

Polizei & Gesellschaft

# Brauchen wir Polizeibeauftragte?

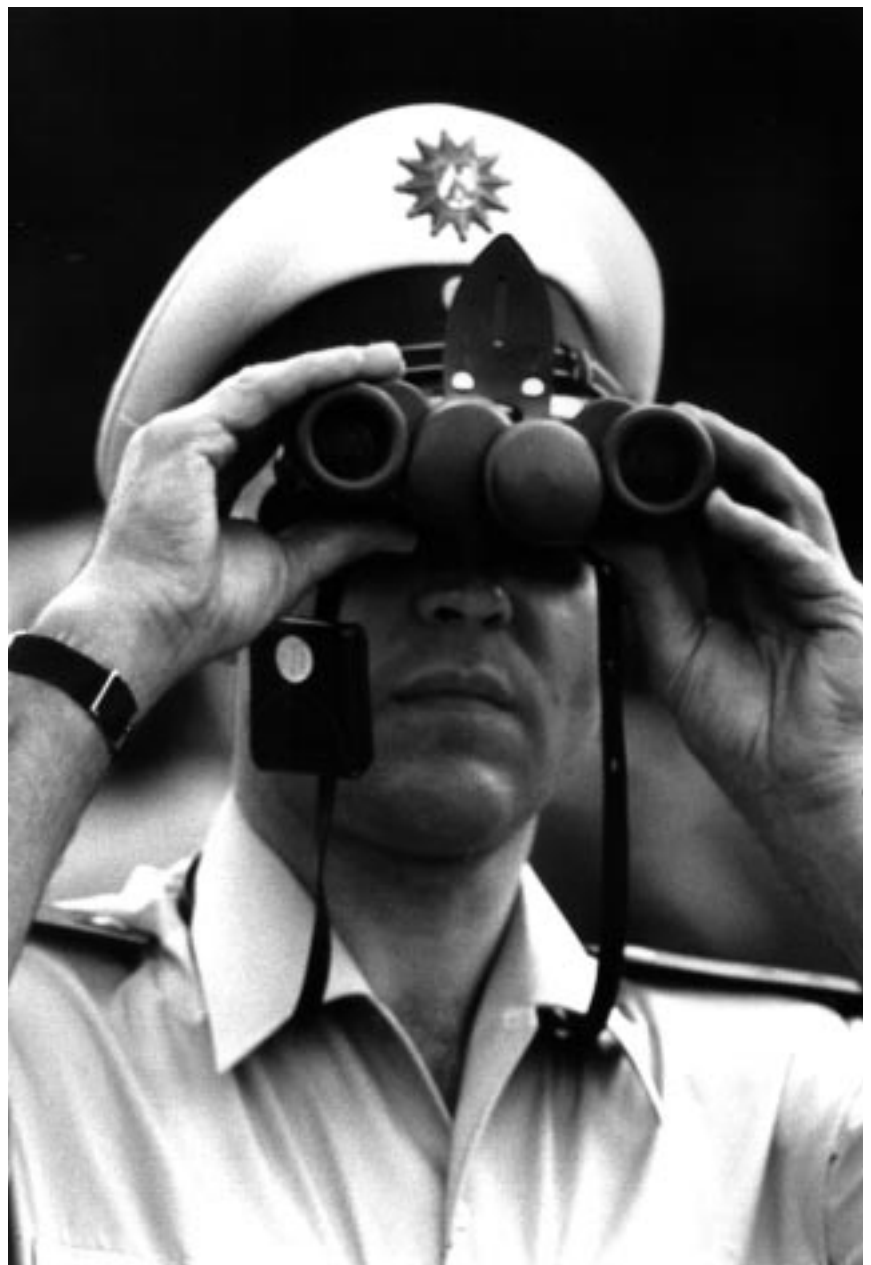
• Manfred Brusten

Seit über zehn Jahren wird in Deutschland über die Einrichtung eines unabhängigen Polizeibeauftragten diskutiert, der sowohl von BürgerInnen als auch von PolizistInnen außerhalb des Dienstweges angerufen werden kann.

Zuletzt hat Ende 1996 das UN-Menschenrechtskomitee gegenüber der Bundesregierung die Forderung erhoben, »unabhängige Gremien« zur Kontrolle der Polizei einzurichten. Die Befürworter verweisen auf die positiven Erfahrungen mit Wehr- und Datenschutzbeauftragten in der Bundesrepublik sowie die Akzeptanz unabhängiger Kontrollgremien der Polizei in anderen demokratischen Ländern.

Die Gegner halten die vorhandenen internen (Vorgesetzte, Aufsichtsbehörden) und externen (Politik, Justiz, Medien) Kontrollmöglichkeiten der Polizei für ausreichend.

Anregungen und Erfahrungen aus Australien<sup>1</sup> für eine Diskussion hierzulande



Nicht nur das »öffentliche«, sondern auch das »wissenschaftliche« Interesse an neuen Formen der »demokratischen Kontrolle der Polizei« ist in der BRD bis heute äußerst unterentwickelt. Das ist in Australien und anderen Ländern, vor allem der »angelsächsischen Welt«, völlig anders, denn dort gibt es inzwischen längst eine kaum noch zu überschauende Vielzahl von wissenschaftlichen und praxisbezogenen Publikationen zur »Kontrolle der Polizei« und sogar eine Internationale Vereinigung von Polizei-Ombudsmännern, Polizei-beauftragten und Police-Control-Commissions, kurz genannt IACOLE, in der die Bundesrepublik Deutschland bis heute nicht vertreten ist.<sup>2</sup>

Nun gibt es für das mangelnde Interesse an den neuen Institutionen der demokratischen Kontrolle der Polizei in Deutschland sicherlich viele sehr unterschiedliche Gründe. Einer von ihnen könnte sein, daß sich die in Australien geschaffenen Institutionen nicht so ohne weiteres in den soziokulturellen und rechtlichen Kontext der Bundesrepublik Deutschland transplantieren ließen; denn dafür seien nicht nur die Rechtssysteme beider Staaten zu unterschiedlich, sondern auch die Polizeiorganisation und – nicht zuletzt – vielleicht auch das Verhalten der Polizeibeamten selbst.<sup>3</sup> Auch wenn solche »Einwände« – im Detail – durchaus einen »wahren Kern« haben, die Erfahrungen, die Australien mit der Entwicklung und Praxis der neuen Institutionen der demokratischen Kontrolle der Polizei gemacht hat, können dennoch zu vielfältigen und sehr wichtigen Denkanstößen für eine vergleichbare Diskussion in der Bundesrepublik beitragen. Die Auseinandersetzung mit ihnen dürfte sich aber auch konkret lohnen; denn die in Australien tätigen Ombudsmänner tragen in bürgernahe und demokratischer Weise nicht nur dazu bei, Fehlverhalten und Machtmißbrauch der Polizei erheblich zu verringern, sondern auch dazu, auf diese Weise das Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung entscheidend zu verbessern.

Die Entwicklung dieser Institutionen ist in Australien – aufgrund der besonderen politischen Beziehungen des Landes zu Großbritannien – selbstverständlich zunächst vor allem durch entsprechende Entwicklungen in England ange-regt worden, aber auch durch ähnliche Entwick-lungen in den USA, in Kanada und in vielen an-deren Ländern der Welt.<sup>4</sup> Dennoch handelt es sich bei den Ombudsmännern in Australien nicht einfach um Kopien aus diesen anderen Ländern, sondern um Institutionen, die inner-halb Australiens selbst über viele Jahre hinweg in aller Öffentlichkeit hart erkämpft wurden.

Die Entwicklung in Australien ist aber für eine Diskussion über die Notwendigkeit und Mög-lichkeit der Einrichtung von Polizeibeauftragten in der Bundesrepublik Deutschland auch deshalb besonders interessant, weil Australien kein »Zen-tralstaat«, sondern ebenfalls ein »Bundesstaat« ist, in dem die Polizei im wesentlichen Sache der einzelnen Staaten ist, so daß praktisch in jedem einzelnen Bundesstaat eine etwas andere Lösung des Problems realisiert wurde. Deshalb kann –

zumindest im Hinblick auf die Einführung eines »Polizeibeauftragten« in der BRD – Australien in der Tat ein geeignetes Vorbild sein und darüber hinaus wertvolle Erfahrungen mit Funktion und Wirksamkeit unterschiedlicher Modelle einer de-mokratischen Kontrolle der Polizei vermitteln.

### **Ombudsmänner sind kein »Allheilmittel«**

Selbstverständlich sind Ombudsmänner für Polizeiangelegenheiten kein Allheilmittel gegen alle Formen polizeilichen Fehlverhaltens, son-derm unabhängige Beschwerde-Instanzen, an die sich alle Bürger, ohne durch Kosten und admini-strative Prozeduren abgeschreckt zu werden, wenden können, wenn sie sich über polizeiliche Maßnahmen oder Verhaltensweisen einzelner Polizeibeamter beschweren wollen. Dabei sollen und können sie bereits bestehende Institutionen der Kontrolle polizeilichen Fehlverhaltens nicht ersetzen, sondern sie allenfalls entlasten; das heißt, weder polizeiinterne Verwaltungs- und Disziplinar-Maßnahmen noch die Strafverfol-gung werden dadurch als solche überflüssig.<sup>5</sup>

### **Wichtige Kooperationspartner: die »Polizei in der Polizei«**

Wichtigste Kooperationspartner der Ombuds-männer sind – innerhalb der Polizei – polizeiinter-ne Ermittlungs-Abteilungen (»Police Internal Investigation Departments«), ohne die die Funktion der australischen »Polizeibeauftragten« kaum angemessen verstanden werden kann. Das sind im Hinblick auf Personal und Kompetenz bestens ausgestattete Spezialabteilungen der Polizei, deren Hauptaufgabe darin besteht, die jeweils notwendi-gen polizeiinternen Ermittlungen durchzuführen und somit als eine Art »Polizei in der Polizei« funktionieren. Die Ombudsmänner leiten daher im Prinzip zunächst praktisch alle bei ihnen ein-gehenden Beschwerden an die entsprechenden polizeiinternen Ermittlungsabteilungen mit der Bitte um weitere Ermittlungen und überprüfen dann anschließend die von diesen Ermittlungsab-teilungen übersandten Ermittlungsunterlagen.

Ist der Ombudsmann mit den Ermittlungen der Polizei und den von der Polizei getroffenen Entscheidungen zufrieden, informiert er den be-schwerdeführenden Bürger. Ist jedoch der Om-budsmann oder der beschwerdeführende Bürger mit der Erledigung des Falles durch die Polizei nicht zufrieden, kann der Ombudsmann die poli-zeiinterne Ermittlungs-Abteilung veranlassen, er-neut tätig zu werden oder aber – in einigen der Modelle – auch die weiteren Ermittlungen jetzt selbst in die Hand nehmen.

### **Verantwortung gegenüber dem Parlament**

Die Ombudsmänner selbst sind wiederum aus-schließlich und unmittelbar den jeweiligen Parla-

menten der einzelnen Bundesstaaten gegenüber verantwortlich.<sup>6</sup> Sie sind verpflichtet, über alle eingehenden Beschwerden und ihre jeweilige Abwicklung in Form von statistischen Erhebun-gen und zusätzlichen Informationen jährlich de-tailliert zu berichten. Außerdem sollen sie Vor-schläge zur weiteren parlamentarischen Bera-tung und Entscheidung unterbreiten, die dazu beitragen können, polizeiliches Fehlverhalten und polizeilichen Machtmißbrauch in Zukunft – sozusagen strukturell – zu verhindern. Es geht

## ***»Trotz der insgesamt positiven Erfahrungen in Australien bleibt die entscheidende Frage, ob die Einrichtung von Ombudsmännern und Police Internal Investigation Departments auch in der Bundesrepublik wünschbar wäre?«***

also nicht in erster Linie um eine zusätzliche »Strafverfolgung« einzelner Polizeibeamter, son-derm vor allem darum, daß »Struktur-Daten« über polizeiliches Fehlverhalten und dessen Kontext gesammelt und dann unmittelbar der zuständigen Legislative vorgelegt werden.

### **Die »Kontrollmacht« der Ombudsmänner**

Die vermutlich aufwendigste, zugleich aber auch politisch wichtigste Diskussion über das be-ste Modell eines »Ombudsmanns« in Australien betraf von vornherein die Frage, welche Macht dem jeweiligen »Ombudsmann« in seiner Bezie-hung zur Polizei zugestanden werden sollte. Die Spannweite der möglichen Kompetenzen reicht hier vom bloßen Recht auf jederzeitige Einblick-nahme in die entsprechenden polizeilichen Er-mittlungen bis hin zu eigenen Ermittlungen gegen die Polizei. Uneinheitlich geregelt ist , in-wieweit die Ombudsmänner zuständig sein sol-len für alle Beschwerden gegen die Polizei oder nur für solche, die bei ihnen selbst eingereicht werden; immerhin werden in einigen australi-schen Bundesstaaten auch alle jene Beschwer-

den, die bei der Polizei selbst eingehen, zumindest in Kopie den zuständigen Ombudsmännern vorgelegt.

Generell wird akzeptiert, daß die reine Ermittlungsarbeit bei Beschwerden im Regelfall in die Zuständigkeit der Polizei fallen soll, weil nur diese über die hierzu notwendigen Experten und professionellen Fähigkeiten verfügt. Strittig ist jedoch, wie diese polizeiliche Ermittlungsarbeit von den »Ombudsmännern« kontrolliert werden kann: nur durch Nachprüfungen anhand von abgeschlossenen Polizeiakten, durch Zwischenprüfungen mit der Möglichkeit, weitere polizeiliche Ermittlungen nachzufordern, durch eine kontinuierliche Supervision der polizeilichen Ermittlungen oder gar durch polizeiunabhängige Ermittler. Obgleich kein Zweifel besteht, daß die innerhalb der Polizeibehörden geschaffenen »Ermittlungs-Abteilungen« in der Lage sind, Beschwerden gegen Polizeibeamte wesentlich effizienter und auch schonungsloser aufzuklären

## **»Strittig ist ob dem »Ombudsmann« zugestanden werden soll, Vorschläge für die polizeiinterne disziplinarische und strafrechtliche Erledigung eines Beschwerdefalles zu machen.«**

als die zuständigen Dienstvorgesetzten (wie in der BRD), so bleiben doch Zweifel, ob Ermittlungen von Polizeibeamten gegen Polizeibeamte auch wirklich »objektiv« durchgeführt werden und nicht zugunsten der Polizei. Dennoch: Auch wenn externe Untersuchungen von Beschwerden durch die Ombudsmänner vielleicht eher geeignet wären, den Verdacht zu entkräften, die Polizei könnte sich im Verfahren selbst reinwaschen, so wird doch – andererseits – befürchtet, daß externe Ermittlungen eher zu einem kollektiven Abwehrverhalten der Polizei führen und schließlich sogar die polizeiinterne Disziplin selbst untergraben könnten.

Strittig ist auch, ob dem »Ombudsmann« zugestanden werden soll, Vorschläge für die polizeiinterne disziplinarische und strafrechtliche Erledigung eines Beschwerdefalles zu machen und ob Beschwerden ggf. auch ohne Einschalten der Polizei von Ombudsmännern erledigt werden dürfen.

### **Die große Angst vor mehr »Beschwerdenmacht« der Bürger**

Viele Ängste, Befürchtungen und Einwände gegen die Einrichtung der neuen Institutionen der demokratischen Kontrolle der Polizei beziehen sich auf die Möglichkeit, daß die neuen Bürgerrechte gegenüber der Polizei mißbraucht werden könnten.

#### **Böswillige und unbegründete Beschwerden**

Befürchtungen, die Polizei könne durch böswillige und unbegründete Beschwerden belästigt werden, hatte man – wie in der Bundesrepublik – in Australien auch. Denn so wichtig es – in einem demokratischen Staat – auch ist, daß Bürger unbürokratische Möglichkeiten zu geben, sich erfolgreich gegen polizeiliche Maßnahmen und Verhaltensweisen zu wehren, so wichtig ist es andererseits selbstverständlich auch, den einzelnen Polizeibeamten vor unbegründeten und böswilligen Beschwerden von Bürgern zu schützen. Viele australische Polizeibeamte befürchteten daher anfangs, daß Bürger und Straftäter die neuen Möglichkeiten mißbrauchen könnten, um sich an Polizeibeamten zu rächen, sie einzuschüchtern und sie an der Ausübung ihrer Pflichten zu hindern. Und sie hatten Sorge, daß Beschwerden zu einem unkontrollierten Risiko ihrer beruflichen Karriere werden könnten. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen jedoch, daß alle diese Befürchtungen übertrieben waren und die spätere Realität ganz anders aussah; selbst aus der Sicht der zunächst sehr skeptischen Polizeigewerkschaften und auch einzelner Polizisten, die persönlich und konkret von Beschwerdeverfahren betroffen waren.

#### **Anonyme Beschwerden**

Problematisch schien vor allem die Zulassung anonymer Beschwerden, da insbesondere sie dazu mißbraucht werden könnten, um Polizeibeamte zu schikanieren. Dennoch hatte die australische »Law Reform Commission« bereits 1978 nachdrücklich empfohlen, auch anonyme Beschwerden gegen Polizeibeamte zuzulassen, da vielfach nur auf diese Weise Informationen über schwerwiegende Dienstvergehen von Polizisten, wie z. B. Bestechung und Korruption, zu erhalten seien. Gegen Protest und Widerstand der Polizeigewerkschaften wurde diese Position schließlich allgemein akzeptiert und den Ombudsmännern zugleich ein Ermessensspielraum eingeräumt, um Polizeibeamte so weit wie möglich vor unberechtigten anonymen Beschwerden zu schützen.

#### **Falsche Anschuldigungen durch Tatverdächtige**

Als ein weiteres Problem galten auch bewußt falsche Anschuldigungen gegen Polizeibeamte (Gegenanzeigen), die vor allem von Tatverdächtigen oder unseriösen Anwälten erwartet wurden mit dem Ziel, die Strafverfolgung der Tatverdächtigen zu behindern oder aber die Polizei vor Gericht unglaubwürdig zu machen. Andererseits

schien es jedoch ebenso problematisch, Beschwerden und Anschuldigungen von Tatverdächtigen gegen Polizeibeamte von vornherein anzuzweifeln oder gar auszuschließen, da darin zumindest einige Polizisten einen Freibrief sehen könnten für ungerechtfertigte Gewaltanwendungen und Mißhandlungen von Tatverdächtigen.

### **Kein Zeugnisverweigerungsrecht bei Beschwerde-Verfahren?**

Besonders heftig umstritten waren Gesetzesformulierungen, nach denen Polizeibeamten bei Beschwerden (im Gegensatz zum Strafverfahren) kein Zeugnisverweigerungsrecht gegen Selbstbelastung eingeräumt wurde, weil es sich bei Beschwerden zunächst nur um disziplinarrechtliche Ermittlungen handele, zu deren rückhaltloser Unterstützung Polizeibeamte dienstrechtlich verpflichtet sind. Die schien vor allem deshalb problematisch, weil die Ermittlungen in zunächst scheinbar »einfachen« Beschwerdefällen durchaus auch Straftatbestände zu Tage fördern können. Inzwischen wird den Beamten jedoch in einigen Staaten Australiens bei den Ermittlungen durch den Ombudsmann generell ein Zeugnisverweigerungsrecht zugestanden, während ihnen auf Bundesebene und im Staat Victoria den Empfehlungen der »Australian Law Reform Commission« folgend, in Beschwerdeverfahren zwar das Recht zu schweigen verweigert wird, dafür aber ihre Aussagen in einem eventuell späteren Strafverfahren nicht verwendet werden dürfen.

### **Kontrolle des Mißbrauchs von Beschwerdemöglichkeiten**

Strittig blieb auch die Frage, was mit jenen geschehen soll, die die neuen Beschwerdemöglichkeiten mißbrauchen. Wäre es aus diesem Grunde z. B. sinnvoll, den Beschwerdeführer von vornherein unter Eid aussagen zu lassen oder böswillige Beschwerdeführer durch hohe Strafen abzuschrecken? Zumindest ängstliche Bürger – so glaubte man in Australien – könnten durch solche Regelungen vor berechtigten Beschwerden zurückschrecken; und zwar aus Angst davor, daß man sie zur Verantwortung ziehen könnte, wenn aufgrund der Ermittlungen der Polizei oder der Ombudsmänner hinterher nicht bestätigt wird, daß ihre Beschwerde berechtigt war. Außerdem könnte die Polizei ihrerseits mit derartigen Risiken drohen und damit Bürger davon abhalten, sich gegen ein ihnen unangemessen erscheinendes Verhalten von Polizeibeamten zu beschweren. Wie derartige Konflikte im einzelnen auch immer konkret ablaufen mögen, empfindliche Strafen sind in Australien auf jeden Fall sowohl für jene vorgesehen, die nachweislich andere unter Androhung von Nachteilen davon abhalten, berechtigte Beschwerden einzureichen, als auch für jene, die die Ombudsmänner in ihren nachfolgenden Ermittlungen bewußt behindern.

## Ermessensspielraum und Kompetenzen der Ombudsmänner

Viele der strittigen Fragen beziehen sich auf die Grenzen der Ermessensspielräume und Sonderkompetenzen der Ombudsmänner. Da im Regelfall alle Ermittlungen im Zusammenhang mit Beschwerden von den polizeiinternen Ermittlungs-Abteilungen durchgeführt werden, waren Sonderregelungen für solche Fälle zu treffen, in denen sich Beschwerden gegen Mitglieder dieser polizeiinternen Ermittlungsabteilungen oder aber gegen hochrangige Polizeibeamte richten. In diesen Fällen haben nun die Ombudsmänner die Befugnis, von vornherein die Ermittlungen selbst durchzuführen. Am anderen Ende des Beschwerdespektrums liegen natürlich alle jene Fälle, die es im Interesse der Sache und aller Beteiligten nicht sinnvoll erscheinen lassen, überhaupt ein formelles Beschwerdeverfahren durchzuführen. Deshalb tendieren die Ombudsmänner heute immer mehr dazu, derartige Fälle weitgehend informell oder auf dem Wege einer Vermittlung oder gar »Schlichtung« zwischen dem Beschwerdeführer und dem betroffenen Polizeibeamten aus der Welt zu schaffen; denn viele Beschwerden sind lediglich auf die Unkenntnis der Bürger über die Rechte und Aufgaben der Polizei oder auf das Bedürfnis, einfach irgendwo einmal Dampf abzulassen, zurückzuführen oder aber auch durch eine rasche Entschuldigung seitens der Polizei wieder schnell aus der Welt zu schaffen.<sup>7</sup> Kann der »Konflikt« auf diese Weise tatsächlich zur Zufriedenheit aller Beteiligten beigelegt werden, kann der Ombudsmann alle weiteren Ermittlungen stoppen und den betreffenden Fall »zu den Akten« legen.

Strittig und keineswegs ausdiskutiert ist in Australien die Frage, ob sich die Kompetenzen der neuen Beschwerdebehörden als »öffentliche Wachhunde« (»public watch dogs«) darauf beschränken sollen, in erster Linie Einzelbeschwerden aus der Bevölkerung nachzugehen, oder aber, ob ihre Kompetenzen wesentlich darüber hinausgehen; das heißt, ob und wie weit sie dazu beauftragt und befugt sind, nicht nur reaktive Einzelbehandlung zu betreiben, sondern – aufgrund struktureller Analysen dieser Einzelfälle und aufgrund zusätzlicher selbstinitiiert er Ermittlungen – in wesentlich umfassenderer Weise als unabhängige Kontrollbehörde gegenüber der Polizei zu fungieren und damit auch ganz andere Fragen der Polizeipolitik und der Polizeipraxis aufzuwerfen als nur solche, die zur Verbesserung des unmittelbaren Verhältnisses zwischen Bürgern und Polizeibeamten beitragen können.

## Öffentlichkeitsarbeit für Ombudsmänner

Sehr wichtig für die Rolle und Funktion der Ombudsmänner ist nicht zuletzt auch deren Öffentlichkeitsarbeit, denn sie sollen und wollen auf keinen Fall eine weitere zusätzliche »Behörde« im üblichen Sinn sein, sondern für den Bür-

ger besonders leicht zugänglich bleiben und müssen deshalb auch in der Bevölkerung bekannt und für sie »präsent« sein. Das heißt: Polizeibeauftragte, die nur »im Stillen« oder gar »geheim« tätig werden, können schon allein aus diesem Grunde eine ihrer wichtigsten Funktionen, nämlich die Verbesserung des Verhältnisses zwischen Bürgern und Polizei, nicht gerecht werden.<sup>8</sup>

## Polizeibeauftragte auch in der BRD?

Trotz der insgesamt positiven Erfahrungen in Australien bleibt die entscheidende Frage, ob die Einrichtung von »Ombudsmännern« und »polizeiinternen Ermittlungs-Abteilungen« auch in der Bundesrepublik wünschbar wäre? Zwar ließe sich diese Frage eindeutig mit einem klaren »Ja« beantworten, doch dürfte es für die Initiierung einer entsprechenden kriminal- und polizeipolitischen Diskussion in der BRD fruchtbarer sein, zumindest einige wichtige Gründe dafür zu nennen, warum diese Institutionen auch in der BRD eingeführt werden sollten.

Sieht man einmal von den Details der noch zu klärenden institutionellen Regelungen ab, so ließe sich die Schaffung eines Polizeibeauftragten in der BRD zunächst einmal *historisch und politisch* als ein weiterer Schritt in Richtung einer Demokratisierung unseres Staates begründen; d. h.: bei der Befürwortung der Einrichtung von Polizeibeauftragten geht es nicht in erster Linie um die Befürwortung einer zusätzlichen Verfolgebefugnisbehörde, sondern zunächst einmal vor allem um eine grundlegende politische Entscheidung.

Die Schaffung bundesdeutscher »Polizeibeauftragter« ist aber auch *kriminalpolitisch* zu begründen. Dabei geht es hier nicht um den Nachweis, daß auch die deutsche Polizei so kriminell und korrupt ist, daß ihr nur noch mit neuen Kontrollinstitutionen beizukommen ist oder aber derartige demokratische Kontrollen ausschließlich für die Polizei zu fordern seien,<sup>9</sup> sondern es geht vielmehr darum, ob und inwieweit die derzeitige »Kontrolle der Kontrolleure«, hier also die Kontrolle der Polizei, in unserem Staate tatsächlich funktioniert und wie die Bevölkerung davon überzeugt werden kann, daß sie funktioniert.

Unter *kriminologischen* Gesichtspunkten wäre schließlich nicht zuletzt auch die präventive Wirkung eines solchen Polizeibeauftragten zu diskutieren, die keineswegs nur dadurch zustandekommt, daß sich vermutlich auch Polizeibeamte vom Begehen strafbarer Handlungen und von schlechten Umgangsformen abhalten lassen, wenn sie häufiger mit Beschwerden und in deren Folge mit mehr disziplinar- und strafrechtlichen Sanktionen rechnen müssen. Der präventive Effekt ergibt sich vielmehr vor allem durch die systematische Auswertung aller Einzelbeschwerden. So kann die statistische Häufung von Beschwerden nicht nur den Eindruck verdichten, daß ein bestimmter Polizeibeamter offen-

Helmut Ridder/Michael Breitbach/  
Ulli Rühl/Frank Steinmeier

## Versammlungsrecht

Kommentar

Verschiedene Interessengruppen haben in jüngster Zeit mit spektakulären und an den Bedingungen der Medienöffentlichkeit orientierten Demonstrationsformen auf sich aufmerksam gemacht: von Entlassung bedrohte Arbeiter ebenso wie protestierende Kurden oder Gruppen militanter Neonazis. Damit stellen sich Fragen wie: Sind diese neuen Demonstrationsformen mit dem Ordnungsgedanken des Versammlungsgesetzes zu vereinbaren? Welche Auslegungsspielräume bieten die einzelnen Bestimmungen?

Der Kommentar beantwortet diese und andere Fragen zum Versammlungsrecht wissenschaftlich fundiert und unter Einbeziehung ihrer Anwendung in der Praxis.

### Aus den Besprechungen:

»Enzyklopädie des Versammlungsrechts... das Werk enttäuscht keine noch so hochgespannte Erwartung ... überall vorzügliche methodische Arbeit...«

Christoph Gusy, in: JZ 1993

»...geschlossen und aus einem Guß...«

Helge Rossen, in: NPL 1993

»Das Versammlungsrecht hat mit dieser Darstellung eine tiefgehende verfassungs- und demokratiebestimmte Kommentierung erfahren, die weit über die bisherigen Werke hinausragt.« Helmut Fangmann,

in: **Arbeit und Recht** 1994

»Eine Bereicherung der versammlungsrechtlichen Literatur, sauber in der handwerklichen Aufbereitung des Meinungsstandes...«

Burkhard Schöbener, in: DÖV 1994

1992, 994 S., brosch., 78,- DM, 569,- öS, 71,- sFr, ISBN 3-7890-2519-4

 **NOMOS**

sichtlich für seinen Beruf wenig geeignet ist, sondern die statistische Häufung bestimmter Beschwerden vermag auch dazu beizutragen, daß strukturelle Mängel der Polizeiorganisation selbst oder der gesetzlichen Regelungen polizeilichen Handelns sichtbar werden. Das heißt: Vor allem die strukturellen Analysen von Beschwerden bieten vielfältige Ansatzpunkte, um sowohl Fehlverhalten von Polizeibeamten »strukturell« zu reduzieren (z. B. durch entsprechende Konsequenzen in der Ausbildung) oder aber entsprechende strukturelle Mängel der Polizeiorganisation einschließlich ihrer gesetzlichen Regelungen frühzeitig zu erkennen und dann zu beseitigen.

## Voreilige Widerstände und späte Einsichten

Auch wenn zunächst in der Bundesrepublik – wie in Australien – zumindest damit gerechnet werden muß, daß sich die Mehrheit der Polizeibeamten und die Polizeigewerkschaften zunächst gegen die Einführung von Polizeibeauftragten mit allen ihnen zu Gebote stehenden Mitteln zur Wehr setzen werden, so ließe sich doch selbst in diesem Punkt aus den Erfahrungen in Australien lernen: denn dort konnte der zunächst heftige Widerstand der Polizei gegen die Ombudsmänner schon nach wenigen Jahren auf das Niveau kritischer Auseinandersetzungen heruntergefahren werden. Dabei war dieser Sinneswandel der Kritiker keineswegs der Gewöhnung an die neuen Formen der Kontrolle der Polizei zuzuschreiben, sondern vor allem der Erkenntnis, daß Ombudsmänner auch für die Polizei selbst viele Vorteile haben:

Hierzu gehört zum einen die vielleicht elementarste Erfahrung, daß Polizeibeauftragte die Polizei nicht nur von vielen lästigen Querulanten und unberechtigten Beschwerden befreien, sondern auch von sogenannten »schwarzen Schafen« in den eigenen Reihen, die die Polizei immer wieder in Mißkredit bringen. Da ist zum anderen aber auch der enorme Vertrauensgewinn der Polizei in der Bevölkerung, wenn unabhängige Institutionen sicherstellen, daß allen berechtigten Beschwerden und Verdächtigungen gegen die Polizei ohne Ansehen der Person unbürokratisch und konsequent nachgegangen wird. Und da sind schließlich Polizeibeamte, die erkennen, daß eine objektive Untersuchung von Beschwerden gegen ihr Verhalten nicht zuletzt auch dazu beitragen kann, die Arbeitsbedingungen und die rechtlichen Grauzonen aufzudecken, die ihnen ein korrektes Verhalten erschweren oder gar unmöglich machen.

## Fazit

Die bisherigen Erfahrungen mit den Polizei-Ombudsmännern in Australien zeigen, daß die anfangs befürchteten rechtlichen, technischen und organisatorischen Probleme wesentlich geringer sind (auch regelbarer sind), als zunächst

angenommen wurde, und daß die Vorteile des Verfahrens bei weitem die Befürchtungen überwiegen. Das sagen sowohl jene, die damals innerhalb der Polizei die Einrichtung von Ombudsmännern ablehnten, als auch Bürgerrechtsbewegungen die – wenn auch aus ganz anderen Gründen – den neuen Institutionen der demokratischen Kontrolle der Polizei zunächst ebenfalls relativ distanziert gegenüberstanden. Oder anders ausgedrückt: Das neue System der demokratischen Kontrolle polizeilichen Verhaltens ist in Australien aufgrund der durchweg positiven Erfahrungen, die man dort inzwischen damit gemacht hat, längst weitgehend akzeptiert – sowohl innerhalb der Polizei als auch in der Öffentlichkeit.

*Prof. Dr. Manfred Brusten lehrt  
Soziologie an der Universität Wuppertal*

## Anmerkungen

- 1 Der vorliegende Beitrag stützt sich in erster Linie auf eine eigene umfangreiche empirische Untersuchung, die im Winter 1987/88 mit Unterstützung des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD) in den verschiedenen Bundesstaaten Australiens durchgeführt wurde. Im Folgenden wird jedoch – mit Blick auf Australien – nicht der Begriff des »Polizeibeauftragten« benutzt, da noch ungeklärt ist, wie die Institution eines Polizeibeauftragten in der BRD aussehen wird. Stattdessen wird der Begriff »Ombudsmann« verwendet, weil dieser zum einen in Australien (und darüber hinaus) am häufigsten benutzt wird (neben »Police Complaints Authority«, »Police Complaints Tribunal«, »Police Complaints Board«), zum anderen aber auch so ziemlich genau das umfassen dürfte, was in der Bundesrepublik unter dem Begriff des »Polizeibeauftragten« z. Z. diskutiert wird.
- 2 Vgl. hierzu auch die für die BRD immer noch typische und zugleich abwehrende Diskussion um die Einführung eines »Polizeibeauftragten« (nach einem »Polizei-Skandal« mit Rücktritt des zuständigen Innenministers in Hamburg): korrigiertes Wortprotokoll der behördeninternen Expertenanhörung »Einsetzung eines Polizeibeauftragten« am 22.6.1995 in der Innenbehörde der Hansestadt Hamburg. Als konstruktive Vorbilder einer konkreten Gesetzesvorlage siehe »Gesetz über den Polizeibeauftragten der Hamburgischen Bürgerschaft (PolBG)«, Antrag der STATT-Partei-Fraktion (Drucksache 15/3252 vom 3.5.95) und den »Gesetzesentwurf zur Einsetzung einer/eines Polizeibeauftragten«, Antrag der GAL-Fraktion in der Hamburgischen Bürgerschaft vom Juni 1995.
- 3 Vor allem im Hinblick auf das »Verhalten von Polizeibeamten« in Australien ließe sich – wenn auch etwas selbstgerecht – auf »Altlasten« ehemaliger »Kolonialverhältnisse« und die zahlreichen »Polizeiskandale« der jüngsten Zeit verweisen, die eben eine verstärkte Kontrolle »dieser australischen Polizei« durch entsprechende Ombudsmänner erforderlich mache. Dabei wird allerdings leicht übersehen, daß auch die »deutsche Polizei« nicht gerade eine ruhmreiche Geschichte vorzuweisen hat und auch »Polizeiskandale« und »polizeiliches Fehlverhalten« (was auch immer darunter – wie in Australien – im einzelnen verstanden wird) in der BRD heute auch

nicht gerade Seltenheitswert haben. Man vergleiche hierzu nur den neuesten 50-Seiten-Bericht von »amnesty international« über »Polizeiliche Mißhandlungen in der Bundesrepublik Deutschland« vom 3. Juli 1997 oder den ersten Versuch einer umfassenden statistischen Erfassung der »Strafverfahren gegen Polizeibeamte in der BRD«: M. Brusten 1992

- 4 Vgl. hierzu – auf Deutsch – die Publikationen über die Entwicklung in Schottland (Niels Uildriks) und in Holland (Sagel-Grande), in: Brusten, M. (Hg.), *Polizei-Politik* 1992
- 5 Welche »Konfliktfälle« zwischen der Polizei und den Bürgern im einzelnen bearbeitet und gegebenenfalls »gelöst« werden, zeigt exemplarisch eine quantitative Auswertung vieler hundert Fälle, die in mehreren Jahren in Südaustralien registriert wurden (s. M. Brusten 1990)
- 6 Ausnahmen bilden Beschwerden gegen die Polizei des »Australian Capital Territory«, also dem Gebiet der australischen Bundeshauptstadt Canberra, und Beschwerden, die sich gegen die australische Bundespolizei richten, für die der »National Ombudsman« in Canberra zuständig ist.
- 7 Vor allem dieser letzte Punkt scheint auch für die deutsche Polizei wichtig, denn es gibt massenhaft Beschwerdefälle, in denen die betreffenden Polizeibeamten zwar polizeiintern belangt werden, der Bürger aber die Mitteilung erhält, es hätte kein Grund zur Beschwerde vorgelegen, statt sich seitens der Polizei für das beanstandete Verhalten zu entschuldigen.
- 8 Man vergleiche in diesem Zusammenhang die Funktion der heutigen »Polizeibeiräte« in NRW, die als »Nachfolge-Institution« der »Polizei-Ausschüsse«, die unmittelbar nach Zerschlagung der Polizei des Hitlerfaschismus ab 1945 von der britischen Besatzungsmacht eingerichtet wurden, und heute nur ein der allgemeinen Öffentlichkeit völlig unbekanntes »Kümmerdasein« fristen, statt zu einer »Institution demokratischen Kontrolle der Polizei« ausgebaut worden zu sein.
- 9 Auch wenn der Polizei – aufgrund ihrer besonderen »Eingriffsbefugnisse« – in diesem Zusammenhang eine herausragende Rolle zukommt, wären auch »Beauftragte« für die »Finanz- und Steuerverwaltung« sowie für die städtischen »Bau- und Ordnungsämter« sicherlich empfehlenswert.

## Literatur (in deutscher Sprache):

- Brusten, M., Neue Wege zur demokratischen Kontrolle der Polizei? Die »Police Complaints Authorities« in Australien als Anregung und Vorbild für eine kriminal- und polizeipolitische Diskussion in der BRD. In: Kaiser, G./Kury, H./Albrecht, H.J. (Hg.) *Kriminologische Forschung in den 80er Jahren*, MPI-Eigenverlag, Bd. 35/1, 1988, S. 157-180
- Brusten, M., Ombudsmänner und »Police Complaints Authorities« als Beschwerdeinstanzen. In: *Bürgerrechte und Polizei (CILIP)* 1/1990, S. 32-47
- Brusten, M., Strafverfahren gegen Polizeibeamte in der BRD. Empirische Anmerkungen zur Theorie der »Schwarzen Schafe«, in: M. Brusten (Hg.), *Polizei-Politik. Streitfragen, kritische Analysen und Zukunftsperspektiven*. 4. Beiheft zum KrimJ., Juventa-Verlag, München 1992, S. 84-115
- Sagel-Grande, I., Die Amsterdamer Kommission zur Behandlung von Beschwerden über Polizeibeamte, in: Brusten, M. (Hg.) *Polizei-Politik*, München 1992, S. 153-167
- Uildriks, N., Verfahrensregeln für Beschwerden über die Polizei, in: Brusten, M. (Hg.) *Polizei-Politik*,

