



Falko Drescher

Wer kontrolliert die Polizei?
Eine Untersuchung zu Problemen der
Polizeikontrolle im Land Brandenburg

Doktorarbeit / Dissertation

BEI GRIN MACHT SICH IHR WISSEN BEZAHLT



- Wir veröffentlichen Ihre Hausarbeit, Bachelor- und Masterarbeit
- Ihr eigenes eBook und Buch - weltweit in allen wichtigen Shops
- Verdienen Sie an jedem Verkauf

Jetzt bei www.GRIN.com hochladen
und kostenlos publizieren



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de/> abrufbar.

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsschutz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlanges. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Auswertungen durch Datenbanken und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

Impressum:

Copyright © 2007 GRIN Verlag
ISBN: 9783638031172

Dieses Buch bei GRIN:

<https://www.grin.com/document/90548>

Falko Drescher

Wer kontrolliert die Polizei? Eine Untersuchung zu Problemen der Polizeikontrolle im Land Brandenburg

GRIN - Your knowledge has value

Der GRIN Verlag publiziert seit 1998 wissenschaftliche Arbeiten von Studenten, Hochschullehrern und anderen Akademikern als eBook und gedrucktes Buch. Die Verlagswebsite www.grin.com ist die ideale Plattform zur Veröffentlichung von Hausarbeiten, Abschlussarbeiten, wissenschaftlichen Aufsätzen, Dissertationen und Fachbüchern.

Besuchen Sie uns im Internet:

<http://www.grin.com/>

<http://www.facebook.com/grincom>

http://www.twitter.com/grin_com

Wer kontrolliert die Polizei?

*Eine Untersuchung zu Problemen der Polizeikontrolle
im Land Brandenburg*

Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Philosophie
durch den Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
der Freien Universität Berlin

vorgelegt von

Falko Drescher

im Wintersemester 2007

Datum der Disputation: 26.11.2007

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis.....	5
Einleitung	7
1. Die Grundlagen der Polizeikontrolle	14
1.1 Ein Exempel aus der polizeilichen Praxis: „Die Bernauer Wache“	14
1.2 Beschreibung des staatlichen Gewaltmonopols	20
1.2.1 Das Monopol physischer Gewaltsamkeit	20
1.2.2 Bestimmung des Begriffes „Polizei“ im Sinne der Fragestellung	22
1.2.3 Organisation der Polizei in der Bundesrepublik Deutschland	25
1.2.4 Regelungen für das Polizeihandeln	28
1.2.5 Sachliche Zuständigkeit	32
1.2.6 Aufgabe der Gefahrenabwehr	33
1.2.7 Repressive Aufgaben	34
1.2.8 Befugnisse	35
1.3 Machtbegrenzende Regelungen	42
1.3.1 Rechtsstaatsprinzipien	43
1.3.1.1 Gewaltenteilung	44
1.3.1.2 Verfassungsbindung aller staatlichen Gewalt	47
1.3.1.3 Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	48
1.3.1.4 Wesentlichkeitstheorie	49
1.3.1.5 Bestimmtheitsgebot	50
1.3.1.6 Rechtsschutz	54
1.3.1.7 Verantwortungszurechenbarkeit	55
1.3.1.8 Willkürverbot	56
1.3.1.9 Begründungszwang	57
1.3.1.10 Anspruch auf Gehör	58
1.3.1.11 Öffentlichkeitsgebot	59
1.3.1.12 Vermutung der Rechtstreue	60
1.3.1.13 Legalitätsprinzip	61
1.3.1.14 Distanzgebot	63

1.3.1.15 Recht auf ein faires Verfahren	64
1.3.1.16 Übermaßverbot	65
1.3.2 Grundrechte	66
1.3.2.1 Menschenwürdegarantie	68
1.3.2.2 Freie Entfaltung der Persönlichkeit	69
1.3.2.3 Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit	71
1.3.2.4 Freiheit der Person	75
1.3.2.5 Gleichheitssatz	75
1.3.2.6 Meinungsfreiheit	76
1.3.2.7 Pressefreiheit	77
1.3.2.8 Versammlungsfreiheit	78
1.3.2.9 Kunstfreiheit	80
1.3.2.10 Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis	82
1.3.2.11 Freizügigkeit	84
1.3.2.12 Unverletzlichkeit der Wohnung	85
1.3.2.13 Anspruch auf effektiven Rechtsschutz	86
1.3.3 Weitere machtbegrenzende Grundsätze und Faktoren	86
1.3.3.1 Trennungsgebot	86
1.3.3.2 Föderaler Aufbau der Bundesrepublik	88
1.3.3.3 Die „Polizeifestigkeit“ des Versammlungsrechts	89
1.3.3.4 Richtervorbehalt	90
1.3.3.5 Richtermonopol	93
1.3.3.6 Zweckbindung von Daten	94
1.3.3.7 Trennung von Prävention und Repression	95
1.3.3.8 Strafdrohung	97
1.4 Gründe für eine Kontrolle	101
1.4.1 Konflikt mit machtbegrenzenden Regeln und Tendenz zur (legalen) Machterweiterung	103
1.4.2 Problem des Beamtentums als vordemokratische Institution	104
1.4.3 Separierung von der Gesellschaft	106
1.4.4 Übergriffe	107
1.5 Maßstäbe der Kontrolle	109
1.6 Voraussetzungen effektiver Kontrolle	109
1.7 Zusammenfassung	111

2. Beschreibung der bestehenden Kontrollsituation	113
2.1 Parlamentarische Kontrolle	113
2.1.1 Handlungskontrolle durch Gesetze	115
2.1.2 Kontrolle durch Parlamentsausschüsse	128
2.1.3 Kontrolle durch Pflicht zur Auskunft- und Informationserteilung	131
2.1.4 Das Innenministerium als kontrollfreie Zone	143
2.1.5 Zusammenfassung	147
2.2 Juristische Kontrolle	149
2.2.1 Strukturbedingungen	149
2.2.2 Strafjustiz	155
2.2.2.1 Sachbearbeitung durch Polizei und Staatsanwaltschaft	156
2.2.2.2 Gerichtliche Entscheidungen zu einzelnen Ermittlungshandlungen	165
2.2.2.3 Richterliche Tätigkeit im Zwischen- und Hauptverfahren	172
2.2.3 Zivilrechtliche Streitigkeiten	187
2.2.4 Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	188
2.2.5 Rechtsschutz durch das Landes- und Bundesverfassungsgericht	195
2.2.6 Zusammenfassung	203
2.3 Exekutivkontrolle der Polizei	206
2.3.1 Dienstaufsichtsbeschwerden	207
2.3.2 Einsprüche gegen Bußgeldbescheide	209
2.3.3 Widersprüche gegen belastende Verwaltungsakte	210
2.3.4 Landesdatenschutzbeauftragte	211
2.3.5 Remonstrationen	220
2.3.6 Verhaltenskontrolle durch Weisungen	220
2.3.7. Zusammenfassung	221
2.4 Kontrolle durch europäische Gremien	222
2.5 Alternative Kontrollbemühungen	224
2.6 Kontrolle durch einzelne Bürger	240
2.7 Kontrolle durch Medien	247
3. Bewertung der Kontrollprozesse	253
4. Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere Polizeien	262
5. Weitere Kontrollmöglichkeiten	264
6. Gesamtzusammenfassung und Folgerungen	267
Literaturverzeichnis	272

Abkürzungsverzeichnis

a.F.	alte Fassung
AG	Amtsgericht
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Az.	Aktenzeichen
BBG	Bundesbeamtengesetz
BbgOBG	Brandenburgisches Ordnungsbehördengesetz
BbgPolG	Brandenburgisches Polizeigesetz
BPolG	Bundespolizeigesetz
BremPolG	Bremisches Polizeigesetz
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung
d.V.	der Verfasser
EGStPO	Einführungsgesetz zur Strafprozeßordnung
f.	folgende
ff.	fortfolgende
BayPAG	Bayerisches Polizeiaufgabengesetz
BayVSG	Bayerisches Verfassungsschutzgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
BbgDSG	Brandenburgisches Datenschutzgesetz
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGSG	Bundesgrenzschutzgesetz
BKAG	Gesetz über die Errichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
G-10	Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz)
GG	Grundgesetz
GOLT	Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg

GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
JGG	Jugendgerichtsgesetz
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
KrimJ	Kriminologisches Journal
LBG	Landesbeamtengesetz
LT	Landtag
LVBbg	Landesverfassung Brandenburg
MdIANfr	Mündliche Anfrage
MEPolG	Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder
MOZ	Märkische Oderzeitung
(E)MRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
MSchrKrim	Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OBG	Ordnungsbehördengesetz
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
PetG	Petitionsgesetz
PIPr	Plenumsprotokoll
sog.	sogenannt
StA	Staatsanwaltschaft
StPO	Strafprozessordnung
StV	Strafverteidiger (Zeitschrift)
u.a.	unter anderem; und andere
v.	vor
VersG	Versammlungsgesetz
Vorb.	Vorbemerkung
VvB	Verfassung von Berlin
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
z.T.	zum Teil

Einleitung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Die Kontrollorgane sind u.a. mit der Schwierigkeit konfrontiert, dass die Polizei ihrerseits als ein wichtiges Instrument der (gesellschaftlichen) Kontrolle verstanden

⁷ vgl. z.B. § 1 Abs. 1 Satz 2 BbgPolG

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

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

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

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

Konkretes Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, Umfang und Wirkungsgrad der bestehenden Kontrollvorkehrungen zu ermitteln. Hierzu werden zunächst die Maßstäbe (z.B. Wahrung der Grundrechte als Rechtmäßigkeitsvoraussetzung) und Kriterien für eine effektive Kontrolle (z.B. Erfordernis der Unabhängigkeit der Kontrolleure) herausgearbeitet, um so die theoretischen Grundlagen der weiteren Untersuchung zu verdeutlichen. Im darauf folgenden Schritt wird die konkrete Kontrollpraxis erfasst, wobei auch deren Rahmenbedingungen, die normativer aber auch faktischer Natur sind, nachgezeichnet werden. Anschließend wird im Vergleich mit den

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

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

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

zuvor erarbeiteten Maßstäben und Kriterien die beschriebene Kontrollsituation einer Bewertung unterzogen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Im ersten Kapitel wird zunächst ein praktischer Fall (der ein breitgefächertes Versagen von Kontrollmechanismen demonstriert) geschildert. Hierzu wurde der sog. „Skandal um die Bernauer Wache“ gewählt. Anknüpfend an diese „Illustration“ werden die Umstände analysiert, aus denen sich die Notwendigkeit einer effektiven Kontrolle der Polizei ergibt. Danach werden die Kontrollmaßstäbe und Wirksamkeitsvoraussetzungen herausgearbeitet. Es ist erforderlich, machtbegrenzende Regeln und Faktoren (wie zum Beispiel Rechtsstaatsprinzipien, Grundrechte und das Trennungsgebot von Polizei und Geheimdiensten) darzustellen, um zu verdeutlichen, welche Grenzen der Machtposition des Staates gesetzt wurden. Anhand von Beispielen wird gezeigt, dass die Polizei in vielfältiger Weise mit den ihr gesetzten Regeln in Konflikte gerät.

Im zweiten Kapitel wird die derzeitige Kontrollsituation systematisch erfasst und eine institutionelle Analyse (anhand von praktischen Beispielen) vorgenommen.¹⁵

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

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

Dabei wird auf eine Reihe von wichtigen Aspekten der Kontrolle durch Parlament, Justiz, Exekutive, Presse, Bürger u.s.w. eingegangen. So ist z.B. im Rahmen der Beschäftigung mit juristischen Kontrollinstanzen u.a. zu zeigen, welche verschiedenen Rechtswege gegeben sind, welche Rolle z.B. der Staatsanwaltschaft (im strafrechtlichen Bereich) aufgrund des Anklagemonopols zukommt und welche Schwierigkeiten sich für diese aufgrund der häufigen Nichtidentifizierbarkeit von Polizeibeamten ergeben.

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

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

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

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

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

1. Die Grundlagen der Polizeikontrolle

1.1 Ein Exempel aus der polizeilichen Praxis: „Die Bernauer Wache“

Zu Beginn der 90er Jahre wurden vietnamesische Zigarettenverkäufer, die in Berlin und einigen ostdeutschen Städten anzutreffen waren, als eine neuartige, gravierende Gefahr für die "innere Sicherheit" Deutschlands ausgemacht. Nach der Angliederung der DDR wurden ehemalige Ostblock-Gastarbeiter nicht mehr in den Betrieben benötigt. Sie waren daher unerwünscht und wurden zunehmend rechtlos gestellt.¹⁶ Eine legale Arbeitsaufnahme war den meisten nicht mehr möglich und so flüchteten sich einige in den Straßenhandel mit unversteuerten Zigaretten, um auf diese Weise ihre Existenz zu sichern. Die Politik konnte nun auf dieses (hausgemachte) Kriminalitätsproblem fokussieren. Vietnamesen erschienen in den (von den Medien verstärkten) Darstellungen der "Sicherheitsexperten" pauschal als Problemgruppe. Das "organisierte Verbrechen" des Handeltreibens mit Zigaretten wurde nicht nur dramatisiert, sondern auch ethnisiert, indem alle Vietnamesen (schon aufgrund ihrer unverschuldet schlechten Lebensumstände) als im Zweifel kriminalitätsgeneigt verdächtigt wurden. Die Rede war sogar von einem "Ameisenheer"¹⁷ krimineller Ausländer und der Begriff "Zigarettenmafia" etablierte sich¹⁸. In dieser Situation fühlte sich die Polizei berufen, besonders hart und entschlossen gegen die "Illegalen" vorzugehen. Was diese dann am Ende der Hatz¹⁹ im Polizeigewahrsam an Demütigungen und Schmerzen zu ertragen hatten, ist exemplarisch für den Umgang der Polizei mit solchen Menschen, die nur eine sehr geringe "Beschwerdemacht" besitzen.

Eine Mitarbeiterin der Berliner Ausländerberatungsstelle Reistrommel e.V. erfuhr im Jahre 1993 von Landsleuten ihres vietnamesischen Ehemannes, dass diese regelmäßigen Übergriffen durch Polizisten ausgesetzt waren. Beim Reistrommel e.V. gründete sie eine Arbeitsgruppe, die es sich zur Aufgabe machte, Betroffene anzu-

¹⁶ Diese offizielle Marschroute blieb nicht unbemerkt, so dass sich im August 1992 ein Mob von hunderten Rechtsradikalen ermuntert fühlte, ganz offen (unter den Augen der Polizei und dem Applaus der Anwohner) in Rostock-Lichtenhagen ein von Vietnamesen genutztes Wohnheim drei Tage lang zu belagern und mit Brandbomben sowie Steinen zu bewerfen.

¹⁷ vgl. Berliner Zeitung, 25.06.1994, S. 3

¹⁸ Womit auch die Akzeptanz für den "Rückführungs"-Pakt zwischen der BRD und Vietnam (der eine spezifische Form des Menschenhandels - durch Koppelung von Entwicklungshilfezahlungen an die "Rücknahme" der DDR-Vertragsarbeiter - zum Gegenstand hat) gesichert wurde.

¹⁹ Das Bundesfinanzministerium heizte die Stimmung noch durch eine großangelegte Plakatinitiative mit dem Slogan: *"Lieber verzollt als verknackt - Zieh mit! - Gegen organisiertes Verbrechen"* auf.

sprechen und zunächst einmal Gedächtnisprotokolle zu sammeln. (Aufgrund dieser Recherchen wurde die Zahl der Polizeiübergriffe auf mehrere hundert geschätzt; nur 27 Betroffene konnten jedoch motiviert werden, ihre Erfahrungen auch schriftlich niederzulegen.)

Bereits die Lektüre der Gedächtnisprotokolle nur bezüglich der Geschehnisse in der kleinen, am Rande Berlins gelegenen Polizeiwache Bernau illustriert überdeutlich, wie massiv und alltäglich die Übergriffe waren.

Ein Vietnameser protokollierte, dass sich Festgenommene dort einmal entkleidet und mit dem Gesicht zur Wand aufstellen mussten. Danach gingen die Beamten immer wieder an ihnen vorüber und schlugen sie. Anschließend mussten sie Grimassen ziehen ("Schlitzaugen machen"), wobei sie fotografiert wurden.

In einem anderen Fall wurde dem Opfer eine Jacke über den Kopf gezogen. Dann schlug ihm ein Polizist mit den Fäusten gegen die Schläfen und mit den Händen so auf beide Ohren, dass der Mann auch noch zwei Wochen später fast nichts hören konnte. Ein anderer Polizist drohte ihm, seine Genitalien mit einem Messer abzuschneiden.

Ein Festgenommener berichtete: "Ich musste mich nackt ausziehen. Dann wurde ich geschlagen. Sie schlugen mich mit Fäusten überall hin, vor allem auf den Kopf, ins Gesicht und gegen den Kiefer, in den Nacken, und sie traten mir mit ihren Stiefeln ans Schienbein."

Einmal zog ein Polizist während der "Vernehmung" seine Dienstpistole und setzte diese dem Vietnamesen auf die Brust.

In einem anderen Fall stellte sich ein Polizist mit seinen Schuhabsätzen auf die nackten Füße des Opfers.

Ein Betroffener schilderte, dass ihm ein Zivilpolizist befahl, sich vollständig zu entkleiden; danach zog sich der Beamte ebenfalls aus und versuchte ihn zu vergewaltigen.

Auch ein anderer Vietnameser musste sich komplett entkleiden. Im Anschluss wurde er mit Faustschlägen ins Gesicht und mit Fußtritten misshandelt, wobei sich zwei Polizisten abwechselten. Nach dieser Tortur, bei der er mehrfach zu Boden ging, wurde ihm befohlen einen Damenslip anzuziehen. Unter dem Gelächter weiterer Polizisten musste er dann auf dem Hof der Wache umhergehen.

Einem festgenommenen Vietnamesen wurde im Streifenwagen mehrfach sehr schmerzhaft in einen Oberschenkel gekniffen. Im Polizeirevier trat man ihm dann gegen die Schienbeine; er musste sich ausziehen und erhielt Schläge ins Gesicht und auf die Brust. Ein Polizist ergriff ihn dann am Kopf und hob ihn in die Luft. Um in Erfahrung zu bringen, wo er Geld aufbewahrt haben könnte, erhielt er weitere Schläge. Zum Abschluss der "Vernehmung" erhielt er einen Tritt ins Gesäß.

In einem anderen Fall weigerte sich die Polizei, eine Anzeige wegen sexueller Nötigung gegen einen Mitarbeiter des Ordnungsamtes aufzunehmen und misshandelte bei dieser Gelegenheit das vietnamesische Opfer.

Ein weiterer Vietnameser wurde so getreten, dass er mit dem Kopf gegen die Wand prallte und zu Boden stürzte.

In einem Fall wurde dem Opfer mehrmals mit der Faust in den Magen und mit dem Ellbogen ins Gesicht geschlagen.

Ein Vietnameser wurde in ein Waldstück gefahren und dort zusammengeschlagen und -getreten, wobei das Opfer wiederholt zu Boden ging.²⁰

Bei einem anderen Vorfall schlug ein Polizist die Köpfe von zwei Vietnamesen zusammen.

Ein Opfer musste sich (in Anwesenheit einer weiblichen Polizistin) nackt ausziehen, wurde in Handschellen gelegt und dann von zwei Beamten geschlagen.

Einem festgenommenen Vietnamesen trat ein Polizist mit dem Knie in den Genitalbereich.

Bei einem weiteren Vorfall wurde das Opfer u.a. etwa 15 Minuten lang geschlagen und dann noch mehrfach gegen die Wand gestoßen.

Ein anderes Opfer erhielt Tritte gegen die Schienbeine und Schläge. Dann musste es sich vollständig entkleiden und wurde anschließend (obwohl es ein kühler Tag im März war) für eine Stunde bei offenem Fenster an ein Heizungsrohr gefesselt.

Bei Festnahmen und Verhören waren aber nicht nur Schläge (wobei auch Lederhandschuhe und Gummiknüppel zum Einsatz kamen) und Tritte, sondern auch rassistische Beschimpfungen zur Normalität geworden. Einige Vietnamesen, die z.T. völlig grundlos (nur wegen ihrer ethnischen Zugehörigkeit) brutal festgenommen

²⁰ Ähnliche Szenen spielten sich u.a. in Leipzig ab. Dort wurden im August 1994 vier Polizisten ("Ninjacops") zu Geld- und Freiheitsstrafen verurteilt (der Hauptangeklagte erhielt 3 Jahre und 9 Monate), da sie mehrfach Vietnamesen in einen Tagebau verschleppt, gefesselt, zusammengeschlagen, mit Tränengas besprüht (direkt in die Augen) und bestohlen hatten.

worden waren, mussten zudem Vernehmungsprotokolle unterschreiben, deren belastender falscher Inhalt ihnen nicht einmal übersetzt worden war. Einige beklagten, dass Geld und persönliche Unterlagen (u.a. Ausweisdokumente) auf der Wache abhanden gekommen waren. Zudem wurde den Polizisten vorgeworfen, "Schutzgeld" erpresst zu haben.

Viele Vietnamesen waren trotz des Engagements des Reistrommel e.V. stark verunsichert, gingen davon aus, gegen die Polizei nichts ausrichten zu können und hatten Angst vor Rache der Polizisten. Die Hemmschwelle vor einer förmlichen Anzeigenerstattung war aufgrund der Angst vor dem Aufsuchen von Behörden (da dort Abschiebungen drohten) und wegen dem Risiko, u.U. selbst wegen des Gegenwurfs "falscher Verdächtigungen" strafrechtliche (und damit ausländerrechtliche) Probleme zu bekommen, enorm.

Als dann aber am 8. Mai 1994 bei einer Demonstration die detailreichen Vorwürfe gegen die Polizei vorgebracht und über die Presse verbreitet wurden, stellte die damals für den Bereich Bernau verantwortliche Polizeipräsidentin eine Anzeige von Amts wegen gegen unbekannte Polizeibeamte. Die Polizeipräsidentin (die - als Ausnahmeerscheinung innerhalb der Polizei - für ihr bürgerrechtliches Engagement bundesweit bekannt ist) versuchte also nicht etwa, die Vorgänge zu vertuschen, sondern bemühte sich um Aufklärung. Da auch die (ungewöhnlich engagierte) Staatsanwältin mit den vietnamesischen Zeugen einfühlsam umging und zudem beim Brandenburgischen Landeskriminalamt eine Sonderkommission eingerichtet wurde, kamen die Ermittlungen - im Gegensatz zu denen, die parallel in Berlin liefen - entscheidend voran.

In ihrer Anklage vom 27.02.1995 warf die Staatsanwaltschaft acht Beamten der sogenannten D-Schicht der Polizeiwache in Bernau vor, in der Zeit vom 25.02.1993 bis 04.06.1994 mindestens 14 vietnamesische und einen polnischen Mitbürger in insgesamt 23 Fällen misshandelt zu haben. Neben einfacher Körperverletzung waren die Tatbestände der gefährlichen Körperverletzung, Aussageerpressung, Freiheitsberaubung und Strafvereitelung im Amt aufgeführt. Hierbei wurden aber nur die Fälle behandelt, bei denen aus Sicht der Staatsanwaltschaft eine überwiegende Verurteilungswahrscheinlichkeit bestand. Aussagen oder gar Geständnisse waren

(entsprechend dem Verhalten der Beschuldigten im Vorverfahren) nicht zu erwarten, so dass nur die mit Zeugen konkret belegbaren Taten angeklagt werden konnten.

Am 17.01.1996 begann dann am Landgericht Frankfurt/ Oder die öffentliche Verhandlung.²¹ Allerdings war bereits am 24.10.1995 der erste Zeuge nach Vietnam abgeschoben worden, drei weiteren erging es später ebenso. Einem Zeugen wurde später die beantragte Einreise verweigert (weshalb drei Anklagepunkte fallengelassen werden mussten). Andere Zeugen erschienen deshalb nicht zum Prozesstermin, weil ihnen im Anschluss an ihre Aussage die Abschiebung gedroht hätte (obwohl es sonst von Seiten der Ausländerbehörden üblich ist, dass Abschiebungen von Zeugen bis zum Ende von Gerichtsverfahren, in denen sie aussagen sollen, ausgesetzt werden).

21 Monate nach Verhandlungsbeginn wurden schließlich 4 der 8 Angeklagten aus Mangel an Beweisen freigesprochen

In einem offenen Brief, der kurze Zeit vor dem Urteilsspruch hinsichtlich der verbliebenen Polizisten veröffentlicht wurde, solidarisierten sich kommunale CDU-Politiker mit den schwer belasteten Beamten, beklagten eine angeblich "entwürdigende prozeßbegleitende Medienkampagne", die dem Image der Polizei geschadet hätte, und kritisierten, dass sich Innenminister und Polizeipräsidentin nicht ausreichend hinter die Polizei gestellt hätten. Die Gewerkschaft der Polizei rang um Verständnis für die schwer belasteten Polizisten, indem sie in einem Interview verlauten ließ, man könne Kriminelle eben nicht immer mit "Glacéhandschuhen" anfassen. Auch der Hauptangeklagte Joachim G., der bei den Vietnamesen als besonders brutal berüchtigt war, rechtfertigte sich in seiner Prozesserklärung, die er im Gericht verlas, damit, dass Tritte vors Schienbein und Ohrfeigen als "Schocktechnik" normales polizeiliches Handeln bei Festnahmen seien.

Nach 108 Verhandlungstagen wurde am 04.05.1998 Joachim G. zu 2 Jahren, Rainer R. zu zwölf Monaten und Bernd S. zu 10 Monaten jeweils auf Bewährung we-

²¹ In einem vorgelagerten Verfahren waren zwei Beamte vom Vorwurf, einen Vietnamesen ca. 20 Minuten lang mit Schlägen traktiert zu haben, vom Amtsgericht Frankfurt/ Oder wegen Mangels an Beweisen freigesprochen worden.

gen insgesamt 13 Fällen von Körperverletzung im Amt verurteilt. Wilfried D. wurde zu einer Geldstrafe i.H.v. 5400 DM verurteilt.

Der Vorsitzende Richter prangerte in der mündlichen Urteilsbegründung den Korpsgeist der Polizisten an. Nach seinem Eindruck hätten mehrere Polizisten zugunsten belasteter Kollegen vor Gericht gelogen. Der Anklagevertreter Staatsanwalt Joachim Sörries konstatierte eine "Mauer des Schweigens".²² Gegen einen Polizeizeugen wurde ein Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts eines Meineides eingeleitet.

Die Gewerkschaft der Polizei, die in bedingungsloser Loyalität mit den Beamten bereits die Übernahme der Verfahrenskosten und der Auslagen für renommierte Strafverteidiger erklärt hatte, war davon unbeeindruckt und sprach von einer "Diffamierung der gesamten Polizei" und wertete nicht das Verhalten der kriminellen Polizisten, sondern das Urteil öffentlich als einen "Skandal", da den Aussagen der Vietnamesen mehr Glauben geschenkt worden wäre als den Aussagen der Beamten. (Allerdings war es gar nicht zu Aussagen der Beamten gekommen, sie hatten sich sowohl im Ermittlungsverfahren als auch vor Gericht in kollektives Schweigen gehüllt.)

Gegen das (251 Seiten umfassende) Urteil legten die Angeklagten und auch die Staatsanwaltschaft, die das Urteil als zu milde einschätzte, Revision ein. Aufgrund dieser wurde dann im November 2000 die Verurteilung von Rainer R. von zwölf auf elf Monate nach unten korrigiert²³ und die Verurteilung von Bernd S. von ursprünglich zehn auf acht Monate.

Damit fand einer der längsten und teuersten Strafprozesse (die Kosten waren in einen siebenstelligen Bereich geklettert) der Brandenburger Justizgeschichte seinen Abschluss. Obwohl seitdem schon einige Jahre verstrichen sind, ist der "Bernauer Polizeiskandal" noch immer vielen ein Begriff, denn "spektakulär" war er schließlich nicht vorrangig wegen seiner Kosten oder wegen seiner Dauer, sondern aufgrund

²² MOZ, vom 28.07.2000, S. 8

²³ wozu anzumerken ist, dass ein Beamtenverhältnis erst mit Rechtskraft einer Verurteilung zu Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr (wegen einer vorsätzlichen Tat) automatisch endet (vgl. § 100 LBG)

der Tatsache, dass ein Kollektiv von Polizisten zu einem Mob wurde, der über lange Zeit ungehindert Menschen quälen und demütigen konnte.

Obwohl alle vorhandenen Kontrollvorkehrungen gründlich versagten, ist nicht zu erkennen, dass die Polizei bzw. deren Kontrolleure aus den Ereignissen grundlegend gelernt haben. Nach wie vor kommt es zu Übergriffen.

1.2 Beschreibung des staatlichen Gewaltmonopols

Aus diesem Grunde ist es wichtig, die wesentlichen Bedingungen zu ergründen, unter denen die Polizei agiert, da konkretes Fehlverhalten auch strukturelle Gründe haben kann.

Um nun erkennbar zu machen, in welchem Sinne bzw. mit welcher Bedeutung wichtige polizeirelevante Begriffe in den nachfolgenden Kapiteln verwendet werden, und um spätere Exkurse zu vermeiden, werde ich zunächst mit einer allgemeinen Beschreibung derselben beginnen. Gleichzeitig soll ein Überblick über das "Polizeiwesen" gegeben werden, auf den die Darstellung der machtbegrenzenden Regelungen und der konkreten Kontrollsituation sowie die Analyse (und Kritik) von Kontrollproblemen aufbauen kann.

1.2.1 Das Monopol physischer Gewaltsamkeit

Worin liegt nun eigentlich die Besonderheit des eingangs geschilderten Falles? Dass Menschen geschlagen, beleidigt oder massiv bedroht werden, ist ja leider eine eher alltägliche Erfahrung. Die Ereignisse, die sich auf der Bernauer Wache abspielten, waren aber deshalb für die Öffentlichkeit von besonderem Interesse, weil die Täter in ihrer Funktion als Polizisten das staatliche Gewaltmonopol bzw. den Staat selbst repräsentieren. Das berechtigte Unbehagen und die Empörung, welche sich auch bei den nicht unmittelbar betroffenen Bürgern einstellt, wenn Polizisten ihre Macht missbrauchen, rührt wohl auch daher, dass dem Einzelnen die Möglichkeit des eigenen Ausgeliefertseins an „den Staat“ bedrohlich in Erinnerung gerufen wird. Mit dem polizeilichen (wie auch dem verwandten militärischen) Droharsenal enthüllt sich das staatliche Potential, Leben und Gesundheit von Menschen zu vernichten, unmittelbar. Nach der soziologischen Formel Max Webers konstituiert

sich ein Staat sogar erst dadurch, dass eine menschliche Gemeinschaft innerhalb eines bestimmten Gebietes das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit erfolgreich für sich beansprucht. Durch die Gewaltkonzentration wird vor allem "private Gewalt" eingedämmt, wodurch eine friedensstiftende Wirkung für alle Gesellschaftsmitglieder erreicht wird. Die Sorge um den "Schutz der eigenen Haut" und einen sicheren Alltag wird zu einem großen Teil auf den Staat übertragen.²⁴ Da die Gewalt von frei und gleich geltenden Bürgern in einer Demokratie lediglich an den Staat delegiert wird, kann dieser allerdings als bloße Organisationsform der Bürger auch nicht mehr natürliche Autorität "aus sich heraus" in Anspruch nehmen als es jedes einzelne Glied der Gemeinschaft gegenüber den anderen tun kann. Die Bürger beugen sich der staatlichen Gewalt zwar, ein quasi natur- oder gottgegebenes bzw. "moralisch" begründbares Subordinationsverhältnis besteht jedoch nicht.²⁵ Für den einzelnen Bürger, dem ja keine nennenswerten physischen Zwangsmittel zur Verfügung stehen, bleibt die als übermächtig verinnerlichte "Staatsgewalt" jedenfalls suspekt. Dies schon deshalb, weil er im Zweifel zunächst darauf angewiesen ist, dass sich der Staat ihm gegenüber freiwillig regelgemäß verhält. Dabei ahnt der Einzelne auch, dass gesellschaftliche Auseinandersetzungen (in denen der Staat keineswegs neutral und unbeteiligt bleibt) letztlich "immer unter dem Vorbehalt des im Gewaltmonopol verankerten Herrschaftsinteresses, das die Spielregeln ausgibt und das Spiel zu beenden, jedenfalls zu suspendieren vermag"²⁶ erfolgen. Das Maß an Vertrauen, welches der Bürger dem Staat entgegenbringen kann, bedingt daher den Grad an Sicherheit, die er in diesem (und diesem gegenüber) empfindet. Der zivilisatorische Vorteil, den sich Menschen in Staaten dadurch erhoffen, dass

²⁴ Allerdings darf nicht verkannt werden, dass der Staat "normale Verbrechen" und Gefahren zur eigenen Legitimation benötigt, wobei er dadurch, dass er ein "Nahezumonopol der Gefahrendefinition" innehat, Legitimation sogar über "künstliche Gefahren" konstruieren kann. Staatliche Gewalt wird dagegen häufig gar nicht mehr (da der Staat auch Herrschaft über Sprache ausübt) als Gewalt bezeichnet - und entsprechend wahrgenommen (vgl. Narr, Physische Gewaltsamkeit, ihre Eigentümlichkeit und das Monopol des Staates, in: Leviathan 1980, 541, 556 f.).

²⁵ Allerdings ist "die Legitimation der Staatsgewalt als einer Größe eigenen genuinen Rechts, (...) besonders in der deutschen Staatstradition zuhause. Am Anfang war der Staat. Diese Feststellung gilt hier nicht nur als historische Aussage. 'Am Anfang war der Staat' wird immer zugleich normativ interpretiert: 'Am Anfang hat der Staat zu stehen.' Der Staat ist immer noch der Apparat gewordene, versachlichte König eigenen Rechts" (Narr, Physische Gewaltsamkeit, ihre Eigentümlichkeit und das Monopol des Staates, in: Leviathan 1980, 541, 558).

²⁶ Narr, Physische Gewaltsamkeit, ihre Eigentümlichkeit und das Monopol des Staates, in: Leviathan 1980, 541, 555

sie einen Teil ihrer Freiheit gegen staatlich verbürgte Sicherheit eintauschen²⁷, wird dadurch relativiert, dass ausgerechnet die Repräsentanten des staatlichen Gewaltmonopols gesellschaftliche „Urängste“ der Menschen wecken, indem sie sich diesen gegenüber willkürlich oder kriminell verhalten. Um eine wirklich befreiende Wirkung des Monopols physischer Gewaltsamkeit zu erreichen, ist dieses so zu organisieren, dass es vom Bürger auch noch kontrolliert und beeinflusst werden kann. Das Gewaltmonopol muss daher in ein demokratisches Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren eingebettet sein.²⁸

1.2.2 Bestimmung des Begriffes "Polizei" im Sinne der Fragestellung

Der Gegenstand dieser Arbeit ist "die Polizei". Allerdings bedarf dieser Begriff einer Erläuterung, da es in der Polizeigeschichte keinen eindeutigen und einheitlich verwendeten Polizeibegriff gab²⁹ und auch heute durchaus fraglich ist, was dieser beschreibt.

In Deutschland wurde der Begriff "Polizey"³⁰, der vom griechischen *politeia*³¹ und dem lateinischen Wort *policia*³² abgeleitet ist, (soweit bekannt) erstmals im 15. Jahrhundert verwendet³³ und meinte einen "Zustand guter Ordnung im Gemeinwesen" (in welchem der Bürger oder Untertan sich ordentlich, züchtig, gesittet sowie ehrbar verhielt und in welchem das Zusammenleben geordnet war)³⁴ bzw. Tätigkeiten³⁵ oder Gesetze³⁶, die zur Herstellung und/ oder Erhaltung desselben dienen sollten. Der Begriff beschrieb also noch keine Organisation oder Personen.

²⁷ Aber auch "der Staat ist darauf angewiesen, dass seine Bürger sein Monopol akzeptieren. Er legitimiert sich deswegen nicht zuletzt damit, dass er den bürgerlichen Bedarf nach Sicherheit erneuert. So sehr also der Staat Angst, vor allem die Angst vor den anderen, nimmt, so sehr lebt er von dieser nur von ihm - jeweils prekär - kurierbaren Angst. Staatsgestiftete Freiheit ist angstfundiert. Die Versicherung der Angst kostet den Preis staatlicher Gewalt" (Busch u.a., Die Polizei, S. 27 f.).

²⁸ Busch u.a., Die Polizei, S. 27

²⁹ vgl. Boldt, in: Lisken/ Denninger, Handbuch des Polizeirechts, S. 2 Rn. 1

³⁰ auch "Policey", "Pollitzey" oder "Polluzey" (vgl. Boldt, in: Lisken/ Denninger, Handbuch des Polizeirechts, S. 3 Rn. 4)

³¹ Es bedeutete dort ursprünglich soviel wie "Verfassung des Staates", "Zusammenwirken der Staatsorgane" oder "Zusammenspiel der Staatsfunktionen". Im alten Rom wurde mit "politia" die republikanische Verfassung und die sie tragende Verwaltungstätigkeit bezeichnet (vgl. Wagner/ Ruder, Polizeirecht, S. 23 Rn. 1).

³² näheres zum Ursprung bei Pfeifer, Etymologisches Wörterbuch des Deutschen, S. 1296

³³ z.B. spricht § 40 der "Reichsregimentsordnung" aus dem Jahre 1495 von "Ordnung und Polizei"

³⁴ Knemeyer, AöR 1992, 155

³⁵ Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, S. 2 Rn. 2

Zu Polizeisachen wurden in frühmoderner Zeit die gesellschaftlichen Angelegenheiten, die der Staat (vorrangig in den aufkommenden größeren Städten) für ordnungsbedürftig hielt³⁷. Die traditionell geprägte Ordnungsidee zeigt sich in den vielen damaligen Reichs-³⁸, Landes- und Stadtpolizeiordnungen³⁹. Deren Schwerpunkte waren ein gutes, gottgefälliges Leben der Untertanen, Wahrung der Standesunterschiede sowie Bekämpfung von Gewerbe- und Handwerksmissbräuchen⁴⁰. So wollte man beispielsweise Gotteslästerung, Fluchen, Völlerei, Kuppelei, Konkubinat, Ehebruch, Wucher, Verfälschen von Lebensmitteln, Betrugerei mit falschen Maßen oder Gewichten, Landschleicherei und Bettelei eindämmen und u.a. das Tragen standesgemäßer Kleidung, die Bücherzensur, das Verhalten gegenüber der Herrschaft sowie Vormund- und Erbschaftssachen regeln⁴¹. Zur unmittelbaren Durchsetzung wurden durch die Verwaltungsträger "Stadtknechte", "Büttel" und "Häscher" eingesetzt⁴².

Nach dem Dreißigjährigen Krieg erweiterte sich im Absolutismus der Polizeibegriff. Der Monarch konnte nunmehr die "Wohlfahrt" der Bevölkerung bis in alle persönlichen Einzelheiten regeln⁴³. Das positiv anmutende Vorhaben der "Beförderung der Wohlfahrt" bzw. "der allgemeinen Glückseligkeit" war jedoch lediglich die offizielle Umschreibung für das Recht des Monarchen, die Untertanen im politischen Leben, in ihrer wirtschaftlichen Betätigung und im Bereich von Sitte und Moral zu bevormunden.⁴⁴ Unter "Polizei" war damit nicht mehr nur die Abwehr von Gefahren für die (vom Monarchen definierte) öffentliche Sicherheit und Ordnung, sondern auch die für angemessen befundene Gestaltung der Lebensumstände und materiellen Lage der Untertanen zu verstehen. Durch die soziale Disziplinierung der Untertanen sollten Risiken für die Vorrangstellung des Adels verringert werden. „Polizei“ wurde zum Innbegriff der absoluten Staatsgewalt,

³⁶ Knemeyer, AöR 92 (1967), S. 165

³⁷ vgl. Boldt, in: Liskén/ Denninger, Handbuch des Polizeirechts, S. 3 Rn. 6

³⁸ hervorzuheben sind die Reichspolizeiordnungen der Jahre 1530, 1548 und 1577

³⁹ Boldt, in: Liskén/ Denninger, Handbuch des Polizeirechts, S. 3 Rn. 5

⁴⁰ Preu, Polizeibegriff und Staatszwecklehre, S. 16 f.

⁴¹ Boldt, in: Liskén/ Denninger, Handbuch des Polizeirechts, S. 3 Rn. 5

⁴² Boldt, in: Liskén/ Denninger, Handbuch des Polizeirechts, S. 2 Rn. 2

⁴³ Wagner/ Ruder, Polizeirecht, S. 24 Rn. 3

⁴⁴ Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, S. 16 f.

die keiner rechtlichen Beschränkung unterlag. Daher bezeichnet man die absolutistischen Staaten auch als Polizeistaaten.⁴⁵

Mit der Staatsphilosophie der Aufklärung begann ein Ringen um die Beschränkung staatlicher Macht und insbesondere die Begrenzung polizeilicher Befugnisse auf die Gefahrenabwehr⁴⁶. Dies schlug sich beispielhaft auch im (funktionsbezogenen) materiellen Polizeibegriff der berühmten Norm des § 10 Teil II Titel 17 ALR (Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten, vom 01.06.1794) nieder: "Die nöthigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung, und zur Abwendung der dem Publiko, oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizey."

Für polizeiliche Aufgaben wurden (erstmalig 1742 in Berlin) spezielle Verwaltungen eingerichtet. Da die dort tätigen Beamten Dienstbezeichnungen wie Polizeidirektor, Polizeikommissar, Polizeiinspektor und Polizeiknecht⁴⁷ trugen, begann man unter "Polizei" auch Personen und Behörden zu verstehen. So entstand schließlich der institutionelle Polizeibegriff.⁴⁸ Aber erst nach der gescheiterten Revolution im Jahre 1848⁴⁹ wurde (zuerst in Preußen) eine mit heutigen Verhältnissen vergleichbare Polizei als eine bürokratisch organisierte, rechtsförmig handelnde und mit starker Exekutivgewalt ausgestattete Institution herausgebildet.⁵⁰ Dieser institutionelle Polizeibegriff hat sich bis heute verfestigt. Er meint diejenigen Stellen, die dem Organisationsbereich von als Polizei bezeichneten Behörden zuzurechnen sind.⁵¹

Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich auf die Polizei im institutionellen

⁴⁵ Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, S. 1 f. Rn. 1 f.; Gusy, Polizeirecht, S. 2 Rn. 5

⁴⁶ Drews/ Wacke/ Vogel/ Martens, Gefahrenabwehr, S. 4

⁴⁷ Knemeyer, AöR 92 (1967), S. 163

⁴⁸ Boldt, in: Lisken/ Denninger, Handbuch des Polizeirechts, S. 5 Rn. 11 f.

⁴⁹ Mit der Kabinettsorder vom 23. Juni 1848 verfügte Friedrich Wilhelm IV die Aufstellung der Schutzmannschaft von Berlin.

⁵⁰ Funk, Polizei und Rechtsstaat, S. 13

⁵¹ vgl. Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, S. 7 Rn. 14