

Die Meldeauflage hat sich erledigt. Auch für die Androhung eines Zwangsmittels ist Voraussetzung, dass die Durchsetzung desselben auch rechtmäßig wäre. Schon die Festsetzung des Zwangsmittels könnte nach Ablauf der Meldefrist ein Befolgen des Erscheinensgebots nicht mehr bewirken. Tritt Erledigung nach der Androhung des Zwangsmittels ein, hat die Festsetzung zu unterbleiben.<sup>47</sup>

Die Problematik wird allseits gesehen, allerdings mit Zweckmäßigkeitserwägungen beiseite geschoben. Dürfte die Androhung des Zwangsgeldes nicht mit der Meldeauflage verbunden werden bzw. die Festsetzung des Zwangsgeldes nach erfolgloser Androhung nicht erfolgen, bliebe die Androhung des Zwangsgeldes schon deshalb ohne Wirkung, weil die Pflichtigen nach Erledigung ihrer zeitlich begrenzten Handlungspflichten keine rechtlichen Konsequenzen in Gestalt von finanziellen Einbußen befürchten müssen. Die Androhung allein stellt ein psychologisches Druckmittel dar, das den Pflichtigen nicht zu dem erforderlichen Verhalten veranlassen könnte, wenn ihr keine weiteren Maßnahmen folgen. In dieser Situation gebietet die Beugefunktion des Zwangsgeldes dessen Festsetzung auch noch nach Erledigung der Handlungspflicht. Der Umstand, dass sich die Meldeauflage im Zeitpunkt des Erlasses der Festsetzungsverfügung bereits durch Zeitablauf erledigt hatte, stellt die Rechtmäßigkeit der Zwangsgeldfestsetzung nicht in Frage. Ein Zwangsgeld kann auch dann festgesetzt werden, wenn eine weitere Zuwiderhandlung wegen Fristablaufs oder Erledigung der Verfügung nicht mehr möglich ist. Entscheidend ist insofern allein, dass ein Verstoß nach der Androhung und während der Zeit, in der die vollstreckbare Ordnungsverfügung galt, erfolgt ist. Maßgeblich hierfür ist, dass die Wirksamkeit einer Zwangsgeldandrohung als Beugemittel entfiere, wenn sich der Pflichtige durch schlichtes Abwarten des Fristablaufs bzw. des Eintritts der Erledigung dem Zwangsgeld entziehen könnte.<sup>48</sup>

Diese Begründung ist jedoch nicht vom Recht, sondern von Gedanken der Zweckmäßigkeit getragen. Dem Zwangs-

geld als reinen Beugemittel kann kein unmittelbarer Zwang des Willens des Adressaten geht ins Leere, weil der Adressat, selbst wenn er willens wäre, die Verfügung nicht mehr befolgen könnte. Das Zwangsgeld führt hier nicht mehr zum Ziel der Gefahrenabwehr und ist damit untunlich.<sup>49</sup> Auch mit der Argumentation, dass das Zwangsgeld schon mit dem Grundverwaltungsakt angedroht und gleichsam aufschiebend bedingt festgesetzt wird, erfolgt letztendlich die Beitreibung erst nach Erledigung des Grundverwaltungsaktes. Des Weiteren ist die Festsetzung erst dann zulässig, wenn die Verpflichtung innerhalb der Frist, die in der Androhung bestimmt ist, nicht erfüllt wird.<sup>50</sup> Damit verliert das Zwangsgeld seine Funktion als Beugemittel und bekommt den Charakter einer Geldstrafe bzw. -buße.<sup>51</sup>

Eine trotzdem erfolgende Zwangsgeldfestsetzung hätte dann repressiven und nicht mehr präventiven Charakter. Sie hätte nur noch die Funktion, der bereits erlassenen Androhung Nachdruck zu verleihen und damit Vorwarnwirkung für künftige Maßnahmen.<sup>52</sup>

Konsequenterweise wäre die Meldeauflage insoweit nur mit unmittelbarem Zwang dahingehend durchzusetzen, dass der Adressat abgeholt wird, was wohl aus Gründen der Praktikabilität problematisch ist.

## V. Fazit

Auch bei einer grundsätzlich einheitlichen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte hinsichtlich der Ermächtigungsgrundlagen für Meldeauflagen sowohl im allgemeinen Gefahrenabwehrrecht als auch im Versammlungsrecht sowie bezüglich der Verwaltungsvollstreckung bestehen einige Rechtsunsicherheiten, die die Gesetzgeber zum Handeln veranlassen sollten.

47. Sadler, VwVG (2011), § 15 Rn. 43 und 98.

48. OVG NRW, Urteil vom 30. 9. 1992 – 4 A 3840/91, DÖV 1993, 398 f.; VG Düsseldorf, Urteil vom 21. 9. 2009 – 18 K 2052/09 – juris, Rn. 18.

49. Knape/Kiwon, ASOG Berlin (2009), § 30, Erl. II. C. 6., S. 567.

50. Engelhardt/App, VwVG (2008), § 14 Rn. 5; Sadler, VwVG (2011), § 14 Rn. 1.

51. Knape/Kiwon, ASOG Berlin (2009), § 30 Erl. II. C. 6., S. 567; Sadler, VwVG (2011), § 9 Rn. 19.

52. OVG Münster, DÖV 1997, 511 (512); Ruchor in: Lisken/Deminger, Handbuch des Polizeirechts (2007), Rn. 951, 953.

Thomas Feltes<sup>1</sup>

## Polizeiliches Fehlverhalten und Disziplinarverfahren – ein ungeliebtes Thema.

### – Überlegungen zu einem alternativen Ansatz<sup>2</sup> –

*Die Diskussion über den Umgang mit polizeilichem Fehlverhalten wird in Deutschland nur ungern geführt. Man vermutet, dass ein Eingeständnis von Fehlern dem Image der Polizei schadet. Entsprechend kontrovers werden disziplinarrechtliche Verfahren und Maßnahmen in Polizei und Öffentlichkeit diskutiert. Der Beitrag gibt in zwei Teilen einen Überblick über polizeiwissenschaftliche Erkenntnisse zu diesem Bereich*

*(Teil 1) und schlägt konstruktive Lösungen vor, die allen Beteiligten gerecht werden (Teil 2).*

### 1. Einleitung: Disziplinarverfahren und Disziplinarmaßnahmen

Schlagzeilen wie die folgenden finden sich immer wieder in der Tagespresse, oftmals sogar mit Nennung der Namen der betroffenen Beamten:

**Polizei zieht Kripenchef aus dem Verkehr.** Der Leiter der Kriminalpolizei für den Kreis XY, N.N., ist – vorerst – von seiner Aufgabe entbunden worden. Grund ist ein Disziplinarverfahren. Details sind nicht bekannt.

1 Prof. Dr. Thomas Feltes ist Inhaber des Lehrstuhls für Lehrstuhl für Kriminologie, Kriminalpolitik und Polizeiwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum.

2 Für die Durchsicht des Manuskriptes danke ich Jana Rickertsen.

**Polizisten drohen Konsequenzen nach Hotel-Gelage.** 16 leicht bekleidete Beamte aus X. randalierten in einem Vier-Sterne-Haus in H. Nun drohen disziplinarrechtliche Konsequenzen.

**Disziplinarverfahren nach Tod in der Polizeizelle.** Nach dem Tod eines betrunkenen Mannes in einer Polizeizelle in X. ist ein Disziplinarverfahren gegen zwei Polizisten eingeleitet worden. Die Beamten sind in den Innendienst anderer Dienststellen versetzt worden.

**Disziplinarverfahren gegen 639 Polizeibeamte.** Polizeibeamte sollen in das polizeiinterne Intranet pornografische Bilder gestellt, versandt oder gespeichert haben. Im so genannten Pornobild-Skandal der Polizei in X. sind gegen hunderte Beamte Disziplinarverfahren eingeleitet worden.

Bei einem Disziplinarverfahren handelt es sich um ein Verfahren, in dem ein mögliches Dienstvergehen von (in diesem Fall: Polizei-)Beamten geprüft und gegebenenfalls sanktioniert wird. Rechtliche Grundlage ist das Bundesdisziplinar-gesetz (BDG) bzw. die entsprechende Länderbestimmung. Der Dienstherr ist nach dem Legalitätsprinzip verpflichtet, disziplinarrechtliche Ermittlungen einzuleiten, sobald konkrete Anhaltspunkte den Verdacht eines Dienstvergehens rechtfertigen. Anders als im Strafrecht gibt es keine fest umrissenen Tatbestände, die solche Pflichten umschreiben. Allgemein soll ein Dienstvergehen vorliegen, wenn der Beamte schuldhaft die ihm obliegenden Pflichten verletzt, worunter nicht nur dienstliche Pflichtverletzungen, sondern auch gravierendes Fehlverhalten im Privatbereich fallen. Ein Disziplinarverfahren soll eröffnet werden, wenn das Vergehen Zweifel an der persönlichen Eignung aufwirft oder geeignet ist, das Ansehen der eigenen Dienststelle zu beschädigen. Beide Voraussetzungen bieten reichlich Raum für Interpretationen und Ermessensentscheidungen. Nicht nur deshalb wird das Thema entgegen der öffentlichen Wahrnehmung in der polizeilichen Praxis häufig und kontrovers diskutiert.

Die inner- und außerdienstlichen Pflichten eines Beamten können zudem jederzeit ergänzt werden. Die Polizei in Rheinland-Pfalz<sup>3</sup> stellt in einem Bericht folgende Gründe für Disziplinarverfahren zusammen: Ungenehmigte Nebentätigkeit, ggf. auch während einer Erkrankung; inner- und außerdienstliche Alkoholverstöße; Verstoß gegen Datenschutzvorschriften; Verstoß gegen Geheimhaltungs Vorschriften; Ansehenschädigung der Polizei; leichtfertiges Schuldennachen; Verstoß gegen Wohlverhaltens- und Hingabepflicht; Verstoß gegen innersdienstliche Weisungen z. B. Arbeitszeiterfassung, private Telefonate, private Internet-Nutzung; wiederholter Verlust von Dienstgegenständen; fortwährend mangelhafte Sachbearbeitung; Mobbing.

Für den Fall eines Disziplinarverfahrens gibt die Gewerkschaft der Polizei folgende Verhaltenstipps:<sup>4</sup>

*»Wichtigster Verhaltensgrundsatz bei der Einleitung eines Disziplinarverfahrens ist, dass der Beamte sich umgehend mit dem Bevollmächtigten (ehemals Disziplinarverteidiger) seiner GdP-Kreisgruppe in Verbindung setzt, bevor er eine Aussage tätigt. ... Es ist nicht zulässig, unmittelbar nach der Anhängigkeit der Einleitungsverfügung eine Vernehmung durchzuführen. Nach § 20 Abs. 2 BDG wird dem Be-*

*amten/der Beamtin für die Abgabe einer schriftlichen Äußerung eine Frist von einem Monat, und für die Abgabe der Erklärung, sich mündlich äußern zu wollen, eine Frist von zwei Wochen gesetzt. Die Anhörung ist innerhalb von 3 Wochen nach Eingang der Erklärung durchzuführen. Die vorhandene Zeit sollte für das Absprechen des weiteren Vorgehens zwischen dem Bevollmächtigten und dem Beamten/der Beamtin genutzt werden. Wird eine Vernehmung (erste Anhörung) durchgeführt, so hat der Beamte/die Beamtin die Pflicht, Aussagen zu seiner/über Person zu machen. Zur Sache selber muß er/sie nicht aussagen. Es ist oft ratsam, mit dem Bevollmächtigten die Form der schriftlichen Aussage zu wählen, bzw. auf Fragen des Ermittlungsführers schriftlich zu antworten. Ist der Betroffene zur Aussage bereit, muss er die Wahrheit sagen. Unrichtige Angaben können weitere disziplinarische Schritte nach sich ziehen. In einem Disziplinarverfahren hat der Beamte/die Beamtin keine Verpflichtung zu den Vernehmungsterminen zu erscheinen. Allerdings wird das Verfahren dann ohne den Beamten/die Beamtin fortgeführt. Im Gegensatz dazu haben Zeugen die Pflicht zum Erscheinen und auch die Pflicht zur Aussage in der Sache. Einzige Ausnahme ist, sich nicht selbst beschuldigen zu müssen. Über die weitere Vorgehensweise muss individuell entschieden werden.»*

Nach Abschluss der Ermittlungen muss der Dienstvorgesetzte nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden, ob das Verfahren einzustellen oder ein förmliches Disziplinarverfahren einzuleiten ist. Als häufigste Einstellungsgründe für ein Disziplinarverfahren werden in dem Bericht aus Rheinland-Pfalz u. a. genannt, dass keine Dienstpflichtverletzung festgestellt wurde oder aber es wurde eine Dienstpflichtverletzung festgestellt, sie erschien aber nicht abndungswürdig, z. B. weil der Verstoß gering und der nicht vorbelastete Beamte kooperativ und einsichtig war, oder sie erschien mit einer beamtenrechtlichen Missbilligung (»Rüge«) ausreichend geahndet. Wenn das Fehlverhalten neben einer Dienstpflichtverletzung zugleich eine Straftat oder eine Ordnungswidrigkeit darstellt und diese durch Strafe oder Geldbuße rechtskräftig geahndet wurde, besteht kein »disziplinarrechtlicher Überhang« mehr und das Verfahren wird eingestellt wie in Fällen, in denen aufgrund der Schwere der Dienstpflichtverletzung bei einem Beamten auf Widerruf oder auf Probe die beamtenrechtliche Entlassung erfolgte. Schließlich entfällt die Grundlage für ein Disziplinarverfahren auch, wenn infolge einer gerichtlichen Verurteilung (vorsätzliche Tat, mindestens ein Jahr Freiheitsstrafe) der Verlust der Beamtenrechte ausgesprochen, der Beamte vor Abschluss des Disziplinarverfahrens auf eigenen Antrag entlassen wurde oder in Ruhestand ging. Wird das Verfahren nicht eingestellt, dann sind mögliche Disziplinarmaßnahmen Verweise, Geldbußen, Kürzungen der Dienstbezüge, Zurückstufungen, Entfernungen aus dem Dienst, Kürzungen oder Aberkennungen des Ruhegehalts.

## 2. Art und Umfang von Vergehen und Disziplinarmaßnahmen

Angaben, wie oft und aus welchen Gründen Verfahren eingestellt wurden, enthält der gerade zitierte Bericht nicht. Generell erfährt die Öffentlichkeit eher selten davon, wie Disziplinarverfahren ausgehen. Auch parlamentarische Anfragen im Bundes- oder in den Landtagen zum Umfang der Disziplinarverfahren und deren Ausgang oder zur Anzahl der Beschwerden von Bürgern enden in der Regel ohne konkrete Ergebnisse. Als beispielsweise die »Sektionsgruppe Polizei« von Amnesty

<sup>3</sup> Nach Polizeikurier Rheinland-Pfalz, Mai 2008, S. 19 [www.poli-zei.rlp.de](http://www.poli-zei.rlp.de) (17. 6. 2011).

<sup>4</sup> Quelle: <http://dir-bundesbereitschaftspolizei.gdp-bundespolizei.de/faqs/gdp-scheckkartentipp-bei-disziplinarverfahren/> (17. 6. 2011).

Justizministerien des Bundes und der Länder zur Anzahl und zum Ausgang von Disziplinarverfahren durchführte, kamen aus den Ländern beispielsweise folgende Antworten:

Land A: Das Justizministerium führt keine Statistiken über Ermittlungs- oder Strafverfahren, die den Gewaltmissbrauch von Polizeibeamten betreffen. Das Justizministerium gibt an, dass Disziplinar- und Beschwerdeverfahren dort nicht bearbeitet werden und verweist auf das Innenministerium. Ob dort entsprechende Statistiken erstellt werden, ist dem Justizministerium nicht bekannt. Das Innenministerium beantwortet die Anfrage nicht.

Land B: Das Justizministerium teilt mit, dass zwar eine Strafverfolgungs- und Justizstatistik, sowie eine Statistik für Straf- und Bußgeldverfahren alljährlich vom Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung erstellt werden. Keine der Statistiken lasse aber eine Aussage zu, inwiefern einem staatsanwaltlichen oder gerichtlichen Verfahren eine von einem Polizeibeamten begangene Straftat zugrunde liegt. Im Hinblick auf eine statistische Erfassung von Disziplinarverfahren gegen Polizeibeamte verweist das Justizministerium an das zuständige Innenministerium, das ebenfalls nicht antwortet.

Im Februar 2010 gab das Innenministerium Brandenburg bekannt,<sup>5</sup> dass in Brandenburg zwischen 2007 bis 2009 insgesamt 188 Disziplinarverfahren eingeleitet worden waren.<sup>6</sup> Ihnen lagen in 104 Fällen Strafverfahren zugrunde; mehr als 30 Fällen sind eingestellt worden. In 124 der insgesamt 188 Disziplinarverfahren waren den Beamten Dienstvergehen vorgeworfen worden. In 38 Fällen sollen die Beamten die Fällen sowohl inner- als auch außerdienstlich begangen haben. Etwa die Hälfte der Verfahren sind bis zum Abschluss des Strafverfahrens ausgesetzt worden.<sup>7</sup>

Im August 2009 gab die Berliner Polizei bekannt,<sup>8</sup> dass die Zahl der Disziplinarverfahren 2008 im Vergleich zum Vorjahr deutlich gestiegen sei. Insgesamt mussten sich mehr als 300 Berliner Polizisten einem Disziplinarverfahren stellen. Es wurden 12 % mehr Verfahren eingeleitet als im Jahr zuvor.<sup>9</sup> 290 Verfahren wurden 2008 beendet. 64 Polizisten mussten Geldbußen bezahlen, bei 14 Beamten wurde das Gehalt gekürzt, 2 wurden entlassen. Dagegen war die Zahl der Strafverfahren gegen Polizisten gegenüber 2008 deutlich gesun-

amte erstattet, waren es 2008 1.522 Verfahren. Bei 636 Anzeigen ging es um Körperverletzung im Amt. Laut Polizei waren viele Anzeigen aber »Retourkutschen« von Festgenommenen. Solche Ermittlungen werden in fast allen Fällen eingestellt. Insgesamt wurden 1.398 Strafverfahren eingestellt, es gab 26 Freisprüche (1,9 %) und 32 Verurteilungen (2,3 %).

Das Land Sachsen-Anhalt hat für das Jahr 2009/2010 einen Bericht veröffentlicht, der sich mit den Beschwerden beschäftigt, die dort bei der zentralen Beschwerdestelle und bei Polizeidienststellen eingegangen sind.<sup>10</sup> Danach wurden von den insgesamt 883 eingegangenen Beschwerden 410 bei der Zentralen Beschwerdestelle eingereicht. Beschwerdeanlass war in rund der Hälfte der Fälle eine polizeiliche Maßnahme, in rund 30 % »Untätigkeit/langes Warten«. Innerhalb von einem Monat wurden rund 63 % der Beschwerden abschließend beantwortet, wobei lediglich in einem Fall der Anfangsverdacht einer Dienstpflichtverletzung geprüft wurde. In immerhin 14 Fällen wurde der Anfangsverdacht einer Straftat geprüft oder eine Strafanzeige erstattet. Insgesamt wurden damit in weniger als 2 % der Fälle tatsächlich Maßnahmen gegen Mitarbeiter ergriffen. Das Ergebnis der Beschwerdebearbeitung wird wie folgt dargestellt: Beschwerden waren berechtigt oder z. T. berechtigt: 15,4 %, der Sachverhalt war nicht aufklärbar: 19,7 %, die Beschwerde war unberechtigt: 5,3 %. In 5,6 % der Fälle bestand »kein Weiterverfolgungsinteresse« (Sonstiges: 6,3 %). Die Unterscheidung zwischen externen und internen Beschwerden (also solchen von Mitarbeiter der Polizei) zeigt mit einer Ausnahme keine wesentlichen Unterschiede. Während rund 5 % der externen Beschwerdeführer »kein Weiterverfolgungsinteresse« hatten, waren dies bei den internen Beschwerden über 33 %. Dass jeder dritte Mitarbeiter nach Erstattung einer Beschwerde kein »Weiterverfolgungsinteresse« haben soll, verwundert und dürfte ein Hinweis darauf sein, dass zumindest in einigen Fällen informeller Druck auf den Beschwerdeersteller ausgeübt wurde. Immerhin ist positiv hervorzuheben, dass das Land Sachsen-Anhalt eine Beschwerdestelle betreibt und einen solchen Bericht veröffentlicht, der neben beispielhaften Fallschilderungen auch ein sog. Kundenmonitoring enthält. Danach gaben lediglich rund 17 % der Beschwerdeführer an, dass sie sich nicht ein weiteres Mal beschweren würden. Interessant ist auch das Resümee, das der Bericht am Ende zieht:

*»Die Reaktionen auf die Einrichtung der ZBP aus den Reihen der Polizei bewegten sich anfangs zwischen großer Reserviertheit und deutlichen Vorurteilen. Doch die anfänglichen Vorbehalte sind inzwischen weitgehend verklungen bzw. werden nicht mehr geäußert. Von Seiten der Behörden- bzw. Einrichtungsleitungen wird die Tätigkeit der ZBP begrüßt und umfassend unterstützt. Es hat sich zudem gezeigt, dass die Bearbeitung von Beschwerden durch eine außerhalb der Polizeiorganisation stehende Beschwerdestelle positive Wirkungen auf die Akzeptanz der abschließenden Antwort auf Seiten der Beschwerdeführer hat.«*

Das Innenministerium NRW hat im Juni 2011 mitgeteilt, dass im Jahr 2010 insgesamt 13 Polizisten im Dienst schwer verletzt wurden. Aus einer ersten landesweiten Untersuchung des Landeskriminalamtes NRW (LKA) ergab sich demnach, dass 2010 insgesamt 1.734 Polizistinnen und Polizisten im

5 <http://www.tagesspiegel.de/berlin/brandenburg/fast-200-disziplinarverfahren-gegen-polizisten/1693872.html#kommentare> (16. 6. 2011).

6 Brandenburg hat rund 9.800 Polizeibeamte.

7 Die Liste der Disziplinarverfahren enthält eine Vielzahl von Straftatbeständen. So gab es den Angaben zufolge Verdachtsfälle auf Besitz von kinderpornografischem Material, sexuellen Missbrauch von Kindern oder sexuelle Nötigung. In einem Fall lag der Verdacht auf fahrlässige Tötung vor. Hinzu kommen mehrere Verdachtsfälle von Trunkenheit am Steuer oder im Dienst. Neun Verfahren betrafen den Angaben zufolge Vorwürfe der Strafvereitelung, zwölfmal wurde wegen des Verdachts auf Körperverletzung im Amt und fünf Mal wegen sonstiger Körperverletzung ermittelt. In zehn Fällen wurden Vorwürfe des Betrugs erhoben. Vereinzelt gab es den Verdacht auf Ladendiebstahl, Drogenmissbrauch, Hehlerei, Geldwäsche, Falschaussage, Hausfriedensbruch, Bestechlichkeit oder Notrufmissbrauch.

8 <http://www.bz-berlin.de/aktuell/berlin/anstieg-der-disziplinarverfahren-article554459.html> (17. 6. 2011).

9 Unter anderem ging es um Körperverletzung im Amt (22 Verfahren), Trunkenheit im Dienst (7 Fälle), Verstöße gegen Datenschutz (26) und mangelhafte Dienstaussübung (47). Außerdem gab es Fälle betrunkenen Autofahrens (9) und »leichtfertigen Schuldenmachens« (24).

10 Zentrale Beschwerdestelle Polizei im Ministerium des Innern. Jahresbericht 1. September 2009 bis 31. August 2010. <http://www.sachsen-anhalt.de> (20. 6. 2011).

Dienst durch Angriffe verletzt wurden (2011 waren es 1.874). Von diesen Opfern waren 84,4 Prozent Polizisten im Streifen dienst. Dieses LKA-Lagebild »Gewalt gegen Polizeibeamte« konstatierte, so die Presseerklärung, »zunehmende Respektlosigkeit, fehlende Anerkennung staatlicher Institutionen sowie eine niedrige Hemmschwelle bei der Gewalt gegen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten«.

### 3. Mauer des Schweigens – dieses Mal auf Seiten der Behörden

Entscheidend für den Umgang mit polizeilichem Fehlverhalten sind die Aussagen der in aller Regel während des Fehlverhaltens (bzw. des vorgeworfenen Verhaltens) anwesenden Kollegen. Als »Mauer des Schweigens« oder »code of silence«<sup>11</sup> wird das Verhalten von Polizeibeamten umschrieben, wenn es darum geht, ob und ggf. welche Aussagen die Kollegen des betroffenen Beamten machen können oder wollen. 1996 fand in Hamburg unter der Überschrift »Mauer des Schweigens« eine Expertenanhörung im Rahmen eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses statt,<sup>12</sup> der sich mit den Missständen bei der Hamburger Polizei beschäftigten sollte. Der Ausschuss entstand nach Vorwürfen gegen die Hamburger Polizei, der fremdenfeindliche Einstellungen, Bereitschaft zu gewaltsamen Übergriffen und Corpsgeist vorgeworfen wurde. Im November 1997 wurde in dem 1.200 Seiten starken Abschlussbericht des Ausschusses festgestellt, dass die Probleme bei der Hamburger Polizei keine Einzelfälle waren.<sup>13</sup> Aus dem Ausschuss entstand die Hamburger Polizeikommission.<sup>14</sup>

#### Exkurs: Die Hamburger Polizeikommission

Die Hamburger Polizeikommission hatte die Aufgabe, interne Fehlentwicklungen und daraus folgende Gefährdungen der Einhaltung rechtsstaatlichen Verhaltens der Polizei zu erkennen und darüber zu berichten. Es sollten – so die Erwartung – die »Mauer des Schweigens« und der »Corpsgeist« innerhalb der Polizei aufgebrochen werden. Zu den Entstehungsgründen der Hamburger Polizeikommission gibt es unterschiedliche Sichtweisen.<sup>15</sup> Führende Polizeibeamte weisen (m. E. zu Recht) darauf hin, dass die Gründe für das Fehlverhalten weniger in den beschworenen Gefährdungen für

den Rechtsstaat als in Führungsproblemen auf der oberen und mittleren Leitungsebene, tendenziell auch in der Führungskultur lagen. Die Kommission war beim Innensenator angesiedelt, was zu Kritik am Parlament führte, das faktisch seine Kontrollfunktion an die Exekutive abgeben hatte, und stieß auf breite Ablehnung in der Polizei, bei deren Gewerkschaften und der Opposition. Die Polizei sah sich ungerechtfertigtem Misstrauen, insbesondere der Regierung und des eigenen Innensensors ausgesetzt. Das betraf in erster Linie die Polizeiführung wegen ihrer Führungsverantwortung. Der Einrichtung wurde offene Feindseligkeit auch und gerade von Seiten der Polizei entgegengebracht, weil man sie als »Inquisition« für die Polizei betrachtet. Die negative Einstellung wurde dadurch genährt, dass die Mitglieder dieser Kommission eine deutlich polizeikritische Haltung eingenommen hatten bzw. aus dem Umfeld der Hamburger (kritischen) Kriminologie kamen. Die Kommission hatte wegen der personellen Struktur, aber auch wegen der Machtfülle (Recht des unangekündigten Dienststellenbesuchs, Akteneinsicht, Vortragsrecht) mit offenem Widerstand in der Polizei zu kämpfen. Hinzu kam eine institutionelle Geringschätzung, da die Mitglieder der Kommission ehrenamtlich tätig waren und durch die begrenzte Ausstattung nicht in der Lage waren, eigene Ermittlungen anzustellen bzw. zu initiieren. Nach der Auflösung der Kommission durch Innensenator Schill gibt es in Hamburg nur noch die Dienststelle Interne Ermittlungen (D.I.E.), der innerhalb der Polizei der Ruf einer »Polizei in der Polizei« vorausgeht. D.I.E. ist aber keine Alternative zu einer zivilgesellschaftlichen Kontrolle der Polizei, worauf Fritz Sack hinweist wenn er schreibt,<sup>16</sup> dass »die bestehenden rechtlichen Instrumente polizeilicher Kontrolle – Strafrecht, Dienst- und Disziplinarrecht, D.I.E.-artige Formen innerpolizeilicher Kontrolle – ... sich weitgehend als »zahlos« und ineffizient erwiesen (haben). Beleg ist dafür zum einen die über 95-prozentige Erfolglosigkeit von Strafanzeigen gegen Polizeibeamte<sup>17</sup> ... zum anderen ergibt sie sich aus der »institutionellen« Logik dieser justiz- bzw. staatsinternen Kontrollen: Die Polizei als »faktische Herrin« des Ermittlungsverfahrens und Hilfsorgan der Staatsanwaltschaft »ermittelt« in Kontrollverfahren gleichsam gegen sich selbst. Sie hat dadurch eine Art »Definitions herrschaft über die Wirklichkeit«. Diese manifestiert sich bei Anzeigen wegen »Körperverletzung im Amt« (§ 340 StGB) in einem vielfach belegten »Muster« von polizeilichen Gegenanzeigen wegen »Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte« (§ 113 StGB). Hinzu kommt eine unbeabsichtigte Folge des Legalitätsprinzips: Nicht angezeigte Straftaten der Polizei verwirklichen automatisch den Straftatbestand der »Strafvereitelung« (§§ 258 u. 258 a StGB).«

Bereits 1996 bei der o.gen. Anhörung in Hamburg hatte ich darauf hingewiesen, dass die »Mauer des Schweigens« oftmals das Ergebnis einer langjährigen verfehlten Personalpolitik und Personalführung innerhalb der Polizei ist. Als Ursache wurde von mir vor allem die Angst vor Nachteilen genannt, wobei das Beförderungssystem innerhalb der Polizei ebenso eine Rolle spielt wie die praktizierte »Fehlerphilosophie«: Befördert wird der, der nicht auffällt. Fehler werden nicht als notwendige Begleiterscheinungen einer sich entwi-

- 11 Vgl. *Behr, R.*: »Warum Polizisten schweigen, wenn sie reden sollten. Ein Essay zur Frage des Corpsgeistes in der deutschen Polizei«. In: *Feltes, T.* (Hrsg.): »Neue Wege, neue Ziele. Polizieren und Polizeiwissenschaft im Diskurs.« Frankfurt am Main 2009, S. 25–44; *Roßwägel, G.R., Baldwin, J.N.*: »Whistle Blowing and the Code of Silence in Police Agencies Policy and Structural Predictors.« In: *Crime & Delinquency* 2007, 53, 4, S. 605–632; *Behr, R.*: »Cop Culture. Der Alltag des Gewaltmonopols«. Opladen 2000; sowie *ders.*: »Polizeikultur: Routinen – Rituale – Reflexionen. Bausteine zu einer Theorie der Praxis der Polizei« Wiesbaden 2006.
- 12 *Feltes, T.* Stellungnahme zur Expertenanhörung »Mauer des Schweigens«. Parlamentarischer Untersuchungsausschuss »Hamburger Polizei« der Hamburger Bürgerschaft. Hamburg 1996. Der Beitrag ist auf meiner Website [www.thomasfeltes.de](http://www.thomasfeltes.de) unter »Veröffentlichungen« verfügbar. S.a. *Schwänd, H.-D.*: »Zur Mauer des Schweigens« Kriministik 1996, 50, 3, S. 161–167.
- 13 Drucksache 15/6200 der Hamburger Bürgerschaft, 1996.
- 14 *Gössner, R.* Die Hamburger »Polizeikommission.« Tragfähiges Modell unabhängiger Polizeikontrolle? Bürgerrechte & Polizei/CHLIP 67 (3/2000).
- 15 Vgl. *Gössner, R.* Die Hamburger »Polizeikommission.« Tragfähiges Modell unabhängiger Polizeikontrolle? Bürgerrechte & Polizei/CHLIP 67 (3/2000); *Sack, F.*: »Demokratisierung der Polizei – Erfahrungen als Mitglied der Hamburger Polizeikommission. In: Demokratisierung der Polizei, 2010, S. 35.

16 *Sack, F.*: »Demokratisierung der Polizei – Erfahrungen als Mitglied der Hamburger Polizeikommission. In: Demokratisierung der Polizei, 2010, S. 35 f.

17 Vgl. *Singhstein, T.*: »Polizisten vor Gericht.« In: Demokratisierung der Polizei, 2010, S. 31 f. mwN.

ce für (zukünftig optimiertes Verhalten) gesehen, sondern als individuelles Versagen. Mit einer Sanktionierung, so glaubt man, sei das Problem erledigt. Dass diese Vorstellung illusorisch ist, liegt auf der Hand, denn die Sanktionierung alleine ändert kein Verhalten, wenn die Bedingungen, unter denen das unerwünschte Verhalten auftritt, sich nicht ändern. Denn solches Verhalten ist in aller Regel Folge bestimmter institutioneller oder struktureller Bedingungen in der Polizei. Nur sehr selten liegen individuelle (Persönlichkeits)-Defizite vor.

Ebenfalls bereits 1996 hatte ich gefordert, den als Täter oder Zeugen betroffenen Beamten eine professionelle Supervision und Coaching durch entsprechend ausgebildete Psychologen oder Sozialarbeiter anzubieten. Eine mit Kompetenzen und Anzeigepflicht versehene Innenrevision ist ebenfalls hilfreich. Auf Dauer helfen aber nur eine konsequente Personalführung und die Entwicklung einer positiven, unterstützenden Polizeikultur, die Einstellungen, Orientierungen und Führungsstil beeinflusst. Dazu sind Veränderungen im Umgang mit polizeilichem Fehlverhalten aber eine wichtige Grundvoraussetzung.

#### 4. Plädoyer für einen anderen, konstruktiven Umgang mit Dienstvergehen

Disziplinarverfahren sind ein gleichermaßen frustrierendes wie belastendes Ereignis sowohl für die davon betroffenen Beamten, als auch für Außenstehende, die sich für den Ausgang eines solchen Verfahrens (z. B. als Betroffene oder Zeugen) interessieren. Für Polizeibeamte sind vor allem die lange Dauer des Verfahrens und die Unsicherheit bzgl. des Ausgangs belastend. Meistens ruhen während solcher Verfahren mögliche Beförderungen, Versetzungen sind nicht möglich (oder werden zwangsweise angeordnet) und Aus- und Fortbildungsmaßnahmen zur Aufstiegsqualifikation werden ausgesetzt. Da ähnlich wie bei Gerichtsverfahren der Ausgang eines Disziplinarverfahrens meist nicht vorhergesehen werden und von Faktoren abhängen kann, die häufig mit dem eigentlichen Vorwurf eines Fehlverhaltens nichts zu tun haben, führen solche Verfahren zu einer starken psychologischen Belastung der Betroffenen, die sich auch auf ihr unmittelbares persönliches Umfeld auswirken. Spätestens bei einem Disziplinarverfahren wird dem Mitarbeiter bewusst, wie sehr er von dem guten Willen seiner Vorgesetzten abhängig ist und wie diese ein Verfahren gegen ihn möglicherweise deshalb negativ beeinflussen können, weil er sich in der Vergangenheit nicht entsprechend kooperativ gezeigt hat.

Viele Polizeibeamte trauen sich nicht, Fehlverhalten von Kollegen zu melden, weil sie keine entsprechende Unterstützung erfahren. Ausnahmen sind selten. Zwar sind in den letzten Jahren vor allem in der Polizeiausbildung deutliche Fortschritte in Bezug auf die Vermittlung der Menschenrechte gemacht worden;<sup>18</sup> konkrete Ereignisse und Fehlverhalten in

oder vertuscht.<sup>19</sup>

Die internationale Polizeiforschung hat gezeigt, dass polizeiliche Integrität ständig gesichert und bewahrt werden muss und dass dabei die Führung in der Polizei eine bedeutende Rolle spielt. Vorgesetzte haben immer, ganz besonders aber in einer so hierarchisch aufgebauten Institution wie der Polizei,<sup>20</sup> eine Vorbildfunktion. Wenn sie selbst Fehlverhalten praktizieren, unterstützen oder auch nur diesen Eindruck erwecken, dann wirkt sich dies unmittelbar auf die Mitglieder dieser Institution aus. Auf der anderen Seite besteht teilweise immenser politischer Druck auf die Polizeiführung dergestalt, dass interne Probleme keinesfalls nach außen dringen dürfen und dass alles daranzusetzen ist, das Bild einer wohlfunktionierenden, »problemlosen« und intakten Organisation zu wahren. Dies kann bis zu entsprechenden, allerdings immer »informell« gegebenen Anweisungen und Drohungen mit persönlichen Konsequenzen reichen. Wer in der Institution Polizei nicht problemlos (im Sinne von Unauffälligkeit nach außen hin) funktioniert (gleich, aus welchem Grund), der muss zudem mit massivem Druck bis hin zu Mobbing rechnen. Sollten dennoch Probleme nach außen dringen, dann wird alles daran gesetzt, den »Verräter« zu denunzieren und eine Beweisgegenfront aufzubauen.

Wer das Recht und die legitime Macht hat, alle zu schützen, unterliegt auch der Versuchung, dieses Recht zu missbrauchen. Fehlverhalten sind keine Einzelfälle, für die man ausschließlich einzelne Polizeibeamte verantwortlich machen kann.<sup>21</sup> Vielmehr sind es strukturelle Probleme und Unzulänglichkeiten, die ein solches Verhalten erst ermöglichen. Auch der ständige politische Druck, der auf die Polizei ausgeübt wird, spielt eine Rolle: Viele Polizeibeamte fühlen sich

18 Das Deutsche Institut für Menschenrechte e. V. in Berlin führte 2005 ein Forschungsprojekt durch, in dem die Menschenrechtsbildung innerhalb der Polizeiausbildung dokumentiert und bewertet werden sollte; vgl. *Schicht, G.* Menschenrechtsbildung in der Polizei. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2007. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de> sowie *Schicht, G.* »Menschenrechtsbildung in der Polizei«. In: »Demokratisierung der Polizei« 2010, S. 5–7.

19 Oftmals werden dabei Journalisten, die in entsprechenden Fällen ermitteln behindert oder es wird in Verfahren, bei denen es keine öffentliche Aufmerksamkeit gibt, unzureichend ermittelt bzw. es werden Verfahren schnell ohne weitere Ermittlungen durch die Staatsanwaltschaft eingestellt. Ein entsprechendes Verfahren konnte der Verfasser vor einiger Zeit als geladener Sachverständiger vor einem US Militärgericht in Deutschland verfolgen. In diesem Fall waren mehrere Schüsse auf einen PKW abgegeben worden, der Haltezeichen einer Polizeistreife nicht beachtet hatte und geflohen war. Das der Verfolgung zugrundeliegende »Delikt« war ein leichtes Verkehrsvergehen (Überfahren eines durchgezogenen Mittelstriches auf der Fahrbahn). Die Schüsse trafen u. a. die Reifen des Fahrzeugs während der Fahrt und schlugen in Kopfhöhe auf der Fahrerseite des PKW durch die Heckscheibe. Es erfolgte unmittelbar danach weder eine angemessene Tatortaufnahme noch eine Untersuchung der Waffen der eingesetzten Beamten, um eine Zuordnung der Schüsse vorzunehmen. Das Verfahren wurde sofort durch die Staatsanwaltschaft eingestellt.

20 Manche bezeichnen die Polizei sogar in Anlehnung an andere »geschlossene« Institutionen als »totale Institution«, auch, weil es für die Mitglieder nicht zuletzt aufgrund ihrer nur für den Polizeiberuf qualifizierenden Ausbildung keine beruflichen Alternativen gibt und sie sich daher mit dem »System Polizei« arrangieren müssen.

21 Vgl. dazu die Ergebnisse des internationalen Forschungsprojektes »Police Use of Force« sowie *Klukkert, A., Oblemacher, T., Feltes, T.* »Torn between two Targets: German Police Officers Discussing Use of Force.« In: *Crime, Law and Social Change* 2009, 52, 2, S. 181–206; *Oblemacher, T., Feltes, T., Klukkert, A.* »Die diskursive Rechtfertigung von Gewaltanwendung durch Polizeibeamtinnen und -beamte – Methoden und Ergebnisse eines empirischen Forschungsprojektes.« In: *Polizei & Wissenschaft* 2008, S. 20–29; Jeweils mwN; sowie *Waddington, P.A.J. u.a.* »Singing the same tune? International continuities and discontinuities in how police talk about using force.« In: *Crime, Law and Social Change* 2009, 52, 2, S. 111–138.

von der Politik missbraucht und haben das Gefühl, Fehler, die die Politik macht, ausbaden zu müssen. Die Ereignisse rund um »Stuttgart 21« haben dies wieder einmal anschaulich gezeigt.

### Fehlerkultur? Fehlanzeige.

Ein wichtiges strukturelles Problem ist die in der Polizei kaum vorhandene Fehlerkultur. Zwar werden Fehler überall gemacht, aber ein konstruktiver Umgang mit Fehlern wird in der Polizei nur selten praktiziert. Fehler »dürfen« nicht vorkommen. Dies ist die Vorgabe vieler Polizeiführer. Entsprechend werden Fehler, wenn sie passieren, vertuscht, was der Beginn einer problematischen gegenseitigen Abhängigkeit ist oder sein kann. Vor dem Hintergrund, dass die Ursachen polizeilichen Fehlverhaltens mit rechtlichen Änderungen kaum angegangen werden können, hatte ich bereits bei der Anhörung in Hamburg 1996 gefordert, das Legalitätsprinzip einzuschränken und der Polizei in bestimmten Bereichen und unter Aufsicht der Staatsanwaltschaft die Befugnis zu erteilen, Straftaten nicht zu verfolgen. Eine solche Abkehr vom Legalitätsprinzip hätte zur Folge, dass sich Polizeibeamte, die ein (strafrechtlich relevantes) Fehlverhalten von Kollegen beobachten, nicht selbst strafbar machen, wenn sie diesen Tatbestand nicht sofort zur Anzeige bringen – was die meisten in der konkreten Situation überfordert. Viele werden erst nach einigen Tagen die Dimension eines Vorfalls realisieren und dann entscheiden können, den Vorfall zu melden und als Zeuge auszusagen. Dann kann es aber zu spät sein und man setzt sich selbst wegen Strafvereitelung ggf. einer Strafverfolgung aus. Damit wird aus dem Zeugen sehr leicht ein Tatverdächtiger, und somit liegt es nahe, sich mit einer Aussage zurück zu halten.

Bis vor einiger Zeit wurde polizeiliches Fehlverhalten von Vorgesetzten, aber auch von anderen vornehmlich als moralisches Defizit einzelner Polizeibeamter angesehen. Dieser Ansatz, in der Diskussion »Schwarze-Schafe Theorie« bezeichnet, wird auch heute noch vertreten, obwohl er längst widerlegt und organisatorische und berufssoziologische Aspekte zur Erklärung des Fehlverhaltens in den Vordergrund gestellt werden.<sup>22</sup> Die Komplexität von Polizeiarbeit ermöglicht es praktisch jederzeit, Vorfälle und Verantwortung zu verschleiern. Wird dies von Vorgesetzten gedeckt, haben diejenigen, die solches Fehlverhalten aufdecken wollen, einen schlechten Stand.

### Konflikte und Macht

Der (damalige) Kölner Inspektionsleiter Udo Behrendes<sup>23</sup> hat nach dem Tod eines in polizeilichen Gewahrsam genommenen Person im Jahre 2003 hat diese Situation wie folgt beschrieben:

*„Jeder Mensch, der Macht ausübt (beruflich oder privat), steht in der Gefahr des Missbrauchs dieser Macht. ... Jeder Polizist steht wie viele anderen Menschen mit Machtbefugnis ständig in der Gefahr, seine vom staatlichen Gewaltmonopol abgeleitete Macht zu missbrauchen. Der Machtmissbrauch geschieht häufig schleichend, mit unnötig provozierenden Worten und leichten Überdehnungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips. Häufig finden Machtmiss-*

*bräuche situativ, im Zuge eskalierender Handlungsabläufe statt, wobei eine an sich erlaubte und sogar notwendige Zwangsanwendung ab einem bestimmten Zeitpunkt überzogen wird. Ich behaupte, dass jeder Polizist, der auf der Straße arbeitet, bei selbstkritischer Betrachtung einräumen muss, dass er schon einmal »überzogen« hat, in welcher Situation und Intensität auch immer... Fast jede polizeiliche »Überreaktion« ... stellt eine Straftat dar. ... (Das) komplexe strafrechtliche Geflecht liefert ... die dicksten Steine für die Mauer des Schweigens. Die strafrechtliche Forderung, dem überreagierenden Kollegen einerseits in den Arm zu fallen und ihm anschließend anzuzeigen, stellt häufig eine psychosoziale Überforderung dar. Und wer nicht sofort »dazwischen geht« und »einspannt«, der »muss« anschließend »schweigen«, wenn er sich nicht selbst der Strafverfolgung aussetzen will.«<sup>24</sup>*

Dazu passt das Zitat aus einer Dienstvereinbarung mit dem Titel »Konstruktiver Umgang mit Konflikten am Arbeitsplatz« in einer größeren Polizeibehörde. Dort ist zu lesen:

*„Sehen sich Beschäftigte einer Konfliktsituation bzw. einem Fehlverhalten ausgesetzt, so können sie bei Bedarf den Polizeipsychologischen Dienst ansprechen und/oder sich durch diesen beraten lassen. Es steht ihnen auch ein Beratungs- und Beschwerderecht bei dem, bzw. der nächsthöheren Vorgesetzten zu, ohne dabei Sanktionen oder persönliche oder berufliche Nachteile befürchten zu müssen. Sie stehen insbesondere unter der Fürsorgepflicht des/der Vorgesetzten. ... Vorgesetzte tragen eine Interventionspflicht, d. h. sie müssen Hinweise auf Konflikte in ihrem Arbeitsbereich unverzüglich nachgehen. Sind Vorgesetzte selbst betroffen, ist der bzw. die nächsthöhere Vorgesetzte, der/die nicht direkt vom Konflikt betroffen ist, einzuschalten. ... Beschäftigte, die einen Konflikt melden, ohne selbst betroffen zu sein, unterliegen ebenfalls der Fürsorgepflicht des/der Vorgesetzten und dürfen keine persönlichen oder beruflichen Nachteile erfahren. ... Vom Konflikt Betroffene können einen Vertreter der Personalvertretung, der Schwerbehindertenvertretung, der Beschwerdestelle nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) oder die Gleichstellungsbeauftragte hinzuziehen.«*

Diese Dienstvereinbarung berücksichtigt jedoch nicht die relevanten Probleme. Der »Konflikt« wird als ausschließlich interner verstanden, der von internen (und damit abhängigen) Protagonisten zu erledigen ist. Dabei werden sowohl gruppendynamische, als auch institutionstypische, strukturdynamische Probleme und Abhängigkeiten nicht berücksichtigt. Die Dienstvereinbarung kann funktionieren für Mitarbeiter, die bereit sind, sich in die Abhängigkeit der internen Hierarchien zu begeben und das Risiko eingehen, nach einem Konflikt beschädigt oder diffamiert da zu stehen. Die Dienstvereinbarung schreibt zwar »Stillschweigen« und »Vertraulichkeit« vor; jeder, der die Abläufe, Abhängigkeiten und Arbeitsprinzipien einer Polizeibehörde kennt, weiß aber, dass diese Forderungen und Prinzipien nicht oder zumindest nicht in allen Fällen eingehalten werden (können). Aus diesem Grund sind solche Vereinbarungen zwar sinnvoll, um eine Art Vorabklärung bei milder schweren Konflikten zu erreichen – dort, wo alle Beteiligten z. B. auf der gleichen

22 Vgl. Behr, R.: »Cop Culture – Der Alltag des Gewaltmonopols. Männlichkeit, Handlungsmuster und Kultur in der Polizei.« Opladen 2008.

23 Inzwischen ist Behrendes Leiter des Leitungsstabes im Polizeipräsidium Köln.

24 Quelle des Interviews: »Unbequem« Juni 2002, S. 12–16, verfügbar unter <http://www.polizei-newsletter.de/documents/Interviewausunbequem.pdf> (7. 7. 2011).

Hierarchieebene stehen oder wo ein gewisses Machtgleichgewicht besteht. Die tatsächlich problematischen Fälle sind dies aber nicht, und für solche ist eine externe Konfliktbearbeitungs- und -schlichtungseinrichtung sinnvoll und notwendig.

Wer sich auf einen Disput mit Kollegen oder gar Vorgesetzten einlässt, kann zum Wechsel seines Arbeitsplatzes gezwungen sein. Ein Polizeibeamter, der nur in diesem einen Landesbetrieb »Polizei« arbeiten kann, hat kaum eine andere Arbeitsplatzalternative: Seine Personalakte und, viel schlimmer, das Gerücht um ihn wandern mit ihm durch das Land. Polizeibeamte, die sich (informell oder auch förmlich) gegen Kollegen oder Vorgesetzte auflehnen, können auf Jahre hinaus sozial eliminiert werden. Während der herkömmliche Beschäftigte in einem beliebigen Betrieb seinen Arbeitsplatz verlieren kann, kann sich die soziale Elimination für Behördenbedienstete wie ein informelles Berufsverbot auswirken. Während der herkömmliche Bedienstete das Risiko von Arbeitslosigkeit und Einkommensverlust eingeht, allerdings mit der Chance auf einen Neuanfang andernorts, sind Behördenbedienstete, besonders mit spezialisierter Ausbildung wie z. B. Polizeibeamte, in ihrem System gefangen (sie können beruflich nichts anderes) und können der informellen sozialen Sanktion kaum ausweichen.

Gegenwärtig gibt es in Deutschland für Polizeibeamte keine Möglichkeit, sich vertraulich an eine vom Dienstherrn eingerichtete, unabhängige Stelle zu wenden: Nach dem Prinzip der Nähe werden Kollegen und Vorgesetzte in einem Konfliktfall diejenigen Werkzeuge anwenden, die sie regelmäßig beherrschen, also das Disziplinar- und Strafrecht. Es lassen sich in einer größeren Zahl von Fällen in verschiedenen Bundesländern und auch bei Bundesbehörden die gleichen Singularitäten beobachten: Der Beschwerdeführer wird in Situationen gebracht oder es werden ihm solche Situationen unterstellt, die straf- und disziplinarrechtliche Ermittlungen ermöglichen. Es ist für Exekutivbeamte ein Leichtes, die Fahrtenbucheinträge, die Dienstzeiteinträge, die Vorgangsverwaltung, die Dienstkleiderordnung oder anderes zu beobachten und es ist nur eine Frage der Zeit, bis ein Verdacht konstruiert werden kann, irgendwo sei irgendetwas nicht korrekt.

Unabhängig von der Einleitung förmlicher Verfahren finden behördeninterne Durchsuchungen, Durchsuchungen von Festplatten, »Dienstpost«-Beschlagnahmungen, Abfangen von Emails, Rückverfolgung von Telefonaten bis hin zu Telefonüberwachung statt. Dies führt nicht nur zu einer extremen psychischen Belastung der Betroffenen, sondern zur Angst vor solchen Maßnahmen, gleich ob sie tatsächlich angewendet werden oder nicht. So öffnete beispielsweise ein Polizeibeamter in seinem Büro Steckdosen, Schalter, Lampen und Elektrogeräte, um sie nach Wanzen zu durchsuchen, da er annahm, abgehört zu werden. Es gibt durchaus Themen, die nicht im Büro, nicht auf dem Gang oder im Fahrstuhl, und auch nicht im Dienstwagen besprochen werden, sondern nur im Freien. Nicht wenige Polizeibeamte vermeiden es konsequent, über ihren Privatanschluss und erst recht über den dienstlichen Anschluss heikle Sachverhalte zu besprechen. In einem Fall wegen Mobbing wurde ein Verdeckter Ermittler gegen das (polizeiliche) Opfer eingesetzt. In einem anderen Fall wurde die hausinterne Gegensprechanlage (Büro-Büro) zum unbemerkten Mithören missbraucht. Viele Polizeibeamte fertigen vertrauliche Schriftstücke nur offline auf ihrem privaten Computer an; vertrauliche Papiere wandern nicht in den Reißwolf, sondern in einen privaten Ofen. Dabei handelt es sich nicht um Vorgänge in sog. »versumpften«

Dienststellen, sondern die Vorgänge sind in anderen Bundesländern zugetragen.

In allen Bundesländern gibt es eine größere Zahl von Polizeibeamten, die »ausgebrannt« oder »psychisch angeschlagen« sind. Ein nicht kleiner Teil von ihnen ist durch solche oder ähnliche Umstände krank gemacht worden oder in die totale Passivität getrieben worden. Die Konsequenzen für die Institution Polizei, in der solche Ereignisse nicht verborgen bleiben, sind offensichtlich.

Man könnte nun vorbringen, dass Deutschland bislang recht gut mit den existierenden Strukturen ausgekommen ist, wenn man von »Einzelfällen« absieht. Würde für Veränderungen aber die begründete Annahme von Fehlentwicklungen gefordert, die tatsächlich in eine Gefährdung rechtsstaatlicher Prinzipien münden, dann würde die Schwelle deutlich zu hoch gelegt. Es würde bedeuten, dass erst ein massiver Polizeiskandal für Veränderungen sorgt, wie dies im Ausland oftmals der Fall war. Sicherlich steht die deutsche Polizei seit 60 Jahren auf dem Boden der freiheitlich demokratischen Rechtsordnung und hat diese auch weitestgehend gewahrt und verinnerlicht. Probleme innerhalb der Führungskultur sind aber ebenso wie überzogenes polizeiliches Gewalthandeln seit Jahren nicht mehr zu leugnen. Man könnte zwar, wie dies ein ehemaliger führender Polizeibeamter formuliert hat, dann, wenn es in einer Polizei nicht klappt, *»dazwischen bauen und dafür sorgen, dass qualifizierte Führungskräfte an den Schlüsselstellen sitzen.«* Diese hätten ein *»von Offenheit, Transparenz, Wertschätzung und Vertrauen geprägtes Führungssystem zu gewährleisten.«* Leider zeigen die Erfahrungen, dass dies in der Praxis (zu) oft nicht der Fall ist.

#### Exkurs: »Stuttgart 21« und die Konsequenzen

Bei dem Polizeieinsatz am 30. September 2010 in Stuttgart dürfte das Image der Polizei einen beträchtlichen und nur schwer wiederrückgängig zu machenden Schaden erlitten haben. Dabei waren auch und gerade die Polizeibeamten in Baden-Württemberg tief darüber enttäuscht, dass die zuvor hart erarbeitete Linie von Kommunikation und Kooperation in diesem Fall von einem Ministerpräsidenten, der nur an sein eigenes politisches Schicksal sowie die finanziellen Interessen einiger weniger Unternehmer zu denken schien, verspielt wurde. Auch aus der Sicht der Gewerkschaft der Polizei hätte dieser Einsatz so nie stattfinden dürfen, weil es Aufgabe der verantwortlichen Politik und des Bauherrn gewesen wäre, bei einem so breiten Protest innerhalb der Bevölkerung miteinander zu reden. Der Sprecher einer GdP-Kreisgruppe formulierte dies so: *»Ich habe sehr viele Kollegen, die den Einsatz für überzogen gehalten haben. ... So was wie am 30. September will keiner mehr erleben.«* Er persönlich habe es auch *»als absolute Machtdemonstration«* empfunden<sup>25</sup>. Die GdP befürchtete vermutlich zu Recht, dass die vor Ort anwesenden Polizistinnen und Polizisten *»ihren Rücken für parteipolitische Auseinandersetzungen hinhalten, um anschließend beschimpft zu werden.«*<sup>26</sup> Für die GdP war eines klar: *»Wir sind da in einen Einsatz geschickt worden, der so hätte nie stattfinden dürfen!«* Nicht nur die Polizei des Landes sondern auch bundesweit sei ein immenser Imageschaden entstanden. Darum habe sich die GdP auf Landes- und Bundes-

25 Digit@GdP-I Nr. 42/2010 vom 18. Oktober 2010, S. 2.

26 Konrad Freiberg, Bundesvorsitzender der GdP, vgl. Pressemitteilung der GdP vom 1.10.2010, abrufbar unter <http://www.gdp.de/id/p101002>.



ebene abgestimmt, »hier auch die Verantwortlichen der Politik zu nennen, die uns das eingebracht haben. Immer mehr Kolleginnen und Kollegen, die am besagten Einsatztag dabei waren, fühlen sich verheizt, benutzt und für eine politische Auseinandersetzung zweckentfremdet.«<sup>27</sup> Einsatzhundertschaften, die aus anderen Bundesländern eilends nach Stuttgart bestellt wurden als man feststellte, dass die Lage außer Kontrolle zu geraten schien, waren von der Aggressivität der Demonstranten überrascht, mit der sie nach ihrem Eintreffen im Laufe des Abends konfrontiert wurden. Selbst Castor- und Fußballspielerfahrene Führer von Einsatzhundertschaften fragten sich, was vorher geschehen sein musste, um »normale schwäbische Bürger« derart in Rage zu bringen. Offensichtlich hatte man ihnen lediglich taktische Einsatzhinweise gegeben, sie aber nicht über die Vorgänge am Nachmittag informiert. Es zeigte sich dann, dass die fremden (und in der Situation neuen) Polizeibeamten es vermochten, eine Kommunikationsebene mit den Demonstranten zu finden und ihren Auftrag ohne übermäßige Aggressionen auf beiden Seiten umsetzen konnten.

Ethik, Polizeikultur und polizeiliches Alltagshandeln geraten oftmals aneinander,<sup>28</sup> wie auch die von der Polizei unterstützten Bestrebungen in Hessen gezeigt haben, dort einen Polizeibeauftragten bzw. Ombudsmann für die Polizei einzurichten.<sup>29</sup> Widerstand innerhalb der Institution Polizei wird in der Regel mit Degradierung »belohnt« – wie etwa im Fall des ehemaligen Stuttgarter Polizeipräsidenten Volker Haas, der wegen zu viel Toleranz und Bürgernähe seinen Platz räumen musste und bis zu seiner Pensionierung im Ministerium Akten sortieren durfte.<sup>30</sup>

Viele Polizeibeamte haben immer wieder das Gefühl, von der Politik missbraucht zu werden und deren Fehler ausbaden zu müssen<sup>31</sup> – nicht nur, aber auch in Stuttgart. Dabei ist und bleibt ein wichtiges strukturelles Problem die in der Polizei kaum vorhandene Fehlerkultur. Ein konstruktiver Umgang mit und eine selbstkritische Aufarbeitung von falschen Entscheidungen oder Praktiken findet nur selten statt. Fehler »dürfen« nicht vorkommen. Wenn diese dennoch – wie überall – passieren, werden sie vertuscht, was der Beginn einer

problematischen gegenseitigen Abhängigkeit zwischen Beamten und Vorgesetzten sein kann.<sup>32</sup>

Die Frage ist, was in Stuttgart geschehen könnte, um das Vertrauen zumindest in Teilen der Bevölkerung wieder herzustellen. Ein Schritt in die richtige Richtung wäre es, wenn Ernst gemacht würde und die (ansatzweise begonnene) Ausbildung von selbstbewussten, demokratischen Werten verpflichteten Polizeibeamten fortgesetzt und die »innere Führung« so gestaltet würde, dass die erlangten Fähigkeiten im Polizeialltag auch umgesetzt werden können. Nicht derjenige sollte als guter Polizist gelten, der blind Befehle und Anweisungen ausführt, sondern derjenige, der (auch) bereit ist, sich einzumischen und zu Wort zu melden. Hier ist auch und vor allem die Polizeiführung im »mittleren Management« gefordert, die heute so gut wie noch nie in unserer Republik dafür qualifiziert wird, einer demokratischen Polizei auch ein demokratisches Gesicht zu geben.

27 Digit@GdP I Nr. 42/2010 vom 18. Oktober 2010, S. 1.

28 Vgl. Ludwig, T.: »Legal und unanständig: Ursachen der Finanzkrise und Entstaatlichung der inneren Sicherheit.« In: Feltes, T. (Hrsg.) »Polizieren. Polizei, Wissenschaft und Gesellschaft.« Frankfurt 2009, S. 81 ff.

29 S. dazu den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz über die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten für die hessische Polizei beim Hessischen Landtag, sowie die Anhörung dazu mit der Stellungnahme von Thomas Feltes vor dem Innenausschuss des Hessischen Landtages am 4. 11. 2010 in Wiesbaden.

30 Am 12. Januar 1999 wurde der damalige Stuttgarter Polizeipräsident Volker Haas nach 12 Jahren und offensichtlich auch aufgrund massiven Druckes der Landespolizeiführung seines Amtes entoben und ins Innenministerium versetzt, wo man bis zu seiner Pensionierung nie wieder etwas von ihm hörte. Dabei hatte sich Haas nicht nur durch kriminalpräventive Maßnahmen wie das Stuttgarter Haus des Jugendrechts, auf das jetzt alle stolz sind und das auf ihn zurück geht, einen Namen auch bundesweit gemacht; vgl. Haas, V.: »Der Stuttgarter Weg zur Kriminalprävention: Pilotprojekt »Nachbarschaftsgericht« (Haus des Jugendrechts).« In: Feltes, T., Dreher, G. (Hrsg.) »Das Modell New York: Kriminalprävention durch Zero Tolerance.« Holzkirchen 1999, S. 185 ff.

31 Vgl. dazu Feltes, T., Pusch, M.: »Good People, Dirty Work? Wie die Polizei die Wissenschaft und Wissenschaftler die Polizei erleben und wie sich Polizeiwissenschaft entwickelt.« In: MSchrKrim 1/2005 S. 26–45 in dem ich Beispiele und strukturelle Probleme vor dem Hintergrund meiner Zeit als Rektor der Hochschule der Polizei in Villingen-Schwenningen (1992–2002) in Relation zur internationalen Polizeiforschung setze und aufarbeite.

32 S. dazu meine Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD (s. Fn. 29).



ordnetenhauses kann aufgrund der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin über bestimmte Vorgänge vom Senat Auskunft verlangen.<sup>123</sup> Auskünfte über Demonstrationen in der Stadt, noch dazu rechtsextremistische Versammlungen als gesellschaftspolitisches Ereignis ersten Grades, unterliegen nicht der Geheimhaltung im Sinne der Geschäftsordnung.<sup>124</sup> Nach Art. 45 Abs. 2 Satz 1 VvB hat zudem jeder Abgeordnete das Recht, Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen der Verwaltung zu nehmen. Hierzu zählt z. B. die Anmeldebestätigung des rechten Aufzugs der Versammlungsbehörde an den Anmelder. Im Rahmen des Datenschutzes kann dessen Name von der Behörde unleserlich gemacht werden, so dass keine Übermittlung personenbezogener Daten an Dritte erfolgt. Nach Art. 45 Abs. 2 Satz 2 VvB darf zwar die Einsichtnahme u. a. »im überwiegenden öffentlichen Interesse einschließlich des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung« abgelehnt werden, wenn die Geheimhaltung dies zwingend erfordert. Ob dies bei Demonstrationen – öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel – jedoch im Rahmen des hierbei vorzunehmenden Abwägungsprozesses widerstreitender Interessen zu reklamieren ist, erscheint als fraglich.

Der Gewaltspirale wird durch eine Geheimhaltung tatsächlich nicht wirksam entgegengewirkt, mag die auf tatsäch-

lichen Anhaltspunkten basierende Gefahrenprognose ex ante auch noch so brisant sein.

## VII. Fazit

Das VersG im Spannungsfeld zum allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht ist rechtlich in jeder nur denkbaren Hinsicht mehrdimensional. Beide Rechtsregime ergänzen sich unter zu Hilfenahme von komplizierten Rechtsfiguren. Um Sicherheit im Einsatzgeschehen, rechtlich wie taktisch, zu erlangen, muss jeder Polizeiführer über profunde Rechtskenntnisse verfügen, damit er rechtmäßig handeln und zugleich taktisch erfolgreich sein kann. Denn keine Maßnahmen werden gerichtlich so oft überprüft, wie die des Versammlungsrechts, und das ist in einem freiheitlich demokratischen Rechtsstaat auch gut so. Zu hoffen bleibt, dass sich viele Bundesländer an dem klar geordneten ME VersG 2011 orientieren mögen. Dies böte Gewähr dafür, dass rechtliche Klarheit sowohl bei Versammlungslagen in Berlin als auch bei Einsätzen in anderen Bundesländern bestünde. Unter Voraussetzung der ordnungsgemäßen Rechtsanwendung wäre ein erfolgreiches rechtliches wie taktisches Handeln in diesem so wichtigen Rechtsgebiet gewährleistet.

Thomas Feltes<sup>1</sup>

## Polizeiliches Fehlverhalten und Disziplinarverfahren – ein ungeliebtes Thema.

– Überlegungen zu einem alternativen Ansatz<sup>2</sup> Teil 2 –

*Im ersten Teil des Beitrages beschäftigte sich der Autor mit der generellen Problematik des Umgangs mit polizeilichem Fehlverhalten, der polizeilichen Fehlerkultur und der »Mauer des Schweigens«. Im zweiten Teil geht es um über polizeiwissenschaftliche Erkenntnisse zu diesem Bereich und um konstruktive, praxisnahe Lösungen, die allen Beteiligten gerecht werden.*

### Lösungsansätze

Eine aktuelle Veröffentlichung im Auftrag des amerikanischen National Institute of Justice,<sup>3</sup> stellt verschiedene Lösungsansätze zusammen und beschreibt, wie ein Umfeld geschaffen werden kann, in dem mit polizeilichem Fehlverhalten konstruktiv umgegangen werden kann, damit sowohl der betroffene Beamte, als auch die Institution Polizei nicht nur keinen Schaden davontragen, sondern in Zukunft optimaler arbeiten. Der Beitrag beschreibt auch die traditionellen, eher auf Strafe und disziplinarische Maßnahmen setzenden Ansätze und macht deutlich, warum sie für eine optimale Problemlösung nicht geeignet sind: Solche Verfahren dauern (zu) lange, sind oftmals von (ebenfalls längeren) strafrechtlichen Ver-

fahren abhängig und lassen alle Beteiligten mit dem Gefühl zurück, dass im Ergebnis mehr Schaden als Nutzen angerichtet wurde.

Ein primär auf Strafe ausgerichtetes Verfahren bietet dem Betroffenen keine Möglichkeit, aus seinem Fehlverhalten zu lernen, da er von Anfang an nur daran interessiert ist (und sein muss), mögliche negative Konsequenzen abzuwehren. Er kann und darf kein Interesse daran haben, sich mit den tatsächlichen Hintergründen des Geschehens zu befassen, er kann und darf z. B. keine Fehler einräumen, die er (möglicherweise) gemacht hat und er kann und darf gerade keine individuellen Erklärungen für sein Verhalten anbieten, weil diese gegen ihn verwandt werden können. Entsprechend fordert die Studie, dass repressiv-disziplinarische Maßnahmen im Umgang mit Fehlern und Fehlverhalten von Polizeibeamten lediglich die letzte Möglichkeit sein sollten und zudem die am seltensten gebrauchte. Vielmehr seien eine Struktur der Behörde und ein institutionelles Klima zu schaffen, das es erlaubt, konstruktiv mit Fehlverhalten umzugehen.

Dazu gehören u. a. folgende Aspekte:

- Ein optimiertes **Auswahlverfahren**, in dem die Erwartungen an die zukünftigen Mitarbeiter in Bezug auf deren Verhalten klar und eindeutig formuliert werden. Ebenso wie beispielsweise auf körperliche Fitness geachtet wird sollte darauf geachtet werden, dass die Persönlichkeit und der Charakter des Bewerbers zu den (hohen) Anforderungen des Polizeidienstes passen. Körperliche Fitness und gute intellektuelle Leistungen alleine dürfen nicht genügen; die Polizei muss Bewerber einstellen, die von Anfang an bereit und in der Lage sind, sich gegen mögliche negative

1 Prof. Dr. Thomas Feltes ist Inhaber des Lehrstuhls für Lehrstuhl für Kriminologie, Kriminalpolitik und Polizeiwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum.

2 Für die Durchsicht des Manuskriptes danke ich Jana Rickertsen.

3 Stephens, D.W. »Police Discipline: A Case for Change« (NCJ 234052), Juni 2011, verfügbar unter <http://ncjrs.gov/pdffiles1/nij/234052.pdf> (18. 6. 2011).

Einflüsse einer »cop culture« oder gegen informellen Druck zu wehren.

- Eine **Ausbildung**, die sich neben der optimalen Vorbereitung auf die späteren beruflichen Tätigkeiten auch um die Persönlichkeit der zukünftigen Beamten kümmert und ihnen deutlich macht, welche Erwartungen an sie in Zukunft gestellt werden und wie sie damit umgehen sollten. Neben dem Aspekt des lebenslangen Lernens gehört hierzu auch die Fähigkeit und Bereitschaft, Fehlverhalten im Kollegenkreis weder zu dulden, noch zu unterstützen. Hierbei sind auch Aspekte wie das Rollenlernen von Bedeutung: Die Art und Weise, wie die Ausbilder (sowohl an der Hochschule, als auch in der Praxis) ihre persönliche Arbeits- und Einsatzphilosophie formell und bewusst sowie informell und unbewusst vermitteln, hat dauerhaften Einfluss auf die Auszubildenden. Schon der Anschein, dass man Fehlverhalten unter bestimmten Umständen dulden kann oder dass es Situationen gibt, in denen man zu »halblegalen« Mitteln greifen »muss«, muss unbedingt vermieden werden. Die Ausbildung der deutschen Polizei ist allerdings gerade hier defizitär. Sie sollte sich nicht nur auf die bisher »klassischen« Polizeithemen (vor allem Recht, Einsatzlehre, Verkehr) beziehen, die von der Polizeipraxis und zunehmend auch von den Auszubildenden selbst als »besonders praxisrelevant« erachtet werden. Man glaubt, dass derjenige, der die rechtlichen Rahmenbedingungen kennt, automatisch nach Recht und Gesetz handelt. Dabei weiß man, dass dies nicht der Fall ist, da gruppendynamische wie situationsspezifische Besonderheiten die rechtlichen Rahmenbedingungen oftmals in den Hintergrund treten lassen. Auf der anderen Seite werden diejenigen Wissensbereiche, die sich mit dem Selbstverständnis und der Verhaltensanalyse der Exekutivbeamten beschäftigen (Psychologie, Soziologie, Philosophie, Kriminologie sowie staatsrechtliche Grundfragen) zunehmend an den Rand gedrängt, da der Beamte möglichst schnell im Streifenwagen einsatzfähig sein soll. Damit wird seine scheinbar erlangte Kompetenz (genannt »Praxistauglichkeit«) durch Verzicht auf theoretisches Fundament erkauft, obwohl sich die Ausbildung inzwischen »Studium« nennt und an »Hochschulen« stattfindet.
- Eine effektive **Supervision und Betreuung** (ggf. einschl. Coaching) während und nach der Ausbildung ist Voraussetzung dafür, dass ein beständiges Lernen möglich wird und ein angemessener Umgang mit auftretenden dienstlichen und persönlichen Problemen reflektiert werden kann. Nur so kann vermieden werden, dass Abhängigkeiten und un gute Allianzen entstehen oder gar geschaffen werden, die sich in Krisenfall negativ auswirken können. Gleichzeitig ist damit gewährleistet, dass der Beamte beständig optimale Leistung erbringen kann und dafür Sorge trägt, dass sich die jeweilige Dienststelle entsprechend weiterentwickeln kann.
- Es müssen klare und eindeutige **Kriterien für die Messung der Leistung** der Mitarbeiter vorhanden sein, diese müssen beständig aktualisiert und transparent gemacht sowie überprüft werden. Umgekehrt ist ständig die Erfüllung dieser Kriterien durch den Beamten zu überwachen (sog. Monitoring). Nur so kann der Beamte wissen, welche Anforderungen er erfüllen soll und wie seine Leistungen bewertet werden.
- Für Bürger, die sich über Beamte beschweren wollen, müssen **klare und transparente, vor allem aber effektive Abläufe** vorgesehen sein. Die Bürger müssen darüber infor-

miert werden, welche weiteren Schritte nach einer Beschwerde erfolgen und sie müssen über das Ergebnis informiert werden. Der Ermittlungsvorgang sollte klar (auch zeitlich) strukturiert sein und der Bürger über etwaige Verzögerungen informiert werden.

- **Technologische Möglichkeiten** sollten immer dort, wo es erfahrungsgemäß zu Konflikt- oder Beschwerdesituationen kommt, eingesetzt werden. Neben den in vielen Streifenwagen eingebauten Videokameras werden in den USA auch Videokameras getestet, die auf dem Kopf der einschreitenden Beamten montiert sind. Alle Streifenwagen sollten mit einem GPS-System ausgestattet sein, das die jederzeitige Lokalisierung der Fahrzeuge durch die Einsatzleitstelle ermöglicht.

Zu häufig gehen von Ermittlungs- bzw. Disziplinarverfahren falsche Signale aus. Die Öffentlichkeit hat das Gefühl, dass Beschwerden nicht ernst genommen werden und Fehlverhalten vertuscht werden soll. Die betroffenen Beamten wiederum fühlen sich ggf. von ihren Vorgesetzten im Stich gelassen oder aber sie spüren eine un gute Form der Solidarität, die sich negativ auf ihre Auffassung von Recht und Gerechtigkeit auswirken kann. Zu wenig wird beachtet, dass sowohl durch ein solches Verfahren an sich, als auch durch die Art und Weise, wie es durchgeführt wird, intern und extern kommuniziert wird. Dem Bürger gegenüber macht man deutlich, wie ernst man es mit der Beachtung von Recht und Gesetz in den eigenen Reihen meint (und kann somit – wenn diese Kommunikation schief läuft, weil man z. B. die Beschwerde nicht ernst nimmt oder verzögert behandelt – beträchtlichen Schaden für die Organisation Polizei hervorrufen.)

Der eingangs zitierte Bericht der Harvard Kennedy School im Auftrag des National Institute of Justice formuliert die Anforderungen an ein Disziplinarverfahren wie folgt: »*Citizens ... expect that the police will be held accountable for the manner in which they use their authority and that any misconduct will be dealt with appropriately. ... Effective policing depends on a disciplinary process that is capable of serving the interests of all three parties in a fair and equitable manner. In many cases the current disciplinary systems fail to do this, reducing police legitimacy and effectiveness.*«<sup>4</sup>

Diese Anforderungen erfüllen die Disziplinarverfahren aber weder in den USA, noch in Deutschland. In den meisten Fällen führt das Disziplinarverfahren nicht zu einer angemessenen Umgang mit der relativ kleinen Gruppe von Polizeibeamten, die – und dies wird in dem Bericht betont – für einen unverhältnismäßig großen Anteil an den Beschwerden und den Fällen mit exzessiver Gewaltanwendung verantwortlich sind. Dass es solche »Problembeamte« auch in Deutschland gibt, wird immer wieder (informell) berichtet; allerdings könnten nur systematische Auswertungen von Beschwerden und Ermittlungsverfahren dazu verlässliche Aussagen ermöglichen. Diese Auswertungen werden jedoch nicht gemacht – zumindest wird dies nicht öffentlich eingeräumt. Die unabhängige Untersuchungskommission des Los Angeles Police Department jedenfalls stellte 1991 fest, dass es in Los Angeles zu diesem Zeitpunkt 44 Beamte mit extrem hohen Raten von Beschwerden gab. Andere Quellen verweisen darauf, dass 2 % der Beamten für 50 % der Beschwerden ver-

<sup>4</sup> Stephens, D.W. »Police Discipline: A Case for Change« (NCJ 234052), Juni 2011, verfügbar unter <http://ncjrs.gov/pdfiles1/nij/234052.pdf> (18. 6. 2011) S. 5.

antwortlich sind.<sup>5</sup> In diesem Zusammenhang wurden auch sog. »Frühwarnsysteme« entwickelt, um »Problembenante« möglichst frühzeitig zu erkennen und entsprechende Maßnahmen zur Verhaltensänderung einzuleiten.

### Alternative Disziplinarverfahren

Im weiteren Verlauf der Studie wird deutlich gemacht, dass sich ein modernes, an den Bedürfnissen einer demokratischen Polizei orientiertes Disziplinarverfahren eine andere Zielrichtung geben muss, als dies bislang der Fall ist: Weg von der Idee der Bestrafung und hin zu dem Versuch einer positiven Verhaltensänderung. Dies setzt jedoch voraus, dass eine offene Diskussion über das der Beschwerde oder dem Fehlverhalten zugrunde liegende Verhalten des Beamten und die individuellen und strukturellen Hintergründe möglich ist, um daraus gemeinsam mit dem Beamten Handlungsalterna-

tiven zu entwickeln, wie er in vergleichbaren Situationen sich anders, d. h. angemessener verhalten kann. Für solche alternativen Disziplinarverfahren wurde u. a. eine sog. »Discipline Matrix« entwickelt, die mehr Transparenz und damit (auch subjektiv wahrgenommene) Gerechtigkeit in das Verfahren bringen soll. Durch diese Matrix sollen vor allem die Ungleichbehandlungen von Beamten vermieden werden.<sup>6</sup> Der Bericht von Stephens verweist hierzu auf die Matrix der Polizei in Vancouver (Washington, USA), die Fehlverhaltensweisen in insgesamt sieben Kategorien einteilt und dafür je nachdem, ob es sich um eine erste, zweite oder dritte Verfehlung handelt, die entsprechenden Reaktionen bzw. Maßnahmen vorgibt (s. Tabelle 1),<sup>7</sup> die von einem Vermerk für die Personalakte über tageweise Suspendierung vom Dienst bis zur Kündigung reichen.

Tabelle 1: Vancouver Discipline Matrix

Schwerestufe	Erstes Vergehen		Zweites Vergehen		Drittes Vergehen	
	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
1		Memo zur Personalakte	N/A	Schriftliche Ermahnung	Memo zur Personalakte	Suspendierung vom Dienst (1 Tag)
2	Memo zur Personalakte	Schriftliche Ermahnung	Memo zur Personalakte	Schriftliche Ermahnung	Suspendierung vom Dienst (1 Tag)	Suspendierung vom Dienst (3 Tage)
3	Memo zur Personalakte	Suspendierung vom Dienst (1 Tag)	Schriftliche Ermahnung	Suspendierung vom Dienst (3 Tage)	Suspendierung vom Dienst (1 Tag)	Suspendierung vom Dienst (5 Tage)
4	Schriftliche Ermahnung	Suspendierung vom Dienst (3 Tage)	Suspendierung vom Dienst (1 Tag)	Suspendierung vom Dienst (5 Tage)	Suspendierung vom Dienst (3 Tage)	Suspendierung vom Dienst (15 Tage)
5	Suspendierung vom Dienst (1 Tag)	Suspendierung vom Dienst (5 Tage)	Suspendierung vom Dienst (3 Tage)	Suspendierung vom Dienst (15 Tage)	Suspendierung vom Dienst (10 Tage)	Kündigung
6	Suspendierung vom Dienst (5 Tage)	Kündigung	Suspendierung vom Dienst (15 Tage)	Kündigung	Kündigung	–
7	Kündigung	–	–	–	–	–

Auch die State Patrol Polizei in Washington setzt bereits seit 2002 eine vergleichbare Matrix ein, allerdings mit lediglich drei verschiedenen Ebenen von Fehlverhalten. Dabei können die Beamten das Fehlverhalten sofort einräumen und die in der Tabellen enthaltene Sanktion akzeptieren, ohne dass sie ein langwieriges Ermittlungsverfahren in Kauf nehmen müssen. 2002 erledigte diese Polizeibehörde 43 % aller Beschwerdeverfahren ohne weitere Ermittlungsmaßnahmen, und die meisten der Verfahren wurden innerhalb von 14 Tagen erledigt.<sup>8</sup>

Als »Education-Based Discipline«<sup>9</sup> wird eine Verfahrensstruktur bezeichnet, die das Los Angeles County Sheriff's Department (LASD) eingeführt hat. Der gesamte Prozess ist primär an dem Ziel der Verhaltensänderung orientiert und nicht an Bestrafung. »The process gives the individual the option of voluntarily participating in a personally designed remedial plan that can include education, training or other options designed to address the misconduct issue, including writing a research paper.«

Der Leiter der LAPD beschreibt das Ziel wie folgt:<sup>10</sup>

»Our leadership values require us to believe that until a Department member leaves our service, he or she will always be our responsibility. We must always care for all of our personnel, work closely with those who are experiencing problems, and be straightforward in building a trustworthy relationship. We must care and give to those in need whe-

5 Vgl. die umfangreiche Studie zu Frühwarnsystemen in der Polizei: Walker, S., Alpert, G.P., Kennedy D.J. »Responding to the Problem Police Officer: A National Study of Early Warning Systems. Final Report.« Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice, NCJ 184510. [www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/184510.pdf](http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/184510.pdf) (17. 6. 2011).

6 Vgl. Walker, S. »The Discipline Matrix: An Effective Police Accountability Tool? Conference Report.« Omaha, Neb.: University of Nebraska at Omaha, 2003; verfügbar unter <http://www.unomaha.edu/criminaljustice/PDF/matrixreport.pdf> (17. 6. 2011).

7 Matrix Consulting Group »Review of Internal Affairs, Disciplinary Process and a Cultural Assessment of the Police Department: City of Vancouver, Washington, 2009.

8 Serpas, R., Olson, J., Jones, B. »An Employee Disciplinary System That Makes Sense.« In: The Police Chief 2003, 70, 9, 22, 24–28.

9 S. die Website des Los Angeles County Sheriff's Department mit weiteren Informationen und verlinkten Beiträgen: <http://www.lasd.org/divisions/leadership-training-div/bureaus/ebd/about.html> (17. 6. 2011).

10 Baca, L. »Psychology of Discipline.« Leadership Message from the Sheriff. 2007 <http://www.lasd.org/divisions/leadership-training-div/bureaus/ebd/assets/leadership-message-psychology-of-discipline.pdf> (17. 6. 2011).

*they they like us or not. Ineffective discipline is when we fail to be fair. Not listening to why Department members have acted in violation of a policy is widely believed to be unfair, especially by me. The focus of discipline should be on creation of a corrective action plan rather than punishment for punishment's sake. The plan should emphasize training and remediation along with more creative interventions designed to correct deficits in performance and maximize the likelihood of the Department member and his or her peers responding appropriately in the future.»*

## Mediation

Als weitere Alternativen bzw. in Ergänzung zu herkömmlichen Disziplinarverfahren werden in den USA auch Mediationen eingesetzt.<sup>11</sup> Dabei wird versucht, den Konflikt oder die Beschwerde im Rahmen eines moderierten Vermittlungsgesprächs zwischen dem Beschwerdeführer und dem oder den betroffenen Polizeibeamten zu besprechen und eine für beide Parteien akzeptable Lösung zu finden. Voraussetzung hierbei ist allerdings (ähnlich wie in den in Deutschland praktizierten Mediations- oder Täter-Opfer-Ausgleichsmodellen), dass entsprechend geschulte, professionelle Vermittler die Moderatorenrolle übernehmen. Hierfür könnte als Vorbild das z. B. in NRW praktizierte Modell der (ehrenamtlichen) Schiedspersonen bzw. Schiedsämter<sup>12</sup> dienen, das in bestimmten Fällen einem gerichtlichen Verfahren vorgeschaltet ist. Hier versuchen unabhängige und entsprechend ausgebildete Schiedsmänner und Schiedsfrauen, zivil- oder strafrechtliche Konflikte zwischen zwei Parteien in einem Streitgespräch zu schlichten. Darüber wird dann ein Protokoll verfasst, das entweder die Einigung (und ggf. weitere Vereinbarungen) enthält, oder aber das Scheitern der Schlichtung dokumentiert. In diesem Fall kann die sich beschwerende Partei dann den Weg zum Gericht antreten.<sup>13</sup> Aus den USA werden gute Erfolge mit solchen Ansätzen berichtet. So stieg die Zufriedenheit von Bürgern und Polizeibeamten, die an solchen Mediationen beteiligt waren, innerhalb von drei Jahren von 10–15 % auf 75–85 % an.<sup>14</sup> Einen entsprechenden Ansatz könnte z. B. die Berliner Polizei verfolgen, die (wie auch das Land Sachsen-Anhalt)<sup>15</sup> nicht nur ein »Beschwerdemanagement« betreibt, sondern dafür eine eigene Stelle eingerichtet hat.

Sie schreibt dazu auf Ihrer Website:<sup>16</sup>

*»Wir sind, mehr als jeder andere Bereich der öffentlichen Verwaltung, auf das Vertrauen der Menschen angewiesen und wir wollen Ihnen das Gefühl vermitteln, Ihre Hinweise, Anregungen und Beschwerden ernst zu nehmen. Eine Behörde wie die Berliner Polizei mit mehr als 22.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die täglich tausendfach in konfliktträchtigen Begegnungen polizeiliche Maßnahmen durchzusetzen hat, muss sich dieses Vertrauen immer wieder erarbeiten, darum werben und es erhalten. Dazu benötigt die Berliner Polizei ein gut funktionierendes Beschwerdemanagement, das höchsten Ansprüchen genügt. Angesprochene Probleme müssen ernst genommen sowie schnell und kompetent bearbeitet werden. Fehler müssen erkannt und eingeräumt, Konsequenzen aufgezeigt werden. Das möchten wir Ihnen bieten und wir können Ihnen versichern, dass die Prüfung Ihrer Vorwürfe und die Bearbeitung Ihrer Beschwerde von den jeweiligen Beschwerdesachbearbeitern kompetent und sachgerecht erfolgen werden. Im Beschwerdeverfahren werden die betroffenen Polizeiangehörigen angehört. Sie sollen sich grundsätzlich schriftlich zu den Vorwürfen äußern. Der Vorgesetzte prüft und bewertet den Vorgang und leitet ihn an die zuständige Beschwerdestelle weiter, die Ihnen nach einer abschließenden Prüfung das Ergebnis mitteilt. Hierbei streben wir die persönliche Kontaktaufnahme an. Damit haben wir gute Erfahrungen gemacht und konnten beanstandete Sachverhalte häufig unbürokratisch und schnell in einem persönlichen Gespräch oder in einem Telefonat klären. Wünschen Sie dies nicht, erhalten Sie von uns selbstverständlich einen schriftlichen Bescheid. Wir sind stets bemüht, die Bearbeitungszeiten kurz zu halten und Ihnen zeitnah das Ergebnis unserer Untersuchung mitzuteilen. Wir sind sehr daran interessiert, Ihre Bewertung unserer Prüfung im Rahmen der Beschwerdebearbeitung zu erfahren. Deshalb werden wir Ihnen einen Monat, nachdem Sie unseren schriftlichen Bescheid erhalten haben oder die Gelegenheit in einem persönlichen Gespräch abschließend erörtert werden konnte, einen Fragebogen zusenden. Wir möchten Sie schon jetzt ganz herzlich bitten, sich an dieser Zufriedenheitsabfrage zu beteiligen, da dies sehr wichtig für unsere Arbeit ist. Die Befragung erfolgt natürlich anonym und für Sie kostenfrei.«*

Allerdings müsste dazu tatsächlich ein Mediationsangebot an den Beschwerdeführer gemacht werden, und dieses sollte möglichst nicht von der Polizei ausgehen, sondern von einer unabhängigen Stelle bzw. einem unabhängigen Mediator. Das Profil eines geeigneten Mediators müsste erstellt werden. Die Übersicht des Bundesverbandes Mediation verzeichnet derzeit lediglich eine einzige Person, die als ihren Arbeitsbereich (auch) Polizei und Sicherheitsdienste angibt.<sup>17</sup>

Die Studie von Hoffmann-Holland u. a.<sup>18</sup>, die das Berliner Beschwerdemanagement evaluiert hat, zeigt, dass sich das System dort großer Wertschätzung erfreut. Die Autoren sehen aber auch Optimierungsbedarf. »Insgesamt offenbart die empirische Analyse ... ein uneinheitliches Bild der Qualität

11 Walker, S., Archbold, C., Herbst, L. »Mediating Citizen Complaints Against Police Officers: A Guide for Police and Community Leaders.« Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 2002.

12 S. dazu die Website des Bundesdeutscher Schiedsmänner und Schiedsfrauen e. V. <http://www.schiedsamt.de/> (22. 6. 2010).

13 Bleiben die Schlichtungsbemühungen der Schiedsperson erfolglos, erhält der Antragsteller hierüber in Strafsachen eine Sühnebescheinigung und in Zivilsachen eine Erfolglosigkeitsbescheinigung (gilt nur für Brandenburg, Hessen, NRW, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein). In diesen Bundesländern ist erst damit der Weg für die Klage vor dem Amtsgericht frei, denn diese Bescheinigung ist eine notwendige Prozessvoraussetzung und muss mit Einreichen der Klage bei Gericht vorgelegt werden.

14 Proctor, J., Clemmons, A., Rosenthal, R. »Discourteous Cops and Unruly Citizens: Mediation Can Help.« In: Community Policing Dispatch 2009, 2, 3, verfügbar unter [http://www.cops.usdoj.gov/html/dispatch/March\\_2009/mediation.htm](http://www.cops.usdoj.gov/html/dispatch/March_2009/mediation.htm) (17. 6. 2011).

15 S. den letzten Jahresbericht unter [http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek\\_Politik\\_und\\_Verwaltung/Bibliothek\\_Ministerium\\_des\\_Innern/PDF\\_Dokumente/Startseite/Jahresbericht\\_der\\_ZBP.pdf](http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Ministerium_des_Innern/PDF_Dokumente/Startseite/Jahresbericht_der_ZBP.pdf) (20. 6. 2011).

16 <http://www.berlin.de/polizei/service/beschwerde.html> (22. 6. 2011).

17 <http://www.bmev.de> (22. 6. 2011).

18 Klaus Hoffmann-Holland u. a.: Beschwerdemanagement der Polizei. Eine empirische und rechtliche Analyse am Beispiel der Berliner Polizei. Frankfurt 2008.

des Beschwerdemanagements. Vertrauen und Zufriedenheit sollten bei einem funktionierenden Beschwerdemanagementsystem höher eingeschätzt werden« (S. 198). Konkret benennen die Autoren u. a. Defizite im Bereich der Information (rund 60 % der Beamten wissen gar nicht, dass es verschiedene Anlaufstellen für Beschwerden gibt) und sie fordern, positive Effekte des Beschwerdemanagements bereits in die Ausbildung zu integrieren. Das Ergebnis, dass fast die Hälfte der befragten Mitarbeiter die Aussage »Das Einreichen einer Beschwerde führt zu Nachteilen im Kollegenkreis« für eher oder völlig zutreffend halten verdeutlicht die bereits oben angesprochene Problematik der »Anrühigkeit« von Beschwerden (und damit von Fehlern) in der Polizei.

### Peer Review

Einen weiteren alternativen Ansatz bietet das sog. Peer Review-Verfahren, das z. B. aus dem Hochschulbereich im Rahmen der Akkreditierung von Studiengängen bekannt ist. Hier bewerten erfahrene Kollegen (in diesem Fall dann Polizeibeamte), die sog. »peers«, das Verhalten des Beamten, das Anlass für eine Beschwerde war oder sie beschäftigen sich mit den »Widerstandsbeamten«, d. h. Polizeibeamten, die immer wieder und überproportional häufig in Widerstandshandlungen verwickelt sind, so dass man nehmen kann, dass es einen in ihrer Person liegenden Faktor gibt, der (auch) als Anlass für solche Situationen ist. Diese Peers können z. B. aus den eigenen Reihen der Beamten gewählt werden, so dass sie hierdurch Autorität und Anerkennung erfahren. Möglich wäre es, für diese Aufgabe pensionierte Polizeibeamte zu gewinnen – ähnlich der Idee des Ombudsmannes, die z. B. in der baden-württembergischen Polizei vor einigen Jahren einmal diskutiert, dann aber verworfen wurde.

### Early Intervention

Eine möglichst frühzeitige Intervention bei den sog. »Problem-« oder »Widerstandsbeamten« würde ebenfalls den erwünschten verhaltensverändernden Effekt erbringen können, sofern sie in angemessener Weise erfolgt. Dazu müsste sie zu einem möglichst frühen Zeitpunkt (also sobald das erste Fehlverhalten des Beamten bekannt wird) erfolgen und auch hier müsste wieder ein gerechter und gleicher Maßstab für alle Beamten angelegt werden. Der Schwerpunkt sollte auf der erwünschten Verhaltensänderung und nicht auf der Bestrafung oder »Disziplinierung« liegen, und das Verfahren sollte zeitnah und transparent durchgeführt werden.

In diesem Zusammenhang haben einige Polizeibehörden in den USA das sog. »SARA-Modell« entwickelt bzw. fortgeschrieben. Das Modell, ursprünglich für den Bereich der Strafverfolgung entwickelt,<sup>19</sup> sieht einen strukturierten Ablauf in der Form vor, dass nach einem »Scanning« des Problems (also eine breit angelegte Informationssammlung) eine Analyse erfolgt, mit Hilfe derer die geeignete Antwort und Reaktion gefunden wird. Anschließend muss dann eine Bewertung (Assessment) erfolgen. Im Einzelnen sieht dies dann so aus:

Scanning: Identifizierung und Auswahl des Problems für weitere Informationssammlung

Analyse: Detaillierte Beschreibung und Analyse des Problems mit allen möglichen relevanten Aspekten

19 Fleissner, D., Heinzelmann, E. »Crime Prevention Through Environmental Design and Community Policing« National Institute of Justice, Research in Action, 1996. <http://www.ncjrs.gov/pdffiles/crimepre.pdf> (22. 6. 2011).

Response/Reaktion: Untersuchung von Reaktionen anhand der Analyse

Assessment/Bewertung: Untersuchung, ob die Reaktion den gewünschten Effekt erzielt hat

### Unabhängige Untersuchungskommissionen

Polizeibeamte, die sich (informell oder auch förmlich) gegen Kollegen oder Vorgesetzte auflehnen, können auf Jahre hinaus sozial eliminiert werden. In allen Bundesländern gibt es eine größere Zahl von Polizeibeamten, die ausgebrannt oder psychisch angeschlagen sind. Gegenwärtig gibt es in Deutschland für Polizeibeamte immer noch keine Möglichkeit, sich vertraulich an eine vom Dienstherrn eingerichtete, unabhängige Stelle zu wenden, obwohl diese seit langem auch hierzulande gefordert und international mit Erfolg praktiziert wird.

Der ehemalige Hamburger Innensenator Wrocklage hat darauf hingewiesen, dass ihm die Notwendigkeit einer effektiv arbeitenden Polizeikommission oder eines Polizeibeauftragten schon zu seiner Zeit als Innensenator deutlich geworden sei. Er verweist darauf, dass ehrenamtlich arbeitende Gremien nicht die Arbeit einer hauptamtlichen demokratischen Kontrollinstanz ersetzen können.<sup>20</sup> Zur Hamburger Polizeikommission schreibt Wrocklage: »Die Hamburger Polizeikommission hat gut gearbeitet, aber sie war strukturell zu schwach ausgebildet – dies insbesondere mit Blick auf die lautlose Macht der cop culture und die gar nicht so lautlose Medienmacht des Polizeiapparates, die sich durchaus in der öffentlichkeitswirksamen Abbildung künstlich geschaffener Skandale auswirken kann (...). Eine ehrenamtliche Konstruktion mit einem kleinen Unterbau reicht für eine effektive externe Polizeikontrolle nicht aus.«

Um mit Wrocklage<sup>21</sup> einen unverdächtigen Zeugen zu zitieren: »Ohne eine effektive externe demokratische Kontrollinstanz, wie eine funktionsgerecht ausgestattete hauptamtliche Polizeikommission oder ein hauptamtlicher Polizeibeauftragter, fehlt eine wirksame Gegenmacht, die eine demokratische Organisationskultur und ein demokratisches Selbstverständnis in der Polizei wirksam und dauerhaft zu schaffen und zu schützen in der Lage wäre. Das ist ein schweres Defizit im Bereich des aktiven Demokratieschutzes.« Wrocklage bezieht sich dabei auf den Bericht des EU-Menschenrechtskommissars Thomas Hammarberg über dessen Besuch in Deutschland im Oktober 2006<sup>22</sup>, wonach die Polizei in einer demokratischen Gesellschaft bereit sein müsse, ihre Maßnahmen überwachen zu lassen und für Fehlverhalten Verantwortung übernehmen müsse. Obwohl es interne Mechanismen gibt, die sich mit Fällen mutmaßlichen Fehlverhaltens der Polizei in Deutschland befassen, rief der Kom-

20 Wrocklage, H. »Polizei im Wandel – Ist eine Demokratisierung der Polizei möglich?« In: Barthel, Ch., Kreissl, R., Ostermeier, I. (Hrsg.) »Policing in Context – Rechtliche, organisatorische, kulturelle Rahmenbedingungen polizeilichen Handelns.« Münster, Berlin, Wien 2008, S. 125–143.

21 Wrocklage, H. »Polizei im Wandel – Ist eine Demokratisierung der Polizei möglich?« In: Barthel, Ch., Kreissl, R., Ostermeier, I. »Policing in Context – Rechtliche, organisatorische, kulturelle Rahmenbedingungen polizeilichen Handelns.« Münster, Berlin, Wien 2008, S. 125–143.

22 Hammarberg, T. Bericht des Menschenrechtskommissars Thomas Hammarberg über seinen Besuch in Deutschland 9. - 11. und 15. - 20. Oktober 2006. Zur Vorlage beim Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung, 2007. Verfügbar unter <https://wcd.coe.int>.

missar die deutschen Behörden auf, unabhängige Beobachtungs- und Beschwerdegremien einzurichten.

## Fazit

Die Polizei NRW »wirbt« auf ihrer Website<sup>23</sup> damit, dass eine moderne Polizei ein modernes Management braucht. Dort steht: »Die Polizei in Nordrhein-Westfalen muss und will sich den aktuellen und künftigen Anforderungen stellen. Um diesen Anforderungen zu entsprechen, werden die 47 Kreispolizeibehörden und 3 Landesoberbehörden mit rund 50.000 Beschäftigten und einem Haushaltsvolumen von circa 3 Milliarden Euro pro Jahr mit einem modernen Managementsystem gesteuert. Die nordrhein-westfälische Polizei fördert mit diesen modernen Managementmethoden die Bürger- und Mitarbeiterzufriedenheit und sichert dauerhaft die effektive Polizeiarbeit und den wirtschaftlichen Umgang mit den Ressourcen«. Unter dem Stichwort »Führung und Steuerung« wird dann aufgeführt, dass das Mitte der 90er Jahre eingeführte Managementkonzept neu ausgerichtet und fortentwickelt wurde. Die Polizei müsse die Qualität ihrer Arbeit sichern, stetig verbessern und künftigen Anforderungen gerecht werden. »Die Führungskräfte in der Polizei tragen für die Qualität der Arbeitsergebnisse Verantwortung. ... Vorgesetzte nehmen ihre Rolle als Führungskräfte an und handeln entsprechend. Sie wirken bei ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf Leistung hin, fördern deren Kompetenzen, unterstützen sie und geben Rückmeldungen zu Arbeitsergebnissen. Erfolgreiche Arbeit und eine von Offenheit und Wertschätzung geprägte Kultur ergänzen sich gegenseitig.«

Prof. Dr. Helmut Janke, Berlin/Wolfratsbansen

## »Neues Fahrerlaubnisrecht« ab 19. Januar 2013

Im Zuge der weiteren und nunmehr weitestgehend abschließenden Umsetzung der 3. EU-Führerscheinrichtlinie wurden mit Wirkung zum 19. Januar 2013 neue Fahrerlaubnisklassen geschaffen und bestehende Fahrerlaubnisklassen teilweise modifiziert oder abgeschafft. Außerdem wurde eine Befristung für alle ab 19. Januar 2013 neu erteilten Führerscheine, auch für bisher unbefristete, eingeführt. Und es besteht die Pflicht zum Umtausch aller vor dem 19. Januar 2013 ausgestellten Führerscheine bis zum 19. Januar 2033. Der Beitrag soll hierzu eine erste Orientierung geben.

### I. Grundlagen und wesentliche Änderungen

Im Zuge der weiteren und nunmehr weitestgehend abschließenden Umsetzung der 3. EU-Führerscheinrichtlinie 2006/126/EG<sup>1</sup> (3. EU-FSch-RiLi) durch die »Sechste Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften« vom 7. Januar 2011<sup>2</sup> und durch die »Siebte Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften« vom 26. Juni 2012<sup>3</sup> wur-

Diese sehr allgemein gehaltenen und aus der seit geraumer Zeit auch im öffentlichen Dienst modern gewordenen Managementphilosophie entnommenen Aussagen lassen sich aber nur dann tatsächlich und ernsthaft umsetzen, wenn gerade im Konfliktfall (zwischen Beamten und Vorgesetzten, zwischen Bürger und Polizei) die Prinzipien der Transparenz und Offenheit beachtet werden. Disziplinarverfahren müssen dazu aus der Ecke des Geheimen und Unangenehmen herausgeholt werden, es muss innerhalb der Polizei und auch gegenüber der Öffentlichkeit deutlich gemacht werden, dass auch und vielleicht sogar gerade moderne, bürgernahe und engagierte Polizeibeamte Fehler machen. Neben diesem, leider noch immer nicht selbstverständlich gewordenen Eingeständnis muss aber auch die Transparenz in Bezug auf die Dimensionen solchen Fehlverhaltens (Art und Umfang) und den (internen) Umgang damit hergestellt werden. Schließlich kann dies alles nur dann konstruktiv und mit positiven Ergebnissen für Beamte und Bürger geschehen, wenn die Grundstrukturen und Abläufe des Disziplinarverfahrens sich von dem einseitigen Fokus auf Sanktion und Bestrafung lösen und konstruktive und kommunikative Lösungen gefunden werden, die einen Lernprozess bei allen Beteiligten (Beamte, Vorgesetzte und Bürger) ermöglichen. Der Beitrag hat Alternativen dazu aufgezeigt. Es bleibt abzuwarten, wie sich die polizeiliche Praxis in den alltäglichen kleinen und (eher seltenen) großen Konfliktfällen verhalten wird. Der Lackmus-Test für eine moderne, demokratische und bürgernahe Polizei, die diese Begriffe nicht nur für sich reklamiert, sondern im Alltag auch lebt und umsetzt, ist ihr Umgang mit eigenem Fehlverhalten. Wir dürfen gespannt sein, wie er ausfällt.

den mit Wirkung zum 19. Januar 2013 neue Fahrerlaubnisklassen geschaffen. Bestehende Fahrerlaubnisklassen wurden teilweise modifiziert oder abgeschafft. Außerdem wurde eine Befristung für alle ab 19. Januar 2013 neu erteilten Führerscheine, auch für bisher unbefristete, eingeführt. Und es besteht die Pflicht zum Umtausch aller vor dem 19. Januar 2013 ausgestellten Führerscheine bis zum 19. Januar 2033.

Nachfolgend soll eine erste Orientierung zu »Befristung und Umtauschpflicht«, »Vorzeitiger Umtausch auf Antrag«, »Fahrerlaubnisklassen nach § 6 Abs. 1 FeV nF ab 19. Januar 2013«, »Fahrerlaubnis Klasse B 96 (§ 6a FeV nF) – neue Anhängerregelung«, »Einschluss weiterer Fahrerlaubnisklassen (§ 6 Abs. 3 FeV)«, »Fahrten zur Überprüfung des technischen Zustandes von Kraftomnibussen mit einer Fahrerlaubnis der Klassen C, C1, CE oder C1E«, »Neue und alte Fahrerlaubnisklassen ab und bis 2013 im Überblick« und zu »Bestandsschutz und Übergangsrecht« gegeben werden.

### II. Befristung und Umtauschpflicht

#### 1. Befristung ab 19. Januar 2013 neu ausgestellter Führerscheine

Nach § 24 a Abs. 1 Satz 1 FeV nF ist die Gültigkeit der ab dem 19. Januar 2013 ausgestellten Führerscheine der Klassen AM, A1, A2, A und B auf 15 Jahre befristet.

1 Richtlinie 2006/126/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über den Führerschein (Neufassung), ABL L 403, Seite 18 ff. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:403:0018:0060:DE:PDF>).

2 BGBl. 2011/I, 3 ff.

3 BGBl. 2012/I, 1394 ff.