

Möllers / van Ooyen (Hrsg.)

**Europäisierung  
und  
Internationalisierung  
der  
Polizei**

**Sonderdruck**



Verlag für Polizei<sub>wissenschaft</sub>

## Robert Chr. van Ooyen / Martin H. W. Möllers

### Demokratie und Polizei

Europäisierte Sicherheit im Mehrebenensystem aus politikwissenschaftlicher Sicht<sup>1</sup>

#### 1 Das Politikfeld<sup>2</sup> Innere Sicherheit

Nicht nur polizeiwissenschaftliche Disziplinen an den Hochschulen für Polizei haben sich der Erforschung der Inneren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zugewandt, sondern auch die Soziologie, Kriminologie sowie die Politikwissenschaft und Geschichte haben Forschungsschwerpunkte gebildet<sup>3</sup>. Nach wie vor dominierend sind aber vor allem rechtswissenschaftliche Fragestellungen, wobei häufig eine Gegenüberstellung europäischer Rechtsentwicklung (z. B. im Zusammenhang mit den Schengener Übereinkommen) und nationaler Kompetenzerweiterung für die Polizei (z. B. die sog. Schleierfahndung<sup>4</sup>) thematisiert wird. Dabei stehen forschungsleitend staats-, verwaltungs- und polizeirechtliche Fragen im Mittelpunkt sowie solche, die die Soziologie der Polizei und – neuerdings – die Polizeigeschichte behandeln. In der deutschen Politikwissenschaft ist jedoch in den letzten 20 Jahren das Thema Innere Sicherheit allenfalls am Rande behandelt worden. Seit es ausgehend von der 1968er Bewegung eine nahezu ausschließlich kritische - nicht zuletzt von persönlicher Weltanschauung getragene - Polizeiforschung bis etwa Ende der 1970er Jahre gegeben hatte, die sich entsprechend vor allem der Ausdifferenzierung staatlicher Gewalt und ihrer Instrumentalisierung, insbesondere dem Machtmissbrauch staatlicher und polizeilicher Gewalt zuwandte, blieb das Thema Innere Sicherheit – von Einzelaspekten zu den Institutionen und Prozessen der staatlichen Sicherheitsapparate abgesehen – im Wesentlichen nahezu unerforscht<sup>5</sup>.

Kernpunkt des Themas Innere Sicherheit ist das Rechtsetzungs- und Gewaltmonopol des Staates als „rationale Herrschaftsanstalt“ (Max Weber) im demokratischen Verfassungsstaat. Mit Hilfe dieses Rechtsetzungs- und Gewaltmonopols soll der Staat Rechtsfrieden und Si-

---

1 Der Beitrag erschien zuerst in *Polizei und Wissenschaft (P & W)* 2/2000, S. 21 ff.

2 In die Politikfeldanalyse allgemein einführend vgl. Klaus Schubert: *Politikfeldanalyse*, Opladen 1991; derselbe: *Struktur-, Akteur- und Innovationslogik: Netzwerkkonzeptionen und die Analyse von Politikfeldern*, In: Jansen, D. / Schubert, K. (Hg.) *Politische Netzwerke - Konzepte, Methoden, Perspektiven*, Marburg 1994.

3 Vgl. z.B. Gerhard W. Wittkämper / Peter Krevert / Andreas Kohl: *Europa und die innere Sicherheit, Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf die Kriminalitätsentwicklung und Schlussfolgerungen für „polizeiliche Kriminalitätsbekämpfung*, Forschungsreihe des BKA, Bd. 35, Wiesbaden 1996.

4 Hinweis zur Rechtslage: Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommerns hat die Schleierfahndung der LaPo auf der Grundlage des SOG MV außerhalb des 30-km-Streifens am 21.10.1999 für verfassungswidrig erklärt! Vgl. zum Thema Anke Borsdorff: *Bargeldkontrollen und Verdachtsunabhängige Fahndung, Die neuen verdachtslosen Eingriffsbefugnisse für den Bundesgrenzschutz*, in *ASPiBGS* 1999, Bd. 5, S. 89 ff.

5 Inzwischen hat der zur Zeit in Marburg lehrende Politikwissenschaftler Hans-Jürgen Lange das Politikfeld in seiner Habilitation erschlossen: *Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1999. Vgl. hierzu Robert Chr. van Ooyen: *Die Innere Sicherheit als Politikfeld* in: *Die Polizei*, Heft 1, 2000.

cherheit gewährleisten, Aggressivitäten, Begehrlichkeiten und Rachsucht der Menschen in Schranken halten sowie dafür sorgen, dass das Zusammenleben mit anderen Menschen sich nicht zu einem „Krieg aller gegen alle“<sup>6</sup> entwickelt. Innere Sicherheit ist also ein wichtiges Politikfeld, das grundsätzlich Untersuchungsgegenstand in der Politikwissenschaft sein muss. Dies ergibt sich nicht zuletzt auch daraus, dass einzelne Aspekte der Inneren Sicherheit – etwa jüngst die Asylpolitik und der „große Lauschangriff“<sup>7</sup> – bereits nahezu regelmäßig tagespolitische Diskussionsstoffe liefern und geliefert haben.

Die Analyse des Politikfelds Innere Sicherheit zeigt dabei auf, mit welchen Strategien und Konsequenzen die Sicherheitseinrichtungen von Bund und Ländern in Deutschland auf die veränderten Bedingungen – vor allem im Rahmen der Europäisierung – institutionenpolitisch reagieren. Innere Sicherheit stellt sich dabei als ein Netzwerk unterschiedlicher Akteurskoalitionen dar, die darum ringen, Steuerungskompetenzen im Politikfeld zu erlangen<sup>8</sup>.

## 2 Innere Sicherheit als Gemeinschaftsaufgabe der Europäischen Union

Bis zum Abschluss des Vertrags über die Europäische Union (EUV) von 1992, dem sog. Maastrichter Vertrag, stand die Zusammenarbeit der nationalen Sicherheitsbehörden auf keiner vertraglichen Grundlage, sondern funktionierte lediglich über die von den Briten 1975 angeregte TREVI-Arbeitsgruppe<sup>9</sup>. Die parallel verlaufende Integration in Bezug auf den freien Personenverkehr und die ökonomische Integration durch Errichtung des Binnenmarktes machten aber eine sicherheitspolitische Zusammenarbeit erforderlich, die im EUV vereinbart wurde. Erstes Pilotprojekt für eine mögliche Integration der Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik in die EU waren die ab 1985 unterzeichneten Vereinbarungen von Schengen: das Schengener Übereinkommen (SÜ = Schengen I<sup>10</sup>) und das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ = Schengen II<sup>11</sup>), das weitere Sicherheitsmaßnahmen wie z. B. das gemeinsame automatisierte Fahndungssystem SIS (Schengener Informationssystem<sup>12</sup>) enthält. Insbesondere durch den am 1. Mai 1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam von 1997 wurden die Bereiche der Inneren Sicherheit, nämlich Asylpolitik, Einwanderungspolitik, polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Drogenkriminali-

6 Thomas Hobbes: Leviathatt - oder Stoff, Form und Gewalt eines bürgerlichen und kirchlichen Staates. Ausgabe Berlin 1996. Vgl. einführend zum Staatsbegriff: Reinhold Zippelius: Staat, in: W. Mickel (Hg.), Handlexikon zur Politikwissenschaft, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 237, 1986, S. 490 ff., hier S. 492. Vgl. auch Reinhold Zippelius: Allgemeine Staatslehre (Politikwissenschaft). München 1999.

7 Vgl. zum Thema Burkhard Heese: Lauschangriff, in: Martin H.W. Möllers (Hg.), Wörterbuch der Polizei, München 2001, S. 959 f. mit weiterführender Literatur; vgl. auch Thomas Kiefer: Der landesrechtliche Lauschangriff auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, in: ASPiBGS 1997, Bd. 2, S. 71 ff.

8 Insoweit bahnbrechend die Studie von Lange, a.a.O., der als empirische Basis sich nicht nur auf Literatur und Dokumentenanalysen stützt, sondern auch auf die Methode qualitativer Inhaltsanalyse; er führte mehr als 100 problemzentrierte Experteninterviews sowie teilnehmende Beobachtungen durch. Dabei untersucht er auch die Bedeutung korporatistischer Aushandlungen zwischen Regierung und Verwaltung sowie von miteinander konkurrierenden Polizeiverbänden für die Politik der Inneren Sicherheit.

9 TREVI = Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Vioence, International.

10 Vgl. dazu Bernd Walter: Schengener Übereinkommen, in: Martin H.W. Möllers (Hg.), Wörterbuch der Polizei, München 2001, S. 1381 mit weiterführender Literatur.

11 Vgl. dazu Bernd Walter: Schengener Durchführungsübereinkommen, in: Martin H.W. Möllers (Hg.), Wörterbuch der Polizei, München 2001, S. 1380 mit weiterführender Literatur.

12 Vgl. dazu Bernd Walter: Schengener Informationssystem, in: Martin H.W. Möllers (Hg.), Wörterbuch der Polizei, München 2001, S. 1380 f. mit weiterführender Literatur.

tät und Terrorismus etc., vergemeinschaftet. Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr (Titel IV) sind die herausragenden Änderungen im EG-Vertrag (Art. 61-69 EG), dazu sind in Art. 29-42 EU die Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Titel VI) nunmehr weiter konkretisiert worden.

### 3 Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik

Die Vergemeinschaftung der polizeilichen Sicherheitseinrichtungen im Bereich der Europäischen Union verändert nachhaltig die nationalen Systeme der Inneren Sicherheit in den Mitgliedstaaten.

Aus der Analyse des Politikfelds ergibt sich aus politikwissenschaftlicher Sicht die Frage, welche Ebene auf Grund der Europäisierung der Inneren Sicherheit verlieren wird: der Bund, die Länder oder die EU, die möglicherweise erst gar nicht zum Zuge kommt. Folgt man den Ergebnissen von Lange<sup>13</sup>, dann fällt zweierlei auf. Nicht nur gelang es dem Bund verstärkt in den 1990er Jahren, die Zuständigkeiten der eigenen Sicherheitsbehörden auszuweiten, obwohl doch gerade er von Europäisierungsfolgen am deutlichsten betroffen ist. Erstaunlich ist vor allem auch, dass die Akteure in den nationalen Sicherheitsbehörden diesen Prozess offensichtlich ohne Widerstände mitgetragen haben, obwohl die europäische Integration in diesem Politikbereich sowohl Aufgabenbereiche auflöst (Grenzschutz, Zoll), als auch bestehende Handlungsspielräume durch neue „konkurrierende“ Institutionen (Europol) bzw. rechtliche Vorgaben (Schengen) einengt. Dies lässt sich im Ergebnis nur dadurch erklären, dass alle drei Ebenen ihre Kompetenzen haben erweitern können:

„So viel Sicherheit war noch nie! Im Verlaufe der intensivierten Integrationsphasen seit 1985 ist ein Sicherheitsverbund entstanden, der innerhalb kürzester Zeit ein exorbitantes Wachstum entwickelt hat. Die Länder haben ihren Sicherheitsapparat effektiviert, der Bund den eigenen ausgebaut wie zuvor nicht denkbar: praktisch verfügt er am Ende dieses Prozesses über eine eigene Polizeihöhe, die Europäische Union hat ein wirkungsvolles Grenzregime etabliert und mit Europol den Weg zu einer exekutiv tätigen Polizeibehörde beschritten. Die Befugnisse sind auf allen politischen Ebenen ausgeweitet worden.“<sup>14</sup>

#### 3.1 Politikverflechtung und Exekutivföderalismus

Wenn nun Bund, Länder und Europäische Union in der Inneren Sicherheit mehr Kompetenzen gewonnen haben, dann stellt sich die Frage, wer in diesem Mehrebenensystem der „Verlierer“ ist. Um diese Frage zu beantworten, ist sich zunächst die Entwicklung der so genannten „Politikverflechtung“ im „kooperativen Bundesstaat“<sup>15</sup> der Bundesrepublik ausführlich in Erinnerung zu rufen:

Das Phänomen der Politikverflechtung bezeichnet das gesamte, teils in der Konzeption des Grundgesetzes ausdrücklich vorgesehene Instrumentarium gegenseitiger Einwirkungsmöglichkeiten und Verzahnungen von Bund und Ländern. So verfügt z. B. der Bund über-

13 So die Thesen, denen die Untersuchung von Lange folgt, a.a.O., S. 17 ff.

14 Lange, a.a.O., S. 422.

15 Vgl. hierzu und zum Folgenden. F.W. Scharpf u.a.: Politikverflechtung, 1976; H. Abromeit: Der verkappte Einheitsstaat, Opladen 1992; H. Laufer / U. Münch: Das föderative System der BRD, Bonn 1997.

wiegend über die Gesetzgebungskompetenzen, jedoch nehmen die Länder über den Bundesrat hierauf Einfluss (vgl. Art. 50 GG). Zudem bleibt der Bund bei der Ausführung seiner Gesetze im Regelfall auf die Länder angewiesen, da er selbst nur wenig Verwaltungsunterbau besitzt. Hier kann er jedoch über ein je nach Art des Vollzugs des Bundesgesetzes abgestuftes Instrumentarium von Aufsichtskompetenzen wiederum auf die Länderverwaltungen einwirken (vgl. Art. 83 ff. GG). Im Bereich der Finanzverfassung sieht das Grundgesetz z. B. gemeinschaftliche Steuern und einen Finanzausgleich (Art. 106 bzw. Art. 107 GG), bei der Finanzverwaltung sogar eine verfassungsrechtlich zugelassene Mischverwaltung (vgl. Art. 108 GG) in der Ebene der Oberfinanzdirektion vor, die auf Grund des Finanzverwaltungsgesetzes Bundes- und Landesbehörde, ihr Präsident Bundes- und Landesbeamter zugleich ist.

Neben den verfassungsrechtlich vorgesehenen grundsätzlichen Regelungen bildeten sich schon früh weitere Verzahnungen zwischen den einzelnen Entscheidungsträgern von Bund und Ländern heraus, da die Erfüllung vieler staatlicher Aufgaben ein verstärktes Zusammenwirken zu erfordern schien. Sie begannen noch zur Gründerzeit der Republik mit der Kultusministerkonferenz und dem 1951 in der Geschäftsordnung der Bundesregierung verankerten regelmäßigen Treffen zwischen Bundesregierung und den einzelnen Ministerpräsidenten bzw. Regierenden Bürgermeistern, bis sie mit der Einfügung der in Art. 91a und 91b GG geregelten Gemeinschaftsaufgaben einen vorläufigen Höhepunkt erlebten. Die teils informelle, heute aber überwiegend institutionalisierte und breit gefächerte Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern – bisweilen unter Einbezug der kommunalen Ebene – erfolgt sowohl horizontal, d. h. zwischen den einzelnen Bundesländern (z. B. die mehrmals im Jahr tagende Innenministerkonferenz<sup>16</sup> zur Koordination der Maßnahmen im Bereich der Inneren Sicherheit<sup>17</sup> sowie die genannte Kultusministerkonferenz) als auch vertikal, d. h. zwischen Bund und Ländern (z. B. Planungsausschüsse für die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG, die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung nach Art. 91b GG<sup>18</sup>, der durch das Haushaltsgrundsätzegesetz errichtete Finanzplanungsrat zur Koordination der öffentlichen Finanzplanung, die Mitfinanzierung von Landes- und Kommunalaufgaben durch den Bund nach Art. 104a GG usw.). Mit der Forcierung der Europäischen Integration wird diese innerstaatliche Verflechtung zunehmend in die EU verlängert<sup>19</sup>. Dabei fällt insgesamt auf, dass es die Regierungen und Ministerialbürokratien sind, die sich im Bundesstaat als Akteure miteinander hoch verflechten, den „kooperativen Föderalismus“ als so genannten „Exekutivföderalismus“ prägen.

Kritisch wurde daher in den letzten Jahren festgestellt, dass durch die Vielzahl der Verzahnungen eine „Überverflechtung“ entstanden ist, die:

1. die Parlamente schwächt (stetige Verlagerung von Planungsentscheidungen in nicht unmittelbar parlamentarisch kontrollierte Gremien),

---

16 Vgl. Bernd Walter: Innenministerkonferenz, in: Martin H.W. Möllers (Hg.), Wörterbuch der Polizei, München 2001, S. 803 mit weiterführender Literatur.

17 Vgl. Bernd Walter: Innere Sicherheit, in: Martin H.W. Möllers (Hg.), Wörterbuch der Polizei, München 2001, S. 804 f. mit weiterführender Literatur.

18 Vgl. dazu Martin H.W. Möllers: Bildungspolitik, in: ders. (Hg.), Wörterbuch der Polizei, München 2001, S. 260 f. mit weiterführender Literatur.

19 Vgl. insbesondere den mit dem „Maastricht-Vertrag“ neu eingefügten „Europa-Artikel“ 23 GG und die Konkretisierungen in EUZBBG, EUZBLG, EUZBLV sowie den neuen „Ausschuss der Regionen“ (Martin H.W. Möllers: Ausschuss der Regionen, in: ders. (Hg.), Wörterbuch der Polizei, München 2001, S. 165 mit weiterführender Literatur).

2. das für den Bundesstaat wesentliche Prinzip der „vertikalen“ Gewaltenteilung zunehmend aushebelt (Verwischung der jeweiligen Verantwortungsbereiche von Bund und Ländern, Reduzierung der Zuständigkeit und Gestaltungsfähigkeit der Länder);
3. auf Grund von einmal getroffenen Konsensentscheidungen zur politischen Immobilität führt und schließlich
4. die Transparenz und Zuordnung politischer Entscheidungen erschwert.

Damit ist die Ausgangsfrage nunmehr zu beantworten. Denn mit der inzwischen erfolgten Europäisierung verlängert sich die schon innerstaatlich hochverflochtene Innere Sicherheit noch in eine weitere Ebene. Wenn Politikverflechtung im Mehrebenensystem von Bund, Ländern und EU „Exekutivföderalismus“ bedeutet, dann sind die schleichenden „Verlierer“ die vom Volk gewählten Parlamente<sup>20</sup>, d. h. aus dem normativen Gebot des Art. 20 Abs. 1, 2 GG heraus betrachtet: die Bürger! Allerdings sind die aus der Kritik abgeleiteten Forderungen nach „Entflechtung“ und „Reföderalisierung“ auf verfassungsrechtlich-institutioneller Ebene nur ansatzweise in Art. 72 GG niedergeschlagen<sup>21</sup>.

### 3.2 Stärkung demokratischer Kontrolle

Dieser Befund ist ernüchternd, zumal eine „Entflechtung“ etwa infolge einer „Reföderalisierung“ ja gerade nicht zu erwarten ist. Im Gegenteil, von kleinen „Teilerfolgen“ abgesehen, scheint der Trend der Politikverflechtung im Mehrebenensystem fast unumkehrbar zu sein. Das zeigt zumindestens die bisherige Entwicklung des bundesdeutschen Föderalismus zum „unitarischen Bundesstaat“<sup>22</sup>. Eine „Entflechtung“ in diesem Sinne wäre ohne verfassungsrechtlich institutionelle Reformen erheblichen Ausmaßes auch gar nicht denkbar.

Daher sind auch alternative Strategien zu diskutieren, um dem Demokratiegebot des Grundgesetzes als Verfassungsprinzip gerecht zu werden. Jenseits einer allgemeinen Sensibilisierung in der dringend erforderlichen öffentlichen politischen Diskussion über den Sinn und die Angemessenheit von Systemen der Inneren Sicherheit und über die Formen und Verfahren einer demokratischen Gesellschaft<sup>23</sup> - insbesondere über den Schutz der Bürgerrechte - ist auch nach konkreten institutionellen Instrumenten zu suchen. Die schleichende Erosion parlamentarischer Kontrolle der Bürokratie – damit auch des Polizeiapparates – kann im hochverflochtenen „Exekutivföderalismus“ mit einer Stärkung der Bürgerbeteiligung und Bürgernähe konkretisiert werden. Hierfür kommen infrage:

1. Flächendeckende Einführung von Polizeibeiräten auf Bundes- und Landesebene, die zumindestens nicht nur über ein Informations- und Beratungs-, sondern auch über ein Zitationsrecht sowie über das Recht der Akteneinsicht verfügen. Diese sind unter dem Erfordernis einer plu-

20 Wobei das Europaparlament noch gar keine Macht in dieser Hinsicht erringen konnte.

21 Vgl. hier insbesondere die „Rückübertragungsklausel“ und die neue Formulierung „gleichwertige Lebensverhältnisse“. In der aktuellen Diskussion wird dabei von den Kritikern des „kooperativen Föderalismus“ auf den Begriff des „Wettbewerbsföderalismus“ rekurriert - nicht zuletzt, aber weitgehend ohne Erfolg im Kontext des regelmäßigen Streits um den Länderfinanzausgleich; vgl. hierzu: Heribert Schatz / Robert Chr. van Ooyen / Sascha Werthes: Wettbewerbsföderalismus. Aufstieg und Fall eines politischen Streitbegriffes, Baden-Baden 2000.

22 So schon Konrad Hesse: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962; vgl. auch Heidrun Abroraek: Der verkappte Einheitsstaat, Opladen 1992.

23 Vgl. Lange, a.a.O., S. 422.

- realistischen Demokratietheorie<sup>24</sup> paritätisch zu besetzen bei Beteiligung aller jeweils territorial relevanten gesellschaftlichen Gruppen, einschließlich von Repräsentanten der Ausländer und Aussiedler<sup>25</sup>.
2. Einführung eines Polizei-Ombudsmans in Bund, Ländern und Kommunen als vom jeweiligen Parlament gewählter Bürgerbeauftragter für die Untersuchung von Beschwerden einzelner Bürger gegen die Polizei<sup>26</sup>.
  3. Polizeiorganisationsreform im weiten Sinne: Dazu gehören die Rechtsvereinfachung bezüglich der Gesetzestexte sowie Dienst- und Verwaltungsvorschriften, die Bürgerberatung durch Einrichtung von Beratungs- und Informationsstellen auch außerhalb des Polizeiapparates. Schließlich wäre auch eine Stärkung der Verantwortung nachgeordneter Stellen bis hin zur Polizeiwache und den einzelnen Beamten selbst durch Delegation und Dezentralisierung sowie eine Verbesserung der inneren Organisation und der Zuständigkeitsverteilung<sup>27</sup>.
  4. Politische Bildung für die Polizeibeamten. Zwar ist das Fach in den Ausbildungs-, Studien- und Lehrplänen der Polizei in Bund und Ländern auf allen Ebenen schon längst curricular verankert. Gerade Polizeibeamte werden aber täglich in ihrem Beruf mit den Schattenseiten eines freiheitlichen politischen Systems konfrontiert. Wer sich z. B. nicht mit dem Extremismus auseinandersetzt, wird den inzwischen überall - z. B. via Internet - verbreiteten Rechts- und Linksextremismus in seiner Demagogie gar nicht erkennen können. Die fundamentale Bedeutung der Politischen Bildung für Polizisten im demokratischen Verfassungsstaat verhält

- 
- 24 Grundlegend zur Pluralismustheorie vgl. Hans Kelsen: Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Neudruck, Aalen 1981; Ernst Fraenkel: Deutschland und die westlichen Demokratien, 5. Aufl., Stuttgart 1973, einführend auch immer noch lesenswert der Reader: Franz Nuscheler / Winfried Steffani (Hg.): Pluralismus. Konzeptionen und Kontroversen, 3. Aufl., München 1976.
  - 25 Die Institution der Polizeibeiräte gab und gibt es bereits, sie gingen aus den Polizeiausschüssen der ehemaligen britischen Besatzungszone hervor und existierten ursprünglich in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen (vgl. auch heute noch §§ 10 ff. POG SH). Allerdings konnten sie sich in Zusammensetzung, Kompetenzen und Arbeitsweise nicht zu wirkungsvollen Instrumenten parlamentarischer Kontrolle entwickeln, sie sind insoweit nur sehr beengt als Vorbilder anzusehen. Analog zu der Formulierung z. B. zu Art. 21 IV der Landesverfassung Brandenburg, wobei dann die Polizeibeiräte „nach Maßgabe des Gesetzes das Recht auf Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen der Behörden und Verwaltungseinrichtungen ... (hätten) soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.“
  - 26 Die Institution des Ombudsmans ist in den skandinavischen Ländern schon lange bekannt (zuerst in Schweden seit 1809/10) und setzt sich auch bei uns in vielen Bereichen durch. Vgl. z. B. Paul J. Glauben: „Ombudsmann“ in Rheinland-Pfalz. Eine singuläre Institution in den Länderparlamenten - Positive Erfahrungen, DRiZ 1991, 229-230; Roland Markowa: Als Ombudsmann beim Universitätskrankenhaus Hamburg-Eppendorf - Patienteneingabe und Problemmanagement, KONSENS 1999, 36-39; Viktor Pickl: Die Institution des Ombudsmannes und ihre politischen Dimensionen, in: Siegbert Morscher / Peter Pernthaler / Norbert Wimmer (Hg.), Recht als Aufgabe und Verantwortung. Festschrift Hans R. Klecatsky zum 70. Geburtstag, Wien 1990, S. 237-246; Otto Ernst Krassney: Ein Ombudsmann für die Opfer von Massenunfällen? Erfahrungen aus dem Eisenbahnunglück in Eschede, in: Gerhard Kübler / Meinhard Heinze / Wolfgang Hromadka (Hg.), Europas universale rechtsordnungspolitische Aufgabe im Recht des dritten Jahrtausends. Festschrift für Alfred Söllner zum 70. Geburtstag, München 2000, S. 575-588; Thomas von Hippel: Der Ombudsmann im Bank- und Versicherungswesen, 2000.
  - 27 S. dazu Heribert Schatz: Staatsbürokratie im Wandel. Zum wechselseitigen Verhältnis von Steuerungs- und Lernperformanz des politisch-administrativen Systems, in: PVS 1975, Sonderh. 6, S. 299-319. Vgl. außerdem Thomas Ellwein: Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung: auch eine kommunale Aufgabe? In: Jens J. Hesse (Hg.), Erneuerung der Politik „von unten“? Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch. Opladen 1986, S. 185-197; vgl. auch die Dokumentation von Herbert Helmisch (Hg.): Entbürokratisierung, Dokumentation und Analyse. München 1989; Dieter Grunow: Leistungsverwaltung, Bürgernähe und Effizienz, in: Helmut Wollmann / Roland Roth (Hg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, 2. Aufl., Opladen 1999, S. 396-410; vgl. zur Bürgernähe auch den Beitrag von Frieder Lauxmann: Knigge im Amt: vom Umgang mit Bürgern und Kollegen. Heidelberg 1988.

sich jedoch geradezu diametral zu der, welche dem Fach in der Polizeiausbildung derzeit tatsächlich zugestanden wird<sup>28</sup>.

Eine politikwissenschaftliche Polizeiforschung, die auch immer Demokratieforschung zu sein hat (vgl. Art. 20 Abs. 1, 2 GG), muss daher genau bei diesen hier nur programmatisch skizzierten Schnittstellen von Bürger und Polizei ansetzen.

---

28 Vgl. Klaus Ahlheim / Bardo Heger: Vorurteile und Fremdenfeindlichkeit. Handreichungen für die politische Bildung der Polizei, Schwalbach 1998.