

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- dogmatik: Petitionsrechtliche Dialogermöglichung, Gehalt des effektiven Rechtsschutzes und Distanz als Bewertungsmaßstäbe	125
II. Polizeibeauftragter als Kontrollform für Polizeigewalt	126
1. Gesetzesvorhaben auf Bundes- und Landesebene: Der Polizeibeauftragte als 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 Landes- und Bundesebene	133
d) Einordnung in die Dogmatik der Verwaltungskontrolle, insbesondere in die Typisierung von Beauftragten	134
aa) Kontrollparameter Fremdkontrolle (echter Parlamentsbeauftragter)	134
bb) Kontrollparameter nachträgliche und vorherige Kontrolle sowie Recht- und Zweckmäßigkeitskontrolle	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> (<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> (<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 hinsichtlich der Kompetenzen und Befugnisse	145

(2) Vergleich zur Beanstandung durch den Datenschutzbeauftragten: Die förmliche Beanstandung als Weisungsrecht	147
(3) Grenzen durch die Gewaltenteilung	148
(a) Aufgeworfene Fragen	149
(b) Ausübung einer unzulässigen judikativen Tätigkeit durch den Polizeibeauftragten?	149
(c) Fehlende Organadäquanz für strukturelle Mängel und Fehlent- wicklungen	151
(d) Vorbeugende Tätigkeit als Kontrollfunktion?	152
(e) Förmliche Beanstandung als funktionsungerechte Ausübung einer Regierungsfunktion?	154
(aa) Funktionsungerechte Ausübung hinsichtlich struktureller Mängel und Fehlentwicklungen	155
(bb) Funktionsgerechte Ausübung hinsichtlich Fehler und Fehl- 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 Polizistinnen und Polizisten	161
(1) Ausbleibende Eingaben durch Polizistinnen und Polizisten und Ab- wehrreflex gegen den Beauftragten	162
(2) Defizitäre Berücksichtigung polizeinahen Wissens und Einbezie- 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- ner	167
(b) Kein Dialog unter dem Dach des Beauftragten	168
(2) Petitionsrechtliche Dialogermöglichung	169
cc) Effektiver Rechtsschutz und dessen Legalitätsgewährung sowie Legiti- 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 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 <i>Cop Culture</i>	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 <i>Cop Culture</i> 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 <i>Cop Culture</i>	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 Singelnstein* hat mit Kolleginnen kürzlich eine Studie zur Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte veröffentlicht.¹ Im Bundestag² sowie im Landtag in NRW³ wurden Gesetzentwürfe für eine oder einen⁴ beim Parlament anzusiedelnde(n)⁵ 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)⁶. 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

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

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

³ Siehe LT-Drs. 17/6147.

⁴ 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.

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

⁶ 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,⁷ steht aber in einem sensiblen Verhältnis zu ihr.⁸ 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.⁹ 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.¹⁰ Während etwa *Tobias Singelnstein* in der besagten Studie sowie auch *Tim Schlun* in seiner Dissertation „Die Strafverfolgung von polizeilicher Gewalt – eine empirische Analyse“¹¹ empirisch-analytisch vorgehen, beschäftigt sich etwa *Tarik Arabi* in seiner Dissertation „Polizeilicher Zwang und dessen staatliche Kontrolle“¹² mit rechtlichen und rechtsvergleichenden Fragen. Die genannten Gesetzentwürfe

⁷ Siehe Fn. 113.

⁸ Siehe unten B. I. 4.

⁹ Vgl. BT-Drs. 19/7928, S. 1.

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

¹¹ *Schlun*, Die Strafverfolgung von polizeilicher Gewalt – eine empirische Analyse, 2018.

¹² *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 Kontrolle¹³ wird auch wissenschaftlich viel diskutiert und häufig befürwortet.¹⁴ Hier wird allerdings meistens nicht klar zwischen einer polizeiexternen und einer verwaltungsexternen Kontrolle differenziert.¹⁵ Die Forderung nach einer polizeiexternen 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,¹⁶ wie etwa die Kontrolle der Verwaltung durch das Parlament. Bisweilen erhält man den Eindruck, dass in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion *polizeiextern* 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,¹⁷ hält viel Untersuchungspotential für die Fragestellung nach Vorteilen und Nachteilen einer verwaltungsexternen und einer verwaltungsinternen Kontrolle bereit. Die echten Parlamentsbeauftragten sind vom

¹³ 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).

¹⁴ 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.

¹⁵ Siehe zu dieser Unterscheidung D. II. 1. a).

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

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