wird. Die Frage der Bereitstellung einer adäquaten Problemlösungsalternative ist nicht nur eine fürsorglich-innerdienstliche, sondern eine staatspolitische Thematik, denn es geht um die Funktionsfähigkeit, um die Menschlichkeit der Polizei insgesamt.

## 4. Bewertung des Gesetzesentwurfs

### 4.1 Rechtliche Bewertungen<sup>22</sup>

In der Begründung des Gesetzesentwurfs wird zunächst dahingehend argumentiert, dass dem Hessischen Landtag als unmittelbar vom Volk gewähltem Verfassungsorgan die parlamentarische Kontrolle gegenüber der Landesregierung obliege, was zutreffend ist. Weiter wird argumentiert, die dem Hessischen Landtag eingeräumte Kontrollbefugnis werde in der Praxis neben parlamentarischer Initiativen der Abgeordneten und Fraktionen durch Hilfsorgane des Landtags wahrgenommen. Zu diesen Hilfsorganen gehören die nach § 50 GOHLT bestehenden Fachausschüsse, zu denen wiederum nach § 50 Abs. 1 GOHLT die Petitionsausschüsse zählen. Der Landespolizeibeauftragte soll als weiteres Hilfsorgan des Landtags eingeführt werden.

<sup>22</sup> Bei der Abfassung des Kap. 4.1. war Frau Ass.iur. Viola Klode wesentlich beteiligt.

Fraglich ist, ob dies rechtlich zulässig ist und ob die geplante Änderung der GOHLT und der Erlass eines LandespolizeibeauftragtenG als rechtliche Grundlage ausreichend sind.

Die Stellung, Rechte und Befugnisse, die der Landespolizeibeauftragte nach dem Gesetzesentwurf haben soll, sind vergleichbar mit der Stellung sowie den Rechten und Befugnissen des Wehrbeauftragten nach Art. 45 b GG auf Bundesebene. Der Wehrbeauftragte wird gemäß Art. 45 b S. 1 GG zum Schutz der Grundrechte der Soldaten und als Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle berufen. Der Landespolizeibeauftragte soll zum Schutz der Grundrechte der Polizeibeamten und als Hilfsorgan des Hessischen Landtages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle über die Polizei tätig werden. Zur Einrichtung des Wehrbeauftragten wurde 1956 das Grundgesetz durch die Einführung des Art. 45 b GG geändert<sup>23</sup>. Gemäß Art. 45 b S. 2 GG regelt das Nähere ein Bundesgesetz. Möglicherweise muss für die Einführung eines Landespolizeibeauftragten in Entsprechung zu der Rechtslage beim Wehrbeauftragten auf Bundesebene zunächst die Hessische Landesverfassung geändert werden, bevor dann das Nähere in einem Landesgesetz (LandespolizeibeauftragtenG) geregelt werden kann. Explizit steht dies aber nirgends. Wegen der Vergleichbarkeit von Wehrbeauftragten und Landespolizeibeauftragten spricht aber vieles dafür. Demzufolge würden also die bloße Änderung der Geschäftsordnung des Hessischen Landtages und der Erlass eines LandespolizeibeauftragtenG als rechtliche Grundlage für die Einführung eines Landespolizeibeauftragten nicht ausreichen.

Zur Begründung der rechtlichen Zulässigkeit ihres Vorhabens wird von der SPD-Fraktion angeführt, die Beauftragung eines Landespolizeibeauftragten und dessen Befugnisse seien Ausfluss des Petitionsrechts gemäß Art. 16 HV und Art. 17 GG. Der Landespolizeibeauftragte sei „zuständige Stelle“ i. S. d. Art. 16 HV und „nehme die sich aus dem allgemeinen Eingaberecht nach Art. 16 HV und Art. 17 GG ergebenden Kontrollrechte des Parlaments wahr“.

Der Landespolizeibeauftragte kann unter den Begriff „andere Stellen“ i. S. d. Art. 17 GG subsumiert werden. Zuständige Stellen i. S. d. Art. 17 GG sind alle anderen Stellen und Behörden öffentlich-rechtlicher Einrichtungen, gleich welcher Art<sup>24</sup>. Ob der Landespolizeibeauftragte auch der Regelung des § 16 HV unterfällt, ist zweifelhaft. Entgegen der Begründung des Gesetzesentwurfs steht in § 16 HV nicht „zuständige Stelle“, sondern „zuständige Behörde“. Unter den Behördenbegriff dürfte der Landespolizeibeauftragte aber nicht fallen, da er keine Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, sondern Kontrollbefugnisse des Landesparlaments wahrnehmen soll. Allerdings dürfte eine Berufung auf Art. 17 GG ausreichen, da sich die Vorschrift nach heute herrschender Meinung auch unmittelbar auf das Recht zur Petition zu den Landesparlamenten bezieht<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Jarass/ Pieroth-Pierothe, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 10. Auflage, Art. 45 b, Rn. 1; Sachs-Magiera, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Auflage, Art. 45 b Rn. 1

<sup>24</sup> Sachs- Pagenkopf, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Auflage, Art. 17 Rn. 10

<sup>25</sup> Löwer/ Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 41 a , Rn. 8

Ein Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip läge durch die Einführung eines Landespolizeibeauftragten nicht vor. Zwar würde der Landespolizeibeauftragte durch die Wahrnehmung der Kontrollbefugnisse des Landesparlaments (Legislative) in den Bereich der Polizei (Exekutive) eingreifen. Sinn des Gewaltenteilungsprinzips ist aber gerade die wechselseitige Kontrolle und damit Begrenzung der staatlichen Machtausübung der einzelnen Staatsorgane<sup>26</sup>.

**Dennoch stehen der rechtlichen Zulässigkeit des Vorhabens möglicherweise folgende Gründe entgegen:**

Gemäß § 2 Abs. 1 des geplanten LandespolizeibeauftragtenG soll der Landespolizeibeauftragte durch den Hessischen Landtag mit der Prüfung bestimmter Vorgänge innerhalb der Polizei beauftragt werden können. Gemäß § 7 soll jeder Polizeibedienstete das Recht haben, sich einzeln ohne Einhaltung des Dienstweges unmittelbar an den Landespolizeibeauftragten wenden zu können. Dadurch soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass es für Polizeibedienstete aufgrund der besonderen hierarchischen Struktur der Polizei häufig schwierig ist, bei Grundrechtsverletzungen Hilfestellung auf dem Dienstweg zu erhalten. §§ 2 und 7 sollen entsprechend der Begründung Ausfluss des Petitionsrechts und des sich daraus ergebenden parlamentarischen Kontrollrechts sein.

Eine so weite Kontrollbefugnis räumt das Petitionsrecht nach Art. 16 HV und Art. 17 GG dem Hessischen Landtag, für den der Landespolizeibeauftragte als Hilfsorgan die parlamentarische Kontrolle über die Polizei wahrnehmen soll, aber nicht ein. Ebenso wenig sind die Rechte, die § 7 den Polizeibediensteten einräumt, vom Petitionsrecht gedeckt. Grundsätzlich gilt das Petitionsrecht zwar auch bei Sonderstatusverhältnissen und damit generell auch bei Beamtenverhältnissen<sup>27</sup>. Für Beamte ergeben sich aber im Hinblick auf dienstliche Anliegen Beschränkungen aus Art. 33 Abs. 5 GG<sup>28</sup>. Hinsichtlich der Ausübung des Petitionsrechts ist zwischen dienstlichen und außerdienstlichen Anliegen zu unterscheiden. Wenn der dienstliche Bereich tangiert ist, ist § 171 BBG anwendbar und der Dienstweg muss zwingend eingehalten werden. Außerdem gelten für Beamte in solchen Fällen die allgemeinen Pflichten aus den §§ 35 ff. BRRG bzw. §§ 52 ff. BBG.<sup>29</sup>

**Ergebnis der rechtlichen Bewertungen:**

**Die Einführung eines Landespolizeibeauftragten, an den sich Polizeibedienstete bei dienstlichen Problemen ohne Einhaltung des Dienstweges wenden können, und der bestimmte Vorgänge innerhalb der Polizei prüfen darf, ist damit rechtlich zumindest problematisch und bedarf weiterer Klärung.**

---

<sup>26</sup> Jarass/ Pieroth-Jarass, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 10. Auflage, Art. 20, Rn. 24

<sup>27</sup> Sachs-Pagenkopf, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Auflage, Art. 17 Rn. 16, 17

<sup>28</sup> Jarass/ Pieroth-Jarass, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 10. Auflage, Art. 17, Rn. 11

<sup>29</sup> Sachs-Pagenkopf, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Auflage, Art. 17 Rn. 17

## 4.2 Kriminologisch-polizeiwissenschaftliche Bewertungen

Der Gesetzesvorschlag hebt sehr stark auf die Integrität der Person des Polizeibeauftragten ab, was ausdrücklich zu begrüßen ist. Gleichzeitig ist die Stelle mit einem administrativen Unterbau versehen, der gewährleistet, dass der Polizeibeauftragte seiner unabhängigen Tätigkeit einigermaßen angemessen nachgehen kann. Ob diese Ausstattung auf Dauer ausreichend ist, müsste eine **Evaluation** zeigen, die ohnehin unbedingt zu fordern und bereits mit der Einrichtung des Polizeibeauftragten (und der Bereitstellung entsprechender Mittel) an eine externe Stelle zu vergeben ist.

Was einerseits vorteilhaft für die Akzeptanz in der Polizei sein könnte, ist die Tatsache, dass sich die Stelle nicht über Bürgerbeschwerden kümmern soll, sondern nur um Polizeiinterna. Das schneidet allerdings den Konfliktzusammenhang in vielen Fällen ab. Es werden also prinzipiell keine „Straftaten im Amt“ untersucht, sondern lediglich die „Kulturunfälle“ (Rafael Behr). Daher erscheint mir diese Begrenzung – auch und gerade vor dem oben ausgeführten zur Situation in der Polizei – nicht sinnvoll.

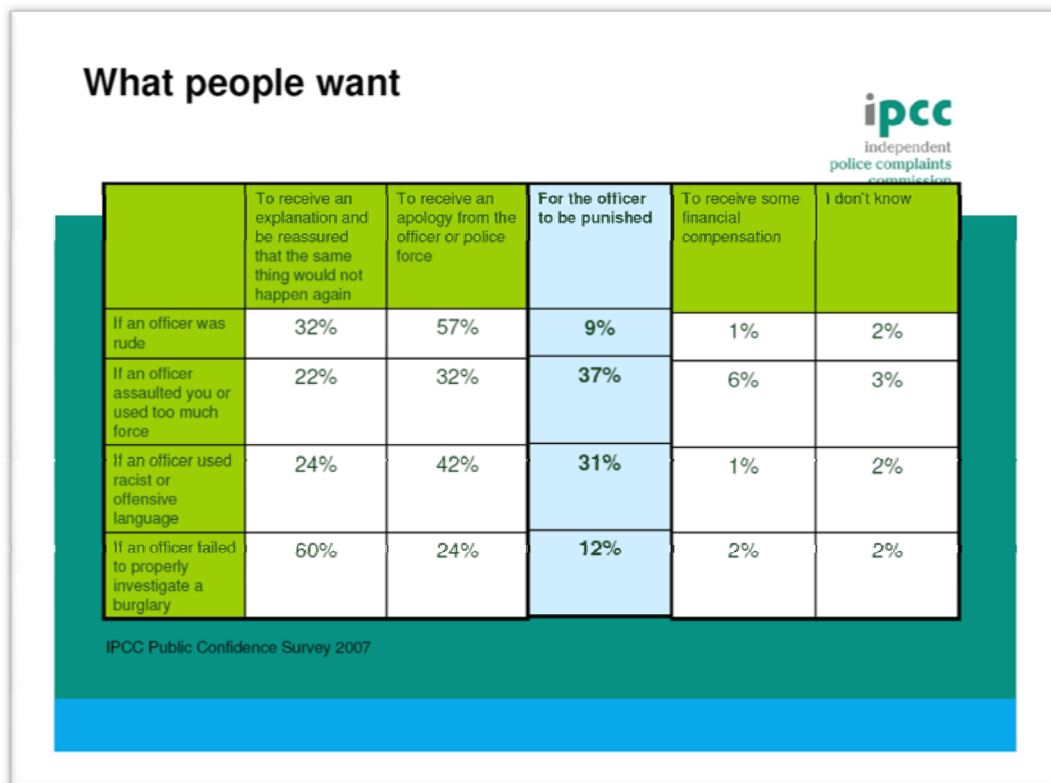
Offensichtlich scheint ein deutlicher Bedarf nach einer innerapparativen Verbesserung in Hessen zu bestehen, wobei ohne nähere Analysen nicht zu beurteilen ist, ob dieser Bedarf vornehmlich aufgrund von Fehlverhalten individueller Führungspersonen besteht, oder ob es sich um ein übergreifendes Problem handelt. Gewisse „feudalistische Führungsvorstellungen“ sind durchaus in manchen Bereichen der Polizei noch verbreitet und werden (wie oben bereits ausgeführt) ggf. auch politisch gestützt. Aber die polizeiwissenschaftliche Forschung im In- und Ausland hat gezeigt, dass es keine individuellen Probleme sind (auch wenn sie sich oftmals an Individuen festmachen), sondern strukturelle und „kulturelle“, die solche Personen in Führungspositionen kommen lassen und ihr Verhalten dann auch ermöglichen. Sie sind aber austauschbar, und daher darf das Grundproblem auch nicht individualisiert werden.

Die Tatsache, dass die geplante Stelle mit relativ guter Bezahlung und (demzufolge) hohem Status und zudem noch beim Hessischen Landtag angesiedelt ist, kann und muss als der einzig richtige Weg bezeichnet werden. Alle anderen Lösungen würden den Eindruck eines Etikettenschwindels in sich bergen und damit der allgemein bekannten und beschriebenen Problematik nicht gerecht werden. Zudem würden sie ggf. mittelfristig eher zu einer Verschlechterung der Situation für betroffene Polizeibeamte und Bürger als zu einer Verbesserung beitragen.

Aus einer solchen Stelle eines Polizeibeauftragten kann und darf aber keine „Oberkontrolle“ der Polizei oder gar eine übergeordnete Führungsstelle entstehen, weil dies schon die politische Verantwortung für die Polizei aushebeln würde. Zudem würden dadurch mehr Probleme geschaffen als gelöst. Aber es kann bei diplomatischer und gleichzeitig konsequenter Ausübung der Befugnisse des Polizeibeauftragten durchaus ein positiver Effekt für die Führungskultur in der Polizei entstehen, weil deutlich gemacht wird, dass es wirksame Hebel gibt, Fehlverhalten und Probleme in der Führungskultur anzugehen. Alles, was auf der Ebene der Ministerien oder der Polizei selbst angesiedelt wäre, würde vom System integriert und aufgesogen und damit wirkungslos werden.

Es bleibt allerdings die klare Aussage, dass die gegenwärtige Aufgabenbeschreibung des Polizeibeauftragten zu stark beschränkt ist auf ein reines innerpolizeiliches Beschwerdeverfahren. Möglicherweise wäre eine breitere Ausrichtung zum Scheitern

verurteilt, weil man glaubt, dass es die Polizei unter „Generalverdacht“ stellt – eine Sorge, die sich sehr schnell in der Polizei einstellt. Allerdings lassen sich die intern wie extern bestehenden Probleme der Polizei nicht weiter vertuschen und es ist an der Zeit, einen entsprechenden Schritt zu wagen. Ob man als Zwischenschritt zur „großen“ Lösung einer unabhängigen Polizeikommission oder eines unabhängigen Ombudsmannes den Weg über eine „kleine“ Lösung eines lediglich intern zuständigen Polizeibeauftragten gehen will (oder vielleicht sogar muss), ist von den vor Ort zuständigen politischen Gremien im Sinne einer politisch-pragmatischen Abwägung zu entscheiden. Wissenschaftlich jedenfalls macht nur eine „große“ Lösung Sinn und würde damit das Land Hessen in eine bundesweite Vorreiterrolle bringen – was zu begrüßen wäre.



Das Beispiel aus England (s. Abbildung, entnommen aus Long 2010) zeigt, dass die Bürger (hier befragt zu ihrer Einstellung zu polizeilichen Beschwerdesystemen in England und Wales) eher eine Entschuldigung oder eine Erklärung für ein polizeiliches Fehlverhalten haben wollen, als eine finanzielle Entschädigung oder eine Bestrafung des Verantwortlichen. Dieses Prinzip deckt sich mit allgemeinen Erfahrungen aus der Opferforschung, wonach vor allem die Tatsache, dass das Geschehene (subjektiv empfundene) Unrecht öffentlich thematisiert wird, wichtiger ist als z.B. eine Bestrafung des Täters. Insofern könnte die Polizei eigentlich der Einführung unabhängiger Beschwerdeinstitutionen mit Gelassenheit entgegensehen. Insofern könnte die Polizei eigentlich der Einführung unabhängiger Beschwerdeinstitutionen mit Gelassenheit entgegensehen.

Um nochmals den ehemaligen Hamburger Innensenator Wrocklage (2008) zu zitieren:

*„Ohne eine effektive externe demokratische Kontrollinstanz, wie eine funktionsgerecht ausgestattete hauptamtliche Polizeikommission oder ein hauptamtlicher Polizeibeauftragter, fehlt eine wirksame Gegenmacht, die eine demokratische Organisationskultur und ein demokratisches Selbstverständnis in der Polizei wirksam und dauerhaft zu schaffen und zu schützen in der Lage wäre. Das ist ein schweres Defizit im Bereich des aktiven Demokratieschutzes. Deshalb plädiere ich eindringlich für eine schlagkräftige, unabhängige, externe Kontrollinstanz für die Polizei, die bei Bund und Bundesländern den jeweiligen Parlamenten zugeordnet ist“.*

Wrocklage bezieht sich dabei auch auf den Bericht des Menschenrechtskommissars Thomas Hammarberg zur Vorlage beim Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung über seinen Besuch in Deutschland im Oktober 2006 (Hammarberg 2007).

In diesem Bericht schreibt Hammarberg folgendes:

*„Nach Auffassung des Kommissars muss die Polizei in einer demokratischen Gesellschaft bereit sein, ihre Maßnahmen überwachen zu lassen und dafür zur Verantwortung 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.** Die Entscheidung Deutschlands, das Fakultativprotokoll zum VN-Übereinkommen gegen Folter zu ratifizieren, könnte eine gute Gelegenheit darstellen, die Beobachtungs- und Überwachungsstrukturen der Polizei zu überprüfen und unabhängige Beobachtungs- und Beschwerdegremien für das Verhalten der Polizei einzurichten (...). Ein weiteres wichtiges Element einer wirksamen Beobachtung ist die Erhebung von Daten zu Anschuldigungen wegen Misshandlung oder Fehlverhalten seitens der Polizei sowie zu den von beschuldigten Polizisten erhobenen Gegenklagen. Der Kommissar hat Kenntnis von den früheren einschlägigen Empfehlungen der VN-Vertragsüberwachungsgremien und des Ausschusses gegen Folter und fordert die deutschen Behörden nachdrücklich auf, sich an diese Empfehlungen zu halten.“* (Bericht Hammarberg 2007 unter Nr. 39; Hervorh. von TF)

Für Wrocklage ist die Stellungnahme der Bundesregierung

*„geradezu typisch für apparatives Antwortverhalten: Nach höflichen Vorbemerkungen, in denen die Arbeit des Menschenrechtskommissars als „ein unverzichtbarer Bestandteil des europäischen Menschenrechtsschutzsystems“ bezeichnet wird (Bericht, 2007.34), kommentiert sie dessen hier erörterte Empfehlung im Wege routinierter Problemverdrängung wie folgt: „Der Menschenrechtskommissar fordert (...), dass der Wert der Menschenrechte sich auch in der Organisations- und Leitungsstruktur der*

*Polizei widerspiegeln müsse. Dies bezüglich ist zu betonen, dass in einem demokratischen Rechtsstaat eine an Grund- und Menschenrechten orientierte Organisations- und Leitungsstruktur der Polizei selbstverständlich ist. Die gewählte Formulierung könnte dahingehend missverstanden werden, dass in diesem Bereich Defizite ausgemacht wurden, obwohl keinerlei Defizite konkret benannt werden“ (Bericht 2007, 35 f.)“ (Wrocklage 2008).*

## 6. Fazit und Änderungsvorschläge

Gegen die Einrichtung eines Polizeibeauftragten, Ombudsmanns oder einer entsprechenden Institution könnte man vorbringen, dass Deutschland bislang recht gut mit den existierenden Strukturen ausgekommen ist, sieht man einmal von „Einzelfällen“ ab. Würde man die begründete Annahme von Fehlentwicklungen fordern, die tatsächlich in eine Gefährdung rechtsstaatlicher Prinzipien münden, dann würde man die Schwelle aber deutlich zu hoch legen und es ggf. sogar darauf anlegen, dass erst ein massiver „Polizeiskandal“ für Veränderungen sorgt (wie dies im Ausland teilweise der Fall war). Sicherlich steht die deutsche Polizei seit 60 Jahren auf dem Boden der freiheitlich demokratischen Rechtsordnung und hat diese auch weitestgehend gewahrt und verinnerlicht. Probleme innerhalb der Führungskultur sind aber ebenso wie überzogenes polizeiliches Gewalthandeln seit Jahren nicht mehr zu leugnen (vgl. auch Wrocklage 2008, Herrnkind 2010).

Die überkommene polizeiinterne Struktur und die politische Führung der Polizei mögen sich weitestgehend bewährt haben; dennoch wird man die Frage stellen müssen, ob es nicht sinnvoller ist, einen anderen, im Ausland erfolgreich gegangenen Weg zumindest auszuprobieren (s. dazu meine Forderung nach einer Evaluation des Gesetzes), als zuzuwarten. Der Schaden, der dadurch ggf. angerichtet wird dürfte jedenfalls eindeutig niedriger zu bewerten sein als der Nutzen sowohl innerhalb der Polizei, als auch der Öffentlichkeit und den Bürgern gegenüber.

Man könnte zwar, wie dies ein ehemaliger führender Polizeibeamter formuliert hat, dann, wenn es in einer Polizei nicht klappt, *„dazwischen hauen und dafür sorgen, dass qualifizierte Führungskräfte an den Schlüsselstellen sitzen“*. Diese hätten ein *„von Offenheit, Transparenz, Wertschätzung und Vertrauen geprägtes Führungssystem zu gewährleisten“*. Leider zeigen die Erfahrungen und letztendlich auch die Tatsache, dass der Gesetzesentwurf von den Polizeigewerkschaften unterstützt wird, dass dies in der Praxis gerade eben (zu) oft nicht der Fall ist.

Insgesamt erscheint es notwendig, dass sich die kriminologisch-polizeiwissenschaftliche Forschung und die Polizei selbst intensiver mit gewaltbehafteten Interaktionen beschäftigen. Ein tieferes Verstehen solcher Situationen, ihrer Bedingungen und ihrer Auswirkungen könnte dazu führen, dass Polizeibeamte solche Situationen besser einschätzen und angemessener reagieren. Damit könnten das Gewaltniveau insgesamt noch niedriger gehalten und die (wenigen) Fälle von polizeilichen Übergriffen reduziert werden. Je angemessener ein Polizeibeamter auf die Situation reagiert, auf die er trifft, umso unwahrscheinlicher ist eine Eskalation. Insofern sind Forschun-



gen zu begrüßen, die sich mit den Interaktionen zwischen Bürgern und Polizei beschäftigen, sofern deren Ergebnisse in Ausbildung und Polizeipraxis einfließen können. Die Ausbildung der Polizei ist allerdings gerade hier defizitär. Sie sollte sich nicht nur auf die bisher „klassischen“ Polizeithemen (vor allem Recht, Einsatzlehre, Verkehr) beziehen, die von der Polizeipraxis und zunehmend auch von den Auszubildenden selbst als „besonders praxisrelevant“ erachtet werden. Man glaubt, dass derjenige, der die rechtlichen Rahmenbedingungen kennt, automatisch nach Recht und Gesetz handelt. Dabei weiß man, dass dies nicht der Fall ist, da gruppenspezifische wie situationsspezifische Besonderheiten die rechtlichen Rahmenbedingungen oftmals in den Hintergrund treten lassen; vgl. Klukkert/Ohlemacher/Feltes 2009; Ohlemacher/Feltes/Klukkert 2008). Auf der anderen Seite werden diejenigen Wissensbereiche, die sich mit dem Selbstverständnis und der Verhaltensanalyse der Exekutivbeamten beschäftigen (Psychologie, Soziologie, Philosophie, Kriminologie sowie staatsrechtliche Grundfragen) zunehmend an den Rand gedrängt, da der Beamte möglichst schnell im Streifenwagen einsatzfähig sein soll. Damit wird seine scheinbar erlangte Kompetenz (genannt „Praxistauglichkeit“) durch Verzicht auf theoretisches Fundament erkauft, obwohl sich die Ausbildung inzwischen „Studium“ nennt und an „Hochschulen“ stattfindet.

Wenn von Polizeipsychologen betont wird, dass sich die Zufriedenheit der Bürger und Bürgerinnen im Umgang mit der Polizei in polizeilichen Standardsituationen manifestiert (vgl. Hermanutz u.a. 2004), Befragungen zur Zufriedenheit aber Defizite in diesem Bereich erkennen lassen, dann wird deutlich, dass Polizeigewalt zwar ein seltenes Ereignis ist, die Hintergründe und Ursachen für exzessive Polizeigewalt aber durchaus auch im „normalen“ Polizeialltag bedeutsam sind. Führungsfehler werden nur offenbar, wenn und weil sie sich im Alltag auswirken. Der Fehler des Vorgesetzten braucht die Fehlerverursachung durch den Untergebenen. Selbstbewusste, demokratisch erzogene und fachlich qualifizierte Polizeibeamte wären somit ein gewisser Schutz gegen Fehler im Polizeialltag – vorausgesetzt, die Beamten „an der Front“ haben eine Chance, ihr Verhalten vor einer unabhängigen Instanz zu erläutern und zu begründen.

## Änderungsvorschläge...

### ... zur Stellung und zu den Kompetenzen des Polizeibeauftragten:

Insgesamt bleibt es leider unklar, welche Stellung der HLPB tatsächlich hat. Er ist nicht MdL, hat insofern wohl keine Indemnität, Immunität und kein Zeugnisverweigerungsrecht (Art. 95 - 97 HLV). Der Gesetzesentwurf ist Landesrecht, er ist neu. Damit verdrängt er ältere Landesregelungen und ersetzt als Spezialgesetz auch Vorschriften aus dem HLBG ersetzen (z.B. Regelungen des Beamtenrechts über Amtverschwiegenheit, Einhaltung des Dienstweges und die spezialgesetzliche Regelung aus dem Gesetzesentwurf über die Abweichung hiervon). Bundesrechtliche Vorschriften, z.B. aus StPO, GVG, StGB (§§ 203, 353b StGB > Verletzung von Privatheimnissen und Geheimnisverrat) oder aus dem BDSG (personenbezogene Daten)

wären vom hessischen Entwurf nicht betroffen. Das führt dazu, dass der HLPB in Strafverfahren gegenüber den zuständigen Behörden auskunftspflichtig wäre. Da, wie oben dargestellt, innerpolizeiliche Konflikte schnell mit dem Mittel des Strafverfahrens ausgetragen werden, kommt diesem Umstand herausragende Bedeutung zu.

Da sich die Eingaben auf die „gesamte Bandbreite des polizeilichen Alltags“ beziehen können, hätte z.B. im Vorfeld der Loveparade 2010 eine Information an den HLPB erfolgen können, oder im Falle von Korruption, massiven Rechtsverletzungen, Dirnenbesuchen, jahrelangen Rauschmittelmissbrauch o.ä.. Lügen den Eingaben solch kritische Sachverhalte zugrunde, wären die Mitteiler aus verschiedenen Gründen besonders gefährdet. Weil aber eine anonyme Mitteilung nicht bearbeitet werde, müssten Mitteiler sich dem HLPB offenbaren. Er hätte im Strafverfahren aber keine Möglichkeit, sich seiner Auskunftspflicht gegenüber den Justizbehörden zu entziehen. Lediglich der Umstand, dass sein Sitz „beim“ Hessischen Landtag sei, könnte dazu führen, dass Durchsuchungen und Beschlagnahmungen dort (im Büro, nicht bei Außenterminen oder Schriftstücke bei anderer Stelle) nicht leicht möglich wären, insofern angefallene Unterlagen (Person und Angaben des Mitteilers) einem relativen Schutz unterliegen. Schwere Missstände werden generell nur auf anonymem Weg mitgeteilt werden, und selbst das ist mit einem Risiko für den „Whistleblower“ verbunden. Hier muss Abhilfe geschaffen werden. Der Polizeibeamte soll gegenüber dem Polizeibeauftragten alles vortragen können. Diese Formulierung lässt vergessen, dass der Polizeibeamte dennoch seinen dienstlichen Pflichten, nicht zuletzt der Strafverfolgungspflicht, unterliegt (daran ändert auch § 3 Abs. 1 Nr. 3 nichts). Mit dem „alles vortragen können“ ist noch kein Problem gelöst. Um das Anliegen des Polizeibeamten zu lösen, müssen die anderen Beteiligten angesprochen werden, selbst von einem HLPB. Danach könnte (zumindest grundsätzlich) die soziale Ausgrenzung des Petenten dennoch einsetzen. Das Auskunftsrecht (§ 3 Abs. 1 Nr. 1) kollidiert mit Bundesrecht. Auskünfte in Strafverfahren (auf die innerpolizeiliche Konflikte hinauslaufen) gibt der Staatsanwaltschaft nach den Normen der StPO (beachte auch: kein Akteneinsichtsrecht für HLPB). Der Staatsanwalt wird sich kaum für dieses Landesgesetz interessieren.

### **... zu § 3 Abs. 1 Nr. 4 Besuchsrecht in Behörden:**

Eine Polizeibehörde „besuchen“, „jederzeit“, und „ohne vorherige Anmeldung“ kann jeder. Wie kann sich der HLPB Zugang verschaffen wenn dieser ihm verweigert wird? Dennoch kann diese Möglichkeit, taktisch geschickt angewandt, in einer betroffenen Dienststelle sehr wohl Signalwirkung haben („jetzt wird’s ernst“). Sinnvoller wäre ein weitergehendes Betretungsrecht (während Dienstzeit zugängliche Räume). Die jetzige Formulierung bringt den Polizeibeamten an der Pforte nur in einen enormen Konflikt: Lässt er (zu Unrecht?) jemanden rein, gibt’s Ärger. Lässt er nicht rein, gibt’s auch Ärger. Dass das Besuchsrecht aus „zwingenden Geheimhaltungsgründen“ verweigert werden kann, ist eine problematische Formulierung, da sie unklar ist und entsprechend flexibel ausgelegt werden kann.

### **... zu § 9 Vertraulichkeit und § 10 Verschwiegenheitspflicht:**

Über die Vertraulichkeit entscheidet nicht der Petent, sondern der Landespolizeibeauftragte. Er „soll“ von der Bekanntgabe des Petenten absehen, wenn dieser es wünscht. Der Petent begibt sich mit dieser Regelung vollständig in die Hände des Polizeibeauftragten, liefert sich ihm auf Gedeih und Verderb aus. Unter diesen Bedingungen muss man jedem Polizeibeamten davon abraten, den Polizeibeauftragten aufzusuchen. Über die Verschwiegenheitspflicht und die Aussagegenehmigung entscheidet der Beauftragte nämlich selbst. Er wird zum Herr über Wohl und Unwohl des Petenten. Damit kollidieren die §§ 9 und 10. Zudem: Der Sitz des Landespolizeibeauftragten im/am Landtag erschwert für einige Polizeibeamte durchaus den Zugang zu ihm (Polizei und Überwachung am Landtagsgebäude), denn man kennt sich. Und weitere Fragen sind ungeklärt: Was geschieht beim Amtswechsel des Polizeibeauftragten mit dessen Zusagen (Bindungswirkung für den Nachfolger?), wo verbleiben die Akten? Gibt es Löschfristen?

### **Wenn man eine Kosten-Nutzen-Abwägung durchführt, dann...**

... kommt man zu dem Ergebnis, dass selbst dann, wenn der HLPB nur wenige Fälle löst und deshalb nur wenige Polizeibeamte aus dem Krankenstand zurückkehren (taktisch oder tatsächlich krank), die Kosten bereits beglichen wären. Hinzu kämen die Einsparungen durch Verzicht auf Verfahren, die das Behördensystem immer anhaltend lähmen (lange Konflikte auf den Dienststellen).

## **6. Ergebnis**

**Im Ergebnis wäre ein Landespolizeibeauftragter mit den im Gesetzentwurf vorgesehenen Aufgaben und Rechten eine wertvolle Einrichtung, sofern die hier vorgeschlagenen Änderungen und Ergänzungen berücksichtigt werden.**

**Zudem muss die rechtliche Konstruktion noch einmal überprüft werden, da die Einführung eines Landespolizeibeauftragten, an den sich Polizeibedienstete bei dienstlichen Problemen ohne Einhaltung des Dienstweges wenden können, und der bestimmte Vorgänge innerhalb der Polizei prüfen darf, rechtlich zumindest problematisch ist und weiterer Klärung bedarf.**

**Die Einrichtung erscheint dann sinnvoll, wenn er die sich an ihn wendenden Polizeibeamten nicht durch Vorspiegelung einer falschen Vertraulichkeit zusätzlichen Gefahren der informellen innerdienstlichen Verfolgung aussetzt. Dieses Risiko ist leider dem Gesetzesentwurf immanent. Es muss daher unbedingt durch entsprechende Regelungen minimiert oder ausgeschlossen werden.**

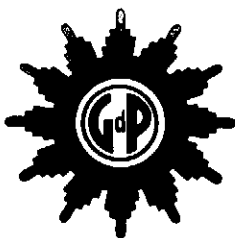
**Wesentlich geeigneter wäre jedoch die Schaffung einer externen Einrichtung oder eines Ombudsmanns, die sich nicht nur mit Problemen innerhalb der Polizei, sondern auch mit Problemen zwischen Polizei und Bürgern beschäftigen sollte. Die Tatsache, dass andere Länder über solche Einrichtungen verfügen und dort bislang gute bis sehr gute Erfahrungen gemacht wurden, sollte Anlass genug sein, dies endlich auch in Deutschland umzusetzen.**

### Weiterführende und zitierte Literatur

- Behr, Rafael (2000): Funktion und Funktionalisierung von Schwarzen Schafen in der Polizei, in: Kriminologisches Journal 3/2000, S. 219-229
- Behr, Rafael (2008): Cop Culture - Der Alltag des Gewaltmonopols. Männlichkeit, Handlungsmuster und Kultur in der Polizei, 2. Auflage, Opladen
- Brodeur, Paul (2002): Police and Violence. In: J. Hagan, W. Heitmeyer (Hrsg.) Handbook on Violence Research. New York
- Browning, Christopher R. (1996), Ganz normale Männer. Das Reserve-Polizeibataillon 101 und die "Endlösung" in Polen, Hamburg (original 1993)
- Brusten, Manfred (Hrsg.) (1975). Die Polizei - eine Institution öffentlicher Gewalt : Analysen, Kritik, empirische Daten, Neuwied u.a.
- Brusten, Manfred (1992): Strafverfahren gegen Polizeibeamte in der BRD. Empirische Anmerkungen zur Theorie der "schwarzen Schafe". In: Kriminologisches Journal, Nr. 4. Beiheft, Seite 84-115
- Busch, Heiner (1988): Die Polizei in der Bundesrepublik , Frankfurt am Main
- Demokratisierung der Polizei. Beiträge zu einer Fachtagung der Fraktion Die Linke in der Hamburgischen Bürgerschaft (2010). Verfügbar unter [http://www.linksfraktion-hamburg.de/fileadmin/user\\_upload/PDF/Polizeibroschuere.pdf](http://www.linksfraktion-hamburg.de/fileadmin/user_upload/PDF/Polizeibroschuere.pdf)
- Dreher, Gunther, Thomas Feltes (1987): Das Modell New York: Kriminalprävention durch 'Zero Tolerance'?, Holzkirchen 1997; download unter [http://www.felix-verlag.de/index.php?option=com\\_content&view=article&id=172&Itemid=2&lang=de](http://www.felix-verlag.de/index.php?option=com_content&view=article&id=172&Itemid=2&lang=de)
- Endruweit, Günther (1979), Struktur und Wandel der Polizei. Berlin
- Erikson, Richard, K. Haggerty (1997), Policing the Risk Society. Oxford
- Feest, Johannes, Rüdiger Lautmann (Hg.) (1971): Die Polizei. Soziologische Studien und Forschungsberichte. Opladen
- Feltes, Thomas (1999): Police Integrity and the Police Organisation - L'intégrité dans l'organisation de la police. In : La Deontologie Policiere, instrument de consolidation des droits de l'homme. Paris (Ministere de l'Interieure 2000, S. 10-21 (französisch), S. 86-95 (englisch) und S. 234-255 (arabisch)
- Feltes, Thomas, Maurice Punch (2005): Good People, Dirty Work? Wie die Polizei die Wissenschaft und Wissenschaftler die Polizei erleben und wie sich Polizeiwissenschaft entwickelt. In: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 2005, S. 26-45
- Feltes, Thomas (2007): Polizeigewalt im internationalen Kontext. Vortrag auf der Veranstaltung von amnesty International „Polizeiliche Übergriffe und Gegenstrategien“ am 23.11.2007 in Berlin. Verfügbar unter <http://www.thomasfeltes.de/pdf/vortraege/VortragFeltesAmnesty2007.pdf>

- Fürmetz, Gerhard, Herbert Reinke, Klaus Weinbauer (Hrsg.) (2001): Nachkriegspolizei: Sicherheit und Ordnung in Ost- und Westdeutschland 1945-1969, Hamburg
- Gössner, Rolf (2000): Die Hamburger "Polizeikommission". Tragfähiges Modell unabhängiger Polizeikontrolle? In: CILIP 67, 3, verfügbar unter <http://www.cilip.de/ausgabe/67/goessner.htm>
- Hammarberg, Thomas (2007): Bericht des Menschenrechtskommissars Thomas Hammarberg über seinen Besuch in Deutschland 9. – 11. und 15. – 20. Oktober 2006. Zur Vorlage beim Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung. Verfügbar unter [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH%282007%2914&Language=lanGerman&Ver=original&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679#P163\\_38788](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH%282007%2914&Language=lanGerman&Ver=original&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679#P163_38788)
- Hermanutz, Max, Wolfgang Spöcker, Yasemin Cal, Julia Maloney (2004): Kommunikation bei polizeilichen Routinetätigkeiten - eine empirische Studie. Villingen-Schwenningen, Hochschule für Polizei. Verfügbar online unter <http://www.polizei-newsletter.de/documents/Einsatzkommunikation.pdf>
- Herrnkind, Martin; Sebastian Scheerer (Hrsg.) (2003): Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenz. Möglichkeiten und Grenzen der Kontrolle. Münster, Hamburg, London (LIT-Verlag)
- Herrnkind, Martin (2010): „Für Dich schör ich jeden Meineid!“ Defizite interner Kontrolle von Polizeiarbeit. In: Demokratisierung der Polizei (2010), S. 26-30
- Klukkert, Astrid, Thomas Ohlemacher, Thomas Feltes (2009): Torn between two Targets: German Police Officers Discussing Use of Force. In: Crime, Law and Social Change, 52, 2, S. 181-206
- Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.) (2003): Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicherheit. Opladen
- Long, Nicholas (2010): Police Oversight in England and Wales. Vortrag bei dem Fachgespräch der Fraktion der Grünen "Vertrauen in polizeiliches Handeln stärken - Polizei unabhängig kontrollieren" am 16. Juli 2010. [http://www.gruene-fraktion-bayern.de/cms/forschung\\_und\\_hochschule/dokbin/348/348415.praesentation\\_ipcc.pdf](http://www.gruene-fraktion-bayern.de/cms/forschung_und_hochschule/dokbin/348/348415.praesentation_ipcc.pdf)
- Manning, Peter K. (1997): Police Work. 2nd edition. Prospect Heights, ILL
- Ohlemacher, Thomas (unter Mitarbeit von Dieter Boumans) (1999): Empirische Polizeiforschung in der Bundesrepublik Deutschland. Versuch einer Bestandsaufnahme. Forschungsberichte des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen Nr. 75. Hannover: KFN [www.kfn.de](http://www.kfn.de)
- Ohlemacher, Thomas u.a. (2002): Polizei im Wandel – Abschlussbericht der standardisierten Befragung der Vollzugsbeamtinnen und –beamten der niedersächsischen Polizei 2001 sowie erste Ergebnisse der Gruppendiskussion 2002. Hannover, Forschungsbericht Nr. 87 des Kriminologischen Forschungsinstitutes Niedersachsen (KFN); s. [www.kfn.de](http://www.kfn.de)
- Ohlemacher, Thomas, Arne Rüger, Gabi Schacht, Ulrike Feldkötter (2003): Gewalt gegen Polizeibeamtinnen und -beamte 1985-2000, Eine kriminologische Ana-

- lyse (Interdisziplinäre Beiträge zur kriminologischen Forschung, Band 24). Baden-Baden
- Ohlemacher, Thomas, Thomas Feltes, Astrid Klukkert (2008): Die diskursive Rechtfertigung von Gewaltanwendung durch Polizeibeamtinnen und -beamte – Methoden und Ergebnisse eines empirischen Forschungsprojektes. In: Polizei & Wissenschaft 2008, S. 20-29
- Reiner, Robert (2000): The Politics of the Police, 3d edition. London
- Sack, Fritz (2010): Demokratisierung der Polizei – Erfahrungen als Mitglied der Hamburger Polizeikommission. In: Demokratisierung der Polizei (2010), S. 35-40
- Schicht, Günter (2007): Menschenrechtsbildung in der Polizei. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin. [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/studie\\_menschenrechtsbildung\\_fuer\\_die\\_polizei.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/studie_menschenrechtsbildung_fuer_die_polizei.pdf)
- Schicht, Günter (2010): Menschenrechtsbildung in der Polizei. In: Demokratisierung der Polizei (2010), S. 5-7
- Singelstein, Tobias (2010): Polizisten vor Gericht. In: Demokratisierung der Polizei (2010), S. 31-34
- Werkentin, Falco (1984): Die Restauration der deutschen Polizei : innere Rüstung von 1945 bis zur Notstandsgesetzgebung Frankfurt
- Waddington, P.A.J., Otto Adang, David Baker, Christopher Birkbeck, Thomas Feltes, Luis Gerardo Gabaldón, Eduardo Paes Machado and Philip Stenning (2009): Singing the same tune? International continuities and discontinuities in how police talk about using force. In: In: Crime, Law and Social Change, 52, 2, S. 111-138
- Werkentin, Falco (1993): Tödlicher Schusswaffeneinsatz der Polizei 1974 – 1992. In: CILIP 44; im Internet verfügbar unter <http://www.infolinks.de/cilip/ausgabe/44/schuss.htm>
- Wilhelm, Friedrich (1997): Die Polizei im NS-Staat. Die Geschichte ihrer Organisation im Überblick, Paderborn u.a.
- Wrocklage, Hartmuth (2008): Polizei im Wandel - Ist eine Demokratisierung der Polizei möglich? In: Ch. Barthel, R. Kreissl, Lars Ostermeier (HG), Policing in Context – Rechtliche, organisatorische, kulturelle Rahmenbedingungen polizeilichen Handelns. Münster, Berlin, Wien 2008, S. 125-143



# Gewerkschaft der Polizei

Mitglied der European  
Confederation of Police (EUROCOP)

Landesbezirk Hessen

Gewerkschaft der Polizei · Landesbezirk Hessen  
Wilhelmstraße 60 a · 65183 Wiesbaden

**Hessischer Landtag**  
**Vorsitzender des Innenausschusses**  
**Horst Klee**  
**Postfach 3240**

**65022 Wiesbaden**

07.09.15

## Landesbezirksvorstand

Wilhelmstraße 60 a  
65183 Wiesbaden

Telefon: 06 11 / 9 92 27-0 Durchwahl **50**

Telefax: 06 11 / 9 92 27 27

E-mail: GdPHessen@t-online.de

www.gdp.de/hessen

Bankverbindungen:

Wiesbadener Volksbank

Konto-Nr. 6 784 003

(BLZ 510 900 00)

PSD-Bank

Konto-Nr. 6 278 558 600

(BLZ 500 909 00)

Postbank Frankfurt/Main

Konto-Nr. 26 509-604

(BLZ 500 100 60)

SEB

Konto-Nr. 1 022 011 100

(BLZ 510 101 11)

Ihr Zeichen

Ihr Schreiben vom

Unser Zeichen

Datum

30.06.2010

bks/JBr

06. September 2010

## **Stellungnahme der Gewerkschaft der Polizei (GdP) – Landesbezirk Hessen - zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD über die Landesbeauftragte oder den Landes- beauftragten für die hessische Polizei beim hessischen Landtag; Gesetzesentwurf Drucksache 18/2322 sowie Antrag Drucksache 18/2359**

Nicht nur innerhalb aller Gewerkschaften und Berufsvertretungen der hessischen Polizei, sondern auch bei den innenpolitischen Sprechern/Fachleuten aller im Landtag vertretenen Parteien ist die Erkenntnis gereift, dass die hessische Polizei über eine unsensible Führungskultur verfügt. Fortwährende Beschwerden und Unmutsäußerungen von Kolleginnen und Kollegen über eine dirigistische Führungskultur bis hin zu systematischen Mobbingvorwürfen innerhalb der hessischen Polizei sind nicht neu und in einer Vielzahl von Fällen eindeutig zu belegen. Neu hingegen sind der deutliche Anstieg und das damit verbundene, breite Medieninteresse.

Mit großer Aufmerksamkeit, aber auch in großer Sorge hat die Gewerkschaft der Polizei in den letzten Monaten die internen Diskussionen und aktuellen Berichterstattungen in der Öffentlichkeit verfolgt. Bereits im November 2007 hat die GdP in einem von der Führungsspitze der hessischen Polizei vielbeachteten öffentlichen Beitrag auf eine inakzeptable Führungskultur hingewiesen.

Das Institut eines Polizeibeauftragten könnte hilfsweise geeignet sein, sich den Sorgen und Nöten der Kolleginnen und Kollegen, losgelöst von Dienstrang und Dienstweg als unabhängige Institution anzunehmen, falls andere Ansprechpartner nicht zur Verfügung stünden.

Innerhalb der Bundeswehr ist der Wehrbeauftragte eine solche Institution, die sich seit ihrem Bestehen durchaus bewährt hat. Allerdings ist die Bundeswehr mit der Polizei hinsichtlich hierarchischen Aufbaus, Strukturen und Aufgaben nicht vergleichbar.

Als vertrauensvoller Ansprechpartner sollten **die aus dem Kollegium selbst gewählten Personalräte** die zuständige Stelle für die Sorgen und Nöte der Kolleginnen und Kollegen sein. Dies ergibt sich auch zweifelsfrei aus den gesetzlich fixierten Aufgaben und Befugnissen der Personalräte. Beklagenswert ist nur, dass unter der Verantwortung der letzten Landesregierungen die Personalräte in ihrem Personalumfang erheblich beschnitten wurden. Es gibt in der gesamten öffentlichen Verwaltung in Hessen und innerhalb aller Länderpolizeien, inklusive Bundespolizei und Bundeskriminalamt, bundesweit kein schlechteres personalrätliches Betreuungsverhältnis als bei der hessischen Polizei. Trotz nachhaltiger Gefahrenhinweise der GdP im Gesetzgebungsverfahren der Jahre 1999 und 2003, war die parlamentarische Mehrheit beratungsresistent und hat ihre Sichtweise gegenüber den Personalräten und somit auch gegenüber den wahlberechtigten Kolleginnen und Kollegen mehr als deutlich gemacht.

Die „vertrauensvolle Zusammenarbeit“ zwischen Behördenleitung (Führung) und Personalräten (Vertreter der Kollegenschaft) soll eine gute Führungskultur und somit ein gutes Betriebsklima garantieren, zumindest dabei mithelfen. Das bedeutet im demokratischen Rechtsstaat eine Balance beiderseitiger Interessen.

Wenn diese Balance durch einseitige Kräfteverteilung nicht mehr gewährleistet ist, eben durch beide Gesetzgebungsverfahren der Jahre 1999 und 2003 verursacht, mithin die Interessen der Kolleginnen und Kollegen nur noch sehr eingeschränkt vertreten werden können, ist die Wahrscheinlichkeit des Unmuts, der Unzufriedenheit und der mangelnden Akzeptanz zum Führungspersonal relativ groß. Und genau diese beklagenswerte Entwicklung hat sich nunmehr zeitverzögert eingestellt. Daher müssen zunächst die Personalräte wieder in die Lage versetzt werden, ihre ursprünglich angedachte Rolle einer personell ausreichend ausgestatteten Personalvertretung mit entsprechenden Gestaltungsmöglichkeiten wahrzunehmen. Sonst verkommt die viel zitierte „vertrauensvolle Zusammenarbeit“ zu einem nicht ernst gemeinten Lippenbekenntnis. Das geht nur mit entsprechender Personalausstattung und Kompetenzen für die Personalräte, die im Sinne einer von allen Beteiligten akzeptierten Führungskultur dringend wieder geschaffen werden müssen.

Eine unabhängige Kontrollinstanz, unmittelbar angesiedelt am Hessischen Landtag ist kein Garant für eine demokratische, von allen Seiten akzeptierte Führungskultur. Die hessische Polizei braucht keinen „Supervisor“ und kein „Konkurrenzorgan“ zu den Personalräten, sondern ein gelebtes innerdemokratisches Leitbild. Der im Gesetzentwurf veranschlagte finanzielle Mehraufwand würde ausreichen, um bei allen Bereichspräsidien und im Hauptpersonalrat zumindest eine zusätzliche personalrätliche Freistellung zu realisieren.

Insofern ist das Institut des oder der Polizeibeauftragten nicht nur ein vom Grundgedanken der Personalräte wegverlagerte Hilfslösung, sondern eine „ultima ratio“, die bei einer angemessenen personalrätlichen Personalausstattung und einer gelebten demokratischen Führungskultur entbehrlich wäre.



Jörg Bruchmüller  
GdP-Landesvorsitzender





## DER HESSISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

DER HESSISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE  
Postfach 31 63 · 65021 Wiesbaden

Herrn Abgeordneten  
und Vorsitzenden des Innenausschusses  
Horst Klee  
- Hessischer Landtag -  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

09.08.10 15

Aktenzeichen 63.99-ro/rn

Bitte bei Antwort  
angeben

zuständig Prof. Dr. Ronellenfisch  
Durchwahl 14 08 - 120

Ihr Zeichen  
Ihre Nachricht vom

Datum 20.07.2010

**Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz über die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten für die hessische Polizei beim Hessischen Landtag (LandespolizeibeauftragtenG) – Drucks. 18/2322;  
Antrag der Fraktion der SPD betreffend die Geschäftsordnung des Hessischen Landtags – Drucks. 18/2359**

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender Klee,

für Ihre Einladung zur Anhörung zum Gesetzentwurf sowie dem Antrag der Fraktion der SPD danke ich Ihnen. Falls ich den Termin der mündlichen Anhörung am 4. November 2010, 10:00 Uhr nicht wahrnehmen kann, wird meine Dienststellenleiterin und Vertreterin Frau Ute Arlt oder mein Mitarbeiter Herr Dr. Robert Piendl teilnehmen.

In der Sache geht es darum, ob es polizeipolitisch sinnvoll ist, eine Landesbeauftragte oder einen Landesbeauftragten für die Polizeibediensteten gesetzlich zu etablieren.

Datenschutzrelevant sind in § 9 des Entwurfs die Vertraulichkeit der Eingaben sowie in § 10 des Entwurfs die Verschwiegenheitspflicht der oder des Landespolizeibeauftragten geregelt. Für die Tätigkeit der oder des Landesbeauftragten für die hessische Polizei wird im Übrigen das hessische Datenschutzgesetz maßgebend sein,

Gleitende Arbeitszeit: Bitte Besuche und Anrufe möglichst montags bis donnerstags  
zwischen 8.30 - 12.00 Uhr und 13.30 - 15.30 Uhr, freitags zwischen 8.30 und 12.00 Uhr, oder nach Vereinbarung.

das gegenüber Amtshilfavorschriften Vorrang genießt (§ 4 des Entwurfs, § 3 Abs. 2 HDSG, §§ 4 ff. HVwVfG). Aus datenschutzrechtlicher Sicht bieten der Gesetzentwurf und der Antrag der SPD-Fraktion keinen Anlass zu datenschutzrechtlicher Kritik oder zu ergänzenden datenschutzrechtlichen Empfehlungen.

Mit freundlichen Grüßen



Professor Michael Ronellenfitsch



Hessischer  
Landkreistag

Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag  
-Der Vorsitzende des Innenausschusses-  
Postfach 3240  
65022 Wiesbaden

Frankfurter Str. 2  
65189 Wiesbaden

Telefon (0611) 17 06 - 0  
Durchwahl (0611) 17 06- 12

Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27  
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70  
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-72

e-mail-Zentrale: info@hlt.de  
e-mail-direkt: ruder@hlt.de

www.HLT.de

Datum: 27.07.2010

Az. : Ru/re/100.00

27.07.10  
S

**Mündliche Anhörung im Innenausschuss zu dem Gesetzentwurf Drucksache  
18/2322 sowie dem Antrag Drucksache 18/2359**

Ihr Schreiben vom 30.06.2010, Az.: I A 2.6

Sehr geehrter Herr Vorsitzender  
sehr geehrte Damen und Herren,

die mit o.g. Schreiben vorgelegten Gesetzentwürfe der Fraktion der SPD für ein Landespolizeibeauftragengesetz sowie zur Änderung der Geschäftsordnung des Hessischen Landtages tangieren nicht die Belange der von uns vertretenen hessischen Landkreise. Wir sehen deshalb von einer inhaltlichen Stellungnahme zu dem Vorhaben ab.

Mit freundlichen Grüßen

  
Dr. Hilligardt  
Direktor