

Polizei: Zu viel Macht – zu wenig Kontrolle?

Problemaufriss

Immer wieder erschüttern unverhältnismäßige oder rechtswidrige Polizei-Aktionen und -Einsätze die Republik. Erinnerung sei etwa an die Proteste gegen das Bahnprojekts *Stuttgart 21*, als die Polizei rücksichtslos mit Wasserwerfer-, Pfeffergas- und Knüppel-Einsätzen die Protestierenden angriff (2010), oder aber an die brutalen Polizeiübergriffe mit Reizgas und Tonfa-Schlagstöcken und die Einkesselung von *Blockupy*-Demonstranten in Frankfurt/M. (2013) mit zahlreichen Verletzten oder Dresden, Hamburg ... Wir reden jetzt nicht über Gewalt von Seiten mancher Demonstranten oder gegenüber der Polizei wie bei *Blockupy* 2015; das ist ein eigenes Thema mit eigenen Ursachen und Bedingungen.

Ein paar grundsätzliche Anmerkungen zum Einstieg:

Heute geht es um Polizeiübergriffe und die sind keine Seltenheit in Deutschland – besonders in sozialen Brennpunkten und Krisensituationen und in aufgeheizten und unübersichtlichen Lagen, etwa bei Großereignissen oder eben, wenn der Polizei selbst Gewalt entgegenschlägt.

1. Polizei ist eine Hauptvertreterin des staatlichen Gewaltmonopols und damit eine Institution mit der Lizenz zur Gewaltausübung. Die Polizei ist ausgestattet mit einer Fülle von exekutiven Vollmachten, Befugnissen und Waffen, mit denen sie im Namen der Sicherheit tief in Grund- und Freiheitsrechte und Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger einzugreifen vermag. Deshalb ist es für einen Rechtsstaat besonders heikel, wenn just bei diesem bewaffneten Kern des staatlichen Gewaltmonopols Fehlverhalten, Übergriffe und unverhältnismäßige Gewalt (gehäuft) zu verzeichnen sind.

2. Polizeigewalt ist prima facie legal. Über rechtswidrige, also illegale Polizeigewalt gibt es keine offizielle Statistik, so dass über deren Ausmaß und Häufigkeit Uneinigkeit herrscht. Das Erscheinungsbild ist vielfältig: von rassistischen Diskriminierungen, informationellen Übergriffen und unverhältnismäßiger Polizeigewalt bei Demonstrationen oder auf Wachen bis hin zu lebensgefährlichen Polizeigriffen, Folterdrohungen, Misshandlungen, sexueller Gewalt und polizeilichen Todesschüssen.

3. Bei der Aufarbeitung und Ahndung von rechtswidriger Polizeigewalt und Machtmissbrauch, von informationellen Übergriffen, Misshandlungen und polizeilichen Todesschüssen versagen häufig die gesetzlichen Kontrollmechanismen, was zu einer inakzeptablen Sanktionsimmunität führen kann.

Ursachen und Bedingungen polizeilicher Übergriffe – 5 Thesen:

1. Polizeiliche Verhaltensweisen, die zu Übergriffen führen, können ganz unterschiedliche Ursachen haben – etwa individuelle, weil manche Polizeibeamte in gewissen Konfliktsituationen schlicht überfordert sind oder bei Stress zu Gewalt neigen. Unzulässige Polizeigewalt oder Machtmissbrauch sind aber nicht allein individuell, aus persönlichen Defiziten, Überforderung oder mangelnder Professionalität der Polizisten zu erklären – das sicher auch. Denn auch die Arbeitsbedingungen, Wechselschichtdienst, Überlastung und Frust, auch Mängel in der Aus- und Fortbildung oder die gewalthaft-männliche Subkultur, aus der autoritär-aggressives Verhalten resultiert, können eine gewichtige Rolle spielen; ebenso wie ein fremdenfeindliches Klima und rassistische Einstellungen innerhalb der Polizei.

2. Nach 9/11, also seit 2001 ff., wurden hierzulande sog. Antiterrorgesetze gleich paketweise verabschiedet, die der Polizei neue Aufgaben und Befugnisse bescherten, die die Polizeimacht stärkten und die Staatsgewalten immer mehr entgrenzten. Selbst die Gewerkschaft der Polizei fürchtete deshalb um die "Bürgernähe" der Polizei und um den „freiheitlichen Staat“. Statt der Polizei immer neue Befugnisse zuzumuten, so die GdP, die sie letztlich überfordern, solle man sich lieber um die bestehenden Vollzugsdefizite kümmern. Von einer Bekämpfung der Ursachen und Bedingungen von Gewalt und Terror ist jedenfalls angesichts dieser Art von Sicherheitspoli-

tik kaum die Rede – obwohl doch gerade hier dringend angesetzt werden müsste.

3. Offene Grenzen innerhalb der EU und verstärkte Flüchtlingsbewegungen von außerhalb, Massenarbeitslosigkeit, wirtschaftliche Unsicherheit, Armutsentwicklung und zunehmende soziale Spaltung und Verelendung, Perspektivlosigkeit und Sozialstaatsdemontage - nicht selten wird Polizei politisch dazu genutzt oder auch missbraucht, sozusagen an der „sozialen Front“ das zu bewerkstelligen, was Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft mit ihrer Politik versäumt oder angerichtet haben. Die Polizei betätigt sich so gesehen oft als überforderter Nothelfer dort, wo sich die Auswirkungen der verschärften sozialen und ökonomischen Krise am heftigsten manifestieren – je schärfer die Krise, umso mehr und mit fatalen Folgen.

4. Der verhängnisvolle Trend, sozial-politische Konflikte und Probleme letztlich polizeilich, also mit polizeilichen Kontroll- und Zwangsmitteln "lösen" oder bewältigen oder eindämmen zu sollen, führt zu einer faktischen "Allzuständigkeit" und diese wiederum zu einer permanenten Überforderung, aber mitunter auch zu Allmachtsvorstellungen und Machtmissbrauch. Der Polizei werden damit auch soziale Funktionen und Kompetenzen abverlangt, die ihr nicht zustehen – eine Entwicklung, die Menschen mit Langzeitgedächtnis an die „gesellschaftssanitären“ Visionen eines Horst Herold der 70er Jahre gemahnt, des damaligen Präsidenten des Bundeskriminalamtes.

5. Polizei wird auch dort eingesetzt, wo sich Menschen etwa gegen Sozialabbau und Arbeitslosigkeit, gegen Neonazismus und Fremdenfeindlichkeit, gegen Krieg, gefährliche Technologien und unsinnige Milliarden-Großprojekte (wie zum Beispiel Castor-Transporte/Atompolitik, Stuttgart 21, Blockupy Frankfurt), zur Wehr setzen – auch hier wird der Polizeieinsatz schnell zum Politikersatz und das „polizeiliche Gegenüber“ nicht selten zum Feindbild stilisiert, das es staatlicherseits zu bekämpfen gilt.

Kontrolldefizite und ihre Gründe

So viel zum Befund und seinen Ursachen und Bedingungen. Nun, in einem demokratischen Rechtsstaat ist eine intensive und strenge öffentliche Kontrolle der Polizei – wie jeder Staatsgewalt - unabdingbar, soll sie nicht zum Staat im Staate werden. Diese Tendenz wohnt allen relativ mächtigen und teils abgeschotteten Institutionen inne. Wie stark häufig die gesetzliche Kontrolle von Polizeihandeln und der Polizei insgesamt versagt, zeigt sich insbesondere bei den Versuchen, polizeiliches Fehlverhalten, Übergriffe, Brechmitteleinsätze und Todesschüsse vor Strafgerichten aufzuarbeiten und die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen. Wo liegen die Gründe dafür?

1. Das liegt u.a. daran, dass der Zugang der Bürger zum gerichtlichen Kontrollinstrument (zumeist über Strafanzeigen bei der involvierten Polizei) mit etlichen Hindernissen versehen ist, weshalb auch nur ein geringer Bruchteil überprüfungsbedürftiger Vorgänge überhaupt angezeigt wird. Dabei spielt eine erhebliche Rolle, dass zahlreiche Polizeioffer keine "Beschwerdemacht" haben - es handelt sich um Angehörige sozialer Randgruppen, wie Migranten, Obdachlose, Drogenabhängige, Prostituierte etc., oder politischer Minderheiten, die sich oft mangels Kenntnissen oder aus Angst vor Schikanen gegen Misshandlungen und Diskriminierungen nicht wehren. Tatsächlich sieht sich das Opfer bei eigener gerichtlicher Gegenwehr häufig selbst zum Täter befördert: "Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte" oder "Falsche Anschuldigung" lauten die polizeilichen Gegenwürfe.

2. Die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft gegen beschuldigte Polizisten finden praktisch im eigenen Lager statt und erscheinen damit als wenig unabhängig - denn Polizisten sind im Bereich der Strafverfolgung Ermittlungsbeamte der Staatsanwaltschaft, denen die Ermittlungen und vielfach auch die Vernehmung der beschuldigten Kollegen praktisch in eigener Sache übertragen wird; dabei unterbleiben häufig übliche Ermittlungsmaßnahmen und viele Verfahren gegen Polizisten bleiben folglich schon im Ermittlungsstadium hängen (etwa 90-95 %).

3. Selbst vor Gericht haben Polizeibeamte oft gute Chancen, relativ ungeschoren davonzukommen. Zum einen ist die Beweislage für das Opfer in aller Regel äußerst schlecht: Meist ohne ei-

gene Zeugen und mit mehreren Gegenzeugen auf Seiten der Polizei konfrontiert, zieht es in einem Strafverfahren oft den Kürzeren. Im Zusammenhang mit Demonstrationen ist eine Identifizierung der uniformierten und behelmteten Polizei-Tatverdächtigen kaum möglich. Zum anderen neigen Richter immer noch allzu oft dazu, Polizeibeamten mehr zu glauben als „Normalbürgern“ oder gar sozialen oder politischen Außenseitern. Man spricht von Glaubwürdigkeitshierarchie

4. Die Polizei sitzt jedenfalls in der Regel am längeren Hebel, häufig werden Angeklagte und Polizeizeugen aus Fürsorgepflicht intensiv durch Führungsbeamte betreut, Aussagegenehmigungen für beamtete Zeugen können eingeschränkt oder versagt werden (etwa bei polizeitaktischen Fragen), so dass mitursächliche polizeistrukturale Missstände und kollektives Fehlverhalten kaum aufgearbeitet werden können. Das Fehlverhalten einzelner Polizeibeamter, gerne als "schwarze Schafe" tituiert, wird im Strafverfahren isoliert betrachtet und bestenfalls individuell geahndet.

5. Der Polizeiapparat hat also diverse Möglichkeiten, aus vermeintlicher Fürsorgepflicht und mit einer Mauer des Schweigens und Geheimhaltens Kritik und Ahndung abzuwehren - der nach wie vor anzutreffende Korpsgeist innerhalb der Polizei, der sich nicht selten in Zeugenabsprachen und Lügen vor Gericht manifestiert, tut ein Übriges. In diesem Zusammenhang ist an die Aussage eines Oberstaatsanwalts im Untersuchungsausschuss der Hamburger Bürgerschaft zu erinnern, bei der Aufarbeitung des in den 90er Jahren berühmt gewordenen Hamburger Polizeiskandals sei „vernebelt und verheimlicht“ worden. Nur im Bereich der Schwerekriminalität habe er ähnliche Zeugenabsprachen und Manipulationen erlebt. Auch das Verfahren um den Verbrennungstod von Oury Jalloh war geprägt von verschwundenen Beweisstücken, unterlassenen Ermittlungen, von Gedächtnislücken und Lügen, Widersprüchen und Vertuschungen der Polizeizeugen, wie auch das Landgericht mit Entsetzen feststellen musste.

Neue Kontrolleure braucht das Land: Polizeibeauftragte als Ausweg?

Die bisherige Kontrolle von Polizeihandeln ist also, wie wir gesehen haben, mit gravierenden strukturellen Mängeln behaftet, die immer wieder zu Sanktionsimmunität von Polizeibeamten führt. Neben Amnesty und Human Watch haben auch das UN-Menschenrechtskomitee, das UN-Komitee für die Beseitigung von Rassendiskriminierung und der Europäische Menschenrechtskommissar solche Mängel festgestellt. Sie rügen, dass es für Beschwerden gegen Polizeibeamte keine wirklich unabhängige Instanz gebe.

Angesichts dieser Tatsache und der oft ausweglosen Situation von Opfern rechtswidriger Polizeigewalt ist deshalb die Installierung einer zusätzlichen externen unabhängigen Kontrollinstanz notwendig und überfällig – entsprechend dem Modell eines vom Parlament gewählten Polizeibeauftragten nach dem Vorbild der Datenschutz- oder Wehrbeauftragten. Solche Beauftragte oder Kontrollkommissionen müssen mit angemessenem Mitarbeiterstab und Haushalt ausgestattet sein sowie über spezielle Kontrollbefugnisse verfügen. Dazu gehören: Akteneinsichtsrecht, Auskunftsrecht, Ladungs- und Vernehmungsrecht; Vertraulichkeitsschutz, Zutrittsrecht zu polizeilichen Einrichtungen ohne Voranmeldung, Recht auf Unterstützung durch Polizeidienststellen und andere Behörden, Recht auf Beobachtung polizeilicher Einsätze und Maßnahmen; eigenständige Öffentlichkeitsarbeit.

Der Polizeibeauftragte sollte eine Doppelfunktion erhalten: Er sollte sowohl niedrigschwellige Anlaufstelle für Beschwerdeführer aus der Bevölkerung sein als auch unmittelbarer Ansprechpartner für Polizeibedienstete, die im Falle von Übergriffen aus dem Korpsgeist ausbrechen oder sich über dienstliche Missstände beschweren wollen - ohne Einhaltung des Dienstweges, ohne Angst vor persönlichen-dienstlichen Nachteilen.

In Hamburg gab es in rot-grünen Zeiten mal das bislang einmalige Modell einer relativ unabhängigen Polizeikommission, das unter einem Innensenator Ronald Barnabass Schill wieder eingestellt wurde. Diese ehrenamtliche Kommission hatte zwar mit Erfolg gearbeitet, kann allerdings nur eingeschränkt Vorbild einer neuen Kontrollinstanz sein, denn es mangelte ihr an wirklicher Unabhängigkeit und an ausreichender Ausstattung.

Ziel einer unabhängigen Kontrollinstanz muss es sein, eine Verbesserung, Professionalisierung und Effektivierung der Kontrolle von Polizei und Polizeihandeln zu schaffen. Zu ihren Aufgaben sollte auch gehören, die Polizeientwicklung zu beobachten und zu evaluieren sowie polizeiliche Aus- und Fortbildung und die Arbeitsbedingungen kritisch unter die Lupe zu nehmen und geeignete Maßnahmen anzumahnen.

Eine solche Polizeibeswerde- und -kontrollstelle, wie sie in einigen anderen Staaten längst existiert, wäre ein Beitrag zur Demokratisierung und eine bürgerrechtliche Errungenschaft. Ein unabhängiger Polizeibeauftragter als vertraulicher Ansprechpartner würde im Falle von Übergriffen und Missständen sowohl von Bürgern als auch von Polizisten leichter angesprochen werden, als etwa Polizisten, Polizei-Vorgesetzte oder Staatsanwälte. Damit könnten auch der Korpsgeist und die Mauer des Schweigens wenigstens ansatzweise aufgebrochen werden, die immer wieder zum Wegsehen bei Übergriffen oder zum Zusammenhalten vor Gericht führen und damit die Wahrheitsfindung zu Lasten der Betroffenen und ihrer Bürgerrechte behindern.

Von Seiten der Polizeigewerkschaften wird immer wieder kritisiert, dass eine spezielle Kontrollinstitution eine unbegründete Misstrauenserklärung gegenüber der Polizei und ihren Bediensteten darstelle. Dem ist entgegenzuhalten, dass Demokratie, was staatliche Macht anbelangt, schlechthin von „Misstrauen“ lebt – weshalb sonst gibt es das Verfassungsprinzip der Gewaltenteilung und ein ganzes System von Kontrolleinrichtungen und –gremien? Letzten Endes eine permanente und institutionalisierte Misstrauenserklärung. Schließlich befindet sich jegliche Staatsmacht, schon gar eine Institution mit Gewaltlizenz, in der Gefahr, fehlgebraucht und missbraucht zu werden. Auch die Datenschutzbeauftragten stellen „fleischgewordene Misstrauenserklärungen“ gegen die datenverarbeitenden Stellen dar. Und sie können sich bekanntlich über mangelnde Arbeit oder fehlende Verstöße gegen den Datenschutz nicht beklagen.

Sicher kann ein Polizeibeauftragter oder eine Polizeikommission keinen Polizeiübergriff und keine Misshandlung verhindern; aber es besteht wenigstens die Chance, dass schon deren Existenz das Binnenklima innerhalb der Polizei positiv verändern, Offenheit und Transparenz fördern sowie größere Vor- und Umsicht insbesondere beim Umgang mit Angehörigen sozialer und politischer Minderheiten bewirken könnte.

Die Einrichtung einer solchen zusätzlichen Kontrollinstitution ist nur ein Lösungsansatz unter anderen. Das erübrigt keinesfalls eine Polizei-Strukturereform sowie die Reform der polizeilichen Aus- und Fortbildung, zu der auch eine verstärkte Menschenrechtsbildung gehört. Aber auch die alten bürgerrechtlichen Forderungen nach einer Kennzeichnung von Polizeibeamten im geschlossenen Einsatz und nach einem Recht auf Einsicht in Polizeiakten für Betroffene bleiben aktuell und harren der Umsetzung.

Doch weder Kontrollverbesserungen noch Polizeireformen werden sich als ausreichend erweisen, wenn die Politik - die Politik der Inneren Sicherheit, die Umwelt-, Energie-, Wirtschafts- und Sozialpolitik - die alte bleibt. Denn – so möchte ich bewusst zuspitzen - eine sozial und bürgerrechtlich eingestellte, wirklich nicht-rassistische, demokratische Polizei wird es womöglich so lange nicht geben, solange sie für den permanenten Ausnahmezustand nachgerüstet, zur Allzuständigkeit verdammt, zur Aufstandsbekämpfung hochgerüstet und als gewaltsamer Ausputzer einer verfehlten Politik missbraucht wird - solange die Polizei also ungerechte sozioökonomische Verhältnisse mit Polizeigewalt sichert und einen Staat vertritt, der eine freiheitsfeindliche Sicherheitspolitik und teils rassistische Migrationspolitik betreibt, eine Politik des Grundrechte-Abbaus und der Sozialdemontage sowie eine Militarisierung der Inneren Sicherheit und der Außenpolitik. Kurzum: Es gibt keine isoliert zu betrachtende und zu behandelnde Polizeiproblematik. Sie ist letztlich abhängig von der Entwicklung und Ausprägung des Staates, der Wirtschaft und Gesellschaft, in der Polizei agiert und unter deren Bedingungen und zu deren Schutz sie ihre gefahrenabwehrenden, strafverfolgenden, systemstabilisierenden und herrschaftssichernden Funktionen erfüllt. Die Frage, wie die Polizei dabei agiert und wie effizient sie kontrolliert wird,

ist für alle sozialpolitischen Bewegungen, für alle die gegen gesellschaftliche Missstände und Ungerechtigkeiten aufbegehren, die protestieren und widerstehen von existentieller Bedeutung.

Dr. Rolf Gössner ist Rechtsanwalt, Publizist und Vizepräsident der Internationalen Liga für Menschenrechte (Berlin), seit 2007 stellv. Richter am Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen. Internet: www.rolf-goessner.de Mitglied der Jury zur Verleihung des Negativpreises „BigBrotherAward“; Mitherausgeber des jährlich erscheinenden "Grundrechte-Reports", als solcher ausgezeichnet mit der Theodor-Heuss-Medaille 2008; 2012 mit dem Kölner Karlspreis für engagierte Literatur und Publizistik und 2013 mit dem Bremer Kultur- und Friedenspreis. Sachverständiger in Gesetzgebungsverfahren von Bundestag und Landtagen. Rolf Gössner ist u.a. durch seine zahlreichen Bücher bekannt geworden, in denen er die Situation und die Entwicklung der Bürgerrechte in der Bundesrepublik kritisch beleuchtet. Er war Mitautor des "legendären" Bestsellers *"Der Apparat. Ermittlungen in Sachen Polizei"*, der Anfang der 80er Jahre Furore machte, sowie Autor zahlreicher weiterer Bücher zum Thema Innere Sicherheit und Bürgerrechte, zuletzt:

- Geheime Informanten. V-Leute des Verfassungsschutzes: Neonazis im Dienst des Staates, München 2003; Akt. Neuauflage als e-book 2012 bei Knaur-Verlag, München. Download-Direktlink: www.droemer-knaur.de/ebooks/7781709/geheime-informanten
- Menschenrechte in Zeiten des Terrors. Kollateralschäden an der „Heimatfront“, Hamburg 2007.