

Strukturelle Grenzen von Steuerung und Kontrolle der Polizei in der Demokratie

aus: vorgänge Nr. 204 (4-2013), S. 29-40

Die Annahme, in der Demokratie unterläge das Polizeihandeln einer allgemeinen Steuerbarkeit und Kontrolle, lässt sich mitunter kaum aufrechterhalten: zu schwer wiegen strukturell undemokratische Gewaltausübung bzw. regelmäßig zu verzeichnende grundrechtliche Eingriffe. Mitunter kennzeichnen sie das Bild der Polizei in Deutschland so deutlich, dass die politisch legitimierte Ausübung von Gewalt vollkommen in den Hintergrund tritt. Dies ist allerdings nicht allein auf institutionelle Handlungsmuster zurückzuführen, sondern begründet sich auch mit Defiziten in den rechtsstaatlichen Kontrollkonzepten.

Der Polizei obliegen in Friedenszeiten mit der Einschränkung von Freiheit und Eigentum bis hin zur Anwendung von physischer Gewalt die intensivsten Formen der Ausübung von Staatsgewalt. Als gut ausgerüstete und bewaffnete Institution ist die Polizei dazu befugt und in der Lage, jenseits regulärer Zuständigkeiten und Verfahrensanforderungen gegenüber den Bürger_innen Entscheidungen zu treffen und diesen auf der Stelle den Vollzug folgen zu lassen.[1] Diese Delegation von Gewaltausübung an die Polizei kann mit Reemtsma als „zivilisatorisches Grundproblem“ beschrieben werden; denn „überall, wo die Repräsentanten der Macht nicht diejenigen sind, die persönlich über die Gewaltmittel verfügen, diese Macht zu schützen und durchzusetzen, delegieren sie mit der Lizenz zur Gewaltanwendung Macht und müssen, um im Akt der Delegation die Macht nicht zu verlieren, ein Vertrauensverhältnis zwischen sich und denen, an die sie delegiert haben, herstellen“.[2]

Demokratische Staaten verlassen sich regelmäßig nicht auf das Vertrauen in die zur Gewaltausübung Lizenzierten. Vielmehr unterliegt in der Demokratie das Handeln der Polizei – so das gängige Verständnis – umfassender Steuerung und Kontrolle.[3] Die Frage, wem diese Steuerung und Kontrolle letztlich zusteht, beantwortet das Grundgesetz (GG) in Art. 20 Abs. 2 ebenso einfach wie prägnant: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“

Den Bürger_innen dürfte es indessen nicht immer leicht zu erklären sein, dass sie gerade auf die von ihnen selbst ausgehende Staatsgewalt treffen, wenn sie sich etwa überraschend den gezogenen und entsicherten Waffen eines durch die aufgebrochene Tür eindringenden polizeilichen Spezialeinsatzkommandos gegenüber sehen.[4] Auch in der rechtspolitischen und rechtswissenschaftlichen Diskussion werden immer wieder Zweifel an der hinreichenden Steuerung und Kontrolle der Polizei laut, die sich nicht zuletzt in der Forderung nach einer Demokratisierung der Polizei niederschlagen.[5]

Wie also gewährleistet die Verfassungsordnung die demokratische Steuerung und Kontrolle der Polizei?

I. Die demokratische Legitimation der Polizei

In der repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes sind für die demokratische Legitimation der Exekutive drei Elemente konstitutiv: Die Bindung an die vom unmittelbar gewählten Parlament erlassenen Gesetze, die Überwachung und Kontrolle der Gesetzesanwendung innerhalb eines hierarchischen Verwaltungsaufbaus sowie die parlamentarische Verantwortlichkeit dessen ministerieller Spitze.[6] Die demokratische

Legitimation der Polizei unterscheidet sich insoweit nicht von der aller anderen Teile der Exekutive.[7] Deswegen sehen sich Bürger_innen, die von einer polizeilichen Maßnahme betroffen sind, nach dem verfassungsrechtlichen Modell in der Tat der von ihnen selbst ausgehenden Staatsgewalt gegenüber: Durch die Bindung an die Polizeigesetze, die Aufsicht durch Vorgesetzte und die Verantwortlichkeit des Innenministers gegenüber dem Parlament, das die Polizeipraxis jederzeit kritisch unter die Lupe nehmen kann, verläuft eine ununterbrochene demokratische Legitimationskette vom (Wahl-)Volk hin zu den einzelnen Polizeibeamt_innen. Die Forderung nach einer Demokratisierung der Polizei erscheint vor diesem Hintergrund wenig plausibel; diese Demokratisierung ist – könnte man ihr mit dem überwiegenden verfassungsrechtlichen Verständnis[8] entgegenhalten – längst erfolgt.[9]

Daran ändert auch die Feststellung nichts, dass die für das polizeiliche Handeln maßgeblichen Gesetze in den letzten Jahrzehnten einem grundlegenden Wandel unterzogen wurden, durch den die traditionellen Eingriffsschwellen der Polizei deutlich abgesenkt und ihr weitreichende technikvermittelte, breitenwirksame und verdeckte Methoden und Instrumentarien an die Hand gegeben wurden.[10] Wie auch immer man zu diesen Änderungen steht: Sie sind gemäß den Regeln parlamentarischer Gesetzgebung im Bundestag bzw. in den Landtagen beschlossen worden. Unter demokratischen Gesichtspunkten ist gegen sie also – auch wenn sie die Handlungsbefugnisse der Polizei erheblich erweitert haben – grundsätzlich nichts einzuwenden.

Dass diese Gesetze unter Umständen schon selbst bürgerliche Freiheiten zu stark beschränken, ist ebenfalls kein Problem der Demokratie, sondern vielmehr eines ihrer durch die Verfassung vorgegebenen Beschränkungen. Solche findet die aus der politischen Mehrheit hervorgegangene parlamentarische Mehrheit – neben formellen Anforderungen an die Gesetzgebung – vor allem in den Grundrechten. Es ist die zentrale Funktion der Grundrechte in der Demokratie, Minderheiten zu schützen, weil diese zwar den Gesetzen unterworfen sind, in der Mehrheitsdemokratie aber faktisch keine Chance haben, darauf Einfluss zu nehmen. Diese grundrechtlichen Grenzen hat das Bundesverfassungsgericht in den letzten Jahren bekanntlich gerade in Bezug auf Sicherheitsgesetze wiederholt konkretisiert.[11]

Ebenfalls kein Problem der demokratischen Legitimation der Polizei ist es schließlich, dass die vom Parlament für das polizeiliche Handeln gesetzlich formulierten Vorgaben von der Polizei natürlich im Einzelfall überschritten werden können. Dieser Gefahr begegnet die Verfassungsordnung mit einer zentralen rechtsstaatlichen Ergänzung des Demokratieprinzips, nämlich der garantierten Möglichkeit, im Nachhinein bei den Gerichten um Rechtsschutz zu ersuchen (Art. 19 Abs. 4 GG).

Nach dem überwiegenden vertretenen verfassungsrechtlichen Modell gibt es somit an der demokratischen Steuerung und Kontrolle der Polizei nichts zu bemängeln. Das ändert sich allerdings grundlegend, wenn man die Elemente der Gesetzesbindung, der internen Aufsicht und der parlamentarischen Verantwortlichkeit der ministeriellen Spitze darauf untersucht, inwieweit sie ihre demokratische Steuerungs- und Kontrollfunktion tatsächlich erfüllen.

II. Faktische Defizite des Legitimationskonzepts

So kann die Gesetzesbindung ihre steuernde Funktion für die polizeiliche Praxis nur dann erfüllen, wenn die gesetzlichen Vorgaben so präzise sind, dass sich ihnen ein transformierbarer Wille des Parlaments hinsichtlich der polizeilichen Aufgabenerfüllung tatsächlich entnehmen lässt. Idealerweise müssten die Gesetze nach einem unmissverständlichen „wenn-dann-Schema“ das „Ob“ und „Wie“ polizeilichen Handelns in einer bestimmten Situation klar determinieren.

Genau das ist jedoch bei den Polizeigesetzen traditionell nur beschränkt der Fall: Die rechtlichen Grundlagen präventiven Handelns (klassischerweise „Generalklauseln“[12]) sind auf die Bewältigung ungewisser Situationen zugeschnitten. Sie zeichneten sich deshalb schon immer durch unbestimmte

Rechtsbegriffe aus, sowohl auf der Tatbestandsebene wie beim Entschließungs- und Auswahlermessen auf Rechtsfolgenebene. Sie lassen also von vornherein einen weiten Spielraum für eigenverantwortliches Polizeihandeln.[13] Auch die traditionelle strafprozessuale Eingriffsschwelle des Tatverdachts ist in hohem Maße unbestimmt; als gesetzliche Steuerungsvorgabe dürfte der Verdacht einer Straftat die mit ihm verbundenen Erwartungen allenfalls symbolisch erfüllen.[14] Die insoweit nach Rechtsprechung und Lehre erforderlichen „zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkte“, die nach „kriminalistischer Erfahrung auf das Vorliegen einer verfolgbaren Straftat“[15] schließen lassen, finden sich mit etwas Phantasie auch in lebensweltlichen Vorgängen, Zuständen und Sozialbeziehungen, die per se ohne jede strafrechtliche Relevanz sind.[16]

Eine kaum höhere Steuerungsleistung weisen zahlreiche neuere Ermächtigungsnormen auf, die zum Zweck der vorbeugenden polizeilichen Verbrechensbekämpfung in die Polizeigesetze aufgenommen wurden. Diese Normen lassen zum einen die für die parlamentarische Verantwortlichkeit wichtige Grenze zwischen den beiden polizeilichen Aufgabenbereichen von Strafverfolgung und Gefahrenabwehr verschwimmen.[17] Zum anderen lassen die Gesetzgeber_innen mit Normen dieses Zuschnitts zwar das intendierte Ziel erkennen, jedoch regelmäßig auch klare Vorgaben dafür vermissen, mit welchen Mitteln und auf welchen Wegen die Polizei diese Ziele erreichen soll.[18]

In anderen Bereichen stellen die Polizeigesetze die Gesetzesbindung umgekehrt gerade durch eine zu hohe Regelungsdichte in Frage. So übertreffen etwa die jüngeren Abschnitte der Landespolizeigesetze über Datenerhebung, -speicherung und -verwendung die übrigen Teile der Gesetze an Umfang und Komplexität deutlich.[19] Hier lässt sich zwar ein gesetzgeberischer Wille ermitteln, dieser ist jedoch in so schwer handhabbare Normengebilde verpackt, dass er die Polizei eher zur „auswählenden und selektiven Normenvollziehung“[20] als zu strikter Regelbefolgung veranlassen mag.

Hinzu kommt, dass sich die polizeiliche Aufgabenerfüllung von der auf rechtsförmige Ergebnisse gerichteten Tätigkeit der meisten anderen Verwaltungseinheiten deutlich unterscheidet. Sie ist häufig durch die Notwendigkeit eilbedürftigen unbürokratischen Handelns vor Ort gekennzeichnet,[21] primär auf einen faktischen „Erfolg“ gerichtet, der im polizeitypischen „ersten Zugriff“[22] ad hoc, ohne juristische Hilfsmittel, in unvorhergesehenen und nicht selten bedrohlichen Situationen erzielt werden muss.[23] Diese Besonderheiten der polizeilichen Aufgabenerfüllung prägen informelle Strukturen und Handlungsmuster der Polizei, die sich in anderen Verwaltungseinheiten nicht finden lassen. Solche Handlungsmuster, die in der deutschen Polizeiforschung mittlerweile recht ausführlich nachgewiesen sind,[24] bleiben – auch dort wo die Gesetze eindeutige Vorgaben machen – nicht ohne Einfluss auf die Normtreue. Die Polizei lässt sich insoweit als eine eigenständig professionell sozialisierte, weitgehend abgeschlossene „Fachbruderschaft“[25] beschreiben, deren Orientierung von der traditionell bürokratischen des öffentlichen Dienstes[26] deutlich abweicht. Zur Aufnahme in sie führt ausschließlich eine – zwar deutlich modernisierte, aber im Schwerpunkt noch immer interne[27] – Ausbildung, deren Besonderheit vor allem darin besteht, dass sie zu praktisch nichts anderem befähigt als zum Polizeidienst.[28] Die daraus resultierende Angewiesenheit auf den Dienstherrn[29] erleichtert zwar einerseits die hierarchische Steuerbarkeit der Polizei, fördert aber andererseits ihre institutionelle Geschlossenheit, die sodann einer Lösung polizeilicher Handlungsmuster von gesetzlichen Vorgaben nicht eben entgegenwirkt.

Solche Handlungsmuster finden ihre Grundlage unter anderem in einer durch die polizeilichen Aufgaben bedingten Wirklichkeitswahrnehmung, in der das Recht zwar eine zentrale, aber seinem Geltungsanspruch für das polizeiliche Handeln potentiell zuwiderlaufende Rolle spielt: Um ihre Aufgabe zu erfüllen, müssen polizeiliche Akteur_innen die soziale Welt in Kategorien des (Straf-)Rechts wahrnehmen, mithin Strategien zur Wahrnehmung von Gefahren, der Verdachtsschöpfung und des Misstrauens, mit anderen Worten: einen von Argwohn geprägten „polizeilichen Blick“ ausbilden.[30] Dieser kann nicht nur ein desillusioniertes Weltbild zur Folge haben, er verlangt auch nach Selektionskriterien, denen ein sich selbst verstärkendes Diskriminierungspotential innewohnt.[31] Gepaart mit der Erfahrung der Gefährlichkeit der Aufgabenerfüllung für die eigene Integrität, führt dies intern tendenziell zur Ausbildung einer abgegrenzten Gefahren- und Solidaritätsgemeinschaft mit hoher Binnenkohäsion.[32] In der Folge steht – so der polizeiwissenschaftliche Befund – einer nach außen repräsentierten Polizeikultur und einer mit dieser

korrespondierenden Aktenpraxis eine Polizist_innenkultur gegenüber, die sich in der konkreten Aktionspraxis ausdrückt.[33] Diese kann zwar nach verschiedenen Untergliederungen der Polizei (Dienstgruppe, Fachkommissariat, geschlossene Einheit, Einsatzkommando etc.) beachtlich differieren[34], weist jedoch in Bezug auf die rechtlichen Grundlagen des Handelns eine einheitliche Struktur auf.[35] Der Befund eines „Nicht-Handeln-Dürfens“ oder „Nicht-so-Handeln-Dürfens“ wird in der konkreten Einsatzsituation den erfahrungsgestützten Vorstellungen der „Basis“ vom „richtigen Polizeihandwerk“ gegenübergestellt.[36] Anhand dieser werden die rechtlichen Grenzen auf ihre Praxistauglichkeit geprüft und ggf. relativiert oder verworfen.[37] Im Zweifel dominieren polizeikulturell präformierte Gerechtigkeitsvorstellungen das Handeln: Wird etwa eine Personenkontrolle „nach kriminalistischem Gespür“ für nötig gehalten, ist aber nach dem Gesetz unzulässig, „verwechselt“ man den Betroffenen mit einem gesuchten Straftäter oder führt eine „Verkehrskontrolle“ durch.

Das alles geschieht nicht etwa infolge antidemokratischer Haltungen oder in Abkopplung von den großen Linien demokratischer Willensbildung, sondern in der – oft wohl nicht unberechtigten – Annahme einer Übereinstimmung mit den Erwartungen und Einstellungen großer Teile der Bevölkerung.[38] Diese bilden sich im Rahmen des „politisch-publizistischen Verstärkerkreislaufs“[39] öffentlichkeitswirksamer sicherheitspolitischer Debatten und neigen zu einer Bewertung rechtlicher Grenzen der Polizei als Hindernis effektiver Kriminalitätsbekämpfung. Sieht man diese als den Hauptzweck der Polizei, blendet also den Freiheitsschutz als parallel laufende wertrationale Zwecksetzung der Verfassung aus, liegt in Handlungsmustern jenseits des Rechts vielfach sogar ein den Organisationszweck förderndes Handeln.[40]

Solchen Handlungsmustern entgegenzuwirken wäre nach dem skizzierten Modell der demokratischen Kontrolle der Polizei in erster Linie eine Aufgabe der vorgesetzten Ebenen in der organisationsinternen Hierarchie. Auch diese vermögen die Funktion jedoch allenfalls ansatzweise zu erfüllen. Zwar sind die Polizeien in Bund und Ländern nach wie vor stärker hierarchisch organisiert als viele andere Teile der Verwaltung und damit einer internen Steuerung und Kontrolle strukturell zugänglicher als diese.[41] Die Sicherstellung gesetzmäßigen Handelns durch vorgesetzte Ebenen und Behördenleitungen scheitert jedoch oft schon an deren begrenzter Informationsverarbeitungs- und Weisungskapazität.[42]

Zudem rekrutiert sich der höhere Polizeidienst und damit die Ebene, der im pyramidalen Aufbau diese Aufgabe zukommt, fast ausschließlich aus der Polizei selbst,[43] teilt also insoweit nicht das Jurist_innenmonopol der allgemeinen Verwaltung.[44] Ihre Angehörigen haben somit die polizeiliche Sozialisation regelmäßig ebenso durchlaufen, wie die zu beaufsichtigenden Beamt_innen „an der Basis“. Zwar entsteht durch den Aufstieg in den höheren Dienst und der damit verbundenen Verpflichtung, die offizielle Polizeikultur zu vertreten, durchaus eine Distanz zur „Basis“, die gerade von dieser deutlich wahrgenommen wird.[45] Gleichwohl erweist sich im Verhältnis zur polizeilichen Führungsebene das Einhalten rechtlicher Grenzen oft weniger als ein Leistungsmerkmal für die untergeordneten Beamt_innen, als das Erzielen „polizeilicher Erfolge“; dies gilt umso mehr, je stärker der polizeiliche Erfolg auch von der politischen Leitungsebene als Zeichen von Stärke im Bereich der Inneren Sicherheit gewünscht ist.[46] Insofern ist das Gesetzesrecht deutlich seltener Gegenstand vertikaler Anordnungen und Weisungen als etwa das polizeiliche Innenrecht, das Einsatzregeln in strategischer, taktischer und technischer Hinsicht vorgibt.[47]

Schließlich kann die hierarchische Struktur auch ihre Funktion als Instrument zur Vermittlung parlamentarischer Verantwortlichkeit über die ministerielle Spitze kaum erfüllen: Wenn schon die interne Hierarchie eine effektive Aufsicht der polizeilichen Praxis nicht zu gewährleisten vermag, ist eine solche von Seiten des Parlaments erst recht unmöglich. Zudem sorgt hier die regelmäßig enge politische Verbindung zwischen parlamentarischer Mehrheit und Regierung zumeist für einen schon subjektiv gebremsten Drang der Parlamentsmehrheit nach effizienter Überwachungstätigkeit.[48]

Hinsichtlich der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Polizei zeigt sich darüber hinaus ein struktureller Bruch, den kein anderer Teil der Exekutive aufweist: Die Polizeien ressortieren den Innenministerien des Bundes und der Länder. Soweit sie den Aufgabenbereich der Strafverfolgung wahrnehmen, fehlt ihnen damit ein demokratischer Legitimationsstrang zu dem – die Strafverfolgung verantwortenden – Justizressort. Zwar

sind Polizeibeamt_innen, die strafverfolgend tätig werden, an Weisungen der Staatsanwaltschaft gebunden,[49] aus dieser Doppelposition entstehen jedoch Kollisionen mit der gleichzeitigen hierarchischen Einordnung in das Innenressort, deren rechtliche Bewältigung mangels gesetzlicher Regelung bis heute weitgehend ungeklärt ist.[50] Selbst wenn man die Leitungs- und Weisungsbefugnis der Staatsanwaltschaft insoweit genügen lassen wollte, müsste man zur Kenntnis nehmen, dass diese tatsächlich – nach unstreitigem Befund in den Strafrechtswissenschaften – infolge der erheblichen Ressourcen- und Informationsüberlegenheit der Polizei seit langem leerläuft;[51] die faktische Herrschaft über das strafrechtliche Ermittlungsverfahren liegt bei der Polizei.

III. Rechtsstaatliche Kompensation?

Faktisch zeigen die zentralen Bausteine der demokratischen Steuerung und Kontrolle der Polizei (Gesetzesbindung, interne Aufsicht und parlamentarische Verantwortlichkeit der ministeriellen Spitze) somit deutliche Funktionsschwächen. Diese wären allerdings weniger bedeutsam, wenn eine rechtsstaatliche Kompensation mittels gerichtlicher Kontrolle zu erwarten wäre. Eine solche findet jedoch faktisch ebenfalls nur sehr beschränkt statt.

Nimmt man zunächst den sog. Richtervorbehalt als traditionellen verfassungsrechtlichen „Verstärker“ der polizeilichen Gesetzesbindung, zeigen die vorliegenden empirischen Studien auch hier Funktionsdefizite auf,[52] namentlich einen weitgehenden Verzicht der Richter_innen, die aufgegebenen rechtliche Prüfung der Anträge tatsächlich vorzunehmen.[53] Zudem war im strafprozessualen Bereich lange Zeit auch der nachträgliche Rechtsschutz gegenüber polizeilichen Maßnahmen durch enge Vorgaben der Rechtsprechung für das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis weitgehend suspendiert.[54] Ein Anreiz zur Einhaltung der gesetzlichen Eingriffsvorgaben durch die Polizei geht überdies auch nicht von den gesetzlichen Regelungen zu Beweisverwertungsverböten und der sie ergänzenden Rechtsprechung[55] aus. Die infolge rechtswidrigen polizeilichen Handelns gewonnenen Beweise bleiben in aller Regel zumindest mittelbar verwertbar und der rechtswissenschaftliche Ansatz, weitergehende Verwertungsverböte auch mit einer Disziplinierungswirkung für die Polizei zu begründen, hat sich bislang nicht durchsetzen können.[56]

Schließlich hängt die Wirksamkeit des Rechtsschutzes nicht nur von der Bereitschaft der Gerichte zu effektiver Kontrolle ab,[57] sondern auch davon, dass er von Seiten der Betroffenen überhaupt eingeholt wird. Ob das geschieht, hängt jedoch von zahlreichen faktischen Gesichtspunkten ab, die in der Rechtssoziologie unter dem Schlagwort des Zugangs zum Recht vielfach untersucht worden sind:[58] Ob ein Bürger sich für die Einlegung von Rechtsbehelfen entscheidet, hängt im Ergebnis weniger von den Erfolgsaussichten, als von Bildung, Schichtzugehörigkeit, ökonomischen Ressourcen und individueller Disposition ab. Gerade bei gesellschaftlichen Gruppen mit schwach ausgeprägter Beschwerdemacht steht insoweit – auch wenn sie objektiv erfolgversprechend wären – nicht zu erwarten, dass sie häufiger um Rechtsschutz gegenüber polizeilichen Maßnahmen nachsuchen.[59]

IV. Schlussfolgerungen

Vor dem Hintergrund, dass die zentralen Elemente der Steuerung und Kontrolle der Polizei – Parlamentsgesetz, interne Aufsicht und Ministerverantwortlichkeit – die ihnen zugedachte demokratische Funktion faktisch allenfalls teilweise erfüllen, erweist sich die Forderung nach einer Demokratisierung der Polizei wesentlich plausibler, als es auf den ersten (verfassungsrechtlichen) Blick erscheint. Vorschläge, wie dies bewerkstelligt werden könnte, liegen vor: So regt Denninger die Einführung einer organisatorischen

Selbstverwaltung der Polizei, die Beschränkung der Aufsicht auf staatliche Rechtsaufsicht, die Schaffung des Legalitätsprinzips auch im präventiven Bereich und die Einrichtung eines Ombudsmannes an.[60] Wrocklage schlägt vor, die Polizei mit einer zivilen Leitung zu versehen, sie weiter zu dezentralisieren sowie ihr ein Budgetrecht zu geben, eine teambasierte Aufbauorganisation zu schaffen, die Ausbildung zu externalisieren und ihr eine strikt gemeinwesenorientierte inhaltliche Ausrichtung zu verleihen.[61]

Auch unabhängige Polizeikontrollkommissionen, wie sie sich in anderen europäischen und außereuropäischen Ländern finden[62] und hier zunehmend diskutiert werden,[63] könnten Modell stehen. Eine Chance zur Verwirklichung haben solche Ideen jedoch nur dann, wenn die verfügbaren Fakten über die Funktionsfähigkeit des klassischen Modells der demokratischen Legitimation der Polizei überhaupt erst einmal auf breiter Ebene zur Kenntnis genommen werden.

MICHAEL BÄUERLE Dr. jur., Studium der Betriebswirtschaft und Rechtswissenschaft in Gießen und Mannheim. Promotion mit einer verfassungsrechtlichen Arbeit im Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Gießen. Professor für Öffentliches Recht im Fachbereich Polizei der Hessischen Hochschule für Polizei und Verwaltung und Lehrbeauftragter für Rechtssoziologie an der Justus-Liebig-Universität Gießen. Lehr- und Prüfungstätigkeit auch im Rahmen der Ausbildung des höheren Polizeivollzugsdienstes durch die Deutsche Hochschule der Polizei in Münster.

Anmerkungen

[1] Vgl. Möstl, Garantie, a.a.O., S. 383 m.w.N.

[2] Vgl. Reemtsma, Gewaltlizenz, a.a.O., S. 7 ff. (11 f.).

[3] Vgl. Pütter, Kontrolle Polizei, a.a.O., S. 3 ff.

[4] Vgl. einen entsprechenden Bericht in der Berliner Zeitung vom 9.9.2013, <http://www.berliner-zeitung.de/polizei/einsatz-in-mariendorf-sek-stuermt-in-die-falschewohnung,10809296,24255600.html>.

[5] Vgl. etwa Wrocklage, Polizei im Wandel, a.a.O., S. 125 ff.; Lisken, Polizeiverfassung, a.a.O., S. 270 ff.; Behrendes, Gewaltgebrauch, a.a.O., S. 157 (186 f.); Denninger/Lisken, Verfassungsgefüge, a.a.O., Rn. C 12, mit dem Hinweis auf das Fehlen einer freiheitlich-demokratischen Theorie der Polizei unter Verweis auf Denninger, Polizei, a.a.O., S. 8 ff.

[6] Vgl. Trute, Demokratische Legitimation, a.a.O., S. 341 (Rn. 4 ff.).

[7] Vgl. Denninger, Verfassungsgefüge, a.a.O., Rn. B 73.

[8] Dessen Konzept, die Anforderungen des Demokratieprinzips im Wesentlichen auf eine ununterbrochene Legitimationskette zu reduzieren, freilich auch auf profunde rechtstheoretische und rechtssoziologische Kritik stößt, vgl. Bryde, Volksdemokratie, a.a.O., S. 305 ff. (315 ff., 321 ff.).

[9] Vgl. Bäuerle, Demokratisierung, a.a.O., S. 23 ff.

[10] Vgl. dazu etwa Schoch, Abschied, a.a.O., S. 247 ff.; Möstl, Gestalt, a.a.O., S. 581 ff.; Volkmann, Polizeirecht a.a.O., S. 216 ff.

[11] Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 100, 313 ff.; 107, 299 ff.; 109, 279 ff.; 110, 33 ff.; 112, 307 ff.;

113, 29 ff.; 113, 348; 115, 166 ff.; 115, 320 ff.; 118, 168 ff.; 120, 274 ff.; 120, 378 ff.; 124, 43 ff.; 125, 260 ff.; BVerfG, Neue Juristische Wochenschrift 2007, 351 ff.

[12] Die typische Formulierung lautet: „Die Polizeibehörden können die erforderlichen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren“.

[13] Vgl. Hoffmann-Riem, Eigenständigkeit, a.a.O., Rn. 126.

[14] Vgl. etwa Hans-Heiner Kühne, Die Definition des Verdachts als Voraussetzung strafprozessualer Eingriffe, in: Neue Juristische Wochenschrift 1979, S. 617 ff., 622: „juristisches Vakuum an rechtspolitisch exponierter Stelle“.

[15] So die gängige Definition aus Rechtsprechung und Lehre, vgl. Meyer-Goßner, a.a.O., Rn. 4 m.w.N.; das Gesetz selbst definiert den Tatverdacht nicht, unterteilt ihn nur in Grade („hinreichend“, „dringend“).

[16] Vgl. etwa den zugrundeliegenden Sachverhalt im Fall BVerfG, Neue Juristische Wochenschrift 2004, 1519, in dem die Bekanntschaft einer Richterin mit einem Journalisten zur Begründung des Verdachts eines Geheimnisverrats ausreichte; umfassend zur Problematik auch Ulrich Eisenberg/Stefan Conen, § 152 II StPO: Legalitätsprinzip im gerichtsfreien Raum?, Neue Juristische Wochenschrift 1998, 2241 ff.

[17] Statt vieler Kühne, Strafprozessrecht, a.a.O., Rn. 370 ff.

[18] Dazu allgemein statt vieler m.w.N. Groß, Kollegialprinzip, a.a.O., S. 182; bezogen auf das Recht der Polizei resümierend Trute, Erosion, a.a.O., S. 401 ff. (427 f.).

[19] So regelt etwa das Hessische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) die allgemeinen Grundsätze der Erhebung personenbezogener Daten (§ 13) unter weitgehendem Verzicht auf Begriffsdefinitionen, die sich im Hessischen Datenschutzgesetz befinden, in 532 Worten, während die allgemeine Regelung über den Schusswaffengebrauch (§ 60) mit 166 Worten auskommt.

[20] So die nicht polizeispezifische Aussage zur Folge von Überregulierung von Wagener, Gegenwart, a.a.O., S. 214 (253).

[21] Vgl. nur Gusy, Polizeirecht, a.a.O., Rn. 56.

[22] Vgl. ebd.; Denninger, Polizeiaufgaben, a.a.O., Rn. E 240.

[23] Vgl. nur die Gegenüberstellung von Ordnungs- und polizeibehördlicher Gefahrenabwehr unter diesem Gesichtspunkt bei Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, a.a.O., S. 27 ff. (Rn. 23 ff.).

[24] Vgl. zur folgenden Skizze ausführlich etwa Mensching, Hierarchien, a.a.O.; Jacobsen, Wirklichkeit, a.a.O.; Schöne, Bourdieu, a.a.O.; Behr, Cop Culture, a.a.O.; Elsner, Entlastung, a.a.O.; Winter, Politikum, a.a.O.; Drescher, Polizei, a.a.O.; Maibach, Gewalt, a.a.O. sowie die Beiträge in Herrnkind/Scheerer (Hrsg.), Gewaltlizenzen, a.a.O.

[25] Begriff von Wagener, Gegenwart, a.a.O., S. 214 (238).

[26] Vgl. Bryde, Rechtsproblem, a.a.O., S. 181 (184).

[27] Vgl. Groß, Fachhochschulausbildung, a.a.O., S. 141 ff.

[28] Vgl. Liskens, Gedanken, in: Maibach, Gewalt, a.a.O., S. 197 ff.

[29] Die freilich auch im mittleren und gehobenen Verwaltungsdienst grundsätzlich gegeben ist, während hier jedoch die Zahl potentieller Dienstherren und Tätigkeitsbereiche in Bund, Ländern, Gemeinden und sonstigen Körperschaften ungleich höher ist.

[30] Vgl. Schöne, Bourdieu a.a.O., S. 233 ff.; Behr, Cop Culture. a.a.O., S. 203 ff., 229 ff.

[31] Vgl. Behr, Cop Culture. a.a.O., S. 203, spricht von funktional tauglichen diskriminierenden Routinen im Kreislauf von Verdachtsschöpfung und Erfolgswahrscheinlichkeit; vgl. im größeren Zusammenhang auch Baer, Rechtssoziologie, a.a.O., S. 230 ff. (232) m.w.N.

[32] Vgl. Behr, Cop Culture. a.a.O., S. 209 ff.

[33] Begriffe von Mensching, Hierarchien, a.a.O., S. 121 ff., 251 ff. und Behr, Cop Culture a.a.O., S. 239 ff. und passim.

[34] Vgl. Schöne, Bourdieu, a.a.O., S. 232 f.

[35] Behr, Cop Culture. a.a.O., S. 18, Fn. 10 spricht von einer polizeiinternen Universalverständigung oberhalb spezifischer Ausprägungen der Polizeikultur.

[36] Vgl. Schöne, Bourdieu, a.a.O., S. 231 ff.; Behr, Polizeikultur, a.a.O., S. 177 ff. sowie Udo Behrendes, Zwischen Teamgeist und Korpsgeist, in: POLIZEI-heute 2/2006, S. 46 ff.

[37] Ebd. S. 47; das wohl älteste und bekannteste Beispiel betrifft mit der Umdefinition von strafrechtlich relevanten Gewalttätigkeiten in häuslichen Gemeinschaften zu „privaten Streitigkeiten“ einen Fall, in dem umgekehrt eine rechtliche Handlungspflicht umgangen wird.

[38] Die in der polizeilichen Vorstellungswelt allerdings das klassische „polizeiliche Gegenüber“ nicht zum integralen Bestandteil haben dürfte.

[39] Begriff von Franz Streng, Strafzumessungsvorstellungen für Laien – Grundlagen für eine Kriminalpolitik jenseits des „politisch-publizistischen Verstärkerkreislaufs“, in: Monatsschrift für Kriminologie 2004, S. 127 ff.

[40] Die Grenze zum „polizeilichen Übergriff“ ist indessen fließend, vgl. zu den Schwierigkeiten einer an rechtswissenschaftliche Kategorien anknüpfenden sozialwissenschaftlichen Definition und zu möglichen Kriterien einer Charakterisierung m.w.N.; Bosold, Übergriffe, a.a.O., 2006, passim.

[41] Vgl. dazu und zum Folgenden ausführlich und mit weiteren Nachweisen Bäuerle, Demokratisierung, a.a.O., S. 23 ff.

[42] Dazu allgemein Mayntz, Soziologie, a.a.O., S. 112 f.

[43] Vgl. zur bundesweit vereinheitlichten – inzwischen aber weiter modernisierten – Ausbildung des höheren Polizeidienstes Heuer, Elitenformierung, a.a.O., S. 157 ff.

[44] Vgl. dazu Voßkuhle, Personal, a.a.O., § 4, Rn. 43; zu dessen vereinheitlichender Wirkung gegenüber professioneller Ausdifferenzierung in der Verwaltung Bryde, Rechtsproblem, a.a.O. S. 184.

[45] Ausführlich dazu Mensching, Hierarchien, a.a.O., S. 121 ff., 232 ff.; vgl. auch Winter, Politikum (Fn. 96), S. 451 ff.; zu den Problemen der Führungsebene instruktiv Udo Behrendes, Zwischen Teamgeist und Korpsgeist, in: POLIZEI-heute 2/2006, S. 48 ff.

[46] Vgl. Mensching, Hierarchien, a.a.O S. 121 ff., 232 ff.

[47] Das neben Richtlinien, Erlassen, Leitfäden insbesondere in Form von Polizeidienstvorschriften zahlreich vorhanden ist; an zentraler Stelle steht die PDV 100 (Führung und Einsatz der Polizei).

[48] Vgl. Groß, Kollegialprinzip, a.a.O., S. 188.

[49] Vgl. § 161 Abs. 1 S. 2 StPO und dazu Zöller, Strafprozessordnung, a.a.O § 161, Rn. 24 ff.

[50] Vgl. nur m.w.N. Kühne, Strafprozessrecht, a.a.O., Rn. 146 ff.

[51] Vgl. statt vieler m.w.N. Kühne, Strafprozessrecht, a.a.O Rn. 135; Zöller, Strafprozessordnung, a.a.O § 163, Rn. 5; Pütter, Verhältnis, a.a.O., S. 256 ff.

[52] Vgl. Nachweise bei Roxin/Schünemann, Strafverfahrensrecht,a.a.O., § 29, Rn. 25, die in der Folge vom Ermittlungsrichter als „Urkundsbeamten der Staatsanwaltschaft“ sprechen.

[53] So Backes/Gusy u.a., Telefonüberwachung, a.a.O., S. 129 f.

[54] Vgl. etwa Oberlandesgericht Karlsruhe, Neue Juristische Wochenschrift 1976, 1816; Oberlandesgericht Stuttgart, Neue Juristische Wochenschrift 1977, 2276; Bundesgerichtshof BGHSt 28, 57 (160); dazu kritisch Liskén, Grundgesetz, a.aO S. 93 ff., S. 98 ff.; vgl. aber inzwischen Bundesverfassungsgericht BVerfGE 96, 27 ff.

[55] Vgl. eingehend und mit zahlreichen Nachweisen Roxin/Schünemann, Strafverfahrensrecht,a.a.O § 24, Rn. 13 ff. (zusammenfassend, Rn. 64).

[56] Vgl. m.w.N. Roxin/Schünemann, a.a.O., § 24, Rn. 27.

[57] Vgl. dazu soeben.

[58] Vgl. nur Blankenburg, Mobilisierung, a.a.O.

[59] Vgl. dazu Herrnkind, Binnenkontrolle, a.a.O., S. 131, 148 f., mit dem Hinweis, dass bei der weit überwiegenden Zahl bekannt gewordener Polizeiskandale eine politisch initiierte Schwächung der Beschwerdemacht der betroffenen Gruppen vorausging.

[60] Oben Anm. 5., die Vorschläge gehen allerdings von einer weitgehenden Eliminierung der Normen zur vorbeugenden Verbrechensbekämpfung aus.

[61] Oben Anm. 5.

[62] Vgl. die Übersicht von Georg Warning über unabhängige Polizeikommissionen in Australien, England, Wales, Nordirland, Österreich, Frankreich, Belgien und Portugal unter www.polizei-newsletter.de/documents/Polizeikommissionenalle.pdf (11.8.2012).

[63] Vgl. zu einer aktuellen Gesetzesinitiative in Rheinland-Pfalz die Materialien unter http://83.243.51.73/starweb/OPAL_extern/servlet.starweb

Literatur

Otto Backes/Christoph Gusy u.a., Wer kontrolliert die Telefonüberwachung?, 2003

Susanne Baer, Rechtssoziologie, 2011

Michael Bäuerle, Demokratisierung der Polizei?, in: Michael Bäuerle/Philipp Dann/Astrid Wallrabenstein (Hrsg.), Demokratie-Perspektiven, Festschrift für Brun-Otto Bryde, 2013

Rafael Behr, Polizeikultur als institutioneller Konflikt des Gewaltmonopols, in: Hans-Jürgen Lange, (Hrsg.), Die Polizei der Gesellschaft, 2003

Rafael Behr, Cop Culture. Der Alltag des Gewaltmonopols, 2. Aufl. 2008

Udo Behrendes, Zwischen Gewaltgebrauch und Gewaltmissbrauch, in: Martin Herrnkind/Sebastian Scheerer (Hrsg.), Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenz. Möglichkeiten und Grenzen der Kontrolle, 2003

Erhard Blankenburg, Mobilisierung des Rechts, 1995

Christiane Bosold, Polizeiliche Übergriffe, 2006

Brun-Otto Bryde, Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie, StWStP, 1994

Brun-Otto Bryde, Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 46, 1988

Erhard Denninger, Die Polizei im Verfassungsgefüge, in: Hans Liskin/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012

ders., Polizeiaufgaben, in: Hans Liskin/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012

ders., Polizei in der freiheitlichen Demokratie, 1968

Falko Drescher, Wer kontrolliert die Polizei? Diss. phil., Berlin, 2007

Beatrix Elsner, Entlastung der Staatsanwaltschaft durch mehr Kompetenzen für die Polizei?, 2008

Hermann Groß, Fachhochschulausbildung in der Polizei: Lehrgang oder Studium?, in: Hans-Jürgen Lange, (Hrsg.), Die Polizei der Gesellschaft, 2003

Thomas Groß, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, 1999

Christoph Gusy, Polizeirecht, 8. Aufl. 2011

Martin Herrnkind, Möglichkeiten und Grenzen polizeilicher Binnenkontrolle, in: Martin

- Herrnkind/Sebastian Scheerer (Hrsg.), Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenz, 2003*
- Martin Herrnkind/Sebastian Scheerer (Hrsg.), Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenz, 2003*
- Hans-Joachim Heuer, Prozesse der Elitenformierung bei der Polizei, in: Hans-Jürgen Lange, (Hrsg.), Die Polizei der Gesellschaft, 2003*
- Wolfgang Hoffmann-Riem, Eigenständigkeit der Verwaltung, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann/Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2. Aufl. 2012, § 10, Rn. 126.*
- Astrid Jacobsen, Die gesellschaftliche Wirklichkeit der Polizei, Diss. phil., Bielefeld, 2001*
- Hans-Jürgen Lange (Hrsg.), Die Polizei der Gesellschaft, 2003*
- Hans Liskens, Gedanken über eine freiheitlich demokratische Polizeiverfassung – ein Nachwort, in: Gerda Maibach, Polizisten und Gewalt, 1996*
- Hans Liskens, Polizei und Justiz unter dem Grundgesetz, in: Hans-Peter Bull (Hrsg.), Sicherheit durch Gesetze?, 1987*
- Gerda Maibach, Polizisten und Gewalt, 1996*
- Renate Mayntz, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 4. Aufl. 1997*
- Anja Mensching, Gelebte Hierarchien, 2008*
- Lutz Meyer-Goßner, Strafprozessordnung, 56. Aufl. 2013*
- Markus Möstl, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2002*
- Bodo Pieroth/Bernhard Schlink/Michael Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl. 2010*
- Norbert Pütter, Das Verhältnis von Polizei und Staatsanwaltschaft, in: Hans-Jürgen Lange, (Hrsg.), Die Polizei der Gesellschaft, 2003*
- Jan Philipp Reemtsma, Organisationen mit Gewaltlizenz – ein zivilisatorisches Grundproblem, in: Martin Herrnkind/Sebastian Scheerer (Hrsg.), Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenz. Möglichkeiten und Grenzen der Kontrolle, 2003*
- Claus Roxin/Bernd Schünemann, Strafverfahrensrecht, 27. Aufl. 2012*
- Friedrich Schoch, Abschied vom Polizeirecht des liberalen Rechtsstaats? Vom Kreuzberg-Urteil des Preußischen Obergerverwaltungsgerichts zu den Terrorismusbekämpfungsgesetzen unserer Tage, in: Der Staat 43, 2004*
- Marcel Schöne, Pierre Bourdieu und das Feld Polizei, 2011*
- Hans-Heinrich Trute, Die demokratische Legitimation der Verwaltung, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann/Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2. Aufl. 2012*
- Hans-Heinrich Trute, Die Erosion des klassischen Polizeirechts durch die polizeiliche Informationsvorsorge, in: Rechtstheorie und Dogmatik im Austausch, Gedächtnisschrift für Bernd Jean*

d'Heur, 1999

Uwe Volkmann, Polizeirecht als Sozialtechnologie, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2009

Andreas Voßkuhle, Personal, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann/Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band III, 2009

Frido Wagener, Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 37, 1979

Martin Winter, Politikum Polizei, 1997

Hartmut H. Wrocklage, Polizei im Wandel – Ist eine Demokratisierung der Polizei möglich?, in: Reinhard Kreissl/Christian Barthel/Lars Ostermeier (Hrsg.), Policing in Context: Rechtliche, Organisatorische, kulturelle Rahmenbedingungen polizeilichen Handelns, 2008

Mark A. Zöller, in: Karl-Peter Julius/Björn Gercke u.a. (Hrsg.), Strafprozessordnung, 4. Aufl. 2009

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/204-vorgaenge/publikation/strukturelle-grenzen-von-steuerung-und-kontrolle-der-polizei-in-der-demokratie-1/>

Abgerufen am: 16.08.2026