

**Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit**

---

**Band 24**

**Möglichkeiten und Grenzen  
der Kontrolle von Polizeigewalt durch  
einen Bundespolizeibeauftragten**

**Von**

**Malte Seyffarth**



**Duncker & Humblot · Berlin**

MALTE SEYFFARTH

Möglichkeiten und Grenzen der Kontrolle von Polizeigewalt  
durch einen Bundespolizeibeauftragten

# Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. Markus Thiel, Münster

Band 24

# Möglichkeiten und Grenzen der Kontrolle von Polizeigewalt durch einen Bundespolizeibeauftragten

Von

Malte Seyffarth



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Hochschule der Polizei – Fachbereich III.4, Münster  
hat diese Arbeit im Jahre 2021 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2023 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: 3w+p GmbH, Rimpf  
Druck: CPI books GmbH, Leck  
Printed in Germany

ISSN 2199-3475  
ISBN 978-3-428-18764-5 (Print)  
ISBN 978-3-428-58764-3 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Dem Andenken meiner Mutter  
Christiane Beatrix Seyffarth, geb. Schaumann*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Juni 2022 von der Deutschen Hochschule der Polizei als verwaltungswissenschaftliche Dissertation angenommen.

Die Arbeit beschäftigt sich mit dem politisch sensiblen Thema der Polizeigewalt und untersucht dieses aus der Perspektive der Verwaltungskontrolle. Anknüpfungspunkt dieser Untersuchung sind Gesetzentwürfe, die einen Polizeibeauftragten vorsehen. Die Rechtsfigur des Beauftragten ist der Kristallisationspunkt, der das Thema der Polizeigewalt mit verwaltungswissenschaftlichen Fragestellungen zur Verwaltungskontrolle verbindet. In der Arbeit werden unterschiedliche Kontrollparameter und die Rechtsfigur des Beauftragten zueinander ins Verhältnis gesetzt und die jeweiligen Vor- und Nachteile eines verwaltungsexternen bzw. eines verwaltungsinternen Beauftragten beleuchtet. Der Verfasser erhofft sich, dadurch einen Beitrag zur Rationalisierung des wissenschaftlichen wie auch des gesellschaftlichen Diskurses leisten zu können.

Ich danke an dieser Stelle meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Dr. Markus Thiel recht herzlich für die ausgezeichnete Betreuung. Dem Idealbild eines Betreuers entsprechend, begleitete er die Arbeit von Beginn an stets hilfsbereit, zuverlässig und mit fachlichem Interesse, ohne den nötigen Freiraum des Doktoranden für wissenschaftliche Entfaltung aus den Augen zu verlieren. Dank gebührt ihm auch für seine Rolle als Erstgutachter sowie für die Aufnahme der Arbeit in die von ihm herausgegebene Schriftenreihe „Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit“. Ebenso danke ich dem Zweitgutachter Herrn Prof. Dr. Alexander Windoffer für die schnelle Erstellung des Zweitgutachtens und für die offene und lehrreiche Diskussion während der mündlichen Verteidigung der Dissertation.

Das nun vorliegende Buch ist meiner Mutter gewidmet, die die Veröffentlichung leider nicht mehr erleben kann. Ihr verdanke ich den Willen und die Disziplin, ein derartiges zweites Promotionsvorhaben zu vollenden. Hierfür und für so vieles mehr bin ich ihr von Herzen dankbar!

Aachen, im Januar 2023

*Malte Seyffarth*





# Inhaltsverzeichnis

|   |    |
|---|----|
| A. Einleitung .....   | 17 |
| I. Problem- und Fragestellung .....   | 17 |
| 1. Rechtspolitischer Impuls der Untersuchung: Polizeigewalt als Ausgangspunkt .....   | 17 |
| 2. Beauftragte als Untersuchungsgegenstand .....  | 18 |
| 3. Einbeziehung der Bürgerperspektive .....   | 20 |
| 4. Beschränkung auf notwendige Bewertungsmaßstäbe und deren Verhältnis zu den Kontrollzielen der Legalität und Legitimität .....            | 21 |
| 5. Zweipoligkeit des staatsphilosophischen und rechtlichen Sollens und der <i>Cop Culture</i> aufgrund des staatlichen Gewaltmonopols ..... | 22 |
| 6. Zweipoligkeit der Bürgerperspektive und der Polizistenperspektive .....  | 23 |
| 7. Zwischen externer und interner Kontrolle: Der Polizeibeauftragte als unechter Parlamentsbeauftragter .....                               | 24 |
| II. Gang und verwaltungswissenschaftliche Prägung der Untersuchung .....  | 26 |
| 1. Gliederung der Untersuchung .....  | 26 |
| 2. Verwaltungswissenschaftlicher Mehrwert .....   | 26 |
| B. Polizeigewalt als rechtliches und soziales Phänomen zwischen Legalität und Legitimität .....   | 28 |
| I. Begriff der Polizeigewalt als Weichenstellung .....  | 28 |
| 1. Gewaltbegriff und Polizeigewalt im engeren und weiteren Sinne .....  | 29 |
| 2. Polizeibegriff .....   | 30 |
| 3. Besonderheiten polizeilicher Gewaltanwendung für die Bürgerinnen und Bürger .....  | 32 |
| 4. Polizeigewalt zwischen Legalität und Legitimität .....   | 32 |
| II. Die faktische Definitionsmacht der handelnden Polizistinnen und Polizisten ....   | 36 |
| III. Konsequenzen und diskutierte Lösungsmöglichkeiten: Der Ruf nach einer externen Kontrolle und ihre Implikationen .....                  | 38 |
| IV. Zusammenfassung .....   | 41 |
| C. Verhältnis von Polizei, Gewalt und Gewaltmonopol .....   | 43 |
| I. Gewaltmonopol des Staates .....  | 43 |
| 1. Ursprung des Gewaltmonopols .....  | 44 |
| 2. Gewaltmonopol unter dem Grundgesetz .....  | 46 |
| a) Demokratie und Rechtsstaat als Grundlage für das Bestehen des Gewaltmonopols und die Friedenspflicht des Bürgers als Konsequenz .....    | 46 |

|  |    |
|--|----|
| b) Korrelate für die Ausübung des Gewaltmonopols .....   | 47 |
| aa) Allgemeine Justizgewährung und Rechtsschutzgarantie als rechtsstaatliche Korrelate .....   | 47 |
| bb) Staatliche Schutzpflichten .....   | 49 |
| cc) Exkurs: Staatsaufgabe „Innere Sicherheit“ .....  | 50 |
| dd) Diskursermöglichung als demokratisches Korrelat .....  | 51 |
| 3. Zusammenfassung: Das Gewaltmonopol und seine komplementären Institute .....   | 53 |
| II. Polizei als Akteur des Gewaltmonopols .....  | 54 |
| 1. Eine durch Spannungslagen gekennzeichnete besondere Einsatzsituation für die handelnden Polizistinnen und Polizisten .....  | 54 |
| 2. Polizeiinterne Organisationskultur (Polizeikultur und Polizistenkultur [ <i>Cop Culture</i> ]) .....  | 57 |
| a) Organisationskulturen und Subkulturen .....   | 57 |
| b) Polizeikultur und Polizistenkultur ( <i>Cop Culture</i> ) .....   | 58 |
| aa) <i>Cop Culture</i> als Folge der Gewaltmonopolausübung .....   | 58 |
| bb) Spannungslage zwischen Polizeikultur und <i>Cop Culture</i> .....  | 60 |
| III. Bewertungsmaßstäbe aufgrund des Gewaltmonopols und der <i>Cop Culture</i> .....   | 62 |
| 1. Effektiver Rechtsschutz und dessen Legalitätsgewährleistung und Legitimitätsförderung bei den Betroffenen .....   | 63 |
| 2. Demokratische Dialogermöglichung und deren gesamtgesellschaftliche Legitimitätsförderung .....  | 64 |
| 3. Berücksichtigung der <i>Cop Culture</i> durch die Anerkennung ihrer positiven Aspekte und durch die Einbeziehung der Polizistinnen und Polizisten einschließlich der Legitimitätsförderung bei den Polizistinnen und Polizisten ..... | 65 |
| D. Verwaltungskontrolle .....  | 67 |
| I. Verwaltung in der demokratischen rechtsstaatlichen Verfassungsordnung .....   | 67 |
| 1. Begriffliche Annäherung .....   | 67 |
| 2. Verwaltung und demokratische Legitimation .....   | 70 |
| a) Demokratische Legitimation .....  | 71 |
| b) Weisung als tragendes Element der hierarchischen Verwaltungsorganisation und ministerialfreie Räume .....   | 74 |
| 3. Verwaltung und Rechtsstaatsprinzip .....  | 78 |
| a) Rechtsstaatsprinzip .....   | 78 |
| b) Gesetzesbindung der Verwaltung (Vorrang des Gesetzes) .....   | 79 |
| c) Vorbehalt des Gesetzes und Wesentlichkeitstheorie .....   | 81 |
| 4. Verwaltung und Gewaltenteilung .....  | 85 |
| a) Grundgesetzliche Gewaltenteilung .....  | 86 |
| b) Aufgabenzuweisung über die Organadäquanz .....  | 87 |
| c) Organisationsgewalt und Organadäquanz .....   | 88 |
| 5. Zusammenfassung .....   | 88 |

|   |     |
|---|-----|
| II. Verwaltungskontrolle .....  | 90  |
| 1. Kontrollparameter des Kontrollbegriffs .....   | 90  |
| a) Selbst- und Fremdkontrolle (interne und externe Kontrolle) und der Aspekt der Distanz .....  | 91  |
| b) Vorherige, begleitende und nachträgliche Kontrolle .....   | 95  |
| c) Rechtmäßigkeits- und Zweckmäßigkeitskontrolle .....  | 96  |
| 2. Grundarten und -formen der verwaltungsinternen Selbstkontrolle .....   | 97  |
| a) Dienst- und Fachaufsicht als Kontrollformen .....  | 98  |
| b) Verhältnis von Dienst- und Fachaufsicht zur Amts- und Behördenaufsicht .....   | 99  |
| c) Zusammenfassung .....  | 100 |
| 3. Dienst- und Fachaufsichtsbeschwerde .....  | 101 |
| 4. Beauftragte als neue Grundform der Verwaltungskontrolle .....  | 102 |
| a) Parlamentsbeauftragte vs. Verwaltungsbeauftragte .....   | 104 |
| b) Verwaltungsbeauftragte und Verwaltung .....  | 104 |
| c) Vorbehalt des Gesetzes und Verwaltungsbeauftragte .....  | 106 |
| d) Demokratische Legitimation und parlamentarische Verantwortung der Verwaltungsbeauftragten .....  | 106 |
| e) (Sach-)Rechtfertigung von Verwaltungsbeauftragten .....  | 108 |
| 5. Zusammenfassung .....  | 109 |
| III. Petitionsfreiheit (Art. 17 GG) .....   | 110 |
| 1. Art. 17 GG als Ausgangspunkt für die vom Bürger ausgelöste Kontrolle .....   | 110 |
| 2. Doppelter Mehrwert des Art. 17 GG .....  | 111 |
| a) Petitionsbegriff und sein Mehrwert für die Kontrollparameter .....   | 112 |
| b) Mehrwert für die durch Petitionen ausgelösten Kontrollverfahren .....  | 114 |
| 3. Zusammenfassung .....  | 117 |
| IV. Bewertungsmaßstäbe anhand der rechtlichen Besonderheiten von Verwaltungskontrolle .....   | 118 |
| 1. Inhaltliche Anforderungen an den effektiven Rechtsschutz bei der Selbstkontrolle .....   | 119 |
| 2. Petitionsrechtliche Dialogermöglichkeit .....  | 119 |
| 3. Distanz als Stellschraube zwischen Selbst- und Fremdkontrolle .....  | 120 |
| a) Abhängigkeit von den Bewertungsmaßstäben und den Kontrollzielen .....  | 120 |
| b) Abhängigkeit von den anderen Kontrollparametern .....  | 120 |
| c) Besondere Relevanz der emotionalen Distanz .....   | 121 |
| 4. Rechtlicher Rahmen für die Verwaltung und die Verwaltungskontrolle .....   | 121 |
| E. Möglichkeiten und Grenzen der Kontrolle von Polizeigewalt .....  | 123 |
| I. Ermittelte Bewertungsmaßstäbe .....  | 123 |
| 1. Normative Besonderheiten des Gewaltmonopols: effektiver Rechtsschutz und demokratische Dialogermöglichkeit .....                       | 123 |
| 2. Soziologische Besonderheiten des Gewaltmonopols: Berücksichtigung der <i>Cop Culture</i> und ihrer Akteure als Bewertungsmaßstab ..... | 124 |

|   |     |
|---|-----|
| 3. Verfassungsrechtliche Verankerung in Art. 17 GG und Verwaltungskontroll-<br>dogmatik: Petitionsrechtliche Dialogermöglichung, Gehalt des effektiven<br>Rechtsschutzes und Distanz als Bewertungsmaßstäbe ..... | 125 |
| II. Polizeibeauftragter als Kontrollform für Polizeigewalt .....  | 126 |
| 1. Gesetzesvorhaben auf Bundes- und Landesebene: Der Polizeibeauftragte als<br>echter Parlamentsbeauftragter .....  | 127 |
| a) Gesetzesvorhaben im Landtag von NRW .....  | 128 |
| aa) Aufgaben, Befugnisse und Stellung .....   | 128 |
| bb) Beschwerden/Eingaben/Hinweise und Berichte .....  | 129 |
| cc) Verhältnis zum Straf- und Disziplinarverfahren .....  | 129 |
| b) Gesetzesvorhaben im Bundestag .....  | 130 |
| aa) Aufgaben, Befugnisse und Stellung .....   | 131 |
| bb) Eingaben/Hinweise und Berichte .....  | 131 |
| cc) Verhältnis zum Straf- und Disziplinarverfahren .....  | 132 |
| dd) Unterschiede zwischen beiden Entwürfen auf Bundesebene .....  | 133 |
| c) Relevante Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Gesetzentwürfe auf<br>Landes- und Bundesebene .....   | 133 |
| d) Einordnung in die Dogmatik der Verwaltungskontrolle, insbesondere in die<br>Typisierung von Beauftragten .....   | 134 |
| aa) Kontrollparameter Fremdkontrolle (echter Parlamentsbeauftragter) ...  | 134 |
| bb) Kontrollparameter nachträgliche und vorherige Kontrolle sowie Recht-<br>und Zweckmäßigkeitkontrolle .....   | 134 |
| cc) Beauftragtentätigkeit als Verwaltung im materiellen Sinne .....   | 135 |
| e) Kritik und Bewertung der Gesetzesvorhaben .....  | 135 |
| aa) Kritik am Gesetzentwurf in NRW .....  | 136 |
| (1) Schriftliche Stellungnahme von <i>Markus Thiel</i> .....  | 136 |
| (2) Schriftliche Stellungnahme der <i>Deutschen Polizeigewerkschaft</i><br>( <i>DPolG</i> ) .....   | 137 |
| (3) Schriftliche Stellungnahme von <i>Nikolaos Gazeas</i> .....   | 137 |
| bb) Kritik am Gesetzentwurf auf Bundesebene .....   | 138 |
| (1) Schriftliche Stellungnahme von <i>Hartmut Aden</i> .....  | 138 |
| (2) Schriftliche Stellungnahme der <i>Deutschen Polizeigewerkschaft</i><br>( <i>DPolG</i> ) .....   | 139 |
| (3) Schriftliche Stellungnahme der <i>Gewerkschaft der Polizei (GdP)</i> ...  | 140 |
| (4) Schriftliche Stellungnahme des <i>Bundespolizeipräsidiums</i> .....   | 141 |
| (5) Schriftliche Stellungnahme von <i>Anna Luczak</i> .....   | 142 |
| cc) Bewertung der Kritik .....  | 142 |
| (1) Vergleich zum Wehrbeauftragten des Bundestages .....  | 143 |
| (a) Fehlende Vergleichbarkeit? .....  | 143 |
| (b) Gemeinsamkeiten hinsichtlich der Stellung und Unterschiede<br>hinsichtlich der Kompetenzen und Befugnisse .....   | 145 |

|   |     |
|---|-----|
| (2) Vergleich zur Beanstandung durch den Datenschutzbeauftragten:<br>Die förmliche Beanstandung als Weisungsrecht ..... | 147 |
| (3) Grenzen durch die Gewaltenteilung .....   | 148 |
| (a) Aufgeworfene Fragen .....   | 149 |
| (b) Ausübung einer unzulässigen judikativen Tätigkeit durch den<br>Polizeibeauftragten? .....                           | 149 |
| (c) Fehlende Organadäquanz für strukturelle Mängel und Fehlent-<br>wicklungen .....                                     | 151 |
| (d) Vorbeugende Tätigkeit als Kontrollfunktion? .....   | 152 |
| (e) Förmliche Beanstandung als funktionsungerechte Ausübung<br>einer Regierungsfunktion? .....                          | 154 |
| (aa) Funktionsungerechte Ausübung hinsichtlich struktureller<br>Mängel und Fehlentwicklungen .....                      | 155 |
| (bb) Funktionsgerechte Ausübung hinsichtlich Fehler und Fehl-<br>verhalten im Einzelfall .....                          | 155 |
| (4) Das Neue Steuerungsmodell .....   | 156 |
| dd) Zusammenfassung .....   | 159 |
| f) Bewertung anhand der herausgearbeiteten Bewertungsmaßstäbe .....   | 161 |
| aa) Berücksichtigung der <i>Cop Culture</i> und der Perspektive der handelnden<br>Polizistinnen und Polizisten .....    | 161 |
| (1) Ausbleibende Eingaben durch Polizistinnen und Polizisten und Ab-<br>wehrreflex gegen den Beauftragten .....         | 162 |
| (2) Defizitäre Berücksichtigung polizeinahen Wissens und Einbezie-<br>hung der Polizistinnen und Polizisten .....       | 163 |
| (3) Sanktionsmöglichkeit als ein Hindernis? .....   | 165 |
| (4) Zusammenfassung .....   | 166 |
| bb) Dialogermöglichung .....  | 167 |
| (1) Demokratische Dialogermöglichung .....  | 167 |
| (a) Polizistinnen und Polizisten als unterrepräsentierte Dialogpart-<br>ner .....                                       | 167 |
| (b) Kein Dialog unter dem Dach des Beauftragten .....   | 168 |
| (2) Petitionsrechtliche Dialogermöglichung .....  | 169 |
| cc) Effektiver Rechtsschutz und dessen Legalitätsgewährung sowie Legiti-<br>mitätsförderung .....                       | 170 |
| (1) Sorgfältige Tatsachenaufklärung .....   | 170 |
| (2) Sachgerechte und umfassende Prüfung .....   | 171 |
| (3) Unvoreingenommene und diskriminierungsfreie Prüfung .....   | 171 |
| (4) Befugnis zur Beseitigung von Rechtsverstößen .....  | 172 |
| dd) Vor- und Nachteile der Distanz bei dem als Fremdkontrolle etablierten<br>Polizeibeauftragten .....                  | 173 |
| (1) Nötige Bezugspunkte der Distanz .....   | 173 |
| (2) Vorgesehene Distanz des Polizeibeauftragten .....   | 174 |

|   |     |
|---|-----|
| (3) Vor- und Nachteile der bestehenden Distanz im Verhältnis zu ihren Bezugspunkten   | 175 |
| (a) Keine qualitativ hochwertige Aufgabenerledigung hinsichtlich struktureller Mängel und Fehlentwicklungen                             | 175 |
| (b) Vor- und Nachteile für die Berücksichtigung der <i>Cop Culture</i> und der Einbeziehung der handelnden Polizistinnen und Polizisten | 176 |
| (c) Vor- und Nachteile für den effektiven Rechtsschutz  | 176 |
| (d) Vor- und Nachteile für die Dialogermöglichung   | 177 |
| (aa) Auswirkungen auf die Dialogpartner des demokratischen Dialogs  | 177 |
| (bb) Auswirkungen auf die Dialogbereitschaft des Petenten und des Beauftragten  | 178 |
| (4) Zusammenfassung   | 179 |
| ee) Gesamtergebnis  | 180 |
| 2. Polizeibeauftragter als Verwaltungsbeauftragter (unechter Parlamentsbeauftragter)  | 181 |
| a) Gesetzesvorschlag für einen Polizeibeauftragten  | 182 |
| b) Wichtigste Unterschiede im Vergleich zum echten Parlamentsbeauftragten   | 189 |
| aa) Selbständiger Verwaltungsbeauftragter und kein Hilfsorgan des Parlaments  | 189 |
| bb) Verwaltungsinterner Fremdkontrolleur  | 190 |
| cc) Polizeibeauftragter als Dienst- und Rechtsaufsicht  | 191 |
| dd) Polizeibeauftragter als nachträgliche Kontrollinstanz   | 192 |
| ee) Ein pflichtengebundener Polizeibeauftragter mit einem eindeutig umgrenzten Aufgabenbereich  | 192 |
| ff) Eine differenzierte Berichtspflicht   | 193 |
| c) Verfassungsrechtlicher Rahmen  | 194 |
| aa) Unechter Parlamentsbeauftragter und Gewaltenteilung   | 195 |
| (1) Funktionsgerechte Ausübung der förmlichen Beanstandung  | 195 |
| (2) Keine unzulässige judikative Tätigkeit  | 197 |
| bb) Polizeibeauftragter und demokratische Legitimation  | 197 |
| (1) Ausgleich durch die personell-organisatorische Legitimation   | 197 |
| (2) Ausgleich innerhalb der sachlich-inhaltlichen Legitimation?   | 198 |
| (3) Kompensation durch die sachlich-inhaltliche Legitimation anderer Verwaltungsakteure   | 199 |
| cc) Vorbehalt des Gesetzes  | 200 |
| dd) Zusammenfassung   | 201 |
| d) Bewertung anhand der Bewertungsmaßstäbe  | 202 |
| aa) Ausreichende Berücksichtigung der <i>Cop Culture</i> und Einbeziehung der Polizistinnen und Polizisten                              | 202 |
| (1) Berücksichtigung polizeinahen Wissens durch Einbeziehung der Polizistinnen und Polizisten   | 202 |

- (2) Anerkennungsmöglichkeit des Beauftragten bei Polizistinnen und Polizisten ..... 203
- (3) Änderungsmöglichkeit der *Cop Culture* ..... 203
- bb) Dialogermöglichung ..... 204
  - (1) Inklusion der Polizistinnen und Polizisten ..... 204
  - (2) Demokratischer Dialog unter und mit dem Beauftragten ..... 204
  - (3) Steigerung des petitionsrechtlichen Dialoges ..... 206
- cc) Effektiver Rechtsschutz und Legalitätsgewährleistung und Legitimitätsförderung ..... 207
- dd) Vor- und Nachteile der Distanz bei dem als Selbstkontrolle etablierten Polizeibeauftragten ..... 208
  - (1) Abgeschwächte Distanz des Polizeibeauftragten ..... 208
  - (2) Vor- und Nachteile für die Berücksichtigung der *Cop Culture* und die Einbeziehung der Polizistinnen und Polizisten ..... 208
  - (3) Vor- und Nachteile für den effektiven Rechtsschutz und dessen Legitimitätsermöglichung ..... 209
  - (4) Vor- und Nachteile für die Dialogermöglichung und deren Legitimität ..... 210
  - (5) Vorteil im Verhältnis zur Distanz des echten Parlamentsbeauftragten ..... 211
- ee) Zusammenfassung ..... 211
- e) Sachrechtfertigung für den Beauftragten: Die Dienst- und Fachaufsicht als defizitäre Kontrollform für Polizeigewalt? ..... 213
  - aa) Kritik an der Dienst- und Fachaufsicht und Nachteile gegenüber einem Beauftragten ..... 214
    - (1) Mangelnde Erfassung von strukturellen Mängeln und Fehlentwicklungen ..... 214
    - (2) Komplexes und schwieriges Beziehungsgefüge zwischen Vorgesetztem und Untergebenem und sein Einfluss auf die Fehlerkultur ..... 216
  - bb) Bewertung anhand der Bewertungsmaßstäbe ..... 218
    - (1) Berücksichtigung der *Cop Culture* ..... 218
    - (2) Effektiver Rechtsschutz und seine Legitimitätsförderung ..... 218
    - (3) Dialogermöglichung ..... 219
    - (4) Vor- und Nachteile der Distanz ..... 220
    - (5) Zusammenfassung ..... 221
- F. Gesamtergebnis und Thesen ..... 223
- Literaturverzeichnis** ..... 228
- Stichwortverzeichnis** ..... 240





# A. Einleitung

## I. Problem- und Fragestellung

### 1. Rechtspolitischer Impuls der Untersuchung: Polizeigewalt als Ausgangspunkt

Das Thema *Polizeigewalt* wird aktuell viel diskutiert. Große Beachtung finden die Unruhen in den USA, die im Zusammenhang mit Polizeigewalt stehen. Aber auch der wissenschaftliche und politische Diskurs in Deutschland hat das Thema bereits aufgegriffen: Der Rechtswissenschaftler und Kriminologe *Tobias Singelstein* hat mit Kolleginnen kürzlich eine Studie zur Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte veröffentlicht.<sup>1</sup> Im Bundestag<sup>2</sup> sowie im Landtag in NRW<sup>3</sup> wurden Gesetzentwürfe für eine oder einen<sup>4</sup> beim Parlament anzuesiedelnde(n)<sup>5</sup> Polizeibeauftragte(n) eingebracht. Diese Gesetzentwürfe, die dadurch miteinander verbunden sind, dass sie jeweils von Bündnis 90/Die Grünen eingebracht wurden, haben es zwar jeweils nicht in die Gesetzesform geschafft, berühren aber interessante und untersuchungsbedürftige Aspekte.

Gemeinsamer Ausgangspunkt der Gesetzentwürfe und der angesprochenen Studie ist die Gewalt von Polizistinnen und Polizisten (Polizeigewalt)<sup>6</sup>. Diese Gewalt hält eine besondere Brisanz in gleich zweifacher Hinsicht bereit, die sich insbesondere durch einen Blick auf das Gegenüber der Gewalt erhellt: die Bürgerin und den Bürger. Denn Gewalt hat zunächst spürbare Auswirkungen auf denjenigen, dem gegenüber sie ausgeübt wird. Die Gewaltausübung wirft also zunächst einmal Fragen nach ihren Folgen für den Betroffenen auf. Allerdings hält sie zugleich auch etliche gesellschaftliche Implikationen bereit, da der von der Gewalt Betroffene zugleich

---

<sup>1</sup> *Abdul-Rahman/Grau/Singelstein*, Zwischenbericht zum Forschungsprojekt „Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamte\*innen“, Polizeiliche Gewaltanwendung aus Sicht der Betroffenen, 17. September 2019.

<sup>2</sup> Siehe BT-Drs. 19/7928 sowie zuvor bereits BT-Drs. 18/7616.

<sup>3</sup> Siehe LT-Drs. 17/6147.

<sup>4</sup> Nachfolgend wird für die Polizeibeauftragte und den Polizeibeauftragten vorwiegend das generische Maskulinum verwendet. An den Stellen, wo allerdings Quellen umfangreich aufgegriffen werden, wird mit Rücksicht auf diese bisweilen auch die gegenderte Formulierung aufgegriffen, wenn diese in den Quellen verwendet wird.

<sup>5</sup> Hierfür plädiert etwa auch *Behrendes*, Wechselwirkungen zwischen externer Kontrolle und interner Fehlerkultur der Polizei, Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik 4/2013, 41 (48).

<sup>6</sup> Siehe zum Begriffsverständnis ausführlich unten B. I.

Bürger eines demokratischen Staates ist bzw. sein kann. Daher wirft die Anwendung von Gewalt auch immer staatsphilosophische und staatsrechtliche Fragen auf. Der demokratische Staat kann auf Gewalt nicht verzichten,<sup>7</sup> steht aber in einem sensiblen Verhältnis zu ihr.<sup>8</sup> Die angesprochenen Gesetzentwürfe für einen Polizeibeauftragten lassen sich auch als Reaktion auf diese Brisanz begreifen. So wird in den Gesetzentwürfen etwa ausdrücklich auf das staatliche Gewaltmonopol und die Gewaltausübung gegenüber dem Bürger abgestellt.<sup>9</sup> Die vorliegende Arbeit greift die Gesetzentwürfe als rechtspolitischen Impuls auf und möchte die besondere Brisanz von Polizeigewalt für den Betroffenen und für den demokratischen Verfassungsstaat einschließlich des Gewaltmonopols genauer untersuchen. Ausgehend von den Gesetzentwürfen soll diese Thematik mit der Institution des Beauftragten verknüpft werden. Es soll also auch darum gehen, wie ein Beauftragter, der für Polizeigewalt zuständig ist, ausgestaltet sein muss, um die angesprochenen Aspekte sachgerecht zu erfassen. Die Untersuchung ist hierbei auf den Bundespolizeibeauftragten beschränkt. Der Gesetzentwurf auf Landesebene in NRW wird allerdings mitberücksichtigt, da er inhaltlich weitgehend deckungsgleich mit den Entwürfen auf Bundesebene ist. Somit können vor allem die zahlreichen hierauf bezogenen Stellungnahmen von Sachverständigen herangezogen werden, um das Bild des Beauftragten vieltalig zu erhellen.

Durch diese Perspektive auf Polizeigewalt wird nicht abgesprochen, dass es auch Gewalt *gegen* Polizistinnen und Polizisten gibt, die ein berechtigtes Interesse an Beachtung und Untersuchung hervorruft. Der gewählte Anknüpfungspunkt liegt allerdings in dem ebenfalls untersuchungswerten Aspekt, wie sich Polizeigewalt auf die von ihr Betroffenen und auf den Staat des Gewaltmonopols auswirkt.

## 2. Beauftragte als Untersuchungsgegenstand

Dem Thema der Polizeigewalt kann man sich wissenschaftlich und politisch mit unterschiedlicher Methodik, Zielsetzung und thematischer Schwerpunktsetzung nähern.<sup>10</sup> Während etwa *Tobias Singelnstein* in der besagten Studie sowie auch *Tim Schlun* in seiner Dissertation „Die Strafverfolgung von polizeilicher Gewalt – eine empirische Analyse“<sup>11</sup> empirisch-analytisch vorgehen, beschäftigt sich etwa *Tarik Arabi* in seiner Dissertation „Polizeilicher Zwang und dessen staatliche Kontrolle“<sup>12</sup> mit rechtlichen und rechtsvergleichenden Fragen. Die genannten Gesetzentwürfe

---

<sup>7</sup> Siehe Fn. 113.

<sup>8</sup> Siehe unten B. I. 4.

<sup>9</sup> Vgl. BT-Drs. 19/7928, S. 1.

<sup>10</sup> Ähnlich auch *Mochan*, Ungesetzlicher Gewaltgebrauch durch die Polizei, in: Grutzpalk/Bruhn/Fatianov/Harnisch/Mochan/Schülzke/Zischke (Hrsg.), Beiträge zu einer vergleichenden Soziologie der Polizei, 2009, S. 18 (18).

<sup>11</sup> *Schlun*, Die Strafverfolgung von polizeilicher Gewalt – eine empirische Analyse, 2018.

<sup>12</sup> *Arabi*, Polizeilicher Zwang und dessen staatliche Kontrolle, 2017.

wiederum gehen über eine wissenschaftliche Betrachtung hinaus und unterbreiten konkrete, politische Vorschläge zur Änderung der Kontrolle von Polizeigewalt. Sie sprechen sich für eine *externe* Kontrolle durch einen beim Parlament ansässigen Polizeibeauftragten aus. Gerade der Aspekt der externen Kontrolle<sup>13</sup> wird auch wissenschaftlich viel diskutiert und häufig befürwortet.<sup>14</sup> Hier wird allerdings meistens nicht klar zwischen einer polizeixternen und einer verwaltungsexternen Kontrolle differenziert.<sup>15</sup> Die Forderung nach einer polizeixternen Kontrolle muss nicht zwangsläufig dazu führen, dass nur eine verwaltungsexterne Kontrolle zu überzeugen vermag. Als eine solche externe Verwaltungskontrolle lässt sich die Kontrolle durch ein *institutionell* verselbständigtes Kontrollorgan bezeichnen,<sup>16</sup> wie etwa die Kontrolle der Verwaltung durch das Parlament. Bisweilen erhält man den Eindruck, dass in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion *polizeixtern* auch immer *verwaltungsextern* bedeuten müsse. An dieser Stelle ist jedoch genau zu differenzieren und zu fragen, ob die beabsichtigte Etablierung einer Kontrollform, wie etwa der Beauftragte in den Gesetzentwürfen, wirklich verwaltungsextern erfolgen sollte; oder aber, ob nicht eine verwaltungsinterne Etablierung möglich wäre und mehr Vor- als Nachteile mit sich brächte.

Die Rechtsfigur des Beauftragten ist hier eine besonders geeignete Institution, die verdeutlicht, dass eine Kontrollinstitution mit jeweils eigenen Vor- und Nachteilen sowohl verwaltungsintern als auch verwaltungsextern gestaltet werden kann und beides daher vergleichend in den Blick zu nehmen ist. Insbesondere der sog. Parlamentsbeauftragte, der sich weiter in einen echten und einen unechten Parlamentsbeauftragten unterteilen lässt,<sup>17</sup> hält viel Untersuchungspotential für die Fragestellung nach Vorteilen und Nachteilen einer verwaltungsexternen und einer verwaltungsinternen Kontrolle bereit. Die echten Parlamentsbeauftragten sind vom

---

<sup>13</sup> Siehe zur Abgrenzung zwischen verwaltungsinterner und verwaltungsexterner Kontrolle *Schulze-Fielitz*, Zusammenspiel von öffentlich-rechtlichen Kontrollen der Verwaltung, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungskontrolle, 2001, S. 291 (300); siehe hingegen zu einem anderen Verständnis von „extern“, welches nicht die Verwaltungshierarchie, sondern die polizeiliche Hierarchie als entscheidenden Anknüpfungspunkt wählt, *Pütter*, Kontrolle der Polizei, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 99 (2/2011), 3 (9); siehe hierzu auch unten D. II. 1. a).

<sup>14</sup> Siehe etwa *Feltes*, Legitime und illegitime Gewaltanwendung durch die Polizei, in: Heitmeyer/Schrötte (Hrsg.), Gewalt, 2006, S. 539 (545); *Gössner*, Zu viel Macht – zu wenig Kontrolle, in: Busch/Roggan (Hrsg.), Das Recht in guter Verfassung?, FS Martin Kutscha, 2013, S. 195 (200); *Singelnstein*, Körperverletzung im Amt durch Polizisten und die Erledigungspraxis der Staatsanwaltschaften – aus empirischer und strafprozessualer Sicht, NK 2013, 15 (26); wohl auch *Pichl*, Zur Entgrenzung der Polizei – eine juristische und materialistische Kritik polizeilicher Gewalt, KritV 97 (2014), 249 (266); anders allerdings *Schlun*, Die Strafverfolgung von polizeilicher Gewalt – eine empirische Analyse, 2018, S. 192.

<sup>15</sup> Siehe zu dieser Unterscheidung D. II. 1. a).

<sup>16</sup> *Schulze-Fielitz*, Zusammenspiel von öffentlich-rechtlichen Kontrollen der Verwaltung, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungskontrolle, 2001, S. 291 (300).

<sup>17</sup> *Tettinger*, Die Beauftragten, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Auflage 2007, § 111 Rn. 46, 48.