

Einleitung

Fragen zur Kontrolle der Polizei waren bisher nur selten Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen. Die wenigen Abhandlungen zu diesem Thema problematisieren zudem nur jeweils einzelne Phänomene (wie z.B. der vermuteten "Sanktionsimmunität"¹ von Polizeibeamten bei rechtswidrigem Verhalten²) oder Detailfragen.

Wer kontrolliert nun - anhand welcher Maßstäbe und mit wie viel Aussicht auf Erfolg - die Polizei, die ja ihrerseits ein ganz entscheidendes Kontroll- und Überwachungsinstrument ist?³ Nehmen in erster Linie betroffene Bürger praktische Kontrollmöglichkeiten wahr? Oder wird Kontrolle eher von den Medien bzw. "der Öffentlichkeit" ausgeübt? Sind Polizeipräsidenten, Innenminister, Staatsanwälte oder Richter die wirklichen Kontrolleure? Und inwiefern beteiligen sich die Parlamentarier an der Polizeikontrolle?

Es ist zudem ungeklärt, wie eine effektive Kontrolle polizeilichen Handelns (als eine Mindestvoraussetzung demokratischen Alltags) praktisch gestaltet sein muss, zumal auch grundsätzliche Probleme der "Kontrolle der Kontrolle" noch immer ungelöst sind. Diese Thematik ist auch deshalb von besonderem Interesse, weil die Probleme der polizeilichen Arbeit von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung sind.⁴

In der vorliegenden Arbeit soll daher (aus der Perspektive des Bürgers) beleuchtet werden, durch wen, wie und mit welchem Wirksamkeitsgrad die Polizei kontrolliert wird. Mit der Polizei als Betrachtungsgegenstand geht es dabei um nichts weniger als den Kern des Gewaltmonopols⁵. Sie ist das wichtigste Instrument bei der Herstellung und Absicherung „innerer staatlicher Sicherheit“. Die Polizei definiert bürgerlichen Alltag in einem hohen Maße und hat sogar die Möglichkeit, das Leben von Menschen auszulöschen. Die staatlich gewährleistete Zivilität hat damit einen

¹ Beispielsweise endeten von den 2262 Strafverfahren gegen Berliner Polizeibeamte im Jahre 1997 lediglich 54 mit Verurteilungen (TAZ-Bericht: "Null Chance bei Anzeigen gegen Polizisten", in: TAZ-Berlin vom 27.10.1998, S. 19).

² So trug (vor ca. 15 Jahren) Brusten Statistiken verschiedener Bundesländer aus den 80er Jahren über Strafverfahren gegen Polizeibeamte zusammen (Brusten, Empirische Anmerkungen zur Theorie der „Schwarzen Schafe“, KrimJ 1992, S. 84 ff.).

³ Bereits im 2. Jhd. n. Chr. fragte der römische Dichter Juvenal (Satirae VI, 347): „*Aber wer bewacht die Wächter?*“ (*Sed quis custodiet ipsos custodes?*).

⁴ Denn die Polizei wird durch Politik und gesellschaftliche Realität geformt, beeinflusst diese aber auch selbst - im Sinne einer Wechselwirkung - nicht unwesentlich.

⁵ Die Polizei verkörpert neben dem Militär das staatliche „Monopol legitimer physischer Gewalt“ (vgl. Weber, Politik als Beruf, Einl.).

eigentümlichen Doppelcharakter, indem sie von der kollektiven Gewaltverdrängung lebt und doch zugleich mit monopolisierter Gewalt, die immerhin das Potential zur Existenzvernichtung hat, droht.⁶ Alltäglich ist es auch, dass Bürger in Haft genommen oder deren Rechte durch vielfältige andere Methoden eingeschränkt bzw. verletzt werden. Aus diesen Gründen ist die Kontrolle des Gewaltmonopols im Hinblick auf den Schutz bürgerlicher Freiheit so zentral. Das Kontrollerfordernis steht jedoch in einem Missverhältnis zu den Kontrollmöglichkeiten. Gegen eine effektive Kontrolle des von vornherein exekutivlastigen Gewaltmonopols steht schon dessen geschlossene bürokratische Organisation. Hinderlich ist auch die polizeiliche Allpräsenz sowie der große Umfang der polizeilichen Befugnisse und der technischen sowie technologischen Mittel. Die Grund- und Menschenrechte sind also polizeilichen Zugriffen so unmittelbar und tiefgreifend ausgesetzt, dass jede Kontrolle Gefahr läuft, erst verspätet einzusetzen bzw. zu kurz zu greifen.

Auch vom Maßstab der Verfassung ausgehend, die (schon ihrer Systematik nach) auf den Schutz der Grundrechte fokussiert, ist davon auszugehen, dass die Polizeitätigkeit einen hohen Kontrollbedarf aufweist. Die Polizei hat geradezu einen Anspruch darauf, kontrolliert zu werden, da sie sonst auf Dauer ihren Auftrag gegenüber den Bürgern nur noch „intuitiv“ und nicht abgesichert durch eine verbindliche gesellschaftliche Rückkopplung wahrnehmen kann. Zudem ist eine schlecht kontrollierte Polizei leichter durch sachfremde Interessen beeinflussbar. Wie bedeutsam eine demokratisch „gezähmte“ und kontrollierte Polizei ist, wird besonders deutlich, wenn man sich die Erfahrungen mit polizeilicher Repression in Diktaturen vor Augen hält.

Die Polizei der BRD hat offiziell die Aufgabe, für die Freiheit der einzelnen Bürger (auch durch den Schutz der Grundrechte in ihrer Funktion als Abwehrrechte gegen den Staat) und die Sicherheit des Staates einzutreten - wobei letztere keinesfalls zum Selbstzweck werden, sondern lediglich als Vorbedingung ermöglichen soll, dass der Staat die Entfaltung der Freiheitsrechte der Bürger gewährleisten kann. Da sich Freiheit und Sicherheit oft in Konkurrenz zueinander befinden und die Polizei als Exekutivorgan selbst Teil des Staates ist, eröffnen die

⁶ vgl. Narr, Physische Gewaltsamkeit, ihre Eigentümlichkeit und das Monopol des Staates, in: Leviathan 1980, 541, 553

Aufgabenzuweisungen jedoch Konfliktbereiche. Zwar trifft es einerseits zu, dass die Freiheitsrechte der Bürger an Wert verlieren, wenn sie in einem gesellschaftlichen Klima der Kriminalitätsfurcht und Unsicherheit ausgeübt werden müssen. Andererseits kann die Freiheit des Einzelnen auch durch ausufernde Sicherheitsvorkehrungen, die ein Gefühl staatlicher Allmacht vermitteln und mit einer schrittweisen Beeinflussung des Alltagsverhaltens einhergehen, erstickt werden. Das freiheitliche Element der Gesellschaft ist auch nicht per se gegen jede Gefährdung immun. Vielmehr sind liberale Standards des Rechtsstaats tatsächlich zur Disposition gestellt. Die Polizei ist schon jetzt ein wichtiges Instrument präventionsstaatlicher Politik. Sie wird nicht mehr nur reaktiv (bei Vorliegen eines Straftatverdachts oder einer konkreten Gefahr), sondern zunehmend proaktiv (zur vorbeugenden Bekämpfung von Risiken⁷) tätig. Es werden nicht nur die polizeilichen Befugnisse ausgedehnt und machtbegrenzende Prinzipien (z.B. Verfassungsgebot der Trennung von Polizei und Geheimdiensten) aufgeweicht, sondern der Polizei auch zunehmend gesellschaftsgestalterische Aufgaben übertragen.⁸

Für eine wirklich moderne Polizei mit „bürgernahem Profil“ sind effektive Kontrollvorkehrungen unabdingbar. Skepsis gegenüber der Polizei rechtfertigt sich aber bereits aus der erstaunlichen Tatsache, dass sich die theoretische Basis des Polizeirechts noch immer eher auf den Staatsideen der konstitutionellen Monarchie als auf solchen, die der freiheitlich-demokratischen Gesellschaft angemessen wären, gründet.⁹ Dementsprechend ist die Polizei nicht demokratisch, sondern traditionell militärähnlich organisiert, weshalb sie sich von der Gesellschaft und von anderen Bereichen der Verwaltung abschottet. In der Aus- und Weiterbildung der Polizeikräfte, die an gesonderten Einrichtungen erfolgt, wird die Rolle des Polizisten als besonderer Träger hoheitlicher Befugnisse betont. Hinzu kommt, dass sich die Polizei in einem dauernden Konflikt zwischen der Effektivität ihrer Arbeit und angemessener Vorgehensweise befindet (da nicht jede Methode, die im Sinne der Funktionalität der Polizei ist, erlaubt sein kann).

⁷ vgl. z.B. § 1 Abs. 1 Satz 2 BbgPolG

⁸ Boldt, in: Lisken/ Denninger, Handbuch des Polizeirechts, S. 37

⁹ vgl. Denninger, Polizei in der freiheitlichen Demokratie, S. 8 f.

Die Kontrollorgane sind u.a. mit der Schwierigkeit konfrontiert, dass die Polizei ihrerseits als ein wichtiges Instrument der (gesellschaftlichen) Kontrolle verstanden wird und uneingeschränkte Transparenz zu einer Beeinträchtigung polizeilicher Funktionen (z.B. im Bereich der Strafverfolgung) führen könnte. Verschiedene Polizeiskandale haben deutlich gemacht, wie schwierig die Aufklärung und Ahndung bzw. Vorbeugung von polizeilichen Fehlleistungen und Übergriffen ist. Sehr viele Vorwürfe bleiben unaufgeklärt, weil schon eine Identifizierung der beteiligten Polizeibeamten scheitert. So wurden beispielsweise von den im Zeitraum 1992 bis 1994 eingeleiteten Strafverfahren gegen Beamte des Bundesgrenzschutzes ca. 70 % aufgrund der Nichtfeststellbarkeit von Täter oder Tatumständen eingestellt.¹⁰

Es stellt sich das Problem, wie die Durchsetzung individueller Freiheitsrechte auch gegenüber der Polizei abgesichert werden kann. Dabei ist festzuhalten, dass es eine Reihe von Kontrollinstitutionen gibt. So findet exekutive, justizielle und parlamentarische Überprüfung und Überwachung polizeilichen Handelns statt. Aber auch Bürgerrechtsgruppen, die Presse u.s.w. werden kontrollierend tätig. Eine fast unüberschaubare Reihe von polizeilichen Fehlleistungen, Übergriffen und Skandalen¹¹ lässt jedoch vermuten, dass diese Kontrolle nicht ausreichend bzw. nicht effektiv genug ist. Es zeigt sich, dass bürgerfreundliches Verhalten nicht schon zwangsläufig aus der Existenz machtbegrenzender Normen folgt, sondern die Einhaltung solcher Normen auch an effiziente Kontrolle und ggf. Sanktionen gebunden ist¹².

Konkretes Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, Umfang und Wirkungsgrad der bestehenden Kontrollvorkehrungen zu ermitteln. Hierzu werden zunächst die Maßstäbe (z.B. Wahrung der Grundrechte als Rechtmäßigkeitsvoraussetzung) und Kriterien für eine effektive Kontrolle (z.B. Erfordernis der Unabhängigkeit der Kontrolleure) herausgearbeitet, um so die theoretischen Grundlagen der weiteren Untersuchung zu verdeutlichen. Im darauf folgenden Schritt wird die konkrete

¹⁰ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage des Abgeordneten Manfred Such und der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN, Drucksache Nr. 13/482

¹¹ Allein das Polizeipräsidium München listete in dem Rundschreiben "Vorkommnisse bei der Münchner Polizei" für einen Zeitraum von 16 Monaten 18 skandalträchtige Fälle auf; überregionale Beachtung fanden u.a. auch der "Hamburger Polizeiskandal" und der Skandal um die "Bernauer Wache".

Kontrollpraxis erfasst, wobei auch deren Rahmenbedingungen, die normativer aber auch faktischer Natur sind, nachgezeichnet werden. Anschließend wird im Vergleich mit den zuvor erarbeiteten Maßstäben und Kriterien die beschriebene Kontrollsituation einer Bewertung unterzogen.

Um die Kontrollsituation hinreichend genau erfassen zu können, werden nur die Verhältnisse in einem Bundesland, nämlich die des Landes Brandenburg, untersucht.

Zu Kontrollfragen speziell der Brandenburger Polizei stand eine ganze Reihe von Unterlagen zur Verfügung.

Hierbei handelt es sich um Parlamentsdokumente (Texte zu Gesetzesvorhaben, Aufzeichnungen über im Parlament geführte Diskussionen zu Polizeiangelegenheiten und Anfragen von Abgeordneten bzw. Fraktionen), die frei zugänglich sind.

Zudem konnte auf einige bemerkenswerte Gerichtsentscheidungen, die polizeiliches Fehlverhalten betreffen, zurückgegriffen werden. Diese lagen zum einen aufgrund eigener juristischer Praxis vor. Zum anderen waren einzelne Einsichtnahmen in Akten, die bei der Staatsanwaltschaft gelagert sind, (aufgrund des wissenschaftlichen Anspruchs der Recherchen gem. § 476 StPO) genehmigt worden.

Gelegentlich wurden (ergänzend) Zeitungsmittelungen und Beiträge aus dem Internet herangezogen. Urheber des im Kapitel 2.5 genutzten Fotos ist der Journalist Justin Jin, der dieses auch unentgeltlich zur Nutzung für die vorliegende Arbeit freigegeben hat.

Desweiteren wurde umfangreicher Schriftwechsel mit Polizeibehörden ausgewertet, wobei dieser von verschiedenen Privatpersonen und Bürgerrechtsgruppen zur Verfügung gestellt worden war.

Einige Konflikte zwischen Bürgern und Polizisten können detailliert dargestellt werden, weil der Autor diese selbst im Rahmen "teilnehmender Beobachtung" erlebte. Bei der Herausarbeitung der machtbegrenzenden Regelungen wurde auf juristische "Kommentarliteratur", Fachbeiträge in wissenschaftlichen Zeitschriften und Dissertationen zurückgegriffen.

¹² Sack, Anmerkungen über die Kontrolle staatlichen Handelns, in KrimJ 4/82, S. 241

In zeitlicher Hinsicht bot die Betrachtung der Polizei des neuen Bundeslandes den Vorzug, dass diese erst seit 17 Jahren besteht. Die polizeibezogenen Vorkommnisse ließen sich daher noch überschauen, so dass keine zeitliche Einschränkung bei der Verwendung von Materialien vorgenommen werden musste.

Trotzdem muss die Untersuchung fragmentarisch bleiben. Es ist schon wegen der Vielzahl der beteiligten Akteure (Polizisten, Staatsanwälte, Richter, Parlamentarier, Journalisten, Bürger u.s.w.) und der verschiedensten Handlungsbereiche der Polizei nicht möglich, eine Arbeit abzuliefern, welche die Problematik in erschöpfender Weise behandelt. Durch eine kritische Konfrontation mit Beispielfällen und das Zusammentragen vieler Einzelaspekte, die zueinander in Beziehung gebracht wurden, kristallisierte sich jedoch eine Symptomatik des Umgangs mit polizeilichen Kontrollproblemen heraus. Die institutionellen Polizeikontrollprozesse wurden auf deskriptiv-analytische Weise soweit ausgeleuchtet, dass deren wesentliche Struktur und Wirksamkeit erkennbar wird.

Nachteilig wirkte sich allerdings aus, dass die empirische Datenlage hinsichtlich polizeilicher Angelegenheiten in Brandenburg (wie überall in Deutschland) ausgesprochen defizitär ist. Sie stellt sich als "viel zu dünn, unsystematisch und methodisch zu wenig abgesichert" dar. Es existieren beispielsweise keine bundeseinheitlichen und kontinuierlich geführten Statistiken zu "unethischem Polizeiverhalten".¹³

Die Bearbeitung, die einem fachübergreifenden (rechtspolitischen) Ansatz folgt¹⁴, ist in 5 Kapitel gegliedert.

Im ersten Kapitel wird zunächst ein praktischer Fall (der ein breitgefächertes Versagen von Kontrollmechanismen demonstriert) geschildert. Hierzu wurde der sog. „Skandal um die Bernauer Wache“ gewählt. Anknüpfend an diese „Illustration“ werden die Umstände analysiert, aus denen sich die Notwendigkeit einer effektiven Kontrolle der Polizei ergibt. Danach werden die Kontrollmaßstäbe und Wirksamkeitsvoraussetzungen herausgearbeitet. Es ist erforderlich, machtbegrenzende Regeln und Faktoren (wie zum Beispiel Rechtsstaatsprinzipien,

¹³ Ahlf, Unethisches Polizeiverhalten, Die Polizei 1997, S. 174, 175

¹⁴ da die Polizei ein Politikum ist und ihre Tätigkeit auch anhand rechtlicher Maßstäbe kontrolliert werden kann

Grundrechte und das Trennungsgebot von Polizei und Geheimdiensten) darzustellen, um zu verdeutlichen, welche Grenzen der Machtposition des Staates gesetzt wurden. Anhand von Beispielen wird gezeigt, dass die Polizei in vielfältiger Weise mit den ihr gesetzten Regeln in Konflikte gerät.

Im zweiten Kapitel wird die derzeitige Kontrollsituation systematisch erfasst und eine institutionelle Analyse (anhand von praktischen Beispielen) vorgenommen.¹⁵ Dabei wird auf eine Reihe von wichtigen Aspekten der Kontrolle durch Parlament, Justiz, Exekutive, Presse, Bürger u.s.w. eingegangen. So ist z.B. im Rahmen der Beschäftigung mit juristischen Kontrollinstanzen u.a. zu zeigen, welche verschiedenen Rechtswege gegeben sind, welche Rolle z.B. der Staatsanwaltschaft (im strafrechtlichen Bereich) aufgrund des Anklagemonopols zukommt und welche Schwierigkeiten sich für diese aufgrund der häufigen Nichtidentifizierbarkeit von Polizeibeamten ergeben.

Anhand der im ersten Kapitel erarbeiteten Maßstäbe und Wirksamkeitsvoraussetzungen der Kontrolle wird die im zweiten Kapitel herausgestellte Kontrollsituation im dann folgenden dritten Kapitel einer Kritik unterzogen. Hierbei wird auch auf strukturelle Probleme eingegangen, die einer effektiven Kontrolle der Polizei entgegenstehen können.

Im vierten Kapitel wird untersucht, ob und inwieweit die Ergebnisse auf andere Polizeien übertragbar sind.

Alternative Kontrollmodelle werden im fünften Kapitel aufgezeigt und im abschließenden sechsten Kapitel erfolgt eine Zusammenfassung der gewonnenen Erkenntnisse.

Der im Zeitpunkt der Bearbeitung gültige Text des brandenburgischen Polizeigesetzes wurde als Anhang beigefügt, da zu erwarten ist, dass dieses Gesetz auch zukünftig regelmäßigen Änderungen unterworfen sein wird.

Die Arbeit berücksichtigt die bis April 2007 vorgefundenen rechtlichen Vorgaben und praktischen Gegebenheiten im Land Brandenburg.

¹⁵ Hier lässt sich die deskriptive Ebene nicht von der Interpretation und Analyse des Materials trennen.