

Dilemmata der Polizeibeauftragten

In Deutschland wurden seit 2014 in einer Reihe von Bundesländern und 2024 auch auf Bundesebene Polizeibeauftragte etabliert, bei denen sich Menschen über polizeiliches Fehlverhalten beschweren können. Eine Besonderheit der deutschen Polizeibeauftragten besteht darin, dass sie auch für Beschwerden aus der Polizei selbst zuständig sind. Der Beitrag von Hartmut Aden zeigt Dilemmata auf, mit denen die Polizeibeauftragten aufgrund dieser Doppelfunktion sowie vielfältiger, teils widersprüchlicher Erwartungen und ihrer bisher sehr begrenzten Ausstattung mit Personal- und Sachmitteln konfrontiert sind.

Einleitung

In vielen Ländern wurden in den zurückliegenden Jahrzehnten unabhängige Stellen außerhalb der Polizei geschaffen, bei denen Menschen sich über polizeiliches Handeln beschweren können (zum Überblick für europäische Länder und Kanada vgl. Varaine/Roché 2023; Roché/Varaine 2024; de Maillard 2023: 111ff.). Die Bemühungen internationaler Organisationen, menschenrechtliche (Mindest-)Standards für externe Polizeibeschwerdestellen zu etablieren (u.a. UNODC 2011), haben bisher nicht zu einem einheitlichen institutionellen Lösungsmodell geführt. Die bisher eingerichteten Stellen sind hinsichtlich ihrer Konzeption, Ziele, Aufgaben und Befugnisse sehr unterschiedlich. Vergleichsweise spät ist auch Deutschland diesem internationalen Trend gefolgt. Seit 2014 wurden hierzulande unabhängige Stellen für Beschwerden über die Polizei eingerichtet, zuerst in Rheinland-Pfalz, später in Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg, Berlin, Bremen und Brandenburg, 2024 auch auf Bundesebene. In Hessen wurde die Einrichtung beschlossen, die Position aber bislang nicht besetzt; auch in Nordrhein-Westfalen wurden 2024 die gesetzlichen Grundlagen geschaffen, nachdem bereits 2019 ein Polizeibeauftragter eingesetzt worden war, dessen Zuständigkeit sich auf Beschwerden aus der Polizei beschränkte. Weitere Bundesländer beabsichtigen die Einrichtung solcher Stellen, für die sich in Deutschland die Bezeichnung Polizeibeauftragte etabliert hat. Teils sind die Beauftragten auf Beschwerden über die Polizei spezialisiert, teils sind sie in breiter angelegte Ombudsstellen mit unterschiedlichem Aufgabenzuschnitt integriert. Alle deutschen Polizeibeauftragten werden von den jeweils zuständigen Parlamenten auf Landes- beziehungsweise Bundesebene gewählt, und überwiegend sind sie auch administrativ an diese Parlamente angebunden (vgl. für einen Überblick über die Entwicklung Aden 2019; Aden/Bosch 2023).

Mit der Einrichtung von Polizeibeauftragten wurde eine langjährige zivilgesellschaftliche Forderung nach besserer Aufarbeitung von Fällen polizeilichen Fehlverhaltens erfüllt (vgl. Amnesty International 2010; 2019).ⁱ Die Humanistische Union trug mit eigenen Vorschlägen zu dieser Debatte bei (Humanistische Union 2013). Können die nun etablierten Polizeibeauftragten der Länder und des Bundes die hochgesteckten Erwartungen erfüllen?

Der vorliegende Beitrag basiert auf Erkenntnissen aus dem international vergleichenden Forschungsprojekt *Police Accountability – Towards International Standards*,ⁱⁱ in dem die Tätigkeit der deutschen Polizeibeauftragten im Vergleich zu ähnlichen Stellen in Frankreich, Großbritannien, Japan und Kanada

empirisch untersucht wurde. Der Beitrag zeigt Dilemmata auf, vor denen die Polizeibeauftragten aufgrund vielfältiger Erwartungen, begrenzter Kompetenzen und einer zumeist bescheidenen Ausstattung mit Personal- und Sachmitteln stehen, und fragt nach den Folgen dieser Dilemmata für die Arbeit der Beauftragten.

Vielfältige, teils widersprüchliche Zielsetzungen und Erwartungen

Ein zentrales Dilemma der Arbeit von Polizeibeauftragten besteht in den vielfältigen Erwartungen, die an sie gerichtet werden. Bereits die zivilgesellschaftlichen Erwartungen an die Einrichtung solcher Stellen waren und sind vielfältig. Sie reichen von der neutralen Aufklärung von Vorwürfen unverhältnismäßiger polizeilicher Gewaltanwendung über die effektive Sanktionierung von Fehlverhalten bis zur Verbesserung der Polizeiarbeit durch strukturelle Reformen und die Etablierung einer Fehlerkultur (Behrendes 2013). Hinzu kommen vielfältige Erwartungen (und Befürchtungen) aus Politik und Polizeipraxis.

Dieses Dilemma ist auch in den Ziel- und Aufgabenbeschreibungen der gesetzlichen Grundlagen angelegt und wird durch sie zum Teil sogar noch verstärkt. Für den Polizeibeauftragten des Bundes bleibt die Ziel- und Aufgabenbeschreibung bemerkenswert vage, da sie strukturelle Mängel der Polizeiarbeit in den Mittelpunkt stellt, allerdings darauf verzichtet, dem Beauftragten explizit auch Aufgaben zur Erarbeitung von Konzepten zur Verbesserung der Polizeiarbeit zuzuweisen. Er soll „strukturelle Mängel und Fehlentwicklungen“ bei den Polizeibehörden des Bundes sowie „mögliches Fehlverhalten“ ihrer Beschäftigten „aufdecken und untersuchen“; die Betroffenen kommen bei der Aufgabenbeschreibung nur indirekt vor: Das Gesetz gibt dem Polizeibeauftragten den Auftrag, „mögliches Fehlverhalten von Beschäftigten der Polizeibehörden des Bundes im Einzelfall, insbesondere solches, das auf eine Verletzung von Grundrechten, insbesondere Artikel 3 des Grundgesetzes, schließen lässt, zu bewerten und zu untersuchen“ (§ 1 Gesetz über die Polizeibeauftragte oder den Polizeibeauftragten des Bundes beim Deutschen Bundestag (Polizeibeauftragengesetz – PolBeauftrG) vom 28.2.2024). Die Zielrichtung des „Aufdeckens“, „Bewertens“ und „Untersuchens“ bleibt unklar. Mit der expliziten Erwähnung von Art. 3 GG erhält der Diskriminierungsschutz für die Arbeit des Polizeibeauftragten des Bundes ein besonderes Gewicht. Andere gravierende Grundrechtsverletzungen, insbesondere Verletzungen des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit aufgrund von unverhältnismäßiger Zwangsanwendung, dürfen darüber indes nicht aus dem Blick geraten.

Einige der Landesgesetze werden hier deutlicher. Die gesetzlichen Regelungen für die Polizeibeauftragten der Länder nennen teils weitere Ziele und Aufgaben. Etwa enthält das Gesetz über eine unabhängige Polizeibeauftragte oder einen unabhängigen Polizeibeauftragten für die Freie Hansestadt Bremen (BremPolBG) eine Liste mit sechs überwiegend abstrakten Aufgabenbeschreibungen (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 bis 6). Naheliegender soll die Beauftragte in Bremen die zuständigen parlamentarischen Gremien „bei der Wahrnehmung ihrer besonderen Kontroll- und Fürsorgepflichten gegenüber der Polizei [...] unterstützen“. Allerdings lässt das Gesetz offen, wie dies geschehen soll und welche Ressourcen hierfür bereitgestellt werden müssen. Immerhin soll die Beauftragte nicht nur dazu beitragen, Fehler, Fehlverhalten und Fehlentwicklungen zu erkennen, sondern auch, „dass sie behoben werden und sich nicht wiederholen“ (Nr. 4). Ambitioniert und zugleich wenig konkret ist die Aufgabe der Bremer Beauftragten, „die Bevölkerung im Dialog mit dem Polizeivollzugsdienst [...] zu unterstützen und das partnerschaftliche Verhältnis zwischen ihr und der Polizei zu stärken“. Diese Formulierung findet sich in ähnlicher Form auch in den Gesetzen zu den Bürger- und Polizeibeauftragten in Berlin (§ 1 Abs. 2 Satz 1 und 2 Bürger- und

Polizeibeauftragengesetz vom 2. Dezember 2020) und Baden-Württemberg (§ 1 Satz 2 BürgBG vom 23.2.2016). Einige Polizeibeauftragte haben auch die gesetzliche Aufgabe, „auf eine möglichst einvernehmliche Erledigung der Angelegenheit“ hinzuwirken (vgl. etwa § 5 Abs. 1 Satz 2 BürgBG Baden-Württemberg; ähnlich § 11 Abs. 1 Satz 1 BürgBG Berlin).

Die deutschen Polizeibeauftragten verfügen über keinerlei Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Polizeibehörden in ihrem Zuständigkeitsbereich oder einzelnen Polizist*innen. Während etwa das *Independent Office for Police Complaints* (IOPC) für England und Wales von der zuständigen Staatsanwaltschaft mit Ermittlungen im Einzelfall betraut werden kann (vgl. Torrible 2021; Töpfer et al. 2023), verbleibt diese Zuständigkeit in Deutschland bei den Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden selbst, letztere im Zuge der Ermittlungsunterstützung und -durchführung. Über formale Durchsetzungsmöglichkeiten verfügen die deutschen Polizeibeauftragten bei der Umsetzung ihrer Schlussfolgerungen weder im Einzelfall noch bei fallübergreifenden Vorschlägen für die Verbesserung der Polizeiarbeit. Sie müssen daher Strategien entwickeln, Polizeibehörden und Polizist*innen, von ihren Vorschlägen zu überzeugen. Hierdurch wird das Dilemma, dass die breit angelegten Erwartungen und Ziele kaum vollständig erreichbar sein dürften, tendenziell weiter verstärkt.

Zugangshürden für Betroffene und unzulängliche Bekanntheit

Bisher veröffentlichte Berichte der bundesdeutschen Polizeibeauftragten lassen Zweifel aufkommen, ob sie Betroffene von Alltagskonflikten mit der Polizei tatsächlich erreichen (vgl. Aden/Bosch 2023). Menschen mit niedriger Beschwerdemacht, zum Beispiel Obdachlose oder Menschen mit eingeschränkten Sprachkenntnissen, sind unter den Beschwerdeführer*innen kaum vertreten. Dabei zeigen empirische Studien, dass gerade Menschen, die sich aufgrund ihrer Lebenssituation meistens im öffentlichen Raum aufhalten, im Alltag besonders oft mit der Polizei zu tun haben – insbesondere, wenn die betreffenden Räume polizeilich als „gefährlich“ bewertet werden (Thurn 2024: 170ff.; Aden et al. 2022).

Eine Herausforderung für die Polizeibeauftragten besteht somit darin, ihre Bekanntheit bei potentiell von polizeilichem Fehlverhalten Betroffenen zu steigern und zugleich die Zugangshürden zu senken. Umfragedaten legen nahe, dass die meisten Polizeibeauftragten so wenig bekannt sind, dass nur ein kleiner Teil der Bevölkerung überhaupt weiß, dass es sie gibt und dass dort Beschwerden abgegeben werden können (vgl. Piening et al. 2024). Für gebildete und gut informierte Menschen mit guter technischer Ausstattung ist es einfacher, sich bei Bedarf über diese Möglichkeiten zu informieren.

Um individuelles Fehlverhalten und strukturelle Fehlentwicklungen im Polizeibereich aufdecken zu können, benötigen die Polizeibeauftragten möglichst umfassende Informationen über vorkommende Fälle. Defizite der Polizeiarbeit, die sich im öffentlichen Raum abspielen, sind aufgrund der Omnipräsenz von Smartphones heute vielfach durch Fotos und Videos gut dokumentiert, teils auch durch polizeiliche Bodycams oder andere Formen polizeilicher Bild- und Tonaufzeichnungen (vgl. Van Brakel et al. 2024; Derin/Singelnstein 2022: 236ff.). Doch führt dies auch zu einer neuen Form von Selektivität. Gut dokumentierte Fälle werden in einer breiten Öffentlichkeit diskutiert, wie der Polizeieinsatz in Minneapolis, der 2020 zum Tod von George Floyd führte. Was geschieht aber in Fällen, die aufgrund fehlenden Video- oder Bildmaterials nicht in einer breiten Öffentlichkeit diskutiert werden? Weite Teile der Polizeiarbeit finden außerhalb der

Sichtweite der Öffentlichkeit statt, etwa verdeckte Ermittlungen oder Hausdurchsuchungen und andere Einsätze in Privaträumen (vgl. zu dieser Problematik de Maillard 2023: 118). Nur wenn die Betroffenen oder Beobachter*innen über die Möglichkeit einer Beschwerde bei den Polizeibeauftragten informiert sind, werden sie solche Fälle an die Beauftragten herantragen.

Ein Dilemma, in dem sich die Polizeibeauftragten befinden, besteht folglich darin, dass ihnen nur ein vergleichsweise kleiner Teil der relevanten Fälle zur Kenntnis gelangt, dass aber über das „Dunkelfeld“ von Fällen, von denen sie nicht erfahren, wenig bekannt ist.

Das Unabhängigkeits- und Neutralitätsdilemma: Distanz zur Polizeibehörde wahren – oder Insiderkenntnisse einbinden?

Ein weiteres Dilemma der Polizeibeauftragten und ihrer Tätigkeit betrifft das angemessene Maß an Nähe oder Distanz zu den Polizeibehörden in ihrem Zuständigkeitsbereich. In der Fachdiskussion zu Verwaltungskontrolle und *Accountability* besteht ein Konsens darüber, dass eine wirksame Kontrolle institutionelle Unabhängigkeit der kontrollierenden von der kontrollierten Stelle erfordert (de Maillard 2023: 109ff.; Roché/Varaine 2024). Die deutschen Polizeibeauftragtenetze betonen diese formale Unabhängigkeit, so für den Bundesbeauftragten in § 10 Abs. 1 PolBeauftrG: „Sie oder er nimmt ihre oder seine Aufgaben als Hilfsorgan des Deutschen Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle wahr und ist bei der Ausübung ihres oder seines Amtes unabhängig. Sie oder er ist von Weisungen frei und nur dem Gesetz unterworfen.“

Damit ist klar, dass die jeweiligen Polizeibehörden keine Weisungsmöglichkeiten gegenüber den Polizeibeauftragten haben (vgl. Varaine/Roché 2023). Allerdings ist der Wert dieser Unabhängigkeit gering, wenn sie dazu führt, dass die Polizeibehörden die Tätigkeit der Beauftragten ignorieren können. Bisher fehlt eine formale Absicherung des Einflusses der Beauftragten auf die Tätigkeit der Polizeibehörden – dieser ist *de facto* gering. Keines der deutschen Polizeibeauftragtenetze enthält eine formale Pflicht der Polizeibehörden, Verbesserungsvorschlägen der Polizeibeauftragten Folge zu leisten, um strukturelle Defizite abzustellen. Polizeibeauftragte und andere polizeiexterne Beschwerdeinstanzen stehen daher vor dem Dilemma, Einfluss auf die Polizeiarbeit trotz fehlender formaler Durchsetzungsmöglichkeiten suchen zu müssen (Savage 2016: 30ff.).

Manche Polizeibeauftragte versuchen daher, Insiderkenntnisse aus der Polizei durch abgeordnete oder dauerhaft in ihren Zuständigkeitsbereich versetzte Polizeibeamt*innen einzubinden. Damit erhoffen sie sich auch mehr Sachverstand bei der Beurteilung der polizeilichen Fälle, die Gegenstand von Beschwerden sind. Aus der Sicht der Betroffenen kann dies allerdings das Vertrauen in die Unabhängigkeit der Ermittlungen beeinträchtigen.

Polizeibeauftragte betonen zudem ihre Unparteilichkeit bei der Aufarbeitung von Beschwerden. Dies erscheint auf den ersten Blick nachvollziehbar, da die Beauftragten zunächst prüfen müssen, ob eine Beschwerde inhaltlich begründet ist und tatsächlich ein polizeiliches Fehlverhalten oder strukturelle Defizite

beschreibt.

Diese Neutralität führt jedoch zu einem weiteren Dilemma: Warum sollten sich Menschen mit Hinweisen an sie wenden, wenn sie nicht damit rechnen können, dass die Beauftragten ihr Anliegen (einseitig) unterstützen. Spätestens wenn Anhaltspunkte für eine begründete Beschwerde vorliegen, sollte daher die Pflicht zur Neutralität enden, und die Beauftragten sollten die Beschwerdeführer*innen bei der Durchsetzung ihrer Anliegen aktiv unterstützen. Hier wäre eine Klarstellung im Rahmen zukünftiger Gesetzesänderungen wünschenswert.

Vertrauen und ein „partnerschaftliches Verhältnis“ (wieder-)herstellen – ist das möglich?

Aufgabenstellung und Selbstverständnis der deutschen Polizeibeauftragten sind stark auf Versöhnung ausgerichtet. Gerade in Fällen, in denen es zu gravierend fehlerhaftem Polizeihandeln mit erheblichen Auswirkungen auf die Betroffenen gekommen ist, erscheint eine Versöhnung mit der Polizei indes kaum mehr erreichbar, was die Beauftragten vor ein weiteres Dilemma stellt.

Regelmäßige Bevölkerungsumfragen zeigen, dass die Polizei in Deutschland (wie auch in anderen europäischen Ländern) im Vergleich zu anderen Institutionen und Berufsgruppen ein hohes Vertrauen genießt, das bei circa 65 bis 80 Prozent liegt (vgl. Piening et al. 2024). Insofern wäre zunächst zu präzisieren, ob das „partnerschaftliche Verhältnis“ bezüglich der Bevölkerungsmehrheit gestärkt werden soll, die der Polizei ohnehin schon vertraut oder bezüglich der verbleibenden Minderheit, die der Polizei nicht vertraut. Beide Zielgruppen bedürfen grundlegend unterschiedlicher Ansätze. Bei tief verwurzelttem Misstrauen, etwa aufgrund diskriminierender Erfahrungen oder Traumatisierungen durch unangemessene Zwangsanwendung, kann die Verbesserung des Verhältnisses zur Polizei ein schwierig zu erreichendes oder gar unerreichbares Ziel sein. Das Dilemma wird noch dadurch verstärkt, dass die Polizeibeauftragten kaum für sich allein das Vertrauen in die Institution Polizei beeinflussen können, sondern dafür auf eine intensive Zusammenarbeit mit der Polizeibehörde angewiesen sind, die sie doch unabhängig kontrollieren sollen. Die (Wieder-)Herstellung eines „partnerschaftlichen Verhältnisses“ würde eine sehr enge Kooperation mit der Polizeibehörde erfordern, die wiederum die Unabhängigkeit der Beauftragten in Frage stellen würde. Die hinter dem Vertrauensbildungsauftrag stehenden Ausgangshypothesen sind ebenso problematisch wie die Umsetzung eines versöhnlichen Ansatzes. Die Umsetzung würde zumindest ernsthafte Bemühungen der Polizeibehörden erfordern, die Fairness polizeilichen Handelns gegenüber Betroffenen zu sichern (vgl. etwa O'Brien/Tyler 2019). Dies können die Beauftragten allein nicht erreichen.

Verstärkte Dilemmata aufgrund begrenzter Ressourcen und Befugnisse

Das Dilemma, in dem sich die Polizeibeauftragten aufgrund ihrer breit gefächerten Aufgaben befinden, wird noch dadurch verstärkt, dass die meisten von ihnen nur über sehr begrenzte Ressourcen für die Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen (vgl. Varaine/Roché 2023). Insbesondere fehlende Mitarbeiter*innen begrenzen

das, was die Beauftragten tun können – sowohl bei Ermittlungen zu einzelnen Beschwerden als auch beim Versuch, Betroffene von polizeilichem Fehlverhalten wirklich zu erreichen und fallübergreifende Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten. Die Dienststellen der Beauftragten in Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg und Bremen sind bislang sehr klein. So besteht die Beauftragtenstelle in Bremen bisher nur aus zwei Personen mit festen Stellen: der Beauftragten und ihrer Stellvertreterin. Der Berliner Bürger- und Polizeibeauftragte verfügt über eine niedrige zweistellige Zahl von Mitarbeitenden, allerdings für alle Aufgabenfelder. Die Aufgaben des Polizeibeauftragten bilden dabei einen deutlichen Arbeitsschwerpunkt (Bürger- und Polizeibeauftragter Berlin 2024: 4). Der Bundesbeauftragte startete ebenfalls mit einer niedrig zweistelligen Zahl von Stellen. In Relation zu den Polizeibehörden in seinem Zuständigkeitsbereich ist diese Zahl dennoch niedrig. Allein die Bundespolizei hat mehr als 50.000 Mitarbeiter*innen. Polizeibeauftragte benötigen breit qualifiziertes Personal, damit sie die an sie herangetragenen Beschwerden zeitnah und sachgerecht bearbeiten, Öffentlichkeitsarbeit betreiben und darüber hinaus an strukturellen Verbesserungsmöglichkeiten für die Polizeitätigkeit arbeiten können. Juristische Qualifikationen sind für die Fallbearbeitung zentral und auch schon in den Teams der Beauftragten vertreten. Daneben sind aber auch Qualifikationen auf Feldern wie Diskriminierungsschutz (vgl. Aden/Bosch 2022), Psychologie und Kommunikation mit Betroffenen relevant.

Nicht nur die materiellen Ressourcen der deutschen Polizeibeauftragten sind begrenzt, sondern auch ihre Ermittlungsbefugnisse. Die rheinland-pfälzische Polizeibeauftragte führt keine eigenen Ermittlungen durch, sondern kann nur vom fachlich zuständigen Landesministerium Auskunft verlangen (§ 22 Abs. 2 BürgBG RP). Damit kann sie ihre Bewertungen nur auf die Einschätzungen des Ministeriums stützen, was faktisch ihre Unabhängigkeit unterminiert. Auch die Polizeibeauftragten in Baden-Württemberg, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern verfügen nur über geringe Ermittlungsbefugnisse (vgl. auch Botta 2022: 667; Töpfer et al. 2023). Etwas weiter reichen die Ermittlungsbefugnisse der Polizeibeauftragten in Berlin, Bremen und Schleswig-Holstein sowie auf Bundesebene (§ 4 PolBeauftrG). Sie haben Akteneinsichts-, Auskunfts- sowie Betretungsrechte gegenüber der jeweiligen Polizeibehörde und können zudem Zeug*innen, Polizeibesetzte und teils auch Sachverständige anhören (weitreichend etwa § 7 BremPolBG).

Dilemma begrenzter Zuständigkeit bei strafbarem Polizeifehlverhalten

Ein weiteres zentrales Dilemma besteht in den begrenzten Zuständigkeiten in Fällen, in denen parallel ein Straf- oder Disziplinarverfahren gegen Polizeibeamt*innen läuft (hierzu auch Töpfer et al. 2023).ⁱⁱⁱ Dies kann sogar dazu führen, dass die Beauftragten sich mit den gravierendsten Fehlentwicklungen in der Polizei gar nicht oder nur sehr begrenzt befassen können. Darunter fallen auch die Fälle polizeilichen Schusswaffengebrauchs, die in Deutschland zwar seltener sind als in anderen Ländern, aber doch immer wieder für Betroffene tödlich enden (fortlaufend dokumentiert durch CILIP, Stand: 2025). Befragungsdaten zeigen, dass in der deutschen Bevölkerung eine unabhängige Aufarbeitung solcher Vorfälle gewünscht wird (vgl. hierzu Piening et al. 2024: 378ff.).

Immerhin ist hier – auch aufgrund kritischer Literaturstimmen und der ersten Berichte der Beauftragten – eine Entwicklung erkennbar. So enthält § 6 PolBeauftrG für den Polizeibeauftragten des Bundes differenziertere Regelungen. Er hat demnach die Möglichkeit, die Bearbeitung eines solchen Falles parallel zu staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen sowie zu disziplinar- und arbeitsrechtlichen Verfahren fortzuführen,

„wenn damit ein eigenes Erkenntnisinteresse verbunden ist und der Ermittlungserfolg der ein Disziplinar-, Bußgeld- oder Strafverfahren führenden Stelle oder die Durchsetzung arbeitsrechtlicher Konsequenzen nach Einschätzung der hierfür zuständigen Stelle nicht gefährdet wird“ (§ 6 Abs. 2 PolBeauftrG).

Die Anwendungspraxis wird zeigen, ob diese Regelung eine effektive Arbeit des Polizeibeauftragten im Sinne der menschenrechtlich gebotenen unabhängigen Aufarbeitung gravierender Vorfälle ermöglicht. Die Einschränkungen im Hinblick auf eine mögliche Gefährdung der parallelen Verfahren bedürften weiterer Konkretisierung unter Berücksichtigung des Zwecks der Vorschrift und sollten daher nicht allein in das Ermessen der zuständigen Stellen gestellt, sondern sehr restriktiv ausgelegt und angewendet werden.

Auf Landesebene sind die Regelungen überwiegend (noch) ungünstiger für die Ermittlungsbefugnisse der Polizeibeauftragten. Die Beauftragten in Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz dürfen nicht parallel zu Straf- und Disziplinarverfahren gegen die betroffenen Polizist*innen tätig werden und müssen ihre Fallbearbeitung bis zum Abschluss der parallelen Verfahren vorläufig einstellen. Die Beauftragte in Schleswig-Holstein kann weitere Ermittlungen prüfen. In Berlin hat der Bürger- und Polizeibeauftragte ein paralleles Untersuchungsrecht. Allerdings können hier Staatsanwaltschaft und Disziplinarbehörde die Einsicht in relevante Akten verweigern, was zu einer restriktiven Praxis führte (Bürger- und Polizeibeauftragter Berlin 2024: 21f.). Während eines schwebenden Gerichtsverfahrens wird das Untersuchungsverfahren dagegen vorläufig eingestellt (§ 17 BürgBG Berlin). Die Bremer Polizei- und Feuerwehrbeauftragte verfügt über ähnliche Fortführungsrechte wie der Bundesbeauftragte (§ 10 Abs. 2 BremPolBG; vergleichend zu den Regelungen der Länder auch Töpfer et al. 2023: 19f.; Botta 2022: 668).

Das Dilemma rund um die begrenzten Zuständigkeiten während laufender Straf- und Disziplinarverfahren kann den Fokus auf weniger gravierende Fälle verstärken. Spätestens wenn dies dazu beiträgt, dass gravierende Vorfälle, insbesondere solche mit Todesfolge, nur unzulänglich aufgeklärt werden, führt dies nicht nur zu einem Legitimationsproblem der Beauftragten, sondern auch zu einem weiterhin unzulänglichen Menschenrechtsschutz.

Interessen der Opfer von Polizeifehlverhalten oder Interessen der Polizeibediensteten unterstützen?

Im internationalen Vergleich ist das Nähe-Distanz-Dilemma zu den Polizeibehörden für die deutschen Polizeibeauftragten besonders groß, weil sich auch Polizist*innen mit ihren Anliegen an sie wenden können.

Eine solche Zuständigkeit besteht in anderen Staaten nicht oder nur eingeschränkt. Die deutschen Beauftragten stehen daher vor dem ständigen Dilemma entscheiden zu müssen, auf welchem der beiden Felder sie ihre begrenzten Ressourcen einsetzen.

Das Dilemma wird dadurch besonders problematisch, dass Aktivitäten auf dem einen Arbeitsfeld der Aufgabenerfüllung auf dem jeweils anderen Feld schaden können. Gehen Polizeibeauftragte engagiert gegen polizeiliches Fehlverhalten vor, so erhöht dies ihre Legitimität gegenüber (potentiellen) Opfern polizeilichen Fehlverhaltens. Bei manchen Polizist*innen kann aber dasselbe Engagement zu einem Ansehensverlust der Polizeibeauftragten führen, wenn diese befürchten, zukünftig stärker für Fehlverhalten zur Rechenschaft gezogen zu werden. In umgekehrter Perspektive kann verstärktes Engagement für die Belange von Polizist*innen zu mehr Unterstützung der Beauftragten durch die Polizeipraxis führen. Gleichzeitig kann ein solches Engagement aber bei Außenstehenden für Irritationen sorgen und den Eindruck fehlender Neutralität erwecken. Für die weitere Entwicklung wird interessant sein zu beobachten, ob Beauftragte, die selber im Laufe ihres Berufslebens zeitweilig als Polizist*innen tätig waren, mehr Engagement für die Belange von Polizist*innen zeigen als für Außenstehende, die durch Polizist*innen unfair oder unrechtmäßig behandelt werden. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die Doppelfunktion der deutschen Polizeibeauftragten vor dem Hintergrund des geschilderten Dilemmas überhaupt effektiv funktionieren kann.

Fokussierung auf die Frage der Rechtmäßigkeit polizeilichen Handelns

Wie oben gezeigt, ist die Rechtmäßigkeit polizeilichen Handelns ein Anknüpfungspunkt der Aufgabenbeschreibung für die bundesdeutschen Polizeibeauftragten, aber längst nicht der einzige.^{iv} Dennoch spielt die rechtliche Perspektive in der Beschwerdebearbeitung der Polizeibeauftragten eine zentrale Rolle. Die Frage, ob das in einer Beschwerde beanstandete polizeiliche Verhalten rechtmäßig war, bildet eine Beurteilungsgrundlage und fungiert faktisch als Weichenstellung für das weitere Vorgehen. War das polizeiliche Handeln nach Einschätzung der Polizeibeauftragten rechtmäßig, beispielsweise, weil es von einem (oftmals weiten) gesetzlichen Ermessensspielraum gedeckt war (vgl. Aden et al. 2022), so beschränkt sich die Reaktion der Polizeibeauftragten oft auf eine erklärende Kommunikation hierzu. War das Verhalten dagegen rechtswidrig, so besteht Anlass für eine weitergehende Ursachenanalyse und für Interventionen gegenüber der verantwortlichen Polizeibehörde.

Diese faktische Verengung der Perspektive auf die Rechtmäßigkeit polizeilichen Handelns stellt die Polizeibeauftragten vor ein weiteres Dilemma. Denn sie vernachlässigt Fallkonstellationen, in denen polizeiliches Handeln als (noch) rechtmäßig bewertet werden, aber den Betroffenen und neutralen Betrachter*innen dennoch als unangemessen erscheinen kann. Für die Akzeptanz polizeilichen Handelns ist die Nachvollziehbarkeit und Fairness mindestens ebenso wichtig wie die Rechtmäßigkeit – dies ist ein im Rahmen von *Procedural-Justice*-Studien international vielfach bestätigter Befund (vgl. O'Brien/Tyler 2019). In Deutschland fehlen den Polizeien der Länder und des Bundes neben den vergleichsweise ausdifferenzierten gesetzlichen Vorgaben normative Maßstäbe für ethisch korrektes und von den Betroffenen akzeptables Handeln, so dass die Entscheidung hierüber weitgehend den einzelnen Polizist*innen überlassen bleibt. In vielen anderen Ländern gibt es dagegen zusätzlich Ethik-Codices für die Polizeiarbeit, deren Befolgung für Polizeibeamt*innen zumeist verbindlich ist (vgl. Prenzler 2021). Allerdings zeigen empirische Untersuchungen, dass solche Ethik-Vorgaben in der Praxis auf Widerstände stoßen und in Konflikt mit polizeilichen Handlungsroutrinen stehen können (vgl. Westmarland/Rowe 2016; Rowe 2020). Ethik-Vorgaben stehen zudem in einem Spannungsfeld mit der Solidarisierung mit

Kolleg*innen, denen Fehlverhalten vorgeworfen wird (vgl. Mouhanna 2017).

In Deutschland, wo es jenseits der stark an Recht und Polizeitaktik angelehnten Polizeidienstvorschriften kaum explizit ethisch orientierte Vorgaben für das Polizeihandeln gibt, könnten die Polizeibeauftragten selbst zur Füllung dieser Lücke beitragen. Auf der Basis ihrer Fallanalysen und ihrer bundesweiten Koordination könnten sie die Anforderungen an ethisch korrektes und für die Betroffenen nachvollziehbares und akzeptables Polizeihandeln sammeln und damit zu einer Kodifizierung beitragen.

Strukturelle Verbesserungen für die Polizeipraxis – wozu und wie durchsetzen?

Ein zusätzliches Dilemma der deutschen Polizeibeauftragten und der meisten vergleichbaren Stellen in anderen Ländern besteht darin, dass nicht klar geregelt ist, welche Folgen ihre Vorschläge für strukturelle Verbesserungen der Polizeiarbeit haben.

Wie gezeigt, haben bundesdeutsche Polizeibeauftragte die Aufgabe, „strukturelle Mängel und Fehlentwicklungen“ aufzudecken und zu untersuchen (§ 1 Nr. 1 PolBeaufTG). Die Polizei- und Feuerwehrbeauftragte Bremen hat auch die Aufgabe, „strukturelle Mängel und Fehlentwicklungen zu erkennen und durch Hinweise und Empfehlungen darauf hinzuwirken, dass sie behoben werden und sich nicht wiederholen“ (§ 1 Abs. 4 BremPolBG). Allerdings sehen die gesetzlichen Grundlagen kein Verfahren für die Konsequenzen solcher Empfehlungen vor. Naheliegend können Polizeibeauftragte Vorschläge für verbesserte Abläufe, Taktiken, Kommunikationsformen oder auch Ausbildungsinhalte machen – selbst wenn dies nicht in allen Gesetzen explizit vorgesehen ist. Die bisher in Jahresberichten publizierten Verbesserungsvorschläge sind zumeist von begrenzter inhaltlicher Reichweite (für Beispiele vgl. Aden/Bosch 2023) und bleiben daher deutlich hinter den teils sehr weitgehenden Vorschlägen zurück, die bei anderen *Accountability*-Foren in Deutschland (wie bei den Rechnungshöfen) üblich sind.

Fazit und Ausblick

Politische Entscheidungen über Veränderungen der Polizeiarbeit sind Teil des von spezifischen Risiken und vielfältigen Interessen geprägten Politikfelds Innere Sicherheit. Die Wirkung politischer Entscheidungen auf die öffentliche Meinung und auf Wahlchancen hat hier oft ein höheres Gewicht als die Lösung von Problemen mit rationalen Konzepten (vgl. für Frankreich Mouhanna 2011). In diesem Kontext sind die Polizeibeauftragten mit ihrem speziellen Fokus Teil eines Gegendrends hin zu staatlichem Handeln, das hohen rechtlichen und ethischen Standards zu genügen hat.

Dieser Beitrag hat gezeigt, dass die Etablierung externer Polizeibeauftragter in einer wachsenden Zahl von Bundesländern Teil eines internationalen Trends ist. Allerdings stehen die Beauftragten bei ihrer Tätigkeit vor schwierigen Dilemmata, in Deutschland noch stärker als in anderen westlichen Demokratien aufgrund

der doppelten Zuständigkeit für Beschwerden über die und aus der Polizei. Bereits jetzt ist daher absehbar, dass die Beauftragten die vielfältigen, teils widersprüchlichen Erwartungen, die an sie gerichtet wurden und werden, kaum vollständig werden erfüllen können. Allerdings könnten eine bessere Ausstattung mit Personal, Sachmitteln und Ermittlungskompetenzen sowie verbindliche Prüfungs- und Befolgungspflichten für Vorschläge der Beauftragten künftig zu einer Reduzierung der Dilemmata beitragen. Bei einer Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen sollten diese Dilemmata gezielt reduziert werden.

Prof. Dr. Hartmut Aden ist Jurist und Politikwissenschaftler. Er ist Professor für Öffentliches Recht, Europarecht, Politik- und Verwaltungswissenschaft an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin und Mitglied des Forschungsinstituts für Öffentliche und Private Sicherheit (FÖPS Berlin). Webseite: www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-aden.

Literatur

Aden, Hartmut 2019: Unabhängige Polizeibeschwerdestellen und Polizeibeauftragte, in: Kugelman, Dieter (Hrsg.): *Polizei und Menschenrechte*, Bonn, S. 170-183.

Aden, Hartmut/Bosch, Alexander 2022: Unabhängige Kontrolle als Schutz vor Rassismus und Diskriminierung? In: Hunold, Daniela/Singelnstein, Tobias (Hrsg.): *Rassismus in der Polizei. Eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme*, Wiesbaden, S. 729-742, https://doi.org/10.1007/978-3-658-37133-3_33

Aden, Hartmut/Bosch, Alexander 2023: Unabhängige Polizeibeauftragte in Deutschland - auf dem Weg zum Standard? Ziele, Praktiken, Defizite und mögliche Beiträge zum Diskriminierungsschutz, in: *vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik*, Nr. 237/238 = Jg. 61., H. 1-2, S. 161-174.

Aden, Hartmut/Fährmann, Jan/Bosch, Alexander/Thurn, Roman 2022: Police Stops in Germany – Between Legal Rules and Informal Practices, in: *Journal of Organizational Ethnography*, Jg. 11, H. 2, S. 116-131.

Amnesty International 2010: Täter unbekannt. Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland, Bonn.

Amnesty International 2019: Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Grünen NRW zur Einrichtung eines/einer unabhängigen Polizeibeauftragten, <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2019-10/Amnesty-Stellungnahme-Gesetzentwurf-%20Polizeibeauftragter-NRW-Oktober2019.pdf> (Stand: 17.04.2025).

- Behrendes, Udo* 2013: Wechselwirkungen zwischen externer Kontrolle und interner Fehlerkultur der Polizei, in: *vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik*, Nr. 204 = Jg. 52, H. 4, S. 41-50.
- Botta, Jonas* 2022: Unabhängige Polizeibeauftragte, in: *JuristenZeitung (JZ)*, Jg. 77, H. 13, S. 664-672.
- Bürger- und Polizeibeauftragter Berlin* 2024: Bericht für das Kalenderjahr 2023, Berlin, Abgeordnetenhaus, Drs. 19/1576.
- CILIP (Bürgerrechte & Polizei/CILIP)* 2025: Polizeiliche Todesschüsse, <https://polizeischuesse.cilip.de/> (Stand: 17.04.2025).
- Derin, Benjamin/Singelstein, Tobias* 2022: Die Polizei. Helfer, Gegner, Staatsgewalt. Inspektion einer mächtigen Organisation, Berlin.
- Espín Grau, Hannah/Piening, Marie-Theres/Singelstein, Tobias* 2022: Police Accountability. Neue Perspektiven auf Fehlerkultur, demokratische Einhegung und Kontrolle der Polizei, in: *Neue Kriminalpolitik*, Jg. 34, H. 2, S. 2-17.
- Humanistische Union* 2013: Gesetzentwurf zur Institutionalisierung eines Polizeibeauftragten, in: *vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik*, Nr. 204 = Jg. 52, H. 4, S. 51-58.
- Maillard, Jacques de* 2023: Comparative Policing, Abingdon/London.
- Mouhanna, Christian* 2011: La police contre les citoyens? Nîmes.
- Mouhanna, Christian* 2017: Le Code de déontologie: un outil de régulation des relations police-population? In: *Droit et Société*, Nr. 97, S. 503-519.
- O'Brien, Thomas R./Tyler, Tom R.* 2019: Rebuilding trust between police & communities through procedural justice & reconciliation, in: *Behavioral Science & Policy*, Jg. 5, H. 1, S. 35-50.
- Piening, Marie-Theres/Habermann, Julia/Singelstein, Tobias* 2024: Polizei: Vertrauen ist gut, Kontrolle auch. Einstellungen in der Bevölkerung zu Kontrolle der Polizei und Aufarbeitung von Fehlverhalten, in: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform (MschrKrim)*

, Jg. 107, H. 4, S. 373–391.

Prenzler, Tim 2021: *Ethics and Accountability in Criminal Justice. Towards a Universal Standard*, Brisbane.

Roché, Sébastian/Varaine, Simon 2024: Why Would a Government Establish a Strong Police Oversight Agency? A “Genetic and Diffusion” Perspective, in: *International Journal of Public Administration*, <https://doi.org/10.1080/01900692.2024.2421981> (Vorab-Online-Publikation).

Rowe, Michael 2020: *Policing the Police. Challenges of Democracy and Accountability*, Bristol.

Savage, Stephen P. 2016: Independent Minded. The Role and Status of “Independence” in the Investigation of Police Complaints, in: Tim Prenzler/Garth den Heyer (Hrsg.): *Civilian Oversight of Police. Advancing Accountability in Law Enforcement*, Milton Park, S. 29-48.

Thurn, Roman 2024: Verdacht und Kontrolle Die polizeiliche Praxis anlassunabhängiger Personenkontrollen, Bielefeld.

Töpfer, Eric/John, Sonja/Aden, Hartmut 2023: *Parlamentarische Polizeibeauftragte. Menschenrechtliche Empfehlungen für die Stellen in Bund und Ländern*, Berlin, <https://doi.org/10.4393/opushwr-4265>.

Torrible, Clare 2021: Police complaints and discipline: integrity, lesson learning, independence and accountability: some implications of the reforms under the Policing and Crime Act 2017, in: *Policing and Society*, Jg. 31, H. 9, S. 1117-1132

UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*) 2011: *Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity*, New York.

Van Brakel, Rosamunde/Aden, Hartmut/Aston, Elizabeth/ Murria, Sharda/ Karas, Zeljko 2024: The possibilities and pitfalls of the use of accountability technologies in the governance of police stops, in: Elizabeth Aston/Sofie de Kimpe/Janós Fazekas/Genevieve Lennon/Mike Rowe (Hrsg.): *Governing Police Stops Across Europe*, Basingstoke, S. 235-271

Varaine, Simon/Roché, Sébastian 2023: The fourth power. A mapping of police oversight agencies in Europe and Québec, in: *Policing and Society*, Jg. 33, H. 9/10, S. 1007-1030.

Westmarland, Louise/Rowe, Michael 2016: Police ethics and integrity: can a new code overturn the blue code? In: *Policing and Society*, Jg. 28, H. 7, S. 854-870.

Anmerkungen:

i Siehe hierzu auch den Beitrag von Martin Herrnkind in diesem Heft.

ii In Deutschland gefördert von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), 2021 bis 2024. Der Autor dankt dem internationalen Projektteam für die intensiven Diskussionen über die vielfältigen Dilemmata, denen Polizeibeauftragte und vergleichbare Stellen in anderen Ländern gegenüberstehen. Dieser Beitrag ist dem Andenken an Dr. Christian Mouhanna gewidmet, der das französische Projektteam leitete und am 8. Dezember 2024 gestorben ist.

iii Vgl. hierzu den Beitrag von Benjamin Derin in diesem Heft.

iv Siehe hierzu auch den Beitrag von Jonas Botta in diesem Heft.

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/vorg-249/publikation/dilemmata-der-polizeibeauftragten/>

Abgerufen am: 16.08.2026