

Polizeikontrolle

Zur Bedeutung gesellschaftlicher Legitimität für die Polizei

Kai Seidensticker

info@kaiseidensticker.de

Juni 2014, Bochum

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung.....	3
2 Was ist Legitimität?.....	3
2.1 Legitimität – Eine Begriffsbestimmung	3
2.1.1 Abgrenzung zur Legalität	4
2.2 Legitimität im polizeilichen Kontext.....	5
2.2.1 Gesellschaftliche Faktoren	8
2.2.2 Polizeiliche Faktoren	10
2.2.3 Mediale Faktoren	11
3 Benötigt die Polizei Legitimität?	11
4 Wie kann die Legitimität der Polizei gesichert werden?.....	13
4.1 Unabhängige Kontrolle der Polizei	13
4.1.1 Externe oder interne Lösung.....	13
4.1.2 Erfahrungen mit externen Beschwerdestellen.....	14
4.1.3 Die IPCC als internationales Beispiel.....	16
4.2 Kennzeichnungspflicht	17
4.3 Polizeiinterne Maßnahmen.....	19
5 Fazit/Ausblick	22
6 Literaturverzeichnis	24

1 Einleitung

Die Polizei als Garant der inneren Sicherheit und der Wahrung individueller Freiheit der Bürger steht heute mehr denn je im Fokus der öffentlichen Meinungsbildung. Vor allem die Wahrnehmung der polizeilichen Gewaltanwendung bei Großereignissen sowie im täglichen Einsatzgeschehen wird in der Öffentlichkeit sehr kontrovers diskutiert. Beispielhaft können hier die Brokdorf-Demonstrationen von 1981, die zahlreichen Demonstrationen im Kontext der Castor-Transporte sowie der Sicherheitskonferenzen, der G8-Gipfel in Heiligendamm, Stuttgart 21, Blockupy- und die jährlichen Maidemonstrationen genannt werden.

Diese willkürlich gewählte und nicht abschließende Auflistung von öffentlichkeitswirksamen Ereignissen rund um den Einsatz von Polizeikräften zeigt, dass das Agieren der Polizei ein starkes öffentliches und mediales Interesse erweckt. Polizeiliches Einschreiten wird aus unterschiedlichen Perspektiven kritisch betrachtet und diskutiert. Dabei spielt auch immer die Legitimität polizeilicher Aufgabenwahrnehmung und -erfüllung im öffentlichen Diskurs zumindest eine begleitende Rolle.

Wie definiert sich Legitimität und ist diese für die Institution Polizei in der heutigen Zeit überhaupt notwendig?

2 Was ist Legitimität?

2.1 Legitimität – Eine Begriffsbestimmung

Der Begriff der Legitimität stammt von dem lateinischen Wort *legitimus* (= gesetzmäßig) ab und wird meist im politisch-soziologischen Kontext gebraucht. Er bezeichnet sinngemäß den Glauben an bzw. das Vertrauen auf die Rechtmäßigkeit politischer Herrschaft durch die Mitglieder der Gesellschaft. Dieses mehrheitlich vorherrschende Vertrauen in der Gesellschaft ist neben dem Anspruch der Herrschenden die Basis für jede Form von politischer Herrschaftsbeziehung. In modernen Gesellschaften sind die Souveränität des Volkes, die Rechtsstaatlichkeit sowie die soziale Gerechtigkeit Voraussetzung für die Legitimität einer Demokratie¹. Die Legitimität politischer Herrschaft umfasst nicht nur den Herrschenden selbst sondern lässt sich ausdehnen auf die staatlichen Institutionen sowie Gesetze und Vorschriften innerhalb einer Gesellschaft.

¹ Schubert/Klein 2011.

Greift man die Gedanken des Rechtsphilosophen Beccaria auf, so entstehen Gesellschaften durch die Bereitschaft jedes einzelnen einen Teil seiner individuellen Freiheit aufzugeben und sich in einer Interessengemeinschaft unterzuordnen, um dadurch ein gewisses Maß an Sicherheit zu gewinnen. Dieser geringste Teil der Freiheit eines jeden stellt die Souveränität der Nation dar. Erlassene Gesetze, eingerichtete Institutionen sowie die Herrschaft selbst sind durch jedes einzelne Mitglied der Gesellschaft legitimiert, solange diese im mehrheitlichen Interesse der Gesellschaft handeln bzw. erlassen wurden und die Sicherheit und das Wohl jedes einzelnen Mitglieds der Gesellschaft bewahren².

Es zeigt sich hier, dass nicht nur die Regierung (=Herrschaft) selbst, sondern auch ihre Institutionen durch den mehrheitlich vorherrschenden Willen des Volkes getragen und durch die in einer Gesellschaft vom Großteil der Mitglieder anerkannten Normen und Werte definiert und somit legitimiert werden.

2.1.1 Abgrenzung zur Legalität

Der Blick auf den Begriff der Legitimität lässt es als sinnvoll erscheinen an dieser Stelle eine Abgrenzung zur Legalität vorzunehmen. Ein Verhalten wird als legal bezeichnet, wenn es sich an den Grundsätzen formeller Rechtmäßigkeit orientiert. Werden Handlungen unternommen, welche den Gesetzen widersprechen, so bezeichnet man diese als illegal. Schon bei dieser einfachen Abgrenzung der Begriffe wird deutlich, dass Legalität nicht immer auch Legitimität bedeuten muss. Existieren Gesetze, welche nicht durch den Willen der Legitimationsgemeinschaft getragen werden, so wird dieser Konflikt schnell sichtbar. Verhaltensweisen Einzelner können somit als legitim angesehen werden und dennoch eine illegale Handlung darstellen, da sie gegen geltende Gesetze verstoßen. Dies zeigt sich beispielsweise bei veralteten Gesetzen, das heißt Gesetzen, welche zu einer Zeit beschlossen wurden, in welcher eine bestimmte Verhaltensweise von dem Großteil der Gemeinschaft nicht gebilligt wurde. Ändert sich nun die Auffassung im Zuge gesellschaftlicher Entwicklung und die betreffende Verhaltensweise wird durch den überwiegenden Teil der Gesellschaft akzeptiert, so könnte der Zwiespalt einer legitimen, aber dennoch illegalen Handlung vorliegen.

² Vgl. Beccaria 1766.

Betrachtet man Legalität und Legitimität aus einer weiteren Perspektive, so wird deutlich, dass die Legitimität einer Staatsform, einer Regierung, einer Person oder einer Handlung, genauer gesagt jede Aktivität eines staatlichen Organs, welche zielgerichtet auf die Gemeinschaft wirkt immer auch Legalität voraussetzt. Staatliches Handeln, welches offensichtlich nicht auf den Grundsätzen formeller Rechtmäßigkeit basiert, kann vor der Bevölkerung nicht legitimiert werden bzw. von dieser nicht als legitim angesehen werden.

Es lässt sich festhalten, dass Legalität einen notwendigen, nicht jedoch hinreichenden Bestandteil von Legitimität darstellt³.

2.2 Legitimität im polizeilichen Kontext

Die Institution Polizei ist als Exekutivorgan des Staates mit der Aufgabe der Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit betraut worden. Dieser Auftrag lässt sich in zwei Teilbereiche unterteilen. Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Präventionsaspekt) zum einen und die Verfolgung von Straftaten (Repressionsaspekt) zum anderen. In dieser Funktion tritt sie für die Wahrung und Achtung der Rechte jedes einzelnen Bürgers ein. Sie ist in ihrer Tätigkeit an Recht und Gesetz gebunden. Zur Erfüllung der ihr zugetragenen Aufgaben wird die Polizei des Bundes und der Länder mit weitreichenden Kompetenzen sowie unter anderem mit dem staatlichen Gewaltmonopol ausgestattet, welches den Polizeibeamten beim Einschreiten dazu ermächtigt - unter eng bestimmten Voraussetzungen (Verhältnismäßigkeit, gesetzliche Grenzen etc.) - Gewalt in Form von unmittelbarem Zwang zur Durchsetzung seiner Maßnahme anzuwenden.

Diese Ermächtigung – Legitimierung – wird der Polizei per Gesetz zuteil. Durch unter anderem die jeweiligen Polizeigesetze der Länder wird die Polizei dazu ermächtigt unmittelbaren Zwang in einem gewissen Rahmen und unter verschiedenen im Einzelfall zu prüfenden Umständen anzuwenden. Die Gesetze spiegeln den vorherrschenden Zeitgeist einer Gesellschaft wider. Sie sind Ausfluss einer gemeinsamen Willenserklärung jedes Gesellschaftsmitglieds und in der Absicht erlassen, die Interessen der Gesellschaft zu schützen und zu bewahren. Demnach erfährt die Polizei ihre Legitimität durch das Volk, die Gesellschaft selbst.

³ Maihofer 1981.

Betrachtet man die Legitimität als den mehrheitlich vom Volk verkörperten Willen, so wird die Legitimität zu einem Grundpfeiler einer rechtsstaatlichen Polizei und zu einem Indikator polizeilichen Handelns. Ein Legitimitätsverlust ist demnach gleichbedeutend mit dem Entzug des gesellschaftlichen Auftrags der Polizei, der polizeilichen Kompetenz. Illegitime Handlungen kämen somit einem tyrannischen Akt gegen die Mitglieder der Gesellschaft gleich.

Bäuerle bezeichnet neben der Bindung an vom unmittelbar gewählten Parlament erlassene Gesetze die Überwachung der Gesetzesanwendung innerhalb der hierarchischen Struktur der Institution sowie die Verantwortlichkeit der ministeriellen Führung als Bestandteile der polizeilichen Legitimität⁴. Durch diese Konstellation wird noch einmal deutlich, dass die legitime polizeiliche Aufgabenwahrnehmung einer immanenten Kontrolle unterliegt und eine solche Kontrollfunktion notwendige Bedingung für eine demokratische Polizei ist. In diesem Licht sind auch die in den letzten Jahrzehnten erfolgten gesetzlichen Änderungen zu betrachten, durch welche unter anderem die Eingriffsschwelle polizeilichen Handelns herabgesetzt und das Instrumentarium polizeilichen Eingreifens erweitert wurden. Aus staatstheoretischer Sicht und wertneutral betrachtet sind auch sie, da nach allen Regeln parlamentarischer Gesetzgebung beschlossen, der Wille des Volkes und somit legitim.

Jedoch stellt sich an dieser Stelle die Frage inwieweit durch die jeweiligen Gesetzesänderungen und anderen politischen Entscheidungen tatsächlich der Wille des Volkes zum Ausdruck kommt. Vor dem Hintergrund einer nur sehr sporadisch erfolgenden und allenfalls indirekten Einflussnahme des Bürgers auf die politische Willensbildung durch die Möglichkeit der Wahlen kann hier nicht generell von einer Legitimation polizeilichen Handelns durch die Mehrheitsgesellschaft gesprochen werden. Dies wird vor allem unter dem Gesichtspunkt des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) als eines der höchsten Güter unserer Verfassung deutlich. Das Recht sich ohne Erlaubnis oder Anmeldung, friedlich und ohne Waffen zu Versammeln und somit gemeinsam in einem Akt der politischen Meinungsbildung und -kundgabe Einfluss auf die aktuelle politische Landschaft zu nehmen gilt als Eckpfeiler einer modernen Demokratie. Es stellt, neben den Wahlen, die nahezu einzige Möglichkeit dar, seine Meinung im politischen Diskurs kund zu tun. In diesem Kontext ist es daher sehr verwunderlich, dass bei der Betrachtung von Vorfällen polizeilicher Übergriffe

⁴ Bäuerle 2013.

eine Häufung im Zusammenhang mit Demonstrationen und Versammlungen zu beobachten ist. Beispielhaft sei an dieser Stelle noch einmal an die Geschehnisse im Zusammenhang mit Stuttgart 21 erinnert. Auch hier wurde anhand von Massenprotesten eine Diskussion über die Absichten und Art der politischen Interessenvertretung der Bürger initiiert und auch hier kam es zu Übergriffen einer Vielzahl von Polizeibeamten und -beamtinnen. Dieser Zustand regt zur kritischen Reflektion polizeilichen Handelns an, sollte der Wille des Volkes tatsächlich eine Voraussetzung der Legitimität der Polizei sein.

Richtet man unter dem Gesichtspunkt des gesellschaftlichen Wandels den Blick auf die Gesetze selbst, so muss man feststellen, dass diese nur sehr träge auf veränderte Wertvorstellungen der Gesellschaft reagieren. Demnach können die vorherrschenden Gesetze nicht immer den aktuellen Zeitgeist einer Gesellschaft spiegeln. Daher gilt es polizeiliches Handeln neben den gesetzlichen Vorgaben auch in Bezug auf die aktuelle Normen- und Werteorientierung der Öffentlichkeit zu überprüfen. Auf diese Weise kann die gleiche Maßnahme gegen eine Person(-engruppe) legitim, gegen eine andere jedoch illegitim sein (Beispielhaft ist hier das Vorgehen gegen rechte Demonstrationen bzw. ihre Teilnehmer anzuführen)⁵.

Neben dieser gesellschaftlichen Legitimation polizeilichen Handelns findet ein weiterer Prozess auf der Ebene des Individuums statt. Betrachtet man polizeiliche Gewaltanwendung aus der Perspektive des Polizeibeamten wird deutlich, dass auch hier ein als Selbstlegitimation zu umschreibender Prozess stattfindet, welcher sogar die Legalität einer Maßnahme in den Hintergrund drängen kann. Dies tritt umso deutlicher hervor, je unübersichtlicher die konkrete Situation durch den Akteur wahrgenommen wird und je eskalierender sich ein Szenario entwickelt. In dem zu diesem Thema durchgeführten Forschungsprojekt „Police Use Of Force“ (PUOF)⁶ zeigte sich, dass rationales Handeln, also ein Einschreiten im Rahmen einer professionellen Einsatzbewältigung unter Ausnutzung der zur Verfügung stehenden Befugnisnormen, durch emotionales Handeln abgelöst wird. Ein Verkehrsteilnehmer kann durch Anhaltezeichen nicht zum stoppen bewegt werden, sondern beschleunigt sein Fahrzeug und flüchtet mit stark überhöhter Geschwindigkeit. Obwohl in der konkreten Situation bei rationaler Bewertung eine hohe Fremdgefährdung offensichtlich wird set-

⁵ Winter 1998.

⁶ u.a. Ohlemacher/Feltes/Klukkert 2008, S. 20-29.

zen die Beamten die Verfolgungsfahrt fort. Der „Jagdtrieb“, das emotionale Handeln, überwiegt in diesem Fall und lässt die Beamten eine konkrete Gefährdung Unbeteiligter billigend in Kauf nehmen. Anhand dieses Beispiels wird deutlich, wie schnell das rationale Handeln durch die emotionale Perspektive abgelöst werden kann. Im Ergebnis zeigt sich, dass eine Situation, welche aus Sicht des einschreitenden Beamten mit den vorhandenen personellen, organisatorischen und rechtlich zulässigen Ressourcen nicht zufriedenstellend gelöst werden kann, eine weitere, subjektive und emotionale Bewertung erfährt, durch welche eigene Rechtfertigungsprozesse aktiviert werden können. Diese Prozesse können zu einer Legitimierung rechtlich unzulässiger Maßnahmen zumindest vor der eigenen Person führen, sodass die rechtlichen Aspekte des Einschreitens deutlich in den Hintergrund gedrängt werden.

Betrachtet man die bekannten Übergriffe von Polizeibeamten bei Versammlungen, Veranstaltungen oder im täglichen Geschäft des Wachdienstes so zeigt sich, dass hier nicht pauschal ein allgemeingültiger Fakt für die Überreizung polizeilicher Befugnisse als Ursache ausgemacht werden kann. Vielmehr sind diese Vorfälle durch Veränderungsprozesse auf mehreren Ebenen beeinflusst worden. Zum einen sind sie als die Folge einer in den letzten Jahrzehnten fortschreitende Entwicklung der Gesellschaft als Ganzes sowie einer Emanzipation des Individuums an sich zu verstehen. Ebenfalls muss in diesem Zusammenhang die parallel verlaufende Entwicklung der Polizeiorganisation betrachtet werden. Als weiterer Faktor ist der Einfluss der medialen Landschaft auf diese Entwicklungen zu betrachten.

2.2.1 Gesellschaftliche Faktoren

Unsere Gesellschaft entwickelte sich in den letzten Jahren immer weiter in Richtung einer Individualgesellschaft. Die eigene Individualität und die eigenen Ziele und Wünsche traten zunehmend in den Vordergrund. Die vermeintlich neue Individualität wird gleichzeitig auf unterschiedlichen Wegen präsentiert. Gemeinschaft spielt sich überwiegend bei der Präsentation des eigenen „Ichs“ in interaktiven Netzwerken ab. Dabei kommt es dem Darstellenden besonders auf die Anerkennung seiner dargestellten Person durch die Gemeinschaft an. Der dadurch erzeugte hohe Wert der eigenen Individualität trägt auch dazu bei, dass das Individuum seine Rechte gegenüber anderer Menschen, aber auch gegenüber der Polizei als Vertreter des Staates stärker vertritt und einfordert. Eingriffe in den Schutzbereich dieser Grundrechte wer-

den stärker wahrgenommen und schneller verurteilt – auch und besonders durch die ebenfalls zeitnah eingebundene interaktive Gemeinschaft aus Individuen.

Dem Gedanken der individuellen Freiheit steht ein der Gesellschaft suggeriertes Bedürfnis nach mehr Sicherheit in allen Lebensbereichen gegenüber. Mit medialer Unterstützung und unter Berufung auf diverse wissenschaftlich mehr oder weniger fundierte Erkenntnisse wird dem Bürger ein stetiger Zuwachs an Kriminalität und Verbrechen vermittelt. Ein hohes Maß an Verbrechensfurcht soll bei weiten Teilen der Bevölkerung vorherrschen; ein Aufenthalt an öffentlichen Plätzen berge große Gefahren für Leib und Leben oder zumindest für das Eigentum⁷. Ein auf diese Weise erzeugtes vermeintliches Unsicherheitsgefühl bietet den Nährboden für weitreichende Gesetzesänderungen und Befugnisweiterungen durch die Politik. Bürger opfern wohlwollend einen Teil ihrer Freiheit, um einen Zugewinn an Sicherheit zu erzielen. Diese verlorene Freiheit besteht in einer von social networks und virtueller Präsenz geprägten Mitteilungsgesellschaft aus einem Teil Freiheit, welcher durch den Bürger schon zuvor leichtfertig hergegeben wurde. Vorratsdatenspeicherung und Videoüberwachung dienen vermeintlich der Sicherheit und greifen in den Persönlichkeitsbereich des Menschen ein, der schon fast freiwillig mit jedem Unbekannten geteilt wurde. Dementsprechend trägt der Informationstrend des Einzelnen seinen Teil zur Entwicklung neuer Sicherheitskonzepte bei und ebnet unbemerkt den Weg zur selbst forcierten totalen Überwachung.

Eine sich immer weiter öffnende Schere zwischen Arm und Reich bewirkt unter anderem einen wachsenden Leistungsdruck auf die Mitglieder unserer Gesellschaft. Gleichzeitig suggerieren Internet und TV wie wichtig der Genuss der eigenen Jugend, des eigenen Lebens vor allem durch eine Erlebnisorientierung ist, die natürlich mit dem nötigen Kleingeld auch erschwinglich ist. Für viele vor allem Jugendliche ist dieses Dilemma nicht immer zu lösen. Verschiedene Lösungsstrategien über kriminelle Karrieren bis hin zu emotional deviantem Verhalten können sich hier ausbilden.

Eine weitere Auswirkung dieser gesellschaftlichen Veränderungen stellt der Event-/Versammlungstourismus in Bezug auf öffentliche Veranstaltungen und Versammlungen dar. Diese Veranstaltungen werden immer häufiger gezielt für eine Auseinandersetzung - ein Erlebnis als der besondere „Kick“ – mit der Polizei und vereinzelt

⁷ Sessar 2010.

auch mit anderen Teilnehmern gesucht, ohne auf die eigentliche Intention der Veranstaltung Rücksicht zu nehmen. Es kann eine zunehmende Professionalisierung dieses Versammlungstourismus durch gezielte Absprache der Teilnehmer und eine Art taktisches Training beobachtet werden. Diese Entwicklung stellt die Verantwortlichen solcher Veranstaltungen sowie das Sicherheitspersonal vor neue Herausforderungen.

2.2.2 Polizeiliche Faktoren

Die Ausbildung von Polizeibeamten wird an den polizeieigenen Ausbildungsinstituten, meist Fachhochschulen, durchgeführt. Zwar kann heute nicht mehr von einer strikt von der Öffentlichkeit abgeschotteten Ausbildung gesprochen werden, jedoch fand eine gesellschaftliche Öffnung nur in kleinen Teilen statt⁸. Diese in Teilen noch immer existente Abschottung trägt zur schnellen Sozialisation der Berufsanfänger innerhalb der polizeilichen Kultur bei und fördert früh Abgrenzungstendenzen von der Öffentlichkeit⁹. Im Bereich der Lehre kann dies zu einer nur verschleppten Entwicklung und Anpassung der zu vermittelten Lehrinhalte an neue Erfordernisse der polizeilichen Tätigkeit führen.

Die Lehre wird unter anderem durch Polizisten des gehobenen bzw. höheren Dienstes selbst durchgeführt. Diese verfügen durch die Erfahrungen aus ihrer damaligen Ausbildung teilweise über ein veraltetes Führungs- und Berufsverständnis. Fehlt den Lehrenden in diesem Bereich die Bereitschaft zur Reflexion, so kann dies zur Vermittlung einer überholten Polizeikultur und zur Weitergabe fehlerhafter Wertemuster führen. Eine solche in weiten Teilen unzureichende Vorbereitung auf gesellschaftliche Entwicklungen und Erfordernisse kann im weiteren Verlauf dazu führen, dass die angehenden Polizeibeamten in Einsätzen mit der konkreten Situation überfordert sind.

Hinzu kommt, dass der Legitimationsbedarf der Polizei gegenüber der Gesellschaft ein neues Erfordernis ist, mit welchem sich die einschreitenden Polizeibeamten sowie die Führung der Polizei konfrontiert sehen. Diese Entwicklung trägt dazu bei, sich intensiver mit Einsatzlagen und Veränderungen innerhalb der Gesellschaft zu beschäftigen, um angepasste Reaktionen zeigen zu können. Dies wird durch die Bin-

⁸ Behr 2003.

⁹ Behr 2009.

dung an starre Vorschriften und die gesetzlichen Verpflichtungen, welchen die Polizei unterworfen ist, zusätzlich erschwert.

2.2.3 Mediale Faktoren

Der mediale Einfluss auf das Individuum sowie die Politik nimmt stetig zu. Ebenfalls ist eine Omnipräsenz der Medien zu beobachten. Geschehnisse werden häufiger aufgezeichnet und der breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht¹⁰. In diesem Kontext erfahren Ereignisse eine immer neue und detailliertere Bewertung von außen. Die Geschwindigkeit, mit welcher die Informationen verbreitet werden nimmt dabei auch stetig zu, sodass innerhalb kurzer Zeit eine große Öffentlichkeit erreicht und mobilisiert wird, welche ihrerseits mehr Informationen nachfragt. Begleiterscheinungen dieses gestiegenen Konsums von Informationen sind eine unübersichtliche Medienlandschaft, welche durch den Konsumenten kaum noch überblickt werden kann, sowie die Gefahr von abweichenden Darstellungen innerhalb dieser Landschaft.

3 Benötigt die Polizei Legitimität?

Es ist kaum vorstellbar, dass eine Polizei, welche nicht über den notwendigen Rückhalt in der Bevölkerung verfügt, ihre originären Aufgaben effektiv und effizient wahrnehmen kann. Weiterhin ist es fraglich, ob eine illegitime Polizei in einer modernen Demokratie nicht auch ihre Existenzberechtigung verloren hätte bzw. die Demokratie selbst überhaupt noch existent sein könnte. Aber beschreibt dies den aktuellen Zustand? Umfragen signalisieren, dass die Polizei im Vertrauen der Bürger seit Jahren weit vorne steht¹¹. Aktuelle Umfragen zufolge schenken noch immer über 80 % der Bevölkerung der Polizei ihr Vertrauen. Damit rangiert die Polizei noch immer vor Lehrern, Richtern, Journalisten oder Politikern. Dennoch bewegt polizeiliches Fehlverhalten noch immer die Gesellschaft und kann sich negativ auf die Wahrnehmung der Polizei in der Öffentlichkeit auswirken. Je nachdem welche Vergleichsgruppe (Fußballfans, Demonstranten etc.) man zu Rate zieht, zeichnet sich ein negativeres Bild der Polizei. Und auch im Dienst selbst bemerken Polizeibeamte immer häufiger eine eher ablehnende Haltung gegen ihre Zunft.

In den Medien immer wieder aufgegriffene Statistiken über den Verlauf einer Strafanzeige gegen Polizisten erwecken zusätzlich den Eindruck einer Polizei, welche sich

¹⁰ Behrendes 2013.

¹¹ *Job-Ranking: Diesen Berufen vertrauen die Deutschen*, Spiegel-Online vom 21.02.2014.

nur vor sich selbst rechtfertigen muss. Einer jährlichen Anzahl von 2500 bis 3000 Strafanzeigen stehen hohe Einstellungsquoten von rund 95% gegenüber¹². Diese resultieren häufig durch „Aussage gegen Aussage“-Konstellationen. Aber auch die institutionelle Nähe der Staatsanwaltschaft zur Polizei wird hier als mögliche Ursache angeführt¹³.

Es wird schnell deutlich, dass die praktischen Auswirkungen eines Legitimitätsverlusts auf die polizeiliche Aufgabenerfüllung von schwerwiegender Natur sind. Fehlende Legitimität ist gleichbedeutend mit einem fehlenden Rückhalt in der Bevölkerung. Dieser aktuell noch starke Rückhalt in weiten Teilen der Bevölkerung zählt jedoch zu den wichtigsten Arbeitsmitteln der Polizei. Dies wird deutlich, wenn man die Frage nach der Ermittlungspraxis bzw. dem Anteil an der Aufklärung einer Straftat stellt. Empirische Studien¹⁴ zeigen, dass die Polizei nur circa 5% der ihr zugetragenen Anzeigen selbst aufklärt, das heißt einen Tatverdächtigen in eigener Anstrengung ermittelt. Der große Teil der Taten wird bereits als aufgeklärte Tat, also mit einem konkreten Hinweis auf die Person des Tatverdächtigen, durch den Bürger an die Polizei herangetragen. Ein durch sinkende Legitimität rückläufiges Mitwirkungsinteresse der Bürger hätte in diesem Fall stark negative Auswirkungen auf die Arbeit der Polizei. Es kann zwar nicht exakt beziffert werden, inwieweit sich die Aufklärungsquote verändern würde, da de facto auch die Anzahl der gemeldeten Straftaten signifikant sinken würde. Es ist jedoch nicht abwegig in diesem Bereich einen stark negativen Verlauf anzunehmen.

Stark rückläufige Aufklärungsquoten, wie in diesem Szenario angenommen, können zu einer Verstärkung der negativen Wahrnehmung der Polizeiorganisation in der Bevölkerung beitragen. Ein solcher Kreislauf würde die Arbeit der Polizei nachhaltig erschweren und ihre Existenz in der Folge obsolet werden lassen.

Dieser Aspekt macht deutlich, dass die Polizei Legitimität im Außenverhältnis benötigt. Ein weiterer Aspekt ist die Legitimität im Innenverhältnis der Polizei. Sie stellt ebenfalls eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren der Organisation an sich dar. Der Polizeibeamte muss seine Rolle und seine Tätigkeiten vor sich selbst legitimieren, seiner Arbeit einen Sinn geben.

¹² Fischerkeller/Fähnle 2014.

¹³ Behrendes 2013.

¹⁴ vgl. Feltes/Rebscher 1990 sowie Feltes 1991.

4 Wie kann die Legitimität der Polizei gesichert werden?

Die Erkenntnis, dass Legitimität für die polizeiliche Arbeit unabdingbar ist und die stets aktuelle Thematisierung von Polizeigewalt und Übergriffe von Polizisten wirft die Frage auf, wie die Polizei einem Legitimitätsverlust entgegenwirken und ihre Legitimität sichern kann. Hartmut H. Wrocklage äußerte zu dieser Thematik: „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“¹⁵. Im öffentlichen Diskurs zu der von Wrocklage geäußerten Problematik finden sich mehrere Vorschläge, mit deren Hilfe diese Lücke geschlossen werden soll.

4.1 Unabhängige Kontrolle der Polizei

Die Einrichtung von Kontrollinstanzen zur unabhängigen Überwachung von Polizeiorganisationen und deren Bediensteten wird in diesem Zusammenhang fortlaufend diskutiert. Hier gibt es diverse Modelle und Ausgestaltungsformen die, je nach Zielrichtung, Vorteile aber auch Nachteile mit sich bringen.

4.1.1 Externe oder interne Lösung

Die Möglichkeit einer Beschwerde aus Bürgerkreisen wird in den meisten Polizeien durch ein internes Beschwerdesystem gewährleistet. Somit kann das Anliegen des Bürgers direkt bei der Polizei vorgebracht und dort bearbeitet werden. Diese auf den ersten Blick zufriedenstellende Lösung kann bei bestimmten Beschwerden ausreichend sein, nicht aber als umfassender Lösungsansatz verstanden werden. Bei gravierenden Beschwerden und in Bezug auf rechtswidriges Verhalten von Polizeibeamten kann eine solche Implementierung eher hemmende Wirkung auf den Bürger ausüben. Beschwerden werden aufgrund mangelnden Vertrauens in die Behörde selbst gar nicht erst erhoben, notwendige Aufklärungsarbeit in der eigenen Behörde unterbleibt. Hier liegen die Vorteile klar bei den externen Kontrollinstanzen, welche den Bürger nicht durch hohe Zugangshürden abschrecken, sondern durch die von der

¹⁵ Wrocklage 2007.

Behörde unabhängige Stellung ein Interesse an der Prüfung seiner Beschwerde signalisieren¹⁶.

4.1.2 Erfahrungen mit externen Beschwerdestellen

Ein Blick in das europäische und internationale Ausland zeigt, dass die Diskussion über die Implementierung von unabhängigen Kontrollinstanzen nicht neu ist. Allerdings zeigt sich auch, dass andere Staaten teilweise seit Jahrzehnten mit einem solchen Organ (in unterschiedlicher Ausprägung) ausgestattet sind. Deutschland hat nicht viele Erfahrungen in diesem Bereich aufzuweisen, obwohl ein erster Versuch der Etablierung einer unabhängigen Beschwerdestelle schon im Jahr 1998 in Hamburg stattfand. Diese Kommission sollte durch ihre gesetzlich garantierte unabhängige Stellung den Bürgern und Polizeibediensteten als Anlauf- und Beschwerdestelle dienen und wurde mit besonderen Kontrollbefugnissen ausgestattet. Diese Befugnisse beschränkten sich auf ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht sowie das Recht auf unangemeldeten Zutritt in die Polizeidienststellen. So wurde der Polizeikommission per Gesetz der Auftrag zuteil, etwaige Fehlentwicklungen und daraus resultierende Gefährdungen der Einhaltung rechtstaatlichen Verhaltens der Polizeibeamten zu erkennen und darüber zu berichten (§2 Abs. 1 Gesetz über die Polizeikommission).

Die Einführung einer solchen unabhängigen Kontrollkommission hatte weiterhin das Ziel ein bei Polizeibeamten auftretendes Dilemma zu entkräften. Dieses Dilemma ergibt sich aus der Verpflichtung eines jeden Polizeibeamten zur Strafverfolgung (§163 StPO) und dem persönlichen Interesse des Beamten, seinen sozialen Nahraum¹⁷ in Gestalt eines Kollegen, einer Dienstgruppe etc. aufrecht zu erhalten und den Schutz dieser Interessengemeinschaft zu gewährleisten. Eine auf diesem Konflikt fußende „Mauer des Schweigens“ sollte durch die unabhängige Stellung und Entbindung der Polizeikommission von den Pflichten des §163 StPO überwunden werden. Darüber hinaus sollte eine unabhängige und unvoreingenommene Prüfung gemeldeter Sachverhalte garantiert sowie der Schutz aussagewilliger Polizisten und Polizistinnen gegenüber Mobbing und sonstigen Repressionen gewährleistet werden. Fallübergreifende Strukturanalysen sollten zusätzlich Tendenzen von Fehlentwick-

¹⁶ Aden 2013.

¹⁷ Behr 2009.

lungen innerhalb der Polizei aufdecken und eine Art Frühwarnsystem darstellen¹⁸. An diesem Punkt wird deutlich, dass die Kommission nicht vorrangig die Bearbeitung individueller Geschehnisse zum Hauptziel hatte, sondern vielmehr einen Analyseauftrag polizeilicher Strukturen und Entwicklungen verfolgte. Durch die Aufarbeitung von gemeldeten Einzelfällen sollte der strukturelle Hintergrund dieser Vorfälle erfassen und auf strukturelle Mängel innerhalb der Polizeiorganisation aufmerksam gemacht werden¹⁹.

Die beiden Kommissionsberichte der Jahre 1998 und 2000 weisen mit der Anzahl der bearbeiteten Kommissionsfälle einen Anteil von etwa 10% an den in diesem Zeitraum bekannt gewordenen Fällen polizeilichen Fehlverhaltens auf. Daher kann hier nicht von einer repräsentativen Auswertung der Ergebnisse gesprochen werden. Dennoch weisen die Berichte der Kommission insbesondere auf strukturelle Probleme der Polizei Hamburg hin, welche sich vor allem aus der polizeilichen „Herrschaft über die Wirklichkeit“ sowie einer Glaubwürdigkeitshierarchie aus Sicht der Justiz ergeben, die polizeilichen Aussagen ein höheres Vertrauen entgegen bringt als den Aussagen der Bürger²⁰.

Eine alternative Form der institutionalisierten Überwachung von polizeilichem Fehlverhalten wird mit der Installation eines Polizeibeauftragten verfolgt. Dieses Konzept, welches sich an den seit 1956 etablierten Wehrbeauftragten der Bundeswehr anlehnt, wurde zuletzt im Jahre 2014 durch die Fraktion „Die Grünen“ im Bundestag ins Feld geführt. Dabei wurde ein Gesetzesentwurf zur Institutionalisierung eines Polizeibeauftragten bereits 2008 von der Humanistischen Union vorgelegt²¹. Dort heißt es unter anderem:

„Zum Schutze der Grundrechte, als Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle über das Polizeiwesen des Bundes sowie als Eingabe- und Beschwerdestelle für Bürger und Polizeibedienstete des Bundes wird ein Polizeibeauftragter berufen. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

(Art. 4c GG: Polizeibeauftragter des Bundes, Entwurf der Humanistischen Union)

¹⁸ Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Drs. 16/683 vom 21.04.1998.

¹⁹ Gössner 2000.

²⁰ Gössner 2000 sowie Jahresbericht 2000 der Hamburger Polizeikommission, Hamburg im Oktober 2000.

²¹ <https://www.humanistische-union.de/wiki/hu/projekte/polizeikontrolle/gesetzentwurf>.

Auf den Punkt gebracht soll der Polizeibeauftragte nach dem Willen der Grünen eingehende Beschwerden von Bürgern sowie Polizisten prüfen und diese bei der Wahrung ihrer Rechte unterstützen. Ähnlich dem Wehrbeauftragten soll auch hier eine jährliche Unterrichtung des Parlaments durch den Polizeibeauftragten erfolgen. Mit einem solchen Vorschlag scheiterte Rot-Gün zuletzt im Jahr 2013 auf Landesebene im hessischen Landtag. Als Begründung wird eine nicht erkannte Notwendigkeit, die Befürchtung, Misstrauen in der Polizei zu säen und eine ungeklärte Finanzierung genannt²².

Ähnliche Bedenken bestehen auch bei dem aktuellen Vorstoß der Grünen im Bundestag. Ob es der richtige Weg ist diese Institution durch die Abschaffung der Reiterstaffel des Bundes zu finanzieren ist allerdings fraglich und muss an anderer Stelle diskutiert werden.

Der Polizeibeauftragte soll weiterhin positiv zur Entwicklung einer dringend benötigten Fehlerkultur innerhalb der Polizeien beitragen. Feltes sieht vor allem die Verbindung von individuellem Verhalten mit den strukturellen Gegebenheiten als Ursache für polizeiliche Gewalthandlungen²³. Fehler dürfen bei der Polizei nicht vorkommen, werden falls nötig sogar auf den unterschiedlichen Hierarchieebenen vertuscht²⁴. Ein so geschaffenes Abhängigkeitsverhältnis zwischen Beamten und Vorgesetzten (vgl. §163 StPO) im Zusammenspiel mit dem strikt hierarchischen Aufbau ist der Etablierung einer Fehlerkultur nicht förderlich sondern mündet erneut in bekannte Mechanismen. Das dadurch in gleichem Maße auch das notwendige Lernen aus Fehlern verhindert wird, bleibt allerdings unberücksichtigt. Dies unterstreicht, welche Bedeutung ein Umdenken auch auf struktureller Ebene hat.

4.1.3 Die IPCC als internationales Beispiel

Inwieweit sich eine unabhängige Kontrollbehörde positiv auf das Verhältnis zwischen Bürger und Polizei auswirken kann zeigt das Beispiel der „Independent Police Complaints Commission“ aus England. Diese entstanden im Kontext der 1981er Unruhen in Brixton und dem als Reaktion darauf erlassenen „Suspectet Persons Act“. Dieses Gesetz ermächtigte die Polizei eine Person auf offener Straße jederzeit zu kontrollieren, was zu einem enormen Anstieg der Beschwerden über ungerechtfertigtes re-

²² Frankfurter Rundschau vom 21.03.2013.

²³ Feltes 2010, S. 30.

²⁴ Feltes/Schnepper 2011.

pressives Verhalten der Polizisten führte. Auf eine Empfehlung der zur Aufarbeitung eingesetzten Untersuchungskommission wurde daher 1984 eine Polizeibeschwerdestelle eingerichtet, der Vorläufer der 2002 gegründeten und seitdem vollständig unabhängig von der Polizei agierenden IPCC. Die IPCC verfügt über eigene Ermittler, welche teilweise über Vorerfahrungen aus polizeilichen und sonstigen Ermittlungstätigkeiten verfügen.

Die IPCC ist befugt eigene Ermittlungen durchzuführen oder Ermittlungen der Polizei zu überwachen. In regelmäßigen Abständen veröffentlicht die IPCC Berichte, meist zu öffentlich bedeutsamen Sachverhalten. Seit Einführung der IPCC im Jahr 2004 ist die Anzahl an Beschwerden auf jährlich circa 32.000 Stück angestiegen, dabei handelt es sich bei circa 29 Prozent um begründete Anfechtungen²⁵.

4.2 Kennzeichnungspflicht

Ein weiteres in der Öffentlichkeit unterschiedlich bewertetes Thema stellt die Kennzeichnungspflicht von Polizeibeamten dar. Eine ablehnende Position wird vor allem von den Gewerkschaften der Polizeien vertreten. Argumente gegen eine Einführung der Kennzeichnungspflicht sehen diese vor allem im Schutz des einzelnen Polizeibeamten und seiner Persönlichkeit, der Angst vor Racheakten gegen diese sowie die Ablehnung eines durch die Kennzeichnung latent mitschwingenden Generalverdachts gegen alle Polizisten.

Kritisch muss hier angemerkt werden, dass sich die Argumente der Gewerkschaften seit der Eröffnung der Diskussion nicht nachhaltig verändert haben, obwohl diese Argumentationsweise im Laufe der Zeit an Stichhaltigkeit eingebüßt hat und immer mehr deutlich wird, wie sehr eine Kennzeichnung von Polizeibeamten erforderlich ist. Vielmehr werden die zahlreichen positive Aspekte der Kennzeichnungspflicht eher verdrängt, als auf diese einzugehen.

(1) Übergriffe auf Polizisten aufgrund der Kennzeichnung

Mit diesem Argument zielen die Kritiker hauptsächlich auf befürchtete Übergriffe im privaten Bereich ab. Es wird von Denunziation, Beleidigung, Bedrohung bis hin zu gewalttätigen Aktionen gesprochen, mit welchen die Beamten rechnen müssen.

²⁵ Long 2010, S. 11.

ten²⁶. Es wird eine Angst vor Racheaktionen geschürt, welche jedoch an der Realität vorbei zielt. Empirische Belege, die eine solche Angst begründen könnten liegen nicht vor. Vielmehr belegen internationale Studien, dass sich eine Kennzeichnung der Polizisten keinen Einfluss auf die befürchteten Racheakte gegen Polizeibeamten hat²⁷. Dieser Zusammenhang konnte fast gänzlich ausgeschlossen werden. Dennoch muss man bedenken, dass diese Studien nicht ohne weiteres auf Deutschland übertragen werden können. Dazu liegen in den europäischen Nachbarländern andere polizeiliche Strukturen vor. Weiterhin kann man hier von einem abweichenden Verständnis ausgehen, welches innerhalb der Bevölkerung auch erst wachsen musste. Die ersten Erfahrungen aus Berlin und Brandenburg zeichnen jedoch ebenfalls ein positives Bild.

(2) Generalverdacht

Ein proklamierter Generalverdacht, der durch die Kennzeichnungspflicht zum Ausdruck gebracht werden soll, stellt kein taugliches Argument gegen diese Maßnahme dar. Vielmehr wird hier die negative Einstellung der Gewerkschaft zur Kennzeichnung von Polizisten deutlich, welche in ihr anscheinend eine Art Bestrafung für vergangenes Fehlverhalten sehen. Hier liegt unter anderem das Problem einer ernsthaften ergebnisorientierten Diskussion. Durch die Kennzeichnung soll keineswegs ein Generalverdacht ausgesprochen werden, sondern die Transparenz der polizeilichen Maßnahmen erhöht und für den Bürger nachvollziehbar gemacht werden. Dies resultiert nicht aus einem generellen Misstrauen gegen jeden einzelnen Polizeibeamten, sondern vielmehr aus der deutlich gewordenen Problematik der Zuordnung bzw. Identifizierung von Polizisten bei ihren Maßnahmen. Diese bessere Identifizierbarkeit von Polizisten bei Rechtsverletzungen wie zum Beispiel illegitimer Gewaltanwendung sollte genauso Ziel der Gewerkschaften, der Polizeien und weiterer staatlichen Institutionen sein. Eine Kennzeichnung von Polizeibeamten stellt somit nicht jeden einzelnen Beamten unter Generalverdacht, sondern hilft bei der Zuordnung von Fehlverhalten zu den einzelnen Polizisten.

Hinzu kommt, dass durch die Kennzeichnungspflicht ein positiver Effekt auf die individuelle Verantwortung erzielt werden kann. Diese ist vor allem mit Blick auf ge-

²⁶ u.a. Wendt 2010, S. 26.

²⁷ u.a. Robbe 2011.

schlossene Einsätze, aber auch im Einzeldienst von großer Bedeutung. Hier muss es Ziel sein - und ist es im Übrigen auch innerhalb der Polizeibehörden - den einzelnen Polizisten in die Verantwortung für getroffene Maßnahmen zu nehmen. Es ist für eine staatliche Institution, welche das Gewaltmonopol inne hat und den Staat verkörpert, nicht hinnehmbar, dass Verantwortlichkeiten für grundrechtseinschränkende Maßnahmen von sich gewiesen oder nicht bedacht werden. Die Kennzeichnungspflicht kann die eigene Verantwortung des Polizisten aus dem abgelegten Studienwissen hin zu einem bewussten Denkprozess dadurch fördern, dass ein bewusstes Erheben aus der Anonymität und dem Schutz der Masse vollzogen wird. Sie bewirkt eine Änderung des Bewusstseins ein bloßer Funktionsträger innerhalb einer gesichtslosen Behörde zu sein und hebt die zu jedem Zeitpunkt persönliche Verantwortung in den Vordergrund²⁸.

Diskutiert wird ebenfalls über die Ausgestaltung der Kennzeichnung. Es ist strittig, ob die Beamten ihren Namen oder nur eine mehrstellige Nummer auf der Uniform tragen sollen. Gegen die namentliche Kennzeichnung wird seitens der Polizei die Angst vor privaten Übergriffen auf die einschreitenden Beamten angeführt. Gegen eine numerische Kennzeichnung spricht, dass eine Nummerierung mit zu vielen Ziffern durch den Bürger nur schlecht erinnert werden kann. Dieser Streit ist jedoch nicht notwendiger Weise zu führen, lenkt er doch nur von der eigentlichen Einführungsproblematik und dem Austausch der Argumente ab. Beide Argumentationen sind nicht stichhaltig, da sie die Lebenswirklichkeit verkennen. Zum einen liegen wissenschaftliche Erkenntnisse vor, welche eine (private oder anderweitige) höhere Gefährdung des Polizeibeamten aufgrund einer namentlichen Kennzeichnung fast gänzlich ausschließen²⁹. Zum anderen können Nummerierungen bürgerfreundlich, das heißt in einer Form erfolgen, die es dem Bürger ermöglichen diese auch in schwierigen Situationen genau zu erfassen. Weiterhin bedient sich die Öffentlichkeit zunehmend der Möglichkeit von Bildaufnahmen durch Kameras und Mobiltelefone, welche eine Zuordnung der Nummern möglich macht.

4.3 Polizeiinterne Maßnahmen

Wenn die Polizei selbst die Notwendigkeit erkennt, Maßnahmen zur Steigerung, mindestens jedoch zum Erhalt ihrer Legitimation in der Bevölkerung zu ergreifen, so

²⁸ Wroklage 2007.

²⁹ Robbe 2011.

werden auch polizeiintern Bereiche deutlich, welcher hier kurz erwähnt werden sollen.

Es scheint notwendig zu sein ein individuelles Bewusstsein für die weitreichenden Konsequenzen polizeilichen Handelns für den betroffenen Bürger, wie auch für den Beamten selbst zu schaffen. Um durch dieses neue Bewusstsein keine Handlungsunfähigkeit aus Angst vor dienst- oder strafrechtlichen Konsequenzen zu erzeugen muss diese Thematik schon früh Einzug in die Lehrpläne der Polizeianwärter nehmen und auch in der polizeilichen Fortbildungspraxis weiter vertieft werden.

Eine Verlagerung der polizeilichen Ausbildung aus strikt abgeschotteten Kasernen hin zu einer öffentlich zugänglichen Ausbildung hat in weiten Teilen schon stattgefunden. Hier gilt es diesen Weg konsequent weiter zu beschreiten und eine enge Verknüpfung des Bildungsweges mit öffentlichen Bildungsträgern (Universitäten, Fachhochschulen) zu intensivieren. Damit wird von Beginn der Laufbahn an den negativen Konsequenzen einer zu einseitigen polizeilichen Sozialisation entgegenge wirkt³⁰.

Im Bereich der Lehrpläne muss die positive Tendenz zu mehr Menschenrechtsbildung fortgesetzt werden³¹. Polizeianwärter müssen sich darüber im Klaren sein, wie getroffene Maßnahmen in die Rechte eines Menschen eingreifen und welche Schranken einzuhalten sind. Dieses Bewusstsein muss weiter vertieft werden, so dass eine Prüfung der zu treffenden Maßnahmen und eine Abwägung der tangierten Rechte verinnerlicht wird. Durch Fortbildungsangebote gilt es vor allem das Bewusstsein für den grundrechtseinschränkenden Charakter von Standardmaßnahmen im täglichen Dienst zu schärfen, um einer nur noch routinemäßigen Anwendung unter Vernachlässigung rechtlicher Aspekte entgegenzuwirken.

Auf institutioneller Ebene wurde bisher die Ausprägung einer produktiven Fehlerkultur weitgehend versäumt³². Fehler werden nicht geduldet, im schlimmsten Fall vertuscht. Häufig findet sich der Ausdruck „Grade schreiben“ im polizeilichen Sprachgebrauch. Dieser Ausdruck bezeichnet den Versuch eine unrechtmäßig durchgeführte Maßnahme quasi im Nachgang innerhalb des Berichts so darzustellen, dass diese als rechtmäßig anzusehen ist. Hierbei kann es dazu kommen, dass Sachverhalte

³⁰ Behr 2009.

³¹ Schicht 2007.

³² Feltes 2013.

ausgeschmückt oder sogar komplett frei zusammengestellt und bewertet werden. An diesem praxisnahen Beispiel wird zum einen deutlich, wie wichtig die bisher aufgezeigten Maßnahmen von externen Beschwerdestellen über die Kennzeichnung bis hin zu Verbesserungen im Bereich der Ausbildung von Polizeibeamten sind. Zum anderen wird hier deutlich, dass ein Lernen aus Fehlern in der Institution Polizei nahezu nicht stattfindet bzw. dies nur sehr schwer möglich ist.

Auch tragen strafrechtliche sowie dienstrechtliche Konsequenzen, welche ein Fehlverhalten nach sich ziehen kann, nicht dazu bei eine produktive Fehlerkultur in der Polizei zu etablieren. Polizeibeamten drohen bei Fehlern häufig Nachteile für ihre weitere berufliche Karriere, wie zum Beispiel die Aussetzung des Beförderungsverfahrens bis zum Abschluss der Ermittlungen. Der betroffene Zeitraum erstreckt sich hier nicht selten über mehrere Monaten oder Jahren.

Beobachten Polizisten zum Beispiel einen nicht gerechtfertigten Zwangsmittel Einsatz eines Kollegen, so können sie ebenfalls strafrechtlich belangt werden, wenn sie das Verhalten des Kollegen nicht sofort anzeigen (§258a StGB). Spielraum für interne Erörterungen oder Konfliktregelungen wird von vorn herein unterbunden³³.

Zusammengenommen tragen diese Verpflichtungen und zu erwartenden Nachteile für den Beamten eher dazu bei, Sachverhalte von beobachtetem Fehlverhalten für sich zu behalten. Damit beginnt der Teufelskreis der internen Abhängigkeit vom Schweigen der anderen Kollegen. Zudem wird hier der Start eines Lern- und Aufarbeitungsprozesses verhindert, welcher für eine notwendige Professionalisierung der polizeilichen Arbeit erforderlich ist. Feltes sieht die Einschränkung des Legalitätsprinzips als einen möglichen Ausweg aus diesem Dilemma³⁴. Eine Einschränkung des Strafverfolgungszwangs aus §163 StPO würde dem Polizeibeamten einen Durchbruch des skizzierten Kreislaufs ermöglichen und die hohe Hürde der Strafvereitelung, welche eine nachträgliche Anzeige mit sich bringen würde, herabstufen. Hier kann erneut der Bogen zu einer unabhängigen Kontrollinstanz wie zum Beispiel dem Polizeibeauftragten geschlagen werden, an welchen sich der Polizeibeamte vertrauensvoll wenden kann.

³³ Behrendes 2013.

³⁴ Feltes 2014.

Die dargestellten Veränderungen innerhalb der Polizei können dazu beitragen eine dringend benötigte positive Fehlerkultur innerhalb der Organisation zu etablieren und das Lernen aus Fehlern zu institutionalisieren. Wenn Hemmungen abgebaut werden und bei den Beamten das Bewusstsein für eine aktive Reflektion von Fehlern geschaffen wird, kann Fehlverhalten von Polizeibeamten in Zukunft reduziert werden. Eine neue Lernkultur und der offene Umgang mit Fehlverhalten kann sich positive auf das Innenverhältnis - die Motivation, die Führungskultur - sowie Außenverhältnis - das Vertrauen in der Bevölkerung - der Polizei auswirken.

5 Fazit/Ausblick

Es wurde deutlich, dass Legitimität der Gesellschaft eine notwendige Bedingung für die Aufgabenwahrnehmung der Polizei darstellt. Ohne die Legitimation durch die Bevölkerung agiert die Polizei außerhalb des durch die Demokratie gesetzten Rahmens. Zusätzlich ist der Bürger die wichtigste Informationsquelle der Polizei und ermöglicht erst die Erfüllung ihrer originären Aufgaben. Fehlende Legitimation im Handeln wird sich auch negativ auf diesen Aspekt auswirken, wodurch die Arbeit bzw. die Informationsbeschaffung und -gewinnung deutlich erschwert wird. Die seit Jahren aktuelle Debatte über Polizeigewalt in täglichen Einsatzlagen sowie bei Großlagen wie Demonstrationen und Veranstaltungen zeigt, dass die Polizei weiterhin ein großes mediales Interesse erzeugt und ihre Arbeit durchaus kritisch betrachtet wird. Ohne Berücksichtigung dieser Entwicklungen droht der Polizei ein Verlust gesellschaftlicher Legitimität.

Beispiele aus dem europäischen und internationalen Ausland zeigen, auch wenn sie nicht direkt auf die nationalen Gegebenheiten übertragen werden können, wie die Polizei durch vertrauensbildende Maßnahmen im Außenverhältnis einen Beitrag zum Erhalt notwendiger Legitimität leisten kann. In diesem Kontext stellt die Etablierung einer unabhängigen Kontrollinstanz eine Maßnahme mit stark positiven Möglichkeiten dar. Für die Beamten der Polizei selbst ergibt sich die Möglichkeit einer unabhängigen Beschwerde- und Hilfestelle, die sich nicht in der hierarchischen Struktur der Organisation wiederfindet und somit einen Beitrag zur Transparenz und Überwindung einer Whistleblower-Problematik leisten kann. Dem Bürger wird durch eine solche Institution signalisiert, dass seine Anliegen ernst genommen und Ermittlungen unabhängig und transparent geführt werden. Weiterhin stellt sich die Polizei damit als

gesellschaftsoffene Behörde dar, die an einem bürgernahen Verhältnis interessiert ist.

Polizeiinterne Lösungen stellen einen ersten Schritt dar, können jedoch nicht alle Zweifel beseitigen und somit auch nicht die positive Wirkung auf das Verhältnis der Polizei zur Gesellschaft entfalten, wie dies eine externe Lösung bewirken könnte.

Ein weiterer wichtiger Schritt ist die flächendeckende Einführung individueller Kennzeichnung von Polizeibeamten. Auch hier zeigen Beispiele aus dem Ausland sowie aus Berlin selbst, dass diese Maßnahme positive Effekte auf die Einstellung von Polizeibeamten zu ihren Maßnahmen sowie auf die Wahrnehmung der Polizei durch den betroffenen Bürger. Diese Kennzeichnung stellt eine unabdingbare Voraussetzung für die Polizei innerhalb eines demokratischen Rechtsstaates dar.

Die bisher in der Öffentlichkeit diskutierten Argumente gegen eine individuelle Kennzeichnung von Polizeibeamten sowie eine unabhängige Kontrollbehörde stellen sich bei näherer Betrachtung weniger als wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse sondern als reproduzierte Ängste von Berufsvertretungen sowie Argumente politischer Abgrenzung dar. Erfahrungen auf internationaler und nationaler Ebene belegen die positiven Auswirkungen dieser Maßnahmen und auch wissenschaftliche Studien zeigen nahezu keine negativen Tendenzen. Zudem wird der öffentliche Druck auf Politik und Polizei zunehmend größer, je mehr polizeiliche (Groß-)Lagen und Polizeiskandale in den Medien dargestellt und verbreitet werden.

Es wäre wünschenswert, wenn die Politik die Notwendigkeit der vorgestellten Maßnahmen zeitnah erkennt und sich gemeinsam mit Polizei, deren Berufsvertretungen und den Bürgern für die Umsetzung dieser Maßnahmen einsetzt. Die dazu notwendige Überzeugungsarbeit kann nur im gemeinsamen Diskurs von Erfolg gekrönt sein.

Mit Blick in die Zukunft werden sich Polizei und Politik den Forderungen nicht dauerhaft verschließen können, so dass die flächendeckende Einführung individueller Kennzeichnung nur noch eine Frage der Zeit ist. Die Art der Umsetzung wird den Forderungen zu Beginn vielleicht nicht in Gänze gerecht werden, jedoch wird sich auch hier ein Trend abzeichnen. Die Erfahrungen, welche die einzelnen Polizeien mit der Umsetzung dieser Maßnahmen machen kann zu einem Umdenken und zu neuen Perspektiven führen, die eine erneute Diskussion erleichtern und weitreichende Ergebnisse fördern können.

6 Literaturverzeichnis

Aden, H. (2013). Polizeibeauftragte und Beschwerdestellen in Deutschland. In: Vorgänge – Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik, 2013, 10-20.

BECCARIA, C. (1764). Über Verbrechen und Strafen (Dei delitti e delle pene). Deutsche Übersetzung von ALFF, W. (Hrsg.) 1998. München: Insel-Verlag.

Behr, R. (2003). Polizeiforschung als Kontrolle der Kontrolleure?. In: Herrenkind, M., Scheerer, S. (Hrsg.) Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenz: Möglichkeiten und Grenzen der Kontrolle, Hamburg: Lit Verlag. 221-261.

Behr, R. (2009). Warum Polizisten schweigen, wenn sie reden sollten. In: Feltes, T. (Hrsg.) Neue Wege, neue Ziele. Polizieren und Polizeiwissenschaft im Diskurs, Frankfurt a.M., 25–44.

Behrendes, U. (2013). Wechselwirkungen zwischen externer Kontrolle und interner Fehlerkultur der Polizei. In: Vorgänge – Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik, 2013, 41-50.

Bäuerle, M. (2013). Strukturelle Grenzen von Steuerung und Kontrolle der Polizei in der Demokratie. In: Vorgänge – Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik, 2013, 29-40.

Feltes, T., Rebscher, E. (Hrsg.). (1990). Polizei und Bevölkerung. Beiträge zum Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung und zur gemeindebezogenen Polizeiarbeit. Holzkirchen: Felix Verlag.

Feltes, T. (1991). Der staatliche Strafanspruch – Überlegungen zur Struktur, Begründung und Realisierung staatlichen Strafens. Habilitationsschrift, Universität Tübingen, Juristische Fakultät: Tübingen.

Feltes, T. (2010). Notwendigkeit externer Kontrolle?. In: Fachkonferenz Polizei und Menschenrechte. Berlin: Amnesty International.

Feltes, T., Schnepfer, A. (2011). Stuttgart 21 oder wie Bürger, Polizei und Demokratie beschädigt wurden. In: Böhinger, B., Haug, G., Sckerl, U. (Hrsg.). Mit Kanonen auf Spatzen. Stuttgart 21 im Blickwinkel des Untersuchungsausschusses zum 30.9.2010 (S.11-19). Karlsruhe.

Feltes, T. (2014). Die diskursive Rechtfertigung von Gewaltanwendung durch Polizeibeamte. In: Akzeptanz des Rechtsstaates in der Justiz. Texte und Ergebnisse des 37. Strafverteidigertages Freiburg 2013, Berlin 2014, 121 – 136.

Fischerkeller, F., Fähnle, A. (2013). Polizei auf der Anklagebank. In: Deutsche Welle vom 23.06.2014. WWW: <http://dw.de/p/1COQ4> (13.06.2014).

Gössner, R. (2000). Die Hamburger „Polizeikommission“ – Tragfähiges Modell unabhängiger Polizeikontrolle?. Bürgerrechte & Polizei.

Humanistische Union (2008). Gesetzesentwurf zur Institutionalisierung eines Polizeibeauftragten. WWW: <https://www.humanistische-union.de/wiki/hu/projekte/polizeikontrolle/gesetzesentwurf> (15.06.2014).

Long, N. (2010). Erfahrungen einer unabhängigen Polizeikommission. In: Fachkonferenz Polizei und Menschenrechte. Berlin: Amnesty International.

Maihofer, W. (1981). Die Legitimation des Staates aus der Funktion des Rechts. In: Achterberg, N./Krawietz, W. (Hrsg.). Legitimation des modernen Staates 1981. Wiesbaden: Steiner.

Ohlemacher, Feltes, T., Klukkert (2008). Die diskursive Rechtfertigung von Gewaltanwendung durch Polizeibeamtinnen und -beamte – Methoden und Ergebnisse eines empirischen Forschungsprojektes. Polizei & Wissenschaft 2008.

Ohne Autor (2014). Job-Ranking: Diesen Berufen vertrauen die Deutschen. Spiegel-Online vom 21.02.2014. WWW: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/vertrauensvolle-berufe-die-meisten-vertrauen-feuerwehrmaennern-a-954481.html> (15.06.2014).

Ohne Autor (2013). Rot-Grün scheitert mit Initiative: Kein Polizeibeauftragter. Frankfurter-Rundschau vom 21.03.2013. WWW: <http://www.fr-online.de/rhein-main/rot-gruen-scheitert-mit-initiative-kein-polizeibeauftragter,1472796,22165962.html> (10.06.2014).

Peßler, D. (2013). Aktenzeichen Polizeigewalt ungelöst. In: Deutsche Welle vom 04.03.2013. WWW: <http://dw.de/p/17p99> (13.06.2014).

Robbe, P. (2011). Kennzeichnungspflicht von Polizeibeamtinnen und –beamten in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Infobrief WD3 – 3010 – 126/11. Berlin: Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags.

Schicht, G. (2007). Menschenrechtsbildung für die Polizei. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Schubert, K., Klein, M. (2011). Das Politiklexikon. 5., aktual. Aufl. Bonn: Dietz.

Sessar, K. (2010). Kriminalitätseinstellungen und sozialer Wandel. Gleichzeitig eine Auseinandersetzung mit Forschungen zur Verbrechensfurcht und Punitivität. In: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 93, 361-381.

Wendt, R. (2010). Erfahrungen Die Polizei als Menschenrechtsorganisation?. In: Fachkonferenz Polizei und Menschenrechte. Berlin: Amnesty International.

Winter, M. (1998). Protest policing und das Problem der Gewalt. Halle: Martin-Luther-Universität.

Wroklage, H. (2007). Polizei im Wandel – Ist eine Demokratisierung der Polizei möglich?. In: Barthel, Ch., Kreissel, R., Ostermeier L. (Hrsg.). Policing in Context – Rechtliche, organisatorische, kulturelle Rahmenbedingungen polizeilichen Handelns. Wien: Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie.