

### 3. Bewertung der Kontrollprozesse

Zu den jeweiligen im vorhergehenden Kapitel beschriebenen Kontrollprozessen ist im Hinblick auf die (im Kapitel 1.6 herausgestellten) Wirksamkeitsvoraussetzungen effektiver Kontrolle folgendes festzustellen:

- Das Landesparlament hat sich der vom Innenministerium vorgegebenen Politik der stetigen Befugnisenerweiterung für die Polizei mit der Absegnung der verschiedenen "Änderungsgesetze" zum Brandenburgischen Polizeigesetz nahezu kritiklos unterworfen. Und dies, obwohl zu keiner Zeit ein realer Anstieg der entsprechenden Kriminalitätsformen zu beobachten war. Zur Durchsetzung der Gesetzesverschärfungen genügte schon die Formulierung von Bedrohungsszenarien. Die Diskussionen über Kriminalität bieten jedenfalls für die Parteien den Vorteil<sup>805</sup>, dass (selbst fiktiv bleibende) Bedrohungen durch die Verabschiedung entsprechender Gesetze öffentlichkeitswirksam angepackt werden können. Die Abgeordneten scheinen also in der von den Parteien konstruierten Erfolgslogik bei der Schaffung "Innerer Sicherheit" gefangen zu sein. Die beständigen gesetzlichen Verschärfungen stoßen jedoch regelmäßig an die Grenze zur Verfassungswidrigkeit, so dass es von den Verursacher-Fraktionen schon als Erfolg gebucht wird, wenn das Landesverfassungsgericht zur Überprüfung gestellte Befugnisenerweiterungen noch gerade so mitträgt. Dass dann ausgerechnet die Parlamentsmehrheit, welche ja die Ausweitung staatlicher Macht vorantreibt, die penible Einhaltung der eingrenzenden Regeln zur Herzensangelegenheit erhebt, wäre eher erstaunlich. So stellte schon Such (für den Bundestag) fest: "Das Parlament mit seinen Fraktionen versteht sich immer weniger als gemeinsames Kontrollorgan der Regierung. Die Regierungsfractionen stehen an der Seite ihrer Regierung, und nur die Oppositionsminderheit nimmt in dieser schwächeren Position das Kontrollrecht wahr."<sup>806</sup>

---

<sup>805</sup> "Der Raub, das Verbrechen an der Ecke wird zum mächtigen Hebel der Angst - und zugleich der Legitimationserzeugung" (Narr, Physische Gewaltsamkeit, ihre Eigentümlichkeit und das Monopol des Staates, in: Leviathan, 1980, S. 540, 556).

<sup>806</sup> Such, Kontrolle ist vorgesehen!?, in: CILIP, Heft 63, S. 73, 74

Auch in Ihrem Selbstverständnis sehen sich Abgeordnete bezüglich des Polizeiapparats nicht als echte "Kontrastgewalt". Einer ausreichenden kritischen Distanz zur Polizei steht bereits eine diffuse kollegiale Verbundenheit entgegen<sup>807</sup>.

Systematisch lässt sich (wie bereits unter 2.1..5 erwähnt) Steffani folgend<sup>808</sup> die parlamentarische Kontrolle in die vier Phasen Informationsgewinnung, Informationsverarbeitung, Informationsbewertung und abschließender (sanktionsfähiger) politischer Entscheidung bzw. Reaktion unterteilen.

Zur ersten Phase ist in Brandenburg festzustellen, dass die Möglichkeit der Landtagsabgeordneten, Informationen zu gewinnen, im allgemeinen als ausreichend angesehen werden darf. Hiervon sind allerdings diejenigen Vorgänge ausgenommen, welche die Polizei (oft in nicht erkennbarer Weise) falsch bzw. unvollständig darlegt bzw. solche, die sich auf laufende Strafverfahren beziehen, die personenbezogene Daten betreffen oder die aus anderen Gründen als geheimniswürdig eingestuft werden. Problematisch sind daneben die faktischen "Informationshierarchien", da nicht alle polizeirelevanten Informationen, die z.B. im Innenausschuss diskutiert werden, auch bis zu allen Abgeordneten vordringen.

Hinsichtlich der Phase der Informationsverarbeitung zeigt sich, dass die einzelnen Abgeordneten insbesondere bei umfassenden polizeigesetzlichen Vorhaben überfordert wären, tatsächlich alle Informationen (u.a. Text der neuen Gesetzespassagen - die den alten gegenüberzustellen sind, Änderungsanträge, Anhörungen, die zuweilen recht ausführlichen Begründungen der Gesetzesvorlagen bzw. Änderungsanträge - welche oft auf weitere Sachverhalte, z.B. Gerichtsurteile, verweisen, Empfehlungen der Ausschüsse, externe Stellungnahmen usw.) zu verarbeiten. Um bei der Fülle ihrer Aufgaben und Entscheidungen nicht völlig überlastet zu werden, sind die Abgeordneten auf die "Richtungsvorgaben" der Experten in ihren jeweiligen Fraktionen angewiesen, so dass mit dem Umfang (und der Wichtigkeit) der Informationen, die Zahl der Abgeordneten, die sich mit diesen ungefiltert auseinandersetzen, sinkt.

---

<sup>807</sup> So ist im Plenarprotokoll über die Sitzung des Landtags vom 24.11.2004 eine gesonderte Begrüßung der Polizei-"Kollegen" durch den Landtagspräsidenten und die artige Reaktion der Abgeordneten wie folgt dokumentiert: *"Ich begrüße auch die Kollegen in Uniform, die der LESE Cottbus (hiermit ist die Landeseinsatzeinheit der Polizei gemeint, d.V.) angehören und heute nicht dienstlich, sondern aus reinem Interesse an der Debatte hier sind. Herzlich willkommen! - Allgemeiner Beifall"*

<sup>808</sup> Steffani, *Parlamentarische Kontrolle*, S. 1329 f., in: Schneider/ Zeh, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*

Zur Phase der Informationsbewertung musste festgestellt werden, dass die kritische Bewertung polizeilicher Sachverhalte oft fundierte juristische Kenntnisse voraussetzt, so dass nur entsprechend vorgebildete Abgeordnete ohne weiteres in der Lage sind, die Informationen zutreffend zu würdigen. Zudem bedarf es eines persönlichen Interesses bzw. einer besonderen Motivation sowie freier zeitlicher und intellektueller Ressourcen, um sich überhaupt mit Polizeithemen dauerhaft auseinanderzusetzen, so dass unter den Abgeordneten keine kritisch arbeitenden Polizei-Experten ausgemacht werden konnten.

Noch am ehesten können Abgeordnete oppositioneller Fraktionen für sich in Anspruch nehmen, die Polizei im Auge zu behalten. Allerdings sind sie es auch, denen (schon aufgrund der Sitzverteilung) das geringste Sanktionspotential im parlamentarischen Betrieb gegeben ist. Das Engagement erschöpft sich daher zumeist darin, kritische Fragen zu stellen. Die Abgeordneten der Koalition haben bereits aufgrund der "Fraktionsdisziplin"<sup>809</sup> kein Interesse daran, auf eigene Faust die Polizei in die Pflicht zu nehmen, da dies als gegen den Innenminister gerichtete "Unruhestiftung" interpretiert werden würde. Wirkliche politische Reaktionen mit Sanktionsgehalt gegen Polizeiverantwortliche (als vierte Phase parlamentarischer Kontrolle) sind daher in Brandenburg noch nie von Abgeordneten ausgegangen.

Ein ernstzunehmender Kontrolldruck geht von den Abgeordneten also nicht aus; es sind vielmehr die zu Kontrollierenden (die Vertreter der Exekutive), die das "Heft des Handelns" übernommen haben.

- Die gerichtliche Kontrolle der Polizei geht von keinem guten Ausgangspunkt aus, da verschiedene (auch institutionell bedingte) Abhängigkeiten i.d.R. zu einer Fixierung der Richter an den jeweiligen Status quo führen, so dass Zweifel an der ausreichenden Unabhängigkeit der Richterschaft bestehen. Wenn die Justiz über polizeiliches Fehlverhalten urteilen soll, sitzt letztlich nur der Staat über sich selbst zu Gericht. Zwar sind Justiz und Polizei organisatorisch getrennt. Eine echte Zieldifferenz besteht zwischen Richtern und Polizisten jedoch nicht, da sie dem Bürger in ähnlicher Weise "hoheitlich" gegenüberreten und sich in insofern auf derselben Linie positionieren. Daher bleibt auch immer die Wahrung der Objektivität sowie ausreichende Distanz zwischen Richtern und Polizisten fraglich.

---

<sup>809</sup> diese steht im Spannungsverhältnis zum "Freien Mandat" (vgl. Art 56 BbgVerf)

Trotzdem wohnen der juristischen Kontrolle beachtliche Möglichkeiten inne, die sich aus den umfangreichen organisatorischen und personellen Kapazitäten der Gerichte, der hohen fachlichen Kompetenz der Richter sowie deren umfangreichen Aufklärungsbefugnissen ergeben.

Insbesondere die Strafjustiz verfügt zudem über weitreichende Sanktionsmittel, mit denen dem Kontrollanliegen ein nachhaltiger Ausdruck verschafft werden kann. Ein häufiges Problem besteht allerdings darin, dass diese Kontrolle oft schon daran scheitert, dass Polizeibeamte, die in Übergriffe verwickelt waren, mangels Kennzeichnung nicht mehr identifiziert werden können. Dieses Phänomen ist auch einer der Gründe dafür, dass die allermeisten Verfahren, die mutmaßliche Straftaten von Polizisten zum Gegenstand haben, bereits von den Staatsanwaltschaften eingestellt werden und damit einer richterlichen Kontrolle von vornherein entzogen sind. Hinderlich ist es zudem, dass der Polizei - welche bei Ermittlungen in eigener Sache nicht objektiv und sonderlich motiviert sein kann - schon aufgrund ihrer Stellung als Ermittlungsorgan der Staatsanwaltschaft verschiedene Möglichkeiten verbleiben, den weiteren Verfahrensgang zu steuern.

Aber auch die Richter sind häufig nicht gewillt, skandalträchtiges Polizeiverhalten (in angemessener Form) aufzuarbeiten. Festgestellt wurde eine besonders wohlwollende Behandlung polizeilicher Angeklagter, die sich insbesondere in auffällig milden Urteilen zeigt. Richter akzeptieren überdies eine "Hierarchie der Glaubwürdigkeit", womit polizeilichen Aussagen ohne stichhaltige Begründung ein generell erhöhter Beweiswert beigemessen wird. Den für bestimmte Maßnahmen vorgesehenen Richtervorbehalt handhaben die Richter zumeist als bloße Formalie, so dass dieser weitgehend ohne praktischen, grundrechtssichernden Effekt bleibt.

Der allgemeinen Einschätzung von amnesty international zum Umgang der Strafjustiz mit polizeilichem Fehlverhalten ist daher beizupflichten. In einem Bericht zu den Verhältnissen in Deutschland hatte diese Organisation ausgeführt:

*Anlass zu Kritik geben (...) das offenkundige Widerstreben bei manchen Staatsanwaltschaften, mutmaßliche Fälle polizeilicher Misshandlungen an die Gerichte weiterzuleiten, die hohe Zahl von Gegenanzeigen seitens der Polizei und die Tatsache, dass bisweilen Strafen verhängt werden, die der Schwere der*

*Tat nicht gerecht zu werden scheinen. amnesty international befürchtet, dass die genannten Defizite Polizeibeamten, die sich mutmaßlich Menschenrechtsverletzungen schuldig gemacht haben, zur Straffreiheit verhelfen könnten.*<sup>810</sup>

Zu der Kontrolle durch Zivilgerichte bleibt festzuhalten, dass diese nur selten mit Polizeisachen beschäftigt werden, so dass von ihnen auch kein nennswertes Kontrolldruck ausgehen kann.

Hinsichtlich des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes stellte sich heraus, dass sich die überlange Dauer der Klageverfahren als generelles Problem darstellt.

Die Kontrolle desjenigen Polizeihandelns, das in den Zuständigkeitsbereich der Verwaltungsgerichte gehört, ist zudem nur bruchstückhaft, da Verwaltungsgerichte nicht schon dann, wenn polizeiliches Fehlverhalten publik wird - sondern nur in den Fällen, in denen Bürger in eigener Sache um Rechtsschutz nachsuchen - Tätigkeiten entwickeln können. Verschiedene Hemmschwellen (gerade für Personen mit geringer Beschwerdemacht) erschweren aber den Weg zu den Verwaltungsgerichten, so dass dort nur ein ungewisser Anteil fragwürdigen Polizeiverhaltens überhaupt zur Prüfung vorgelegt wird.

Der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz ist auch von vornherein hinsichtlich des Prüfungsumfanges beschränkt, da lediglich eine Rechtmäßigkeitskontrolle stattfindet. Fragen der Zweckmäßigkeit werden hingegen nicht vor den Verwaltungsgerichten diskutiert.

In Fällen von bereits erledigtem Polizeihandeln, das nachträglich (mittels Feststellungsklage) überprüft werden soll, stellt sich das Problem, dass ein "berechtigtes Interesse" an der Feststellung dargelegt werden muss. Ein berechtigtes Interesse wird jedoch bei "bloß" rechtswidrigen Maßnahmen mit geringer "Eingriffsintensität" von der Rechtsprechung verneint. Hierin liegt eine gewollte "Kontrolllücke".

---

<sup>810</sup> aus dem ai-Bericht vom 14.01.2004: "Erneut im Fokus: Vorwürfe über polizeiliche Misshandlungen und den Einsatz unverhältnismäßiger Gewalt in Deutschland", im Internet (Stand: 20.03.2007) unter: <http://www2.amnesty.de/internet/deall.nsf/windexde/LB2004001>

Eine solche besteht auch bei heimlichen polizeilichen Maßnahmen, da diese oftmals schon mangels Kenntnis keiner Überprüfung zugeführt werden können.

Den von den Verfassungsgerichten ausgehenden Kontrollwirkungen mangelt es (jedenfalls in quantitativer Hinsicht) an Intensität. Die Ressourcen der Verfassungsgerichte sind schon aufgrund der personellen Situation sehr begrenzt. Dem Arbeitsaufkommen wird aber nicht etwa mit einer besseren Ausstattung, sondern mit "Vermeidungsstrategien" begegnet. Hervorzuheben sind hierbei die äußerst pedantischen Vorabprüfungen formeller Voraussetzungen, aus denen resultiert, dass sich das Bundes- und diesem folgend die Landesverfassungsgerichte in den wenigsten Fällen noch inhaltlich mit den vorgelegten Anträgen und Beschwerden auseinandersetzen müssen.<sup>811</sup>

- Die Exekutivkontrolle der Polizei profitiert von den ausreichenden organisatorischen und personellen Kapazitäten des "Apparats", der oft hohen fachlichen Kompetenz der kontrollierenden Beamten, den weitgehenden Aufklärungs- und Informationsmöglichkeiten sowie den zur Verfügung stehenden Sanktionsmitteln. Aus der Nähe der Kontrolleure zum Geschehen (die an sich eine gute Bedingung hinsichtlich der Sachverhaltsaufklärung darstellt) resultiert jedoch eine ernsthafte Schwäche der Exekutivkontrolle. Da sich die Polizei - soweit nicht das Innenministerium oder die Landesdatenschutzbeauftragte zuständig sind - selbst kontrolliert, leiden naturgemäß Distanz und Objektivität bei der Beurteilung des zu prüfenden Gegenstandes. Die Motivation des kontrollierenden Beamten zur Aufklärung und Ahndung ist auch durch die fehlende Zieldifferenz zwischen ihm und Kontrolliertem herabgesetzt. Häufig besteht noch nicht einmal eine innerorganisatorische Trennung zwischen kontrollierender und kontrollierter Stelle. Auch von Unabhängigkeit der mit Kontrollaufgaben betrauten Beamten kann keine Rede sein. Es ist daher eine „strukturell bedingte Befangenheit“ zu konstatieren.

Noch immer folgt die innere Organisation der Polizei "weitgehend tradierten monokratischen Strukturvorstellungen mit Weisungsgebundenheit und Selbsteintrittsrecht der höheren Instanzen ohne Bürgerbeteiligung und

---

<sup>811</sup> Dies bedeutet, dass auch Sachverhalte, die unerträgliche Grundrechtsverstöße offenbaren, dann keinerlei inhaltlichen Überprüfung mehr unterzogen werden, wenn "formelle Fehler" (gemessen an Maßstäben, die das Gericht z.T. erst selbst "entwickelt" hat) festgestellt wurden.

unabhängige Rechtskontrolle."<sup>812</sup> Die fehlende Autonomie in der Umsetzung des Rechts und die fehlende innerbehördliche Gewaltenteilung, welche die Instrumentalisierbarkeit der Polizei begünstigen, stellen erhebliche Strukturdefizite dar, denn "die Forderung nach einer, der Idee der Demokratie angemessenen Organisationsform gilt an erster Stelle für die Institution des staatlichen Gewaltmonopols selbst: das Militär und die Polizei. Zwar läßt sich das staatliche Gewaltmonopol demokratisch nicht völlig eingemeinden. Dennoch aber macht es eine Differenz ums Ganze, ob der staatliche Gewaltapparat demokratisch organisiert und der Kontrolle durch den Bürger offen ist oder ob er anderen, z.B. autoritären Orientierungsmustern folgt."<sup>813</sup> Blankoermächtigungen für "Polizeiminister" entsprechen jedenfalls in keiner Weise der freiheitlich-demokratischen Idee. "Eine (...) für die Gesellschaft offene und nach der Gesellschaft geöffnete Polizei verträgt keine autoritär-hierarchische Binnenstruktur mit Befehl-Gehorsam-Mechanismus."<sup>814</sup> Die Möglichkeit einer sich selbst verwaltenden Polizei, die allein dem Gesetz verpflichtet wäre und deswegen auch nur der Rechtsaufsicht bedürfte, wird vom Gesetzgeber jedoch nicht konkret diskutiert.<sup>815</sup>

- Die Kontrolle durch europäische Gremien (EuGMR, CPT) wurde in der Arbeit nur kurz angesprochen, da sich eine praktische Relevanz dieser Kontrollmöglichkeiten bisher kaum ergeben lässt.

- Hinsichtlich der alternativen Kontrolle durch verschiedene außerparlamentarische Gruppen, die sich (auch) mit polizeilichen Vorgängen beschäftigen, ist festzuhalten, dass diese Bemühungen durch die Distanz zur Polizei profitieren.

Eine große Stärke der "alternativen Kontrolleure" liegt in deren persönlicher Unabhängigkeit sowie im entschlossenen und oft sehr kreativen Vorgehen bei der Thematisierung eines bestimmten polizeilichen Verhaltens. In der unreglementierten Herangehensweise liegt aber zugleich die Schwäche solcher Kontrolle, da sich das Engagement ehrenamtlicher Tätigkeit auch schnell wieder verflüchtigen kann.

---

<sup>812</sup> Lisken, in: Unbequem 12/2000, S. 15.

<sup>813</sup> Busch u.a., Die Polizei in der Bundesrepublik, S. 29

<sup>814</sup> Dietel/ Gintzel, in: Gewerkschaft der Polizei (Hrsg.), Die Polizei - Ausdruck staatlicher Macht, S. 94

<sup>815</sup> Lisken, in: Unbequem 12/2000, S. 16 f.

Alternative Kontrolle leidet darunter, dass sie oft regional beschränkt ist und - mangels eigener Sanktionsmöglichkeiten - auch nur dann wirksam werden kann, wenn ihr eine "Skandalisierung" von Einzelfällen gelingt. Der hierzu notwendige Zugang zur Öffentlichkeit ist überdies davon abhängig, ob sich die Medien interessiert zeigen, was in gewissem Maße von Zufällen abhängig sein kann. Das Kontrollanliegen bleibt jedenfalls thematisch sehr beschränkt und kann auch nicht mit der notwendigen Konstanz verfolgt werden. Dies auch deshalb, weil die Gruppen nur über geringe personelle und sachliche Ressourcen verfügen. Das Engagement kann zusätzlich darunter leiden, dass die Angelegenheit, die der Auslöser für die Kontrollbemühungen war, in zeitliche Ferne gerückt ist. Zu unterschätzen ist auch nicht der demotivierende Einfluss, den geringe Resonanz und Erfolglosigkeit bei der Durchsetzung eigener Ziele haben können. "Anerkennung vergeben, Erfolg gewähren oder versagen, gehört (...) zu den wichtigsten Erziehungs-, Zucht- und Herrschaftsmitteln aller gesellschaftlichen Regulierungs- und Steuerungsinstanzen. (...) Für Kollektive (...), in denen sich einzelne zusammenschließen, um ein gemeinsames Interesse zu verfolgen und ein Ziel zu erreichen, ist die Erfolglosigkeit über längere Dauer tödlich."<sup>816</sup>

Überdies wird von staatlicher Seite zuweilen mit plumper Kriminalisierung auf außerparlamentarische Kritik an der Arbeit der Polizei reagiert.

- Kontrollbemühungen durch einzelne Bürger haben den Vorteil, dass diese unabhängig vorgehen können. Negativ wirkt sich jedoch aus, dass einzelne Bürger zumeist nicht über ausreichendes (juristisches) Fachwissen verfügen, keine (eigenen) Aufklärungsbefugnisse haben, mit ihrem Anliegen einem personell und organisatorisch viel mächtigeren Apparat gegenüberstehen und auch kaum Einfluss auf Sanktionen nehmen können. Die individuelle Kontrolle wird zudem oft recht planlos betrieben. In Fällen heimlicher polizeilicher Maßnahmen wird die Bürgerkontrolle auch schon dadurch be- bzw. verhindert, dass diese oft nicht bekannt werden, so dass der Betroffene keine weitergehende Kontrolle initiieren und seine Argumente gar nicht erst vorbringen kann.

- Die Medien konzentrieren sich gewöhnlich auf Einzelereignisse, wobei diese auch nur dann einen Nachrichtenwert erlangen, wenn sie spektakulär oder zumindest

---

<sup>816</sup> Narr, Zum Politikum der Form, in: Leviathan 1980, 143, 144 f.



außergewöhnlich erscheinen. Zudem besteht die Tendenz, Probleme eher zu personalisieren<sup>817</sup> als strukturelle Ursachen, größere Zusammenhänge und Verantwortlichkeiten aufzuzeigen. Alltägliche Zumutungen (z.B. zunehmende Videoüberwachung, unfreundliche Beamte u.s.w.) oder "gewöhnliche" (gleichwohl verletzende) Übergriffe werden nur selten thematisiert.

Die Medien, die zwischen Staat und Gesellschaft ("der Öffentlichkeit") vermitteln, sind zwar in der Regel vom Staat unabhängig.<sup>818</sup> Allerdings lassen viele Medienorgane eine bestimmte Linie bzw. parteipolitische Nähe erkennen.

Die Kontrolle, die von den Medien geleistet wird, ist auch nicht sehr systematisch. Sie ist den Möglichkeiten staatlicher Kontrolle nicht ebenbürtig, da sie eher zufällig und nicht kontinuierlich ausgeübt wird. Wenn die Medien von einem "Skandal" erfahren, dann ist das oft Zufällen geschuldet.

Zudem stehen den Medien auch keine direkten Sanktionsmöglichkeiten im üblichen Sinne zu. (Allerdings können "Enthüllungen" eine anprangernde Wirkung haben<sup>819</sup>, die für den Betroffenen u.U. sogar viel belastender als z.B. eine strafrechtliche Sanktion sein kann.)

---

<sup>817</sup> Busch u.a., Die Polizei in der Bundesrepublik, S. 400

<sup>818</sup> was z.B. nicht vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk gesagt werden kann

<sup>819</sup> Presseveröffentlichungen können zugleich sowohl belastende als auch entlastende Auswirkungen haben. So ermöglicht z.B. das StGB (vgl. § 165 und § 200 StGB) die Möglichkeit der öffentlichen Bekanntgabe der Verurteilung wegen einer öffentlich oder durch das Verbreiten von Schriften (i.S.d. § 11 Abs. 3 StPO) begangenen falschen Verdächtigung bzw. Beleidigung, um dem Opfer - zulasten des Täters - die Möglichkeit einer effektiven (öffentlichen) Rehabilitation zu ermöglichen.