

Hartmuth H. Wrocklage
Polizei im Wandel – Ist eine Demokratisierung der Polizei möglich?

Diese Frage enthält die provokative These, die Polizei sei derzeit nicht demokratisch. Diese These wird fast jeden normal ausgebildeten Polizeibeamten sofort in eine Protesthaltung versetzen und, sofern diese These einige Publizität erlangt, nahezu jeden normalen Innenminister dazu veranlassen, den Erwartungen des Polizeiapparates und dessen Gewerkschaften entsprechend, sich „schützend“ vor die Polizei zu stellen. So ist es derzeit Brauch in deutschen Ländern. Dass man damit der Fragestellung, die m. E. eine Vorverteidigung demokratischer Freiheit in kritischer Zeit im Schilde führt, nicht gerecht wird, liegt auf der Hand.

Auf der Hand liegt aber auch, dass einfache Antworten ebenfalls nichts taugen, auch dann nicht, wenn man die aufgeworfene Frage vor dem Hintergrund des Tagungsthemas der Georg-Elser-Initiative „Gewalt auf Demonstrationen – Ursachen von Eskalation“ reflektiert. Statt Vorurteile zu kultivieren, lassen Sie uns die erforderliche Gedankenarbeit gemeinsam leisten.

I.

Die erste Fragestellung, die wir uns klar machen müssen, lautet:

- Von welchem Begriff der Demokratie gehen wir aus, welches Demokratieprinzip legen wir zugrunde, wenn wir von Demokratisierung der Polizei sprechen?
Und:
- Was haben wir überhaupt unter Demokratisierung zu verstehen?

Ich kann Ihnen hier natürlich keine Verfassungslehre darlegen. Ich nehme für mich auch nicht in Anspruch, einen wissenschaftlichen Vortrag zu halten. Bei unserer Thematik geht es meiner Ansicht nach in erster Linie um eine politische Fragestellung, auf die politische Antworten zu geben sind. Darum bemühe ich mich im Folgenden vor dem Hintergrund meiner eigenen nachhaltigen Erfahrungen mit „der Polizei“.

Als formales Prinzip bedeutet Demokratie auf einen kurzen Nenner gebracht: Volksherrschaft aufgrund freier und allgemeiner Wahlen durch Willensbildung im Wege der Mehrheitsentscheidung bei Minderheitenschutz. Hinzu treten die zentralen Elemente: Repräsentation, Gewaltenteilung und rechtsstaatliche Wahrung der Menschen- und Grundrechte.

Demokratisierung kann man allgemein definieren als „Prozess der Bildung oder der Vertiefung der Demokratie“ (vgl. Nohlen, Kleines Lexikon der Politik, 2001, S. 54). Es handelt sich um einen Begriff mit großer Spannweite: Die Einführung einer demokratischen Staatsverfassung in unterentwickelten Gesellschaften kann genau so gemeint sein wie die Demokratisierung des politischen Prozesses in den hochentwickelten Demokratien Westeuropas, etwa in Bezug auf das Ver-

hältnis bürgerrechtlicher Nicht-Regierungsorganisationen zu staatlichen Machtapparaten: Stichwort Global Governance. (vgl. z.B. Philippe Mastronardi, Verfassungslehre, 1. Auflage 2007, Rn. 1094 ff).

Was haben wir vor diesem Hintergrund unter Demokratisierung der Polizei zu verstehen? Wenden wir den nackten Demokratiebegriff auf die Polizei an, die bekanntlich durchweg hierarchisch gegliedert ist, würden wir zu einer höchst einfachen und in dieser Simplizität schon auf den ersten Blick falschen Erkenntnis kommen, nämlich: die Polizei sei sozusagen schon ihrer Natur nach undemokratisch.

Aber uns steht schon beim zweiten Blick klar vor Augen: Auch eine freiheitliche Demokratie, will sie sich nach außen und innen gegen ihre Gegner oder gar Feinde verteidigen können (will sie „wehrhaft“ sein), bedarf bestimmter Handlungsformen zur Umsetzung und ggf. Durchsetzung demokratischer Entscheidungen. Und insofern muss die Polizei in wesentlichen Teilen hierarchisch gegliedert sein, soll sie ihren Zweck, Freiheit und Sicherheit zu gewährleisten, erfüllen. In diesen polizeilichen Handlungsformen sind nicht die Maximen von Meinungsbildung und Mehrheitsentscheidung maßgeblich (die sind an anderer Stelle bereits getroffen), sondern der schnelle aktionsorientierte Entschluss und dessen konsequenter und hoffentlich auch kompetenter Vollzug. Für die militärische Verteidigung leuchtet das ohne weiteres ein. Auch für die polizeiliche Aufgabenstellung im Inneren gilt in wichtigen Bereichen nichts anderes.

Hierarchisch gegliederte Aktionseinheiten in einem demokratischen System sind daher kein Widerspruch in sich, und auch nichts „Falsches im Richtigen“ (um das bekannte Adorno-Wort zu variieren). Sehr wohl aber ist die hierarchisch gegliederte Polizei als Inhaberin des innerstaatlichen Gewaltmonopols immer auch ein potentieller Gefahrenherd für ein demokratisches Staatswesen. Dann nämlich, wenn die Polizei sich verselbständigt und sich gegen das System richtet, dem zu dienen sie angetreten ist. Die Gründe für eine solche illoyale Abwendung der Polizei von der Verfassung sind jederzeit konstruierbar: etwa die Begründung, dieses System „gewährleiste keine Sicherheit mehr“ oder „habe sich der Korruption oder gar der Organisierten Kriminalität ausgeliefert“. Eine durch die Polizei verursachte Gefahrenlage kann sich bei einer entsprechenden Dimension des Problems aber auch dann entwickeln, wenn die Polizei eine Gesetzeslage realisiert, die ihrerseits verfassungswidrig ist. Dass prinzipiell solche Konfliktlagen entstehen können, zeigt die Geschichte der Weimarer Republik. Geschichte wiederholt sich nicht in gleichen Formen. Aber die Grundprobleme bleiben. Auf die „Innere Sicherheit als Gefahr“ in unserer Zeit weist eine Schrift der Humanistischen Union aus dem Jahre 2003 hin, die sich u. a. mit ständigen Grundrechtsverletzungen und datenschutzrechtlichen Übergriffen des Staates auseinandersetzt. Wir wissen: Freiheit stirbt in kleinen, schleichenden Schritten. Schon ganz am Beginn dieses Prozesses ist Gegenwehr erforderlich. Gegenwehr setzt Zivilcourage voraus.

Zivilcourage im Einflussbereich der Polizeiapparate ist um so wirksamer, je mehr die Zivilität in der Polizei selbst ausgeprägt ist. Ein wesentliches Kriterium für die demokratische Qualität jeder Polizeiorganisation ist eine eindeutig zivile politische Leitung der Polizei. Sie ist von entscheidender Bedeutung. Ist es doch diese zivile Leitung, die demokratische Werte und demokratische Mehrheitsentscheidungen und – auch das ist wesentlich – zivile Weltansichten in einem ständig sich erneuernden Arbeitsprozess in die Polizeiorganisation hinein trägt. Und gerade auch

in der aktuellen Lage ist es die zivile politische Leitung der Polizei (in Stadtstaaten: der Innensekretär, der Polizeipräsident), die drei vorrangige Aufgaben im Zusammenhang mit der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit zu bewältigen hat:

- Erstens muss die zivile Leitung das Primat der Politik durch tatsächlich wahrgenommene und wirksame Führung der Polizei durchsetzen (ein Kuschen vor dem Sicherheitsapparat, insbesondere vor der Polizeiorganisation und „ihren“ Gewerkschaften, darf es nicht geben).
- Zweitens muss die zivile Leitung für eine demokratische Stabilität innerhalb der Sicherheitsorgane Sorge tragen: dafür nämlich, dass sich die Polizei in ihrer allgemeinen Orientierung und in ihren Einzelfallentscheidungen der Verfassung nicht nur formal als allgemeiner Rechtsordnung verpflichtet weiß, sondern darüber hinaus die Verfassung und den durch sie zum Handlungsprogramm erhobenen Grundrechtsschutz als verinnerlichte Verhaltensmaxime akzeptiert und realisiert. Das heißt: Die Politik hat zu gewährleisten, dass die Polizei die Menschen- und Grundrechte (z.B. das Demonstrationsrecht) aus innerer Überzeugung genau so respektiert wie die anderen Leitentscheidungen der Verfassung (z.B. das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip).
- Drittens muss die politische Leitung der Versuchung widerstehen, den ständigen Forderungen nach „schärferen Gesetzen“ bzw. nach „schärferen Exekutivmaßnahmen“ zur Herstellung oder zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit zu erliegen. Es ist ja nicht zu übersehen, dass solche Forderungen oft gerade auch aus den Sicherheitsapparaten selbst in die Öffentlichkeit getragen oder auch lanciert werden (oft verbunden mit zusätzlichen Finanz- und Personalforderungen). Und erst recht darf sich die zivile politische Führung nicht selbst zum Motor einer verfassungswidrigen Gesetzgebung oder Handlungspraxis machen – in vorauseilendem Gehorsam gegenüber den Stimmen aus den Sicherheitsorganen und ihren Gewerkschaften oder gegenüber den Stimmungen in der Wählerschaft, die ihrerseits sehr oft der Stimmungsmache der Massenmedien unterliegt. Stattdessen ist es Amtspflicht der politischen zivilen Leitung, populistischen Forderungen nach schärferen Sicherheitsgesetzen entgegen zu treten, wie sie „im politischen Raum“ bzw. in rechtsgerichteten Medien und den Sicherheitsapparaten insbesondere nach kriminellen Akten (z.B. nach terroristischen Anschlägen) immer wieder in geradezu Pawlowscher Reaktionsweise erhoben werden.

Hier kann es, das beweist die Geschichte, Defizite und Versagen politischer Leitungen geben, die – ich unterstreiche das noch einmal – etwa aus Opportunismus die ihr obliegende Führungsverantwortung nicht wahrnimmt, sondern sich ihr versagt, z.B.

- weil sie selbst Stimmungen (z.B. einer von Massenmedien gezielt geschürten Sicherheitshysterie) unterliegt oder gar selbst aus Gründen von Machtgewinn oder Machterhalt maßlose Sicherheitskampagnen fährt, verbunden meist mit einem Kotau vor dem Sicherheitsapparat, oder
- weil es ihr an Zivilcourage dem Polizeiapparat gegenüber fehlt: gegenüber einer kraftvollen Organisation mit erheblichem Eigengewicht, die selbst über wirkungsmächtige Medienkontakte verfügt und auf vielfältige Weise die Öffentliche Meinung zu beeinflussen in der Lage ist (flankiert oft von drei selbständigen „Gewerkschaften“).

Dabei tritt der worst case dann ein, wenn

- eine politische Gruppierung oder ihr dominierender Teil selbst andere Wertentscheidungen als die in der Verfassung angelegten entwickelt und internalisiert,
- dafür Mehrheiten gewinnt und (man muss nicht gleich an Staatsstreich denken)
- unter formaler Wahrung des Rechtsstaates verfassungswidrige Ziele in konkrete Handlungen umsetzt (z.B. den menschenrechtswidrigen Einsatz von Brechmitteln).

Eine solche Politik kann – lageabhängig – natürlich tief in die Substanz einer Demokratie gehen, sie sogar tödlich treffen. Die nationalsozialistische Machtübernahme 1933 ist ein klassisches Beispiel für einen solchen Prozess. Und es verwundert nicht, wenn nach 1945 die Westmächte in den drei westlichen Besatzungszonen die „Dezentralisierung, Demokratisierung und Entmilitarisierung der Polizei“ forderten und durchsetzten (vgl. Kniessel u.a. Herausgeber, Handbuch für Führungskräfte der Polizei, 1996, 32/ 12).

Meine Damen und Herren, machen wir hier aber nicht den Fehler zu denken, das alles sei Geschichte, die uns nichts angehe. Ich habe auf Länderebene selbst erlebt, wie atemberaubend schnell sich auch unter heutigen Bedingungen ein Wechsel vollziehen kann, wenn eine rechts-populistische Gruppierung – ich meine die Partei Rechtsstaatlicher Offensive (Schill- Partei) – mit brutaler, regelrecht kampagnenhafter Unterstützung der drei in Hamburg maßgeblichen Springerzeitungen (WELT, Abendblatt, BILD) hoch geschrieben wird, bei Wahlen daher aus dem Stand heraus fast 20 Prozent der Stimmen und damit die Regierungsbeteiligung gewinnt und es sogar schafft, eine vormals durchaus liberale Großstadtpartei wie die Hamburger CDU im Parteienspektrum auf stramm illiberalen Rechtskurs zu bringen und darüber hinaus einen Rechtsruck im Parteiengefüge zu bewirken. Wenn die Stadtstaaten Frühwarnsysteme für mögliche Entwicklungen im ganzen Lande sind, so haben wir alle schlicht Glück gehabt, dass sich Schill eben nicht als nationaler Rechtspopulist mit überregionaler Ausstrahlung zeigte (als den ihn die Springerpresse offenbar gesehen hat), sondern sich sehr bald als der innenpolitische Versager herausstellte, der er von Anfang an war.

Aber zurück zu der Betrachtung des Problems auf gesamtstaatlicher und internationaler Ebene: Das Stichwort „Demokratisierung der Polizei“ taucht auch international – von Argentinien über Liberia bis zum Irak– immer dann auf, wenn es um eine Neuordnung nach einem Systemwechsel von einem autoritären oder diktatorischen Regime hin zu einer demokratischen Verfassung geht.

Insgesamt ergeben sich daraus zwei interessante Erkenntnisse:

- einmal hat die jeweilige Staatsform zumindest der Tendenz nach einen maßgebenden Einfluss auf die Organisation der Polizei: Diktaturen zentralisieren die Polizei, Demokratien dezentralisieren sie,
- zum anderen ist die Organisation des Polizeiapparates zumindest ein Indiz für den Stand der Entwicklung einer Demokratie in einem Staate. Um es positiv auszudrücken: Eine Demokratie erscheint als Staatsform um so nachhaltiger in der Wirklichkeit etabliert und gefestigt, je entwickelter die Organisationskultur der Polizei ist.

Gerade in Deutschland lässt sich dieser Zusammenhang anhand der politischen und polizeilichen Entwicklung nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches, aber auch – ohne die Systeme gleichsetzen zu wollen – anhand des Unterganges der DDR nachvollziehen. Wenn aber Föderalisierung und Dezentralisierung wichtige Elemente auch der demokratischen Ausrichtung der Polizei sind, so ist umgekehrt höchste Wachsamkeit geboten, wenn sich Zentralisierungs – und Gleichschaltungstendenzen bemerkbar machen.

In diesem Zusammenhang eine Zwischenbemerkung: Die medialen (Internet-) Verbände der Polizei und Verfassungsschutzämter von Bund und Ländern mit einer sich ständig ausweitenden Datenerfassung, Datenauswertung und Datenkontrolle ohne Rücksicht auf Privatsphäre und Grundrechtsschutz bilden vor diesem Hintergrund keinesfalls eine harmlose Kooperative. Sie können sich – unter Wahrung der formalen Verfassung, d.h. der föderalen Gliederung in Bund und Ländern – durchaus als Vorstufen zentralistischer Herrschaftsformen erweisen. Die mangelnde Sensibilität des amtierenden Innenministers und seines Vorgängers angesichts der historischen Erfahrungen mit politischem Machtmissbrauch gerade in Deutschland ist für mich jedenfalls nicht mehr nachvollziehbar. Es ist also höchste Wachsamkeit geboten. Und im Sinne einer Vorverteidigung der Demokratie läuten Bürgerrechtsorganisationen wie die Humanistische Union zu Recht Sturm gegen derartige Tendenzen.

II.

Meine Damen und Herren, die hier vorgetragenen Überlegungen drängen sich auf, wenn man das Problem „Demokratisierung der Polizei“ unter dem Aspekt eines formal verstandenen Demokratieprinzips betrachtet und bewertet.

Aber täuschen wir uns nicht. So wichtig dieser Aspekt ist, er vermag dennoch nur, Mindestgarantien für die Rechtsstaatlichkeit polizeilichen Handelns zu gewährleisten. Es bleibt auch unter diesen Vorzeichen bei der kritischen Feststellung, dass hierarchisch gegliederte Aktionseinheiten wie die Polizei zumindest im Ausnahme- oder Extremfall immer auch eine Gefahr für die Demokratie bilden können. Wir müssen uns also fragen: Gibt es weitere Möglichkeiten der Demokratisierung der Polizei, die uns „vor den Wächtern“ schützen?

Es gibt sie, meine Damen und Herren. Das formale Verständnis des Demokratieprinzips als Grundsatz der Entscheidungsfindung lässt sich zu einem materiell-emanzipatorischen Demokratieverständnis fortentwickeln: politisch begründet – das ist jedenfalls meine Überzeugung – durch die handlungsorientierte Theorie des „demokratischen Sozialismus“ (vgl. z.B. Willy Brandt, 1974, Über den Tag hinaus, S. 261 ff. Stichwort: „Mehr Demokratie wagen“).

Und juristisch begründbar durch die Rechtsfigur einer strukturellen Grundrechtswirkung auf institutionelle Subsysteme innerhalb des demokratischen Staates über den individuellen Grundrechtsschutz hinaus. (zu diesem Gedankengang vgl. z.B. Helmut Willke, 1975, Stand und Kritik der neuen Grundrechtstheorie, S. 207 ff.).

Das emanzipatorische Demokratieverständnis sieht im Demokratieprinzip nicht nur eine politische Methode zur Entscheidungsfindung, sondern weit darüber hinaus eine inhaltliche Lebensmaxime. Als erweitertes Demokratieverständnis fordert es demgemäß eine größtmögliche Teilhabe und eine echte Partizipation von Bürgern am staatlichen und kommunalen Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess ein. Im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung räumt dieses Demokratieverständnis darüber hinaus auch Verwaltungsbediensteten Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte selbst in Verwaltungshierarchien ein. Das gilt auch für das hierarchisch organisierte Subsystem Polizei. Dabei geht es darum, unter Wahrung der polizeilichen Funktionalität freiheitliche, insbesondere die Freiheit sichernde Elemente in die hierarchische Organisation der Polizei einzubauen.

Es leuchtet unmittelbar ein, dass ein demokratisch durchgebildeter Staat, in unserem Falle speziell eine demokratisch durchgebildete Polizeiverwaltung, das größtmögliche Abwehr- und Widerstandspotential gegen autoritäre Bestrebungen aufzubieten vermag. Zugleich wird die potentielle Gefahr vermindert, die von hierarchischen Aktionseinheiten für eine demokratische Meinungs- und Willensbildung ausgehen kann. Gerade in Zeiten einer Sicherheitshysterie weit über das objektiv notwendige Gefahrenbewusstsein hinaus, die zu ständigen Grundrechtseinschränkungen führt, gewinnt ein solcher Ansatz neue Aktualität. Man könnte auch sagen: Wer (leider!) schon nicht davon ablassen kann, die Grundrechte ständig einzuschränken, soll vor dem Hintergrund historischer Erfahrungen kompensatorisch wenigstens die Kontrolle der Polizei verschärfen. Aus meiner Sicht allerdings muss man beides tun: die Grundrechte substantiell wahren und die Polizei effizient und effektiv kontrollieren – auch unabhängig von der aktuellen Lage.

Mit solcher Partizipation aufgrund demokratischen Engagements kann im Übrigen auch das Risiko einseitig-bürokratischer oder gar willkürlicher Entscheidungen von Konflikten auf dem Rücken Betroffener jedenfalls minimiert werden. Das gilt gleichermaßen auch für Entschlüsse zum Vollzug unter Einsatz staatlicher Zwangsmaßnahmen aufgrund des polizeilichen Gewaltmonopols.

Was bedeutet das nun konkret für die Polizei?

Ich möchte in einem ersten Schritt auf die interne polizeiliche Organisationskultur im weitesten Sinne eingehen – sie reicht von der Polizeiorganisation bis zu den Polizeibediensteten als hoffentlich selbstständig denkende und handelnde Personen –; dabei werde ich mich hier mit der Fragestellung beschäftigen, ob – und wenn ja, welche – Ansatzpunkte für den Gedanken der Demokratisierung zu finden sind.

In einem zweiten Schritt werde ich auf Möglichkeiten für ein Bürgerengagement, das von außen auf die Polizei einwirkt (Stichwort: Polizeikommision) eingehen.

1. Zunächst also zur internen Demokratisierung der Polizei (andere würden hier vielleicht von einer „Modernisierung“ der Polizei sprechen und damit nicht politisch, sondern verwaltungstechnisch argumentieren).

Hier sehe ich sehr verschiedene konkrete Ansatzpunkte, die sich mit folgenden Leitbegriffen kennzeichnen lassen und die ich als politische Forderungen für eine m. E. überfällige Polizeireform zu verstehen bitte:

- Zivile Leitung der Polizei (wie vorgetragen: ein unbedingtes Muss) und Führung der Polizei auf den nachgeordneten Hierarchiestufen nach modernisierten Grundsätzen (z.B. nach den Prinzipien einer polizeispezifischen inneren Führung über bloßen Funktionalismus weit hinaus),
- Dezentralisierung als organisatorisches Grundprinzip, und dementsprechend
- Delegation von Verantwortung auf der Basis dieses Prinzips,
- Zusammenfassung der Aufgaben nach dem AKV- Prinzip (d.h. nach dem Grundsatz der Einheit von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung),
- Eigenständiges Budgetrecht dezentralisierter Polizeibehörden (z.B. der Polizeikommissariate auf örtlicher Ebene) im Rahmen des neuen Steuerungsmodells (NSM mit Kontraktmanagement),
- Teambasierte Aufbauorganisation nach Regelkreisen,
- Systematische Kooperation mit anderen Dienststellen (z.B. Jugendnothilfe, Sozialarbeiter, Drogenberatungsstellen),
- Individualisierung der Verantwortung und Transparenz der Polizeiarbeit etwa durch Einführung von Namensschildern,
- Neuordnung der Aus- und Fortbildung der Polizei im Sinne einer Externalisierung der Ausbildungsorganisation (Verlagerung der Polizeiausbildung zum größtmöglichen Teil an die allgemeinen Fachhochschulen) und im Sinne einer Modernisierung der Ausbildungs- und Fortbildungsinhalte (Stichwort z.B. Menschenrechtsbildung der Polizei),
- Ausrichtung des Polizeivollzugsdienstes nach dem Grundsatz gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit (community policing) und in diesem Zusammenhang
- Zusammenarbeit mit engagierten Bürgern in Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften sowie in Präventionsräten auf Landes- und regionaler Ebene, insbesondere im Bereich der polizeilichen Präventionsarbeit.

[Diese Liste ließe sich z.B. in Hinblick etwa auf das Management der Informations- und Kommunikationstechnik fortsetzen. Aber ich kann das hier schon aus Zeit- und Raumgründen nicht leisten].

Hierzu einige kurze Kommentierungen:

- **Stichwort: Zivile Leitung der Polizei / Modernisierte Führungsgrundsätze für Polizeiführer**

Aufgrund der derzeitigen Ausbildung von Polizeibeamten tritt uns der Polizeiapparat bei aller gebotenen Differenzierung hinsichtlich des einzelnen Beamten tendenziell als „geschlossene Gesellschaft“ gegenüber, die durch die Situation, in die sie strukturell gestellt ist, ein bestimmtes Wahrnehmungsraster entwickelt: den polizeilichen Blick auf der Basis von Recht und Ordnung. Das ist eine Mentalitätsfrage, die sich entwickelt hat und sich in Phänomenen wie Konservatismus und Corpsgeist niederschlägt. Es gibt insbesondere für die Polizei einen ständigen Bedarf, den Horizont zu erweitern, beispielsweise die Wahrnehmungsfähigkeit für soziale oder ethnische oder auch politische Zusammenhänge zu steigern oder Offenheit für neue ungewohnte Entwicklungen zu erzeugen (z.B. für die Reformidee „Einrichtung von Gesundheitsräumen im Rahmen einer rationalen Drogenpolitik“). Zur Erzeugung und Erhaltung einer solchen Aufnahmebereitschaft für neue Entwicklungen und zu deren Umsetzung im Innenraum der Polizei bedarf es einer zivilen Führung der Polizei zumindest bis zu der Ebene der Polizeipräsidenten und vergleichbarer Hierarchiestufen. Nur so ist es erfolversprechend möglich, die notwendigen Diskurse zur Bewusstseinsbildung in der Polizei zu organisieren.

Dabei spielen natürlich auch die Führungsgrundsätze eine wichtige Rolle, die in der Polizei insbesondere für die Polizeiführer gelten. Bundesweit ist das kooperative Führungsmodell maßgeblich. Es enthält wichtige und wesentliche Maximen. Gleichwohl halte ich dieses Führungsmodell für reformbedürftig. Denn dieses Modell berücksichtigt nach meinem Eindruck zu wenig einen Aspekt, den man als zwingendes Erfordernis moderner Menschenführung ansprechen muss, die Notwendigkeit nämlich, den Menschen als eigenständiges Wesen und damit in seinem subjektiven Eigenwert zu begreifen: als eine eigenständige Persönlichkeit, die in ihren Überzeugungen ernst genommen werden muss, und zwar auch und gerade dann, wenn ihm aufgrund der Weisungslage in Hierarchien ein Verhalten zugemutet wird, das nicht ohne weiteres einsichtig ist; dieser Führungsanspruch geht über eine funktionale Optimierungen der Zusammenarbeit in hierarchischen Zusammenhängen weit hinaus. Außerdem hat im System des kooperativen Führungsstils das Element von Compassion nicht den zentralen Platz, den es haben müsste, gerade wenn man die Schwierigkeiten der – sich oft in Zielkonflikten bewegenden – konkreten Polizeiarbeit kennt, sie ernst nimmt und eben nicht nur technische Mechanismen für die Aufarbeitung kommunikativer und sonstiger menschlicher Probleme anbieten will.

- **Stichwort: Dezentralität**

Schon aufgrund unseres kurzen historischen Rückblicks wird deutlich, dass funktionsgerechte Dezentralisierung als Organisationsprinzip immer auch eine Frage der Macht- und Kompetenzteilung innerhalb eines demokratischen Staatswesens ist. Jede Polizeiorganisation sollte so gegliedert sein, dass so viele Aufgaben wie möglich nach vorn (um nicht zu sagen „nach unten“) verlagert werden.

- **Stichwort: Delegation von Verantwortung, AKV- Prinzip**

Delegation von Verantwortung ist eine notwendige Voraussetzung für effektive Dezentralisierung. Delegation von Verantwortung wird nur dann erfolgreich sein, wenn sich Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung entsprechen und die jeweiligen Zuständigkeiten klar, sinnvoll und effektiv geregelt sind. Eine in sich stimmige, die jeweilige Verantwortung betonende plurale Entscheidungsstruktur erhöht die Transparenz und verhindert den hierarchischen Durchgriff generell und im Einzelfall. Entscheidungsbefugte Vorgesetzte entwickeln ein Gefühl von Selbstständigkeit und Eigenverantwortung, die zu Impulsen auch ihren Vorgesetzten gegenüber und damit für die ganze – wie wir hoffen lernende – Polizeiorganisation führen.

- **Stichwort: Eigenständiges Budget, NSM**

Ernst genommene Dezentralisierung und Verantwortungsdelegation umfasst auch die Anerkennung der Verantwortung eines eigenständigen Budgets im Rahmen allgemeiner Vorgaben, die im Wege des Kontraktmanagements umgesetzt werden. Eine solche Budgetverantwortung fördert das Gefühl von Eigenverantwortung, gibt größere Gestaltungsfreiheit im „eigenen Haus“ und fördert das Mitdenken im jeweils höheren Führungskreis – auch das eine Mentalitätsfrage, die zu mehr Gemeinsinn in der Polizeiorganisation führt. Wer selbst mit knappen Mitteln auskommen muss, versteht eher Entscheidungen, die unter dem Gesichtspunkt der Finanzverantwortung auf höherer Ebene getroffen werden.

- **Stichwort: Teambasierte Aufbauorganisation**

Hier geht es mir darum, den straffen hierarchischen Aufbau der Polizei, in dem von oben nach unten „angewiesen“ wird, zu ersetzen durch ein Regelsystem, in dem die Chefs der unteren Führungsebene Mitglieder der Leitungsrunde der mittleren Führungsebene sind, und deren Chefs wieder der Leitungsrunde der oberen Führungsebene angehören – nicht als „Befehlsempfänger“, sondern als verantwortliche, mitgestaltende Teilnehmer eines kommunikativen Regelkreises. Teamarbeit wird damit institutionalisiert, ohne dass die Verantwortung des jeweiligen Teamchefs relativiert wird.

- **Stichwort: Systematisierte Zusammenarbeit mit „fachlich benachbarten“ Dienststellen**

Eine solche systemkonforme Kooperation öffnet die Polizei für die Belange anderer Dienststellen. Es entstehen Verständnis- und Problemlösungskompetenzen weit über die engere polizeiliche Perspektive hinaus (Beispiel: Institutionalisierung der Zusammenarbeit Polizei / Drogenbeauftragter auf höherer und örtlicher Ebene). Eine solche Zusammenarbeit dient nicht nur der Effektivität, sondern auch der Qualität der Polizeiarbeit im Sinne von bürgernahen, problemlösungsorientierten Entscheidungen.

- **Stichwort: Individualisierung**

Polizeiarbeit sollte in aller Regel, z.B. gerade auch bei Einsätzen der Bereitschaftspolizei, persönlich zurechenbare Handlung sein. Die Transparenz polizeilichen Vollzugshandelns ist für sich schon eine demokratische Qualität. Deshalb plädiere ich für eine klare für die Bürger nachvollziehbare Kennzeichnung eingesetzter Polizeieinheiten (Hundertschaften, Einsatzzüge), vor allem aber für persönliche Namensschilder, wo immer dies möglich ist. Das ist insbesondere der Fall im

Einzeldienst, aber m. E. auch bei Einsätzen in geschlossenen Einheiten. Gerade Namensschilder machen dem jeweiligen Vollzugsbeamten selbst deutlich, dass er nicht bloßer Funktionsträger in einer Polizeimaschinerie ist, sondern zu jedem Zeitpunkt persönliche Verantwortung für seine Diensthandlungen trägt. Die nur begrenzt nachvollziehbaren Bedenken in breiten Teilen der Polizei können nach meiner Erfahrung durch geduldige Überzeugungsarbeit in der Polizei überwunden werden.

- **Stichwort: Aus- und Fortbildung der Polizei**

Dies ist ein abendfüllendes Thema: Ich meine die Externalisierung der Ausbildung der Polizeibeamten durch Verlagerung aller nicht spezifisch polizeilichen Ausbildungsinhalte an die allgemeinen Fachhochschulen. Ziel ist eine Polizei, deren Beamte sich schon in der Ausbildung mit anderen, insbesondere gegensätzlichen Positionen, Denkhaltungen und Verhaltensmustern auseinandergesetzt haben und daher sensibilisiert in die Wirklichkeit des Polizeidienstes gehen. Das Argument: Das funktioniert nicht, kann ich aufgrund meiner Erfahrungen als Innensenator nicht gelten lassen, habe ich doch seinerzeit zusammen mit der Wissenschaftssenatorin Krista Sager (GAL) ein entsprechendes Konzept erarbeiten lassen.

- **Stichworte: Gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit, Sicherheitspartnerschaften, Präventionsräte**

Dem Konzept „Community Policing“ für die Polizeiarbeit liegt die Erkenntnis zugrunde, dass Polizei allein der Sicherheitsprobleme nicht Herr werden kann. Ist aber die Polizei selbst integrierender Teil des Gemeinwesens, so ist eine fachübergreifende Zielfindung vonnöten und eine möglichst gemeinsame Handlungsstrategie, in die jede betroffene Verwaltungseinheit die eigenen Aufgaben einbringt. Dass davon der Strafverfolgungszwang der Polizei genau so unberührt bleibt wie ihre Gefahrenabwehr- und Nothilfekompetenz, ist selbstverständlich. Es geht in der gemeinwesenorientierten Ausrichtung der Polizeiarbeit wesentlich

- um den Austausch von Informationen, insbesondere von Strukturinformationen,
- um das Verständnis für unterschiedliche Zugangsweisen unterschiedlicher Behörden zu gleichen Problemfeldern und auf dieser Basis,
- um optimale bürgernahe Ergebnisse: von der Bewältigung des Drogenproblems – Stichwort: Gesundheitsräume – über den Kampf gegen Prostitution und Frauenhandel – Schutz aussagebereiter Frauen in Zusammenarbeit z.B. mit amnesty for women – bis hin zu Abstimmungen mit Stadtentwicklungsbehörden bei Planungen zur Eindämmung und Verhütung der Kriminalität schon im Ansatz.

In diesem Zusammenhang spielt auch die Zusammenarbeit von Polizei und Bürgern in Sicherheitspartnerschaften und Präventionsräten eine wichtige Rolle: Es handelt sich hier um Arbeitsformen, die im besten Sinne auf Partizipation und Teilhabe gerichtet sind und damit demokratische Elemente bergen.

Meine Damen und Herren, auch wenn diese Stichworte zunächst technokratisch klingen mögen, niemand sollte den Eigenwert jeder einzelnen dieser Maßnahmen (z.B. Einführung von Namensschilder) gering achten. Erst recht aber kann die Realisierung dieser (und weiterer) Maßnahmen

als geschlossenes Handlungskonzept aufgrund des kumulativen Effektes dieser Maßnahmen einen Mentalitätswechsel im polizeilichen Personalkörper bewirken und damit zu einer neuen Organisationskultur in der Polizei führen. Damit würde die Polizei einen echten demokratischen Qualitätssprung nach vorn machen und an demokratischem Profil nach Art eines Qualitätsstandards gewinnen.

Ich komme zum zweiten Punkt.

2. Möglichkeit einer vertieften Demokratisierung der Polizei durch externe Einflussmechanismen.

Zunächst ist zur Klarstellung hervorzuheben: Die verfassungsrechtlich erforderliche demokratische Legitimationskette für die Institution und den Einsatz der Polizei ist eindeutig gegeben. Sie ist begründet

- durch die entsprechenden Polizeigesetze,
- durch die Bereitstellung der erforderlichen Etatmittel,
- durch die politische und parlamentarische Verantwortung des jeweils zuständigen Innenministers für die Polizeien von Bund und Ländern, und hier insbesondere
- durch die Kontrolle des Innenministers selbst und damit im weiteren Sinne auch der Polizei durch das Parlament und seine Ausschüsse (Innenausschuss, ggf. parlamentarischer Untersuchungsausschuss).

Man könnte denken, damit sei die Welt in Ordnung. Aber sie ist es nicht.

Wie nicht nur die Insider (die es aber nicht gern zugeben) wissen, sondern z.B. auch die mit Menschenrechtsfragen befassten Nicht-Regierungsorganisationen (etwa amnesty international, die Deutsche Liga für Menschenrechte, die Humanistische Union), gibt es Kontrolldefizite bei der Polizei. Die am schwersten wiegende Kontroll-Lücke ist eine strukturelle. Sie wird gemeinhin mit dem Phänomen „Mauer des Schweigens“ beschrieben. Dazu hat der parlamentarische Untersuchungsausschuss zur Bewältigung des Hamburger Polizeiskandals festgestellt (ich zitiere):

„... die Expertenanhörung machte mehrheitlich deutlich, dass Innenbehörde und Polizeiführung „mit Bordmitteln“ alleine die Problematik der „Mauer des Schweigens“ nicht lösen können, die durch den Strafverfolgungszwang (§ 163 StPO) stark begünstigt wird.“

(vgl. Bericht des PUA „Hamburger Polizei“, Drucksache 15/6200 vom 13.11.96, S. 1074).

Es geht hier um folgendes Dilemma: Einerseits steht jeder Polizeibeamter unter Strafverfolgungszwang (§ 163 StPO). Er muss also strafbares Verhalten eines Kollegen anzeigen. Andererseits setzt er sich damit in Widerspruch zu dem persönlichen Interesse seines Kollegen und zu der vermeintlichen Interessenlage der Polizeiorganisation als Ganze. Diese Interessen scheinen aus der Sicht „der Polizei“ zu gebieten, kein „Kameradenschwein“ zu sein, das „eigene Nest“ nicht zu „beschmutzen“, die „Klappe zu halten“. Verstößt ein Beamter gegen diese „Kultur“, ist er

massiven Pressionen ausgesetzt, die von Mobbing, über strukturelle Ausgrenzung bis zu Retourkutschen gehen können, wenn nicht zu noch Schlimmerem: Sog. „Whistleblower (können) gruppendynamisch für vogelfrei erklärt“ werden, wenn nicht ein Vorgesetzter schützend eingreift.

(vgl. Martin Herrnkind, Was der Whistleblower von den Kollegen zu erwarten hat, in POLIZEI heute 2/06. M.H. weist auf den tragischen Fall des New Yorker Polizeibeamten Frank Scerpio hin, der in den sechziger Jahren einen Bestechungsskandal beim New York Police Department (NYPD) aufgedeckt hat, als Held gefeiert wurde und später bei einer Razzia unter mysteriösen Umständen in den Kopf geschossen wurde. Scerpio überlebte, quittierte aber den Dienst).

Wenn sich nun ein Beamter den Normen einer solchen Polizeikultur und der Pression seiner Kollegen beugt, macht er sich selbst wegen Strafvereitelung im Amt strafbar (§§ 258, 258 a StGB). Aus dem Zeugen wird ein Täter. Ursprungstäter und Folgetäter haben eine „gemeinsame Leiche im Keller“. Beide sind auf Dauer voneinander abhängig. Das Fundament für eine Mauer des Schweigens ist gelegt. Und diese Mauer wächst, vervielfältigt sich und wird nahezu undurchdringlich.

Ein Lösungsweg aus diesem Dilemma heraus – Königswege gibt es nicht – kann, so hat es jedenfalls der Hamburger PUA gesehen, in der Schaffung einer externen nicht dem Strafverfolgungszwang unterworfenen Institution liegen. Solche Institutionen sind unter verschiedenen Namen im Ausland errichtet worden: z.B. das „Klachtenbüro“ in Amsterdam, die „Police-Complaints-Commission“ in Kanada oder die „Police-Complaints-Authority“ (PCA) in Australien. Eine externe Kontrolle der Polizei war in Deutschland in Berlin und Hamburg unter dem Begriff „Polizeibeauftragter“ diskutiert worden. In Anlehnung daran hat der Hamburger PUA die Erprobung einer externen Kontrollkommission vorgeschlagen: die ehrenamtlich arbeitende Hamburger Polizeikommission.

Aufgrund eines entsprechenden Beschlusses der Bürgerschaft ist diese Polizeikommission dann auch eingesetzt worden. In § 2 des Gesetzes über die Polizeikommission und in der Gesetzesbegründung wird die Aufgaben- und Zielstellung der Polizeikommission wie folgt beschrieben:

Die Kommission hat die Aufgabe, etwaige interne Fehlentwicklungen und daraus folgende Gefährdungen der Einhaltung rechtsstaatlichen Verhaltens der Polizeibeamten zu erkennen und darüber zu berichten.

Damit sollen folgende Ziele angestrebt werden:

- Überwindung der durch § 163 StPO begünstigten „Mauer des Schweigens“,
- Unvoreingenommene Prüfung gemeldeter Vorfälle,
- Schutz aussagewilliger Polizeibeamter gegen Mobbing,
- Fallübergreifende Strukturanalysen als Frühwarnsystem für Fehlentwicklungen.

(vgl. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Drucksache 16/683 vom 21.04.98)

Die Polizeikommission hat am 1.10.1998 ihre Arbeit aufgenommen, ist aber bereits am 12.12.2001 durch die schwarz-schwarze Koalition aufgehoben worden. Schill und Gefolge konnten in der Existenz der Kommission nur ein „institutionalisiertes Misstrauen gegen die Hamburger Polizei“ erkennen.

Man darf aber nicht übersehen, dass hier leider auch eine hochemotionalisierte Stimmungslage im Polizeiapparat selbst und in den Polizeigewerkschaften in direkte Politik übersetzt wurde: Die angeblich starke schwarz-schwarze politische Führung, die im Wortsinne nach außen „den starken Mann spielte“, kuschte vor der Polizei. Es kann aber nicht angehen, dass zweifelhafte politische Charaktere, wie Schill, und eine eingeengte, um nicht zu sagen bornierte Sichtweise eines stimmungsmäßig aufgeputzten Polizeiapparates eine gute und richtige Idee auf Dauer zur Strecke bringen – die Idee einer externen Kontrolle der Polizei, die gerade in Zeiten verschärfter Sicherheitsgesetze notwendig ist und dringend revitalisiert werden muss.

Wie notwendig eine effektiv arbeitende Polizeikommission oder ein Polizeibeauftragter nach Art des Wehrbeauftragten ist, das hat mir meine Zeit in der Verantwortung als Innensenator eindringlich vor Augen geführt. Entsprechende Erkenntnisse habe ich auch als Mitglied der Fachkommission Polizeirecherche von amnesty international gewonnen. Dazu ist nüchtern festzustellen: Ehrenamtlich arbeitende Gremien, so wichtig sie sind, können nicht die Arbeit einer hauptamtlichen demokratischen Kontrollinstanz ersetzen.

Ich kann hier nicht im Einzelnen über Vorzüge und Nachteile der Hamburger Polizeikommission sprechen. Das wäre ein Vortrag für sich. Nur eine kurze Einschätzung sei mir erlaubt: Die Hamburger Polizeikommission hat gut gearbeitet, aber sie war mit Blick auf die sog. „lautlose Macht“ der cop culture und die gar nicht so lautlose Medienmacht des Polizeiapparates zu schwach ausgebildet. Eine ehrenamtliche Konstruktion mit einem kleinen Unterbau reicht für die externe Polizeikontrolle nicht aus. Auch bedarf es einer klareren Zuordnung dieses Kontrollgremiums im Rahmen des Gewaltenteilungsprinzips unserer Verfassung. Hier kann der Wehrbeauftragte als Vorbild dienen, der ja bekanntlich dem Parlament berichtet.

Rolf Gössner, Menschenrechtler, Rechtsanwalt und Publizist, hat dazu Vorschläge gemacht, die weitgehend meinen Erfahrungen und Vorstellungen entsprechen. Gössner fordert ebenfalls eine professionelle, unabhängige, polizeiexterne Kontrollinstanz mit angemessenem Unterbau (ausdrücklich spricht er von einem „Polizeibeauftragten“). Er möchte diese Kontrollinstanz mit speziellen Kontrollbefugnissen ausgestattet wissen, etwa mit:

- dem Akteneinsichtsrecht,
- dem Auskunftsrecht,
- dem Ladungs- und Vernehmungsrecht,
- dem Zutrittsrecht,
- dem Recht auf Unterstützung durch Polizeidienststellen und andere Behörden,
- dem Recht auf Beteiligung im Gesetzesverfahren,
- dem Recht auf selbständige Öffentlichkeitsarbeit.

(vgl. Rolf Gössner, Kontrolldefizite und Sanktionsimmunität – Zur Notwendigkeit einer unabhängigen Kontrolle der Polizei, S. 168 ff. (S.169 f.) in: Innere Sicherheit als Gefahr, Herausgeber. Humanistische Union, 2003)

Darüber hinaus empfehle ich uns allen einen Blick nach Belgien zu werfen. Dort besteht ein sog. Ausschuss P, der klar dem legislativen Bereich zugeordnet ist, aber so weitreichende polizeiliche

Befugnisse hat (man könnte fast von einer „Gegenpolizei“ sprechen), dass nicht zu befürchten ist, dass Polizeibeamte es wagen würden, eine „Verweigerungshaltung“ einzunehmen, wie es in Hamburg nach dem Eindruck von Mitgliedern der Polizeikommission der Fall war.

(vgl. dazu Martin Kutz, QUIB COSTODIET IPSOS CUSTODES? Die Polizeikommission Hamburg 1998 - 2001 - eine allseitig unbeliebte Institution, in Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2004/ 2005, S.317, S. 320)

Macht respektiert nur wirkliche Gegenmacht. Das habe ich auch bei der Neukonzipierung der Dienststelle Externe Ermittlungen erfahren können, die – unmittelbar an die politische Leitung des Innenressorts angebunden – von der Polizei erst mit englisch „die“ (= sterben) übersetzt wurde, sich aber sehr schnell Anerkennung verschaffen konnte, als klar wurde, dass sie ohne Ansehen der Person, streng sachlich und konsequent und ausgesprochen effektiv ermittelte.

Ohne eine effektive externe demokratische Kontrollinstanz wie eine funktionsgerecht ausgestattete hauptamtliche Polizeikommission oder einen hauptamtlichen Polizeibeauftragten fehlt eine wirksame Gegenmacht, die eine demokratische Organisationskultur und ein demokratisches Selbstverständnis in der Polizei wirksam und dauerhaft zu schützen in der Lage wäre. Das ist ein schweres Defizit im Bereich des aktiven Demokratieschutzes.

Deshalb plädiere ich eindringlich für eine schlagkräftige, unabhängige, externe Kontrollinstanz für die Polizei, die bei Bund und Bundesländern den jeweiligen Parlamenten zugeordnet ist.

III.

Insgesamt komme ich zu folgender Schlussfeststellung, die zugleich eine klare positive Beantwortung der im Thema meines Vortrages gestellten Ausgangsfrage ist:

1. Eine Demokratisierung der Polizei, wie wir sie hier unter dem Aspekt interner und externer Erhöhung der Kontrollintensität erörtert haben, ist nicht nur möglich, sondern sie ist zwingend erforderlich.
2. Sie ist es generell, aber erst recht in Zeiten allgemeiner Sicherheitshysterie.
3. Dementsprechend brauchen wir eine tiefgreifende Polizeireform in Bund und Ländern, die die hier vorgetragenen Maximen interner Führungsverantwortung und externer Kontrolle umsetzt.
4. In diesem Sinne ist die Demokratisierung der Polizei ein lohnenswertes Ziel für Bürgerengagement.

Herzlichen Dank.

Hartmuth H. Wrocklage

Anmerkung:

Eine Kurzversion dieses Vortrages wurde am 20.4.2007 auf einer Veranstaltung der Georg-Elser-Initiative Bremen gehalten.