

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 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 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 Aufgabebereich	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
-----------------------------------	-----