

Für die Bevölkerung ist kein Bezug zur Funktion der Verwaltung mehr zu erkennen. Auch Straftaten von Beamten bei der Deutschen Bank AG vermögen das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung nicht zu beeinträchtigen. Das BVerwG differenziert jedoch nicht zwischen solchen Beamten und denjenigen in der öffentlichen Verwaltung. Dies lässt erkennen, dass die Rechtsprechung des BVerwG, welches die Strafandrohung bei allen Straftaten ansetzt, um Dienstvergehen als mittel- oder schwerwiegend zu klassifizieren, zu fehlerhaften Ergebnissen führt. Das BVerwG korrigiert die Orientierung am Strafmaß dadurch, dass es für bestimmte Statusgruppen verschärfende Orientierungsrahmen ansetzt, so etwa bei Straftaten nach § 184b StGB für Lehrer,

Polizisten und JVA-Bedienstete. Dies wird damit gerechtfertigt damit, dass entsprechende Straftaten solcher Statusbeamter eine Kernpflichtverletzung darstellen und die Funktionsfähigkeit der Verwaltung erheblich beeinträchtigen. Diese Erwägungen sind richtig, vermögen aber nicht die dogmatischen Defizite der Orientierung am Strafrahmen insgesamt zu beseitigen. Vielmehr ist die Maßnahmenbemessung gemäß § 13 Abs. 1 BDG strikt am Schutzzweck des Disziplinarrechts, die Funktionsfähigkeit der Verwaltung zu schützen, auszurichten. Die Entscheidung ist in solchen Fällen – ohne einen Orientierungsrahmen – im Einzelfall anhand der Schwere des Dienstvergehens, der Persönlichkeit des Beamten und der Ansehensbeeinträchtigung zu treffen.

Externe Kontrolle der Polizei – dienstrechtliche Paralleljustiz oder innovatives Modell der Konfliktminimierung in der öffentlichen Verwaltung?

Bernd Walter

Die deutschen Polizeien belegen von jeher im Ranking vertrauenswürdiger Berufsgruppen neben Verfassungsrichtern, Feuerwehrleuten und Ärzten einen Spitzenplatz. Nach seriösen Umfragen vertrauen 82 Prozent der Bevölkerung der Polizei. Zunehmend häufiger dringen jedoch Informationen über Fehlentwicklungen bei den Ordnungshütern ans Licht der Öffentlichkeit, die von strukturellem Rassismus über rechtsextremistische Vorfälle und Machtmissbrauch bis hin zu kriminellem Verhalten reichen. Unter diesen Vorzeichen ist es nicht weiter verwunderlich, dass die sich schon über Jahre hinziehende Diskussion über die Einrichtung interner oder externer Beschwerdeeinrichtungen über bzw. für Polizeien wieder Fahrt aufnimmt, wobei die Polizei der einzige Beamtenzweig ist, bei dem über das geltende Organisations- und Dienstrecht hinaus zusätzliche Kontrollinstanzen für erforderlich gehalten werden. Der folgende Beitrag soll einige Aspekte der Diskussion näher beleuchten.

I. Eine erste Bestandsaufnahme

Kontrolleinrichtungen polizeilicher Tätigkeit existieren bereits national und international in verschiedenen Organisationsgewändern. Es gibt sie als reine Beschwerdestellen, als Beauftragte entweder nur für die Polizei oder hybrid für Bevölkerung und Polizei, als Kommissionen, als Ombudseinrichtungen oder in Form ehrenamtlicher Gremien. Im Ausland haben sie bereits eine lange Tradition, wobei – wie gerade die aktuellen Vorfälle in den USA beweisen –, jedwede Bezugnahme auf ausländische Institutionen einen sorgfältigen Vergleich der jeweiligen Verwaltungs- und Polizeiphilosophien erfordert. Besonders herausgehoben werden der schwedische Riksdagen ombudsmän, die britische Equality and Human Rights Commission, das britische Independent Office for Police Conduct, die Police Complaints Commission in Kanada, die österreichische Gleichbehandlungskommission und die nationale Ombudseinrichtung in den Niederlanden. Sie werden in den Sozialwissenschaften als wertvoller Beitrag zur Demokratisierung von Polizei und Domestizierung staatlicher Gewalt gefeiert, während in den Rechtswissenschaften Stimmen laut werden, dass dem nationa-

len Rechtssystem nicht ohne weiteres fremde Systeme ohne nähere Evaluation implantiert werden können. Tatsächlich sind international Rechts- und Verwaltungssysteme gerade in Polizeifragen kaum vergleichbar und kein demokratisches Land dürfte über ein derart differenziertes und extensives Rechtssystem und einen derart aufwändig ausgestalteten Grundrechtsschutz verfügen wie die Bundesrepublik.

Die zwischenzeitlich in Deutschland geschaffenen bzw. geforderten Einrichtungen sind nicht nur ein Spiegelbild des Föderalismus im Bereich der Inneren Sicherheit, sondern verraten auch viel vom Polizeiverständnis der beteiligten Akteure. Einige Länder haben bereits den Schritt zur Einrichtung vollwertiger unabhängiger Polizeibeauftragter vollzogen, andere beließen es bei der Einrichtung bloßer Beschwerdestellen oder beschränkten sich auf Einrichtungen mit alleiniger Zuständigkeit für Anliegen der Polizeibediensteten. In einigen Ländern ist der Problemlösungsprozess noch nicht abgeschlossen, dessen Intensität in vielen Fällen davon abhängt, ob eine der meist polizeikritischen Oppositionsparteien in die Regierungsverantwortung kam.

Die gewählten Verfahren sind unterschiedlich. Die monostrukturierten Instanzen dienen entweder nur als Beschwerdeinstanz über die Polizei oder befassen sich nur mit den Problemen der Polizeibeamtenschaft. Die derzeitige Entwicklung geht aber deutlich in Richtung auf Kombinationsinstanzen, bei denen von polizeilichem Handeln betroffene Bürger und die Belange von Polizeibeamten, die sich in ihren Rechten verletzt sehen, gleichberechtigt nebeneinander stehen. Dieses Konstrukt hat den Vorteil, dass die Gleichstellung der Beschwerdemöglichkeiten Außenstehender und der Polizeibeamten den Abbau von Vorurteilen in der Polizei fördert und – die Gefahr mindert, dass sich die Polizei, sollte nur sie Beschwerdeobjekt sein, durch zusätzlichen Schulderschluss abschottet. Polizeiliches Fehlverhalten ist nicht mehr alleiniger Diskussionsgegenstand. Allerdings hat dieser organisatorische Januskopf auch seine Schattenseiten, denn die angerufenen Instanzen können durchaus in Konfliktsituationen geraten, wenn ihre gleichberechtigten Klienten aus der Zivilbevölkerung und die uniformierte Front zum gleichen Sachverhalt unterschiedliche Gesichtsweisen