

# 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 Definitionsmaut 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) Rechtmäßigkeit- und Zweckmäßigkeitkontrolle .....	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 Dialogermöglichung .....	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 Dialogermöglichung .....	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 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> ( <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 Fehlentwicklungen .....	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 Fehlverhalten 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 Abwehrreflex gegen den Beauftragten .....	162
(2) Defizitäre Berücksichtigung polizeinahen Wissens und Einbeziehung 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 Dialogpartner .....	167
(b) Kein Dialog unter dem Dach des Beauftragten .....	168
(2) Petitionsrechtliche Dialogermöglichung .....	169
cc) Effektiver Rechtsschutz und dessen Legalitätsgewährung sowie Legitimitätsförderung .....	170
(1) Sorgfältige Tatsachenauklärung .....	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
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>228</b>
<b>Stichwortverzeichnis .....</b>	<b>240</b>