

## **Ausschussvorlage**

Ausschuss: INA, 35. Sitzung am 04.11.10

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

## **Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz über die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten für die hessische Polizei beim Hessischen Landtag (Landespolizeibeauftragten)**

Univ.-Prof. Dr. Antoinette Weibel, Universität Konstanz, 26. Oktober 2010

Einschränkung: Die folgende Stellungnahme erfolgt auf dem Hintergrund meiner Expertise als Verhaltenswissenschaftlerin und Vertrauensforscherin. Im Mittelpunkt dieser Stellungnahme steht die Frage, unter welchen Bedingungen die Einrichtung einer Landesombudsperson eine geeignete Maßnahme darstellt, um Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten Hilfestellung bei dienstlichen, sozialen oder persönlichen Problemen zukommen zu lassen. Die zweite Funktion einer solchen Stelle - nämlich die Wahrnehmung der parlamentarischen Kontrolle - wird nur insofern diskutiert, als diese Funktion Auswirkungen auf die Ausübung der Ombudsfunktion haben könnte.

Gliederung des Beitrages:

1. Vertrauen als Grundvoraussetzung
2. Fairness als Instrument, um Vertrauen aufzubauen

### **1. Vertrauen als Grundvoraussetzung**

Die Einrichtung der Position eines Landesbeauftragten/einer Landesbeauftragten für die hessische Polizei (fortan Ombudsstelle genannt) soll sicherstellen, dass sich die Polizeibeamten/Innen bei dienstlichen, sozialen oder persönlichen Problemen einer unabhängigen Stelle anvertrauen können. Vertrauen in die Person, welche die Ombudsstelle einnehmen wird und Vertrauen in das neu geschaffene Amt sind somit Grundvoraussetzung für die Effektivität der vorgeschlagenen Maßnahme.

Vertrauen wird in Anlehnung an die psychologische Literatur "als Wille sich verletzlich zu zeigen" verstanden, will heißen, dass der Vertrauensgeber (in diesem Fall der/die Polizeibeamte/In) mit der Inanspruchnahme der Ombudsstelle bewusst Risiken eingeht und diese Risiken nur dann in Kauf nimmt, wenn er davon ausgeht, dass der Ombud ausreichend Schutz gewährt bzw. die Verletzlichkeit seines Gegenübers nicht ausnützt. Für die weitere Diskussion sind dabei drei Aspekte hervorzuheben.

Erstens gibt es *Vertrauen nicht ohne Risiko*. Wer einem anderen vertraut, erbringt immer eine riskante Vorleistung. Vertrauen muss umso ausgeprägter sein, je größer das einzugehende Risiko ist. Die Anforderung an die Ausgestaltung der Ombudsstelle - soziale Kompetenzen des Stelleninhabers, Ausbildung des Stelleninhabers bzgl. Handhabung von Konflikten, Unabhängigkeit des Stelleninhabers, Änderungsmacht der Stelle - wird mit der vom Hilfesuchenden wahrgenommenen Risiko der Offenlegung von Problemen korrespondieren müssen.

Zweitens ruht Vertrauen auf zwei Säulen - beide betreffen die Einschätzung, inwiefern "Schutz" und "Hilfe" von der Ombudsstelle zu erwarten ist. Die eine betrifft das *Wohlwollen*, die andere *Kompetenz*. Die Bereitschaft eine Ombudsstelle in Anspruch zu nehmen wird davon abhängen, ob man davon ausgeht, dass die Ombudsstelle bzw. die Ombudsperson ihre Sonderstellung nicht ausnützt bzw. sich wohlmeinend, verschwiegen und integer verhält. Mindestens so wichtig dürfte in diesem Zusammenhang jedoch auch die Einschätzung sein, ob die Ombudsstelle in der Lage ist, Missstände objektiv aufzuklären und Maßnahmen einleiten zu lassen.

Drittens dürfte der Erfolg einer Ombudsstelle davon abhängen, ob es gelingt sowohl Vertrauen in den Stelleninhaber als auch in die Institution aufzubauen. *Vertrauen zwischen Menschen* ist dabei meist "Beziehungssache". Neben kognitiven spielen emotionale Aspekte eine wichtige Rolle. Richtschnur für die Entstehung einer zwischenmenschlichen Vertrauensbeziehung sind sowohl die Summe der Erfahrungen, d.h. eigene oder "geborgte" Erfahrung (wie erging es anderen Hilfesuchenden) mit der Ombudsperson als auch Auftreten und Verhalten der Ombudsperson (menschenbezogener Führungsstil, Diskretion etc.). *Vertrauen in das Amt der Ombudsperson* bezieht sich eher auf Zuverlässigkeit und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsstrukturen und auf den Glaube "an die Korrektheit der zugrundeliegenden Entscheidungskriterien".

Zusammenfassend und bezogen auf die Gesetzesvorlage:

1. Es ist zu klären, wie groß die Vertrauensanforderungen an die neu einzurichtende Stelle sind. Formulierungen wie in "Abschnitt A: Problem" dargestellt, deuten darauf hin, dass nicht nur Kleinigkeiten vorgetragen werden sollen. Zudem ist abzuschätzen, wie die Polizeibeamten selbst das Risiko einschätzen, bei der Ombudsperson vorstellig zu werden. Ich kann hier nur

spekulieren aber ich gehe davon aus, dass in der Polizei Loyalität als sehr wichtig eingestuft und somit "whistle-blowing" somit als sehr großes Risiko empfunden wird. Je höher das empfundene Risiko desto höher die Anforderungen an die Person, die das Amt bekleiden soll und an die institutionelle Ausgestaltung des Amtes (Stichwort: Verfahrensfairness, siehe Kapitel 2)

2. Die Stelle sollte sowohl Loyalität und Kompetenz vereinen. Zum Punkt "Loyalität" vgl. Kapitel 2, Verfahrensfairness, Neutralität. Ein Aspekt scheint mir jedoch schon an dieser Stelle erwähnenswert. In der Vertrauensliteratur geht man allgemein davon aus, dass intensive Vertrauensbeziehungen nur langsam aufgebaut werden. Zeit - bzw. die Dauer einer Beziehung - spielt eine wichtige Rolle. Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Amtszeitbeschränkung könnte also problematisch werden bzw. bei einer Neuwahl sind u.U. politisches Kalkül vs. Kontinuität abzuwägen. "Kompetenz" ist die zweite wichtige Voraussetzung für Vertrauen und bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Stelle mit genug Macht ausgestattet werden muss, um Missstände zu untersuchen und Änderungen zu initiieren. Hier ist zu klären, wie durchsetzungsfähig die Stelle ist.
3. Der Erfolg der einzurichtenden Stelle hängt davon ab, ob man sowohl interpersonales als auch Systemvertrauen aufbauen kann.

## **2. Fairness als Instrument, um Vertrauen aufzubauen**

Ein wichtiger, wenn nicht der wichtigste Einflussfaktor, Vertrauen sowohl in Personen als auch in Institutionen aufzubauen ist Fairness. Unter Fairness versteht die sozialpsychologische Forschung die von den Betroffenen wahrgenommene Gerechtigkeit von Ergebnissen, den Entscheidungsverfahren und dem persönlichen Umgang. Die Fairnessforschung betrachtet also die Gerechtigkeit aus der Perspektive von Betroffenen - Gerechtigkeit quasi im Auge des Betrachters - und sucht Merkmale zu definieren, die personenkreisübergreifend als fair empfunden werden.

Der älteste Zweig der empirischen Fairnessforschung beschäftigt sich mit Fragen der *distributiven Fairness*. Es geht darum, wie materielle oder immaterielle Nutzen bzw. Lasten in Organisationen verteilt werden. Mit der distributiven Fairness eng verbunden ist die sog. "outcome favorability" bei der es um die Einschätzung geht, ob "sich die Mühe einer Eingabe gelohnt hat". Empirische Forschung zeigt, dass sich sowohl distributive Fairness als auch "outcome favorability" positiv auf *Vertrauen in Institutionen* auswirkt.

Viele Untersuchungen weisen darauf hin, dass die meisten Menschen nicht nur auf ein faires Ergebnis einer Verteilung, sondern auch auf ein *fares Verfahren* Wert legen, das zu diesem Ergebnis führt. Umfangreiche empirische Forschung hat gezeigt, dass Verfahren dann als fair betrachtet werden, wenn folgende Merkmale eintreten:

1. Konsistenz: Es wird für alle Personen und in allen vergleichbaren Situationen dasselbe Verfahren angewandt.
2. Neutralität: Die Stelle, die die Entscheidung über eine Verteilung fällt, ist unvoreingenommen.
3. Transparenz: Die Vorgehensweise ist transparent, die Kriterien einer Entscheidung werden klar kommuniziert.
4. Partizipation: Die vom Entscheid betroffenen Personen haben eine Mitsprachemöglichkeit.

Verfahrensfairness wirkt sich sowohl positiv auf das Vertrauen in andere Menschen als auch auf das Vertrauen in Institutionen aus. Zudem verändert Verfahrensfairness die Reaktion auf eine als ungerecht empfundene Verteilung. Dieser Interaktionseffekt, der auch „Fair-Process-Effekt“ genannt wird, ist der empirisch vielleicht am besten abgestützte Befund der Fairnessforschung: Menschen können sich mit ungerechten Urteilen oder Güter-/Lasten-Verteilungen besser abfinden, wenn gerechte Verfahren zum Einsatz kamen. Somit schwächen faire Verfahren die möglichen Effekte einer als ungerecht empfundenen Verteilung ab.

Bei der *interaktiven Fairness* stehen nicht die Merkmale der Verfahren oder das „Was“ im Vordergrund, vielmehr spielt das „Wie“ oder die Umsetzung der Verfahren die Hauptrolle, also die Art und Weise, wie eine Vertrauensnehmer den Vertrauensgeber behandelt.

Interaktive Fairness wird durch zwei Aspekte geprägt:

1. Zwischenmenschlicher Umgangston: Geht die Entscheidungsperson mit den Betroffenen höflich um und zeigt sie respektvolles Verhalten?
2. Kommunikationsverhalten: Werden Entscheidungen verständlich erläutert und nachvollziehbar begründet?

Interaktive Fairness hat einen positiven Einfluss auf den Aufbau von interpersonalem Vertrauen.

Zusammenfassend und bezogen auf die Gesetzesvorlage:

1. Distributive Fairness ist eine wichtige Voraussetzung, dass die Ombudsstelle genutzt wird. Gleichzeitig dürfte die Sicherstellung der distributiven Fairness besonders problematisch sein. Erstens ist wahrscheinlich, dass nicht jedes Hilfesuchung gerechtigt ist - objektive Abklärung des Falles und subjektive Wahrnehmung des Hilfestellenden fallen manchmal auseinander. Zweitens hängt distributive Fairness auch von der Durchsetzungsfähigkeit der Stelle und der Kooperationsbereitschaft der betroffenen Stellen zusammen. Mögliche Missstände lassen sich nur ändern, wenn die Ombudsstelle über ausreichend Macht verfügt und/oder die betroffenen Instanzen einsichtig sind und kooperieren. Auch diese Bedingungen sind kaum immer gegeben. Daher ist Verfahrensfairness zentral. Wie im "fair process effect" dargelegt, können faire Verfahren die negativen Konsequenzen verletzter distributiver Fairness abfedern. Es muss also besonderes Augenmerk auf Verfahrensfairness gelegt werden.
2. Verfahrensfairness setzt voraus, dass ein Entscheidungsverfahren konsistent, neutral, transparent und partizipativ erfolgt. *Neutralität* könnte durch die angestrebte Doppelfunktion der Stelle (gleichzeitig parlamentarisches Kontrollorgan) gefährdet sein. Positiv scheint, dass die Stelle unabhängig von der Exekutive agieren kann und damit Investigationen bis auf Ministeralebene durchführen kann. Trotzdem könnte es sein, dass die Abhängigkeit vom Parlament vom Hilfesuchenden als problematisch empfunden wird - vermutlich in dem Maße als das Amt politisch und nicht nach Kontinuitäts- und Fachkriterien besetzt wird. Das Kriterium der *Transparenz* wird erfüllt, wenn in den Ausführungsbestimmungen des Gesetzes und innerhalb der Polizeibehörde klarer spezifiziert wird, was "dienstliche, soziale oder persönliche" Probleme sind. Einerseits im Sinne einer Klärung, wofür die Stelle Anlaufort ist, andererseits aber auch im Sinne einer Klärung, was "ethisches Führungsverhalten" beinhaltet. Nur indem innerhalb der Polizei Diskussionen zu den Problemfeldern in Gang kommen, kann auch das notwendige Problembewusstsein geschaffen und die Chance erhöht werden, dass solche "dienstlichen, sozialen oder persönlichen Probleme" auch geäußert werden. Das Kriterium der *Partizipation* würde bedeuten, dass die Polizeibeamten bei der Schaffung der Ombudsstelle und der Ausgestaltung der Stelle in irgendeiner

Form einbezogen werden, etwa indem die Polizeigewerkschaft bei der Wahl der Ombudsperson eine Stimme erhält o.ä.

3. Die interaktive Fairness wird maßgeblich durch Ausbildung und Sozialkompetenz der gewählten Ombudsperson bestimmt.