

Lücken im Ombudswesen: Polizeibeauftragte¹

I. Kultur des Ombudswesens

Ombudsleute gab es erstmals in Schweden. Von Skandinavien haben wir diese Kultur ansatzweise übernommen. Es begann 1956 mit dem Wehrbeauftragten in Art. 45b GG. Ähnliches hat sich inzwischen in vielen sozialen Bereichen des Bundes und der Länder und in wichtigen gesellschaftlichen Einrichtungen bewährt. Es geht um ein Scharnier zwischen Staat, öffentlichen Behörden und rechtsstaatlichen Kontrolleinrichtungen einerseits, Bürgern und zivilgesellschaftlichen Aktivitäten andererseits. Es macht schroffe formelle Normen und Zuständigkeitsabgrenzungen geschmeidiger. Ombudsleute dienen vor allem informellen, vermittelnden Konfliktlösungen; ihre Erkenntnisse fördern frühe Prävention gegen Verfestigungen rechtswidrigen Handelns in öffentlichen Ämtern; sie schaffen Transparenz; sie machen leichter sonst verborgene Mängel und Konflikte sichtbar; sie vermeiden oft förmliche Verfahren. Auch in einer demokratisch-rechtsstaatlich verfassten Gesellschaft bedarf es solch vermittelnder Einrichtungen. Sonst schleichen sich allzu leicht rechtsstaatswidrige, nach außen verdeckte Praktiken und Bürgerferne in der öffentlichen Verwaltung sowie Entfremdung zwischen Behörden und Bürgern ein.

Alle Vorschläge neuer Ombudseinrichtungen stoßen traditionell auf übliche, geradezu reflexartig erhobene Einwände: Die neue Beschwerdestelle drücke Misstrauen gegenüber der betroffenen Einrichtung aus, stelle sie womöglich unter einen Generalverdacht; sie sei rechtsstaatlich bedenklich, weil sie die vorhandenen rechtlichen Beschwerdemöglichkeiten und Prüfungen durch Polizei, Strafverfolgung und unabhängige Gerichte sowie durch parlamentarische Petitionsstellen unterlaufe; sie schaffe unsachgemäß eine parallele Kontrollstruktur; sie vergeude Ressourcen.

Solche Einwände konnten durch bisherige Einrichtungen weitgehend widerlegt werden. Ombudsstellen fördern rechtsstaatlich gebotene Transparenz; sie festigen so gerade das Vertrauen zwischen Bürger und Staat. Niemand muss sich ohnmächtig gegenüber öffentlichen Stellen fühlen. Sie geben wichtige Anregungen zu Verbesserungen, Selbstkontrolle und Entwicklung einer angemessenen Fehler-Kultur in betroffenen Behörden. Sie können förmliche Kontrolle ergänzen, oft sogar vermeiden. Sie entwickeln präventive Kräfte; Probleme werden früher erkannt und politisch bearbeitet. Sie helfen namentlich, eine Lücke im Beschwerdewesen zu füllen: Von den formellen Beschwerdemöglichkeiten machen die meisten nämlich nicht Gebrauch aus vielerlei Ängsten

¹ Überarbeitete und erweiterte Fassung eines für den 25. Deutschen Präventionstag 2020 in Kassel vorgesehenen Vortrags

und Vorbehalten: Man scheut sich vor staatlichen Behörden; man befürchtet, nicht ernst genommen zu werden; man muss in einem staatlichen oder privaten Arbeitsbetrieb mit Nachteilen aufgrund von Beschwerden rechnen, etwa gemobbt, beamten-, arbeits- oder sogar strafrechtlich zur Rechenschaft gezogen zu werden; auch weiß man um Schwierigkeiten, erhobene Vorwürfe zu beweisen; man kann sich zudem nicht auf eine vertrauliche Behandlung der Sache verlassen; und man erkennt die Gefahr, dass ein Bekanntwerden förmlicher Intervention im jeweiligen Konfliktfeld noch bestehende persönliche Beziehungen schädigt, im Ergebnis mehr schadet als nützt. Ombudsstellen sind Ausdruck gewachsener Fehler- und Beschwerde-Kultur. Ihnen dürfte schon deswegen nicht unnötige Verschwendung von Ressourcen vorzuhalten sein, weil sie erheblich dazu beitragen, aufwendigen Straf- und Verwaltungsgerichtsverfahren sowie weiteren Normverstößen in einer Behörde vorzubeugen.

Ombudsleute gibt es in wichtigen Bereichen staatlicher Einrichtungen von Bund und Ländern, in öffentlich-rechtlichen Großorganisationen wie den Wohlfahrtsverbänden, zunehmend auch in privaten Betrieben wie Großunternehmen, Banken oder Sportverbänden. Staatlicherseits sind jedoch schon aus Kosten- und Organisationsgründen Grenzen gesetzt, weitere Ombudsstellen einzurichten. Nur gesellschaftlich besonders wichtige Institutionen und Dienste rechtfertigen eine informelle staatliche Beschwerdestelle neben den üblichen rechtsförmlichen Beschwerdemöglichkeiten. Es geht um Bereiche, in denen Konflikte und fehlerhaftes Amtsverhalten nahe liegen, Ungerechtigkeiten bis hin zu Ausbeutung und strafbarem Verhalten oft vorkommen können, Selbstkontrolle unzureichend sein dürfte und betroffene Bürger sich häufig als wehrlos empfinden. So haben sich beispielsweise Wehrbeauftragte auf Bundes-, Missbrauchs- und Datenschutzbeauftragte auf Bundes- und Landesebene, in einigen Ländern zudem Bürger-, Polizei-, Patienten-, Opfer-, Pflege- und Strafvollzugsbeauftragte bewährt.

In einem früheren Beitrag habe ich mich mit Pflegebeauftragten als Ombudsleuten in Bundesländern befasst.² Hier konzentriere ich mich auf die Einrichtung von Polizeibeauftragten. Die Ergänzung des Ombudswesens durch Polizeibeauftragte erscheint mir ebenso bedeutsam wie die durch Pflegebeauftragte. Auch sprechen die Aktualität der Diskussion um Gewalt und rechtsextreme Haltungen von und gegenüber der Polizei, zudem die Debatten in gerade laufenden Gesetzesvorhaben über Polizeibeauftragte für eine Erörterung aus wissenschaftlicher Sicht. Es ist überdies ein exemplarischer Bereich, anhand dessen viele Detailfragen zu klären sind, die ähnlich für andere Beschwerdebeauftragte gelten, wie etwa Landespflegebeauftragte und Beauftragte für Haftanstalten.

² *Verf.*, Pflegenotstand – Landespflegebeauftragte als vertrauliche informelle Ombudsstellen, 20. DPT Kassel 2015 >https://www.praeventionstag.de/dokumentation/download.cms?id=2362&datei=2015-6-7-DPT+Dt-Seniorentag-Vortrag-Lande_F3180-2362.pdf<; *ders.*, Reform der Pflege und Pflegekontrolle, ZRP 2014, 174-177; *ders.*, Pflegebeauftragte auf Landesebene, in: Rotsch et al., Hrsg., Festschrift für Heribert Ostendorf, 2015, 535-552; *ders.*, Gewalt in der Pflege, in: Landesseniorenrat Thüringen, Seniorenreport 24, 2019, 1+2, S. 48-56.

II. Polizeibeauftragte

1. Vorhandene und geplante Einrichtungen

Schon lange haben internationale Menschenrechtsorganisationen und der UN-Menschenrechtsrat gemahnt, Deutschland möge unabhängige Beschwerdestellen für den Polizeibereich schaffen. Sie gibt es bereits in mehreren westeuropäischen Ländern.³

Bei uns sind in manchen Bundesländern Polizeibeauftragte bestellt oder geplant:

2008 hatte die Humanistische Union einen Muster-Gesetzentwurf zur Institutionalisierung eines grundgesetzlich verankerten Polizeibeauftragten im Bund vorgelegt;⁴ er diente maßgeblich späteren Initiativen namentlich der GRÜNEN für entsprechende Gesetzentwürfe in Bund und Ländern. Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein haben seit 2014 und 2016 gesetzlich Bürgerbeauftragte eingeführt; sie nehmen zugleich die Funktion als Polizeibeauftragte für Beschwerden aus der Polizei selbst und von Bürgern gegenüber Polizei wahr. In Berlin wird ein Gesetzentwurf der rot-rot-grünen Regierungskoalition von Anfang 2020 zur Einrichtung eines oder einer unabhängigen Bürger- und Polizeibeauftragten parlamentarisch beraten; die beiden Funktionen sollen wiederum in Personalunion von dem oder der Beauftragten wahrgenommen werden mit vergleichsweise weiten Kompetenzen; Beauftragte nehmen sich zugleich aller an den Petitionsausschuss gerichteten entsprechenden Petitionen an.⁵ Hessen hatte bisher nur ein polizeiinternes Beschwerdemanagement geschaffen; doch will die schwarz-grüne Regierungskoalition in diesem Jahr gesetzlich Bürgerbeauftragte einsetzen, die dann auch für externe Beschwerden zur Polizeiarbeit zuständig sein dürften; darüber hinaus bringt die SPD einen Gesetzentwurf ein, der sowohl Bürger- als auch separate unabhängige Polizeibeauftragte vorsieht.⁶ In Nordrhein-Westfalen ist 2019 ein dem Innenministerium zugeordneter Polizeibeauftragter für polizeiinterne Anliegen eingesetzt worden; parlamentarisch beraten wird nunmehr über

³ Dazu z.B. *E. Töpfer/T. Peter*, Unabhängige Polizeibeschwerdestellen – Was kann Deutschland von anderen europäischen Ländern lernen? Deutsches Institut für Menschenrechte 2017 >https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse_Unabhaengige_Polizeibeschwerdestellen.pdf<.

⁴ ><https://www.humanistische-union.de/wiki/hu/projekte/polizeikontrolle/gesetzentwurf><.

⁵ Gesetzentwurf zur Einführung des oder der Bürgerbeauftragten des Landes Berlin und des oder der Beauftragten für die Polizei Berlin, Abgeordnetenhaus Berlin Drucks. 18/2426 v. 21.01.2020.

⁶ Zum Vorhaben der hessischen Regierungskoalition: ><https://www.gruene-hessen.de/landtag/pressemitteilungen/buergerbeauftragter/><. Gesetzentwurf Fraktion der SPD: Gesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Hessen und den Landesbeauftragten für die hessische Polizei, LT-Drucks. 20/...2020.

einen weitergehenden Gesetzentwurf der GRÜNEN, der den Beauftragten unabhängig, an das Parlament binden und auch für Bürgeranliegen zuständig machen soll.⁷

Auf Bundesebene wird derzeit über den Entwurf eines „Bundespolizeibeauftragengesetzes“ parlamentarisch beraten.⁸

Die Gesetzeslage ist also im Fluss, die Thematik ist hoch aktuell, die Lösungsansätze sind komplex und recht unterschiedlich.

2. Aktuelle Diskussion um Anlässe in der Polizeiarbeit

Ganz unabhängig von konkret öffentlich erörterten drastischen Ereignissen möglicher polizeilicher Fehler oder Konflikte zwischen Bürgern und Polizei stellt sich seit Langem die grundsätzliche Frage, ob man parlamentarisch bestellte unabhängige Polizeibeauftragte vorsehen sollte. Die Frage hat allerdings durch etliche skandalöse oder skandalisierte Ereignisse entsprechenden Nachdruck erhalten. Diese haben zu den jüngsten Gesetzesinitiativen beigetragen. Solche Geschehnisse können den präventiven Nutzen einer Ombudsstelle verdeutlichen; an diese hätten sich Bedienstete der Polizei oder Dritte frühzeitig vertraulich wenden können, wenn ihnen etwas Verdächtiges aufgefallen wäre und wenn es eine solche Stelle schon gegeben hätte. Drei solcher Ereignisse seien beispielhaft benannt:

- Aufgrund des NSU-Strafverfahrens ist es zu mehreren parlamentarischen Untersuchungen gekommen. In ihnen wurden insbesondere etwaige Fehler in der Ermittlungsarbeit von Polizei- und Verfassungsschutzbehörden in Bund und Ländern erörtert. Später kam es u.a. zu wiederholten Drohschreiben gegenüber einer Rechtsanwältin; die mit „NSU-2.0“ unterzeichneten Schreiben wurden in einen Zusammenhang gebracht mit möglichen Informationen aus einer hessischen Polizeidienststelle; in den Untersuchungen ist man auf eine rechtsextreme Chatgruppe in der Frankfurter Polizei gestoßen; fünf Beamte wurden entlassen; weiterreichend gab es Mutmaßungen über ein möglicherweise bestehendes übergreifendes rechtsextremes Netzwerk in der Polizei.⁹
- Anlässlich des G-20-Treffens in Hamburg Mitte 2017 kam es zu schweren Ausschreitungen. 31.000 Polizeibeamte aus ganz Deutschland waren im Einsatz. Zehntausende Demonstranten und Tausende „Autonome“, Vermummte, im „Schwarzen Block“ Marschierende waren beteiligt. Es kam

⁷ Entwurf eines Polizeibeauftragengesetzes der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN v. 09.05.2019, NRW-LT-Drucks. 17/6147.

⁸ Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN v. 20.02.2019, BT-Drucks. 19/7928.

⁹ ><https://www.merkur.de/politik/nazi-skandal-polizei-frankfurt-anwaeltin-erhaelt-wohl-erneut-drohschreiben-nsu-2-0-zr-10869845.html><; bundesweite Übersicht zu Ermittlungen über Vorfälle in der Polizei: taz v. 04.03.2020 ><https://taz.de/Rechtsextremismus-in-Sicherheitsbehoerden/!5666416/<>.

im Vorfeld und während des Gipfels im ganzen Land und besonders in Hamburg zu zahlreichen Brandanschlägen und zu wechselseitig eskalierender Gewalt. Es gab Hunderte Verletzter auf beiden Seiten. 3.580 Ermittlungsverfahren wurden gegen Demonstranten, 156 gegen Polizeiangehörige geführt.¹⁰ Auch hier schlossen sich parlamentarische Untersuchungen und intensive Diskussionen über Bewertungen sowie Konsequenzen für Politik und Polizeiarbeit an.

- Drittes Beispiel sind die Fälle zahlreicher, anhaltender, teils organisierter Kindesmisshandlungen in Staufen, Lügde, Bergisch-Gladbach und neuestens in Münster. Ungeklärt ist noch ein etwaiger Zusammenhang zwischen den nordrhein-westfälischen Fällen. Untersucht werden u.a. mögliche Fehler in der Arbeit zuständiger Jugend- und Polizeibehörden, weiter die Frage, ob es übergreifende digital organisierte Pädokriminellen-Netzwerke gab, schließlich, wieweit frühzeitig hätte interveniert werden können, wenn es entsprechende Ombudsstellen und Hinweise an sie gegeben hätte. Ein „Nationaler Rat zur Bekämpfung von Missbrauch“ soll nun politische Konzepte benennen und umsetzen.¹¹

3. Polzeispezifische Kritik an Kennzeichnungspflichten, an Forschung zur Polizeiarbeit und an Polizeibeauftragten

In den Beispielen wird zugleich deutlich, wie wichtig die Rolle der Polizei in solchen Geschehnissen ebenso wie die Transparenz ihres Handelns sind. Zwar ist das Vertrauen in die deutsche Polizei gegenwärtig außerordentlich groß.¹² Im internationalen Vergleich zeichnet sie sich beispielsweise durch verhältnismäßig sehr geringen Einsatz von Gewalt – namentlich Waffengebrauch – aus. Das ändert aber nichts an der grundsätzlichen Notwendigkeit von Transparenz. Wie kaum eine andere Behörde ist Polizei darauf angewiesen, in zahlreichen Situationen ihrer Alltagsarbeit auch unmittelbaren Zwang anzuwenden. Umso mehr wird sie sich im Einzelfall Vorwürfen unrechtmäßigen dienstlichen Handelns ausgesetzt sehen. In ihrem eigenen Interesse liegt es, jeden aufkommenden Zweifel auszuräumen.

¹⁰ Vgl. z.B.: Kleine Anfrage von Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE und Antwort des Senats Hamburger Bürgerschaft Drucks. 21/13939 v. 10.08.2018.

¹¹ Vgl. z.B. ><https://www.spiegel.de/panoram/justiz/staufener-missbrauchsfall-behoerden-raeumen-in-abschlussbericht-fehler-ein-a-1226802.html><; Innenausschuss Landtag NRW, Ausschussprotokoll Apr 17/604 v. 04.04.2019; ><https://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/kriminalitaet/verbindungen-im-missbrauchsfall-bergisch-gladbach-undluegde-16582858.html><; R. Burger, FAZ v. 08.06.2020, S. 7.

¹² Im „Eurobarometer“ z. B. gaben im Herbst 2019 85 % der befragten Deutschen an, der Polizei eher zu vertrauen, 12 %, ihr eher nicht zu vertrauen; die Zustimmungswerte liegen seit mehreren Jahren bei geringen Schwankungen auf diesem Niveau und sind günstiger als in den meisten anderen Ländern der EU: ><https://de.statista.com/statistik/daten/studie/377233/umfrage/umfrage-in-deutschland-zum-vertrauen-in-die-polizei/><.

Solche Transparenz zu gewährleisten dienen einige Vorkehrungen, die in engem sachlichem Zusammenhang stehen: Identifizierbarkeit in tatsächlichen oder vermeintlichen Situationen unrechtmäßigen Polizeihandelns; unabhängige, kontinuierliche wissenschaftliche Forschung zur Polizeiarbeit, insbesondere zu Gewalt gegenüber und von Polizei; schließlich informelle, unabhängige, vertraulich tätige Polizeibeauftragte als Erkenntnis-, Beschwerde- und Schlichtungsstellen.

Die Identifizierbarkeit macht es betroffenen Bürgern vor allem bei größeren Polizeieinsätzen oft erst möglich, gerühtes Handeln überprüfen zu lassen. Zwar sind Befürchtungen von Polizeibeamten nachvollziehbar, sie seien dadurch verstärkt Gefahren polizeikritischer oder -feindlicher Personen und möglicher Strafverfolgung ausgesetzt. Aber solche Risiken sind zumal bei Trägern des staatlichen Gewaltmonopols berufstypisch und hinzunehmen. Identifizierbarkeit und dadurch mögliche justizielle Überprüfbarkeit der Rechtmäßigkeit dienstlichen Handelns dienen ja zugleich der Entlastung betroffener Bediensteter von unzutreffenden Vorwürfen. Das dürfte zudem präventiv wirken gegenüber vorschnellem Einsatz von Mitteln der Gewalt oder riskanter Einsatztechniken. Auch Träger anderer öffentlicher Ämter wie leitende Kommunalbeamte sehen sich derzeit wohl vermehrt Respektlosigkeit und persönlichen Angriffen ausgesetzt und bleiben dennoch als Personen identifizierbar. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Abwägung zwischen Persönlichkeitsschutz betroffener Polizeibediensteter und rechtsstaatlich gebotener Transparenz kürzlich treffend aufgezeigt und die Identifizierbarkeit als verhältnismäßig, verfassungsrechtlich unbedenklich erachtet. Die klagenden Polizisten hatten sich gegen die aus § 9 Abs. 2 des Brandenburgischen Polizeigesetzes folgende Verpflichtung gewandt, bei Amtshandlungen an ihrer Dienstkleidung ein Namensschild zu tragen und dieses beim Einsatz in geschlossenen Einheiten durch eine zur nachträglichen Identitätsfeststellung geeignete Kennzeichnung zu ersetzen. In den Entscheidungsgründen führt das Gericht zur Verpflichtung, ein Namensschild zu tragen, aus, diese diene der Stärkung der Bürgernähe, der Transparenz von Polizeiarbeit, leichterem Aufklärbarkeit etwaiger Straftaten oder nicht unerheblicher Dienstpflichtverletzungen, und sie beuge solchen vor. Zu der Kennzeichnungspflicht heißt es wörtlich: „Bei der Verpflichtung zum Tragen der Kennzeichnung tritt der Gedanke der leichteren Aufklärbarkeit von Straftaten oder Dienstpflichtverletzungen von uniformierten Polizeibeamten und damit auch der Gesichtspunkt der Prävention in den Vordergrund. Wegen der Möglichkeit der Identifizierung ist auch gewährleistet, dass die Vielzahl rechtmäßig handelnder Beamter von einer Einbeziehung in Ermittlungen verschont bleibt. Die Kennzeichnungspflicht ist zudem eine Möglichkeit, der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte Rechnung zu tragen.“¹³ Dieser hatte zuvor nämlich schon gleichsinnig argumentiert: Maskierte Polizeibeamte sollten ein unverwechselbares Kennzeichen sichtbar tragen; so würden ihre Anonymität gewahrt und gleichzeitig ihre Identifizierung

¹³ BVerwG 2 C 33.18-Urt. v. 26.09.2019 (dazu Pressemitteilung ><https://www.bverwg.de/pm/2019/67<>).

und Vernehmung ermöglicht bei Beanstandungen ihres Handelns im Einsatz; anderenfalls könne es dazu kommen, dass eine bestimmte Kategorie von Polizeibeamten praktisch straflos bleibe.¹⁴

Ähnlich dient stete wissenschaftliche Forschung zu Einstellungen in der Polizei, zu Strukturen und Fehlerquellen ihres Arbeitens der Transparenz, dem Vertrauen zur Polizei, rechtzeitiger Vorbeugung bei sich einschleichenden Fehlhaltungen, innovativen Änderungen der Praxis und wissenschaftlichen politischen Entscheidungen. Solche unabhängige Polizeiforschung muss sich, wie ich aus eigener Erfahrung weiß, immer wieder neu rechtfertigen; sie stößt oft auf Widerwillen bei Polizeistellen; sie ist auf Fairness bei Forschern und Polizeistellen angewiesen. Sie bedeutet im Grundsatz überhaupt keine Voreingenommenheit oder gar Vorverurteilung gegenüber polizeilicher Arbeit; im Gegenteil kann sie Vorurteile gegenüber der Polizei ebenso wie solche in der Polizei aufdecken und die Institution vor ungerechtfertigter öffentlicher Schelte bewahren. Freilich muss auch sie sich der Kritik ihrer Methoden und Interpretation ihrer Befunde stellen.

In diese Richtung der Transparenz weist letztlich auch die hier näher betrachtete Einrichtung von Polizeibeauftragten.

4. Kritische Würdigung aktueller Untersuchungen

a) Die Bochumer Befragungsstudie

Als erstes sorgte für ein aktuell gesteigertes öffentliches Interesse an wissenschaftlicher Fundierung des Themas von Polizeigewalt die Veröffentlichung erster Ergebnisse der von *Tobias Singelstein* geleiteten Bochumer Studie über „Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt*innen“.¹⁵ Es ging um Opferwerden von rechtswidriger polizeilicher Gewaltausübung, Anzeigeverhalten und Dunkelfeldeinschätzung.

Die umfangreiche Online-Befragung mit mehrsprachigen Fragebögen richtete sich über Öffentlichkeitsarbeit, Schlüsselpersonen und Rekrutierung nach dem „Schneeballsystem“ an mögliche Betroffene. Zusätzlich wurden mündliche Experteninterviews mit Bediensteten von Polizei und Strafjustiz geführt; deren Ergebnisse werden jedoch erst später bekannt gegeben. Von den 5.677 online ausgefüllten Fragebögen konnten 3.375 der „Hauptfragebögen“ ausgewertet werden.

¹⁴ EGMR, Urt. v. 09.11.2017 (Individualbeschwerde 47274/15, Hentschel und Stark ./ Deutschland); dt. Übers. BMJV: ><http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-182085><, redaktionell gefasste Leitsätze: StV 2020, 141.

¹⁵ Abdul-Rahman, Grau, Singelstein, Zwischenbericht zum Forschungsprojekt: „Polizeiliche Gewaltanwendungen aus Sicht der Betroffenen“ v. 17.09.2019 ><https://KviAPol><.

Situationen berichteter Polizeigewalt hatten zu über der Hälfte mit Demonstrationen und anderen politischen Aktivitäten zu tun, zu einem Viertel mit Fußballstadien und anderen Großveranstaltungen, also „etablierten Konfliktverhältnissen“. Nach den Befragungsbefunden wurde nur jeder elfte Fall berichteter polizeilicher Gewalt angezeigt. Von den eingeleiteten Verfahren wurden nach den Angaben der Befragten 86 % eingestellt. Lediglich in sieben Fällen kam es danach zu einer Verurteilung. Das Dunkelfeld nicht verfolgter Fälle rechtswidriger polizeilicher Gewaltanwendung wird als mindestens fünfmal so groß wie das Hellfeld von Fällen mit strafrechtlichen Ermittlungen eingeschätzt. Im Zusammenhang mit der hier angesprochenen Kennzeichnungspflicht von Polizeieinsatzkräften ist außerdem zu erwähnen, dass bei den Gründen für unterbleibende Strafanzeigen und für Verfahrenseinstellungen vorrangig eine fehlende Identifizierbarkeit beteiligter Polizeibediensteter genannt wird.

Gründe für so geringe Anklageraten vermutet *Singelstein* u.a. darin, dass Polizei in eigener Sache ermittele, Staatsanwaltschaften bei möglichen polizeilichen Zeugen tendenziell auf eine „Mauer des Schweigens“ stießen, ihr Verhältnis zur Polizei nicht belasten wollten und in der Regel von rechtmäßiger polizeilicher Gewaltausübung ausgingen.¹⁶

Diese Studie wurde öffentlich stark beachtet, teils heftig kritisiert; gegen sie wurde namentlich von polizeigewerkschaftlicher Seite gelegentlich geradezu polemisch vorgebracht, sie beruhe auf einem „Weltbild, das von der bösen Polizei geprägt zu sein scheint“; sie sei „unseriös“; es handele sich um eine „als Mutmaßungsdisziplin betriebene Wissenschaft“; es werde „ein ganzer Berufsstand diskreditiert“.¹⁷

Solche Kritik läuft darauf hinaus, unverzichtbar erscheinende Polizeiwissenschaft im Ansatz und zumal in einem sensiblen, für politische Kontrolle wichtigen Bereich zu verwerfen. Sie stützt sogar Vorwürfe polizeilicher Selbstabschottung gegenüber wissenschaftlicher oder politischer Kontrolle. Aus eigener früher Polizeiforschung weiß ich, wie schwer Zugänge für Forscher sind und wie sehr sie auf abwehrende Vorurteile stoßen können. Dennoch ist eine offene, auch kritische Würdigung der neuen Studie angebracht:

Die Studie versucht, wichtigen Fragen aus aktuellem Anlass nachzugehen. Sie fordert geradezu rhythmische Wiederholungsstudien heraus. Sie legt Anlage, Befunde und Hypothesen möglicher Interpretationen und Folgerungen offen. Vielleicht wäre es für eine Veröffentlichung besser gewesen, bis zur Auswertung qualitativer Befunde durch Experteninterviews zu warten. Dann hätten Interpretationen überprüft und eventuell abgesichert, korrigiert oder relativiert werden können. Im Detail werden viele Detail-Erkenntnisse zutage gefördert, die für Polizeiarbeit, politische Konsequenzen, weitere polizeiwissenschaftliche Forschung nützlich erscheinen. Grundlegend Neues ergibt die Studie

¹⁶ Vgl. ><https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2019-07/polizeigewalt-studie-ruhr-universitaet-bochum-kriminologen-verfahren><; Fiedler, der kriminalist Heft 9/2019, S. 4f.

¹⁷ Z. B. Fiedler (o. Fn. 14); Wendt ><https://www.pnp.de/nachrichten/politik/Polizeigewerkschaft-kritisiert-Gewaltstudie-als-scheinbar-nicht-serioes-3401013.html><.

bislang indes nicht. Sie ist – und bezeichnet sich auch so – nicht repräsentativ. Die Befragten spiegeln nicht das Gesamt der Bevölkerung oder der entsprechend Opfer-Disponierten. Die Dunkelfeldeinschätzung ist eine spekulative, nur für die erhobenen Daten geltende. Für den mit kriminologischer Dunkelfeldforschung und deren Tücken vertrauten Forscher würden ganz andere Hell-Dunkelfeld-Relationen ebenso einleuchten. So weiß er, dass in den meisten Deliktsbereichen das Dunkelfeld polizeilich nicht bekannter Fälle ein Vielfaches, ja bis zu Hundert- oder Tausendfaches der verfolgten Kriminalität im Gesamt des jeweiligen Deliktsbereichs ausmacht. Das Gros aller möglicherweise rechtswidrigen polizeilichen Gewaltmaßnahmen liegt an der Grenze zu rechtmäßigem Verhalten und ist tendenziell bagatelhaft. Es wird schon deswegen kaum als Gewalt wahrgenommen, geschweige denn angezeigt. Auch in der Befragung dürfte es unterrepräsentiert sein; es ist anzunehmen, dass sich eher Opfer deutlicher Gewalt beteiligt haben. Das deckt sich mit dem Befund, wonach die Anklagequote bei den von Befragten angezeigten Delikten weit höher liegt als die für entsprechende Delikte kriminalstatistisch ausgewiesene Quote. Ähnliches gilt für Befragte der Studie, die besonders verärgert waren über polizeiliche Intervention, ferner Betroffene, die im Gegensatz zu objektiver rechtlicher Beurteilung von der Rechtswidrigkeit der Maßnahmen ausgehen; diese Gruppen dürften in der Studie überrepräsentiert sein. Die in der Befragung im Vordergrund stehenden typischen und oftmals gewaltaffinen Konfliktsituationen führen erfahrungsgemäß zu zahlreichen polizeilichen Eingriffen unterschiedlichster Art; sie reichen etwa von Personenkontrollen und Festnahmen zu nicht auf Einzelpersonen zielenden, aber sie gelegentlich beeinträchtigenden Einsätzen von Wasserwerfern und Reizgas. Von betroffenen Einzelpersonen wahrgenommene polizeiliche Gewalt dürfte aus der jeweiligen Sicht von Zivilisten und Polizeibediensteten rechtlich gegensätzlich bewertet werden. Betroffene Zivilpersonen werden allgemein die Reichweite gerechtfertigter polizeilicher Zwangsmaßnahmen zur Gefahrenabwehr deutlich enger einschätzen als sie tatsächlich ist. Die zumeist konkrete schwierige Abgrenzung zwischen Rechtmäßigkeit und Rechtswidrigkeit zieht dann konsequent eine hohe Quote von Verfahrenseinstellungen in angezeigten Fällen nach sich.

b) Die hessische regierungsamtliche Polizeibefragung

Nach vielfältigen Meldungen in Polizei und Bundeswehr über rechtsextreme Vorfälle und Spekulationen darüber, ob es sich lediglich um Einzelfälle handle oder institutionelle Zusammenhänge erkennbar seien, betraute der Hessische Innenminister sein Informations- und Kompetenzzentrum gegen Extremismus mit einer ersten wissenschaftlichen Studie. An ihr nahm ein Viertel der rund 17.000 hessischen Polizeibediensteten teil. Erste Ergebnisse liegen vor; auch hier stehen noch qualitative Auswertungen an.¹⁸

¹⁸ ><https://innen.hessen.de/presse/pressemitteilung/ergebnisse-der-umfrage-zur-hessischen-polizeistudie-praesentiert><; >https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/polizeistudie_2020_-_erste_ergebnisse.pdf<.

Die Studie kann nur ansatzweise Vorwürfe vernetzter oder stark verbreiteter rechtswidriger, zumal rechtsextremistischer oder gar strukturell bedingter Verhaltensweisen entkräften. Verallgemeinerungen verhältnismäßig beruhigender Befunde verbieten sich schon wegen der für eine amtliche interne Befragung verhältnismäßig geringen Rücklaufquote und wegen des zu vermutenden zu sozialer Erwünschtheit tendierenden Antwortverhaltens. Soziale Erwünschtheit dürfte die Verweigerung der Teilnahme, bei Teilnehmern insbesondere Angaben zur Eigeneinschätzung der politischen Haltung beeinflusst haben. Einige Befunde lassen immerhin aufhorchen, widersprechen allzu positiven Interpretationen und weisen auf notwendige weitere, vor allem auch qualitative Forschung hin. So gaben etwa 55 % an, Kameradschaft und Abschottung nach außen seien bemerkbar; 31 % berichteten, intern schwerwiegendes Fehlverhalten, weitere 37 % Diskriminierung, Ausgrenzung, Mobbing, 22 % sexistische und 18 % rassistische Äußerungen erlebt zu haben.

Wer zur Polizei geht, dürfte ohnehin stärker konservativ eingestellt sein; Erhaltung von Recht und Ordnung durch Ausübung hoheitlicher Gewalt hat dann einen höheren Stellenwert. Zudem ist zu erwarten, dass es wie in der Gesamtbevölkerung auch in der Polizei nicht unerhebliche Teile gibt, die zu rechtsextremen Einstellungen und Verhaltensweisen neigen. In der Bundeswehr dürfte tendenziell rechtsextremes Verhalten sogar noch häufiger zu finden sein.¹⁹ Solche Haltungen können verstärkt werden durch Erfahrungen, auf Respektlosigkeit und Gewaltbereitschaft bei Einsätzen zu stoßen, auch, durch immer neue Aufgaben und unzureichende Personalausstattung überfordert zu werden. Zu als rassistisch oder Minderheiten diskriminierend eingeordneten Verhaltensweisen kann überdies die Struktur polizeilicher Alltagsarbeit beitragen. Verdachtsbilder folgen nämlich aus beruflicher Routine der Kontrolle. Dabei gewonnene Erfahrungen können sich verfestigen und verselbständigen. So entstehende Verdachtsbilder werden derzeit als „racial profiling“ diskutiert. Ein Beispiel verdeutlicht es: Ein junger, als Migrant erkennbarer Flüchtling erhält endlich Arbeit; vom ersten Lohn erfüllt er sich einen Traum; er kauft sich ein Fahrrad; immer wieder wird er polizeilich kontrolliert, weshalb er dann resignierend auf das Fahrradfahren verzichtet. Das OVG NRW hat jedenfalls entschieden, die Hautfarbe dürfe für eine Ausweiskontrolle an einem bestimmten Ort rechtlich nur ausschlaggebend sein, wenn nachweislich Personen dieser Hautfarbe dort häufiger als Straffällige in Erscheinung träten.²⁰ Ob rassistisch-diskriminierende Verhaltensweisen in der deutschen Polizei nur vereinzelt vorkommen oder strukturell bedingt sind, wird gegenwärtig auch diskutiert im Zusammenhang mit den Demonstrationen hierzulande gegen rechtswidrige und rassistische Polizeigewalt nach der Tötung von *George Floyd* in Minneapolis und strukturelle Gewalt von Polizei in den USA.²¹

¹⁹ Eingehend mit zahlreichen Beispielen: *Wette*, SZ v. 28.02.2020

><https://www.sueddeutsche.de/politik/bundeswehr-rechtsextremismus-1.4747400-0#seite-2><.

²⁰ OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 07.08.2018, NVwZ 2018, 1497.

²¹ Übersicht zu rechtlichen und politischen Meinungen dazu bei *H. Bubrowski, M. Grunert*, FAZ v. 09.06.2020, S. 2.

Die zweifellos in der Polizei gelegentlich vorkommenden Erscheinungen von Mobbing, internen und externen Übergriffen sowie rechtsextremistischen Verhaltensweisen bezeugen nochmals, wie wichtig es ist, unabhängige Beauftragte einzusetzen, an die sich Kollegen oder Kolleginnen vertraulich mit entsprechenden Beobachtungen wenden können.

Polizeibeauftragte sollten deswegen ein Baustein in dem vorgesehenen Konzept der Prävention in der Polizei sein.

5. Ziele und Befugnisse von Polizeibeauftragten

Unabhängige Polizeibeauftragte sollen darauf hinwirken, möglichst einvernehmlich Konflikte zwischen Polizei und betroffenen Bürgern oder innerhalb der Polizei zu lösen (Mediation). Sie sollen auch Anregungen aller Art zur Verbesserung des Verhältnisses von Polizei und Einzelnen aufgreifen. Sie können ebenso eigenständig aktiv werden.

Für ihre Aufgabe sind Ihnen Rechte der Einsicht in Behördenakten, der Anhörung und auf Auskünfte staatlicher Behörden einzuräumen. Sind bereits Straf- oder andere gerichtliche Verfahren in der einer Eingabe zugrunde liegenden Angelegenheit im Gange, so dürfen Polizeibeauftragte nur insoweit tätig werden, als das Anliegen darüber hinausgeht. Gleiches gilt, soweit die Angelegenheit schon Gegenstand einer Beschwerde bei Petitions- oder Untersuchungsausschüssen des Landesparlaments ist. Ergibt sich in der Angelegenheit ein Straftatverdacht, unterliegen Polizeibeauftragte nicht dem Legalitätsprinzip; sie dürfen Strafverfolgungsbehörden aber nach eigenem Ermessen informieren, soweit der Hinweisgeber einverstanden ist.

6. Unterschiedliche Strukturmodelle

Drei unterschiedliche Strukturmodelle kennzeichnen bisherige und geplante Stellen von Polizeibeauftragten in den Ländern. In Hessen und Nordrhein-Westfalen gibt es bisher nur Polizeibeauftragte innerhalb des Innenministeriums mit ausschließlicher Zuständigkeit für polizeiliche Anregungen und Beschwerden. Diese Einrichtungen sind unzureichend, weil man sich bei internen Beschwerden nicht auf Vertraulichkeit und Verschwiegenheit verlassen kann; so müssen diese Beauftragten bei Straftatverdacht nach dem Legalitätsprinzip vorgehen. Für andere interne Angelegenheiten mag die Stelle sinnvoll sein. Für Bürgerbeschwerden steht sie nicht zur Verfügung. Über interne Angelegenheiten gehen vorhandene oder wie in Hessen und NRW geplante Stellen hinaus, wenn externe Bürgerbeauftragte als Hilfsorgane der parlamentarischen Kontrolle vorgesehen sind; diese befassen sich auch mit eventuellen Eingaben von Bürgern, die Polizeiangelegenheiten betreffen. Eine umfassende Kompetenz für Bürgerbegehren aller Art wird jedoch manche Betroffene innerhalb und außerhalb der Polizei daran hindern, sich an diese Stelle zu wenden, weil sie mit ihr keine entsprechende formale und sachliche Kompetenz verbinden.

Die Vielfalt möglicher Bürgerbegehren erlaubt es nicht, spezifisch Polizei-kompetente Amtsinhaber auszuwählen. Daher ist eine separate Einrichtung unabhängiger Polizeibeauftragter oder zumindest – den meisten vorhandenen oder geplanten Stellen entsprechend – eine Koppelung des Amtes oder der Ämter von Bürger- und Polizeibeauftragten zu bevorzugen. Die Koppelung beider Funktionen in einer Institution und Person mag in kleinen Ländern wie Schleswig-Holstein hinreichend sein, in größeren Ländern kaum. Sieht man sinnvollerweise sowohl Bürger- als auch Polizeibeauftragte vor, ist ein insgesamt höherer Zuspruch aus Polizei und Bürgerschaft zu erwarten; außerdem wird dann eine Auswahl der Amtsinhaber nach fachlicher Kompetenz möglich.

Vor allem in der Konstellation von je eigenständigen Bürger- und Polizeibeauftragten sind Zuständigkeitsabgrenzungen erforderlich. Überschneidungen sollen möglichst vermieden werden. So sollten Bürgerbeauftragte Angelegenheiten polizeilich relevanten Inhalts an die Polizeibeauftragten abgeben und umgekehrt. In jedem Fall müssen die Beauftragten unabhängig und parlamentarisch angebunden sein als Hilfsorgane des Landesparlaments für dessen parlamentarische Kontrolle.

7. Notwendigkeit eines Zeugnisverweigerungsrechts

Die für eine erfolgreiche Tätigkeit von unabhängigen Landespolizeibeauftragten unverzichtbare Vertraulichkeit setzt voraus, dass Bürgern oder Bediensteten in der Polizei für ihre Eingaben ein unbedingtes Schweigeversprechen einschließlich eines Zeugnisverweigerungsrechts der Polizeibeauftragten im Justizverfahren zugesagt werden kann. Ein solches Recht muss bundesgesetzlich, etwa durch eine Ergänzung des § 53 Abs. 1 StPO, vorgesehen werden. Dort sind die ausnahmsweise mit einem Zeugnisverweigerungsrecht ausgestatteten Funktionsträger abschließend genannt. Zusätzlich ist eine entsprechende Ausnahme für den Bundes-Datenschutzbeauftragten in § 13 Abs. 3 BDSG vorgesehen. Diese Auffassung von einer nur bundesgesetzlich möglichen und erforderlichen Regelung für besondere Beauftragte des Parlaments schlägt sich nieder in entsprechenden Regelungen zum Zeugnisverweigerungsrecht im Musterentwurf der Humanistischen Union²² und im Gesetzentwurf der GRÜNEN²³ für einen Bundes-Polizeibeauftragten.

Solange ein solches bundesgesetzliches Zeugnisverweigerungsrecht für entsprechende Polizei-, Bürger-, ebenso Pflege- und Strafvollzugsbeauftragte fehlt, muss man sich mit folgenden Ersatzbehelfen begnügen:

- Einen gewissen Schutz gegen Aussagepflichten als Zeugen vor Gericht bietet die in einigen Landesgesetzen für Bürger- und Polizeibeauftragte vorgesehene Regelung, dass sie einer Aussagegenehmigung durch den Präsidenten des Landesparlaments,

²² O. Fn. 4, dort § 10 Abs. 1.

²³ O. Fn. 7, dort Art. 2 mit einer Ergänzung des § 53 StPO.

dem sie zugeordnet sind, bedürfen. Über eine Verweigerung könnte sich ein Gericht jedoch im Ernstfall bei dringendem Aufklärungsbedarf hinwegsetzen.

- Weiter könnten sich Beauftragte auf ihre gesetzlich bekräftigte Verschwiegenheitspflicht berufen; aus ihr folgt aber nicht zwingend ein Zeugnisverweigerungsrecht.
- Schließlich dürften sich Ombudsleute gegenwärtig im Ausnahmefall infrage gestellten Vertrauens auf ein aus der Verfassung unmittelbar abzuleitendes Recht auf Aussageverweigerung stützen. Es ist allerdings fragil und dürfte gegebenenfalls einen Rechtsstreit bis zum Bundesverfassungsgericht auslösen. Dieses hat ein verfassungsunmittelbares Zeugnisverweigerungsrecht gelegentlich anklingen lassen.²⁴ Zur Begründung führt es an, grundsätzlich habe zwar die Funktionstüchtigkeit der Strafrechtspflege Vorrang; ausnahmsweise könne von der Aussagepflicht aber wegen Unverhältnismäßigkeit abgewichen werden; das sei etwa dann der Fall, wenn eine Aussage die für die jeweilige Funktion und ihren Träger entscheidende Vertrauensbasis generell erheblich beeinträchtigen könnte. Diese Sicht habe ich vor Jahrzehnten als kriminologisch-empirischer Dunkelfeldforscher erfolgreich gegenüber Aussagebegehren eines Gerichts vortragen können; eine Verletzung der meinen Interviewpartnern zugesagten unbedingten Verschwiegenheit hätte solche Forschung insgesamt beeinträchtigen können.

Aus alledem folgt zweierlei: Zum einen kann man darauf hoffen, dass es nicht zu ernsthaften Eingriffen in die Vertrauensgrundlage der Arbeit von Landesbeauftragten für Polizei, Bürger, Pflege, Haftanstalten usw. kommt; die Justiz dürfte sich zurückhalten angesichts sonst existenzieller Gefahren für solche Ombudsstellen. Zum anderen verspräche jedoch erst eine ausdrückliche bundesgesetzliche Regelung eines Zeugnisverweigerungsrechts für diese Ombudsleute Rechtssicherheit. Nur dann könnten sich die Landesbeauftragten konkret gegenüber jedem Betroffenen auf eine sichere Rechtsgrundlage stützen und in Beratungsgesprächen diese Grundlage benennen. So hat sich auch das von uns erkämpfte Zeugnisverweigerungsrecht für Berater in anerkannten Drogenberatungsstellen sehr positiv ausgewirkt.²⁵ Länder sollten also für ihre Ombudsleute über den Bundesrat auf eine entsprechende Ergänzung der StPO hinwirken, wenn nicht der Bund selbst eine Neuregelung veranlasst – diese

²⁴ Z. B. BVerfGE 33, 367, 374 ff; 36, 193, 211; in diesem Sinne auch eine Expertise der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages: Dt. BT WD 7 – 328/06 zu Lücken im Schutz von Berufsgeheimnisträgern im Strafprozess.

²⁵ Dazu insb. *Verf.*, Beschluss des Bundesverfassungsgerichts über die Beschlagnahme von Klientenakten einer Suchtberatungsstelle, Suchtgefahren 1978, 84 ff; *Verf.*, Forschung und aktuelle Diskussion zum Zeugnisverweigerungsrecht, Suchtgefahren 1989, 263 ff; *Verf. et al.*, Drogenberatung und Justiz im Konflikt?, 1990; *Verf.*, Zeugnisverweigerungsrecht für Drogenberater, in: Festschrift Schüler-Springorum, 1993, S. 527 ff; *Verf.*, in: ders., Hrsg., Handbuch des Betäubungsmittelstrafrechts, 1998, S. 1389 ff.

beispielsweise nach dem Muster des dem Deutschen Bundestag vorliegenden Entwurfs eines Bundespolizeibeauftragengesetzes²⁶.

²⁶ O. Fn. 7, dort Art. 2 mit einer Ergänzung des § 53 Abs. 1 StPO durch eine Nr. 3c.