

Die Kontrolle der Kontrolleure: Das Modell Ombudsmann

Von Joachim Kersten

In der NK 3/1997 macht sich Manfred Brusten für das Modell des »Polizeibeauftragten« nach australischem Vorbild stark. Die Institution Ombudsmann, so der Kritiker der deutschen Polizei, würde polizeiliche Übergriffe wirksam verhindern. Voller Enthusiasmus wird der »Erfolg« des australischen Modells beschrieben. Mittlerweile habe es alle vormaligen Kritiker, sogar die Polizeigewerkschaften, überzeugt. Brustens Daten sind nun mehr als zehn Jahre alt und sehr versteckt findet sich ein Hinweis auf gewisse »Altlasten« und »Polizeiskandale« in Australien, die nicht benannt, sondern mit Verweis auf Vorkommnisse bei der deutschen Polizei relativiert werden. Hat nun der Ombudsmann den Australiern zu einer besseren Polizei verholfen? Im Hinblick auf die dortigen Skandale könnte man das genaue Gegenteil vermuten.

Schon Ende der 80er Jahre befaß sich eine *Royal Commission* (eine vom Parlament beschlossene Untersuchungskommission unter Richtervorsitz) mit den sich häufenden Todesfällen von inhaftierten Ureinwohnern. Der unnatürliche Tod ereilte Aboriginals vor allem in Polizeigefängnissen (vgl. dazu Cunneen 1997, S. 144). Auch der Umstand, daß von 1990 bis 1997 in Australien (Bevölkerung ca. 18 Millionen) mehr als zweihundert Personen in Polizeihaft bzw. bei Verhaftungen eines unnatürlichen Todes sterben, läßt an der Präventivfunktion des Ombudsmann zweifeln. Ein australischer Experte (Comrie 1997) beschreibt Vorgänge der letzten zehn Jahre, die durch »sukzessive Korruptionsskandale und entsprechende Untersuchungen gekennzeichnet waren. In Queensland deckt die Fitzgerald Untersuchung weitverbreitete polizeiliche Verfehlungen auf, die in deren Organisationskultur tief verwurzelt waren und in die damalige Regierung und politischen Führung hineingereicht haben. ... (B)edauerlich deplizierte Gruppenloyalität und die Befolgung des *code of silence* (»Mauer des Schweigens«) haben die Aufdeckung von Verfehlungen und Korruption verhindert.« In New South Wales hat die Wood Royal Commission »ein schockierendes Ausmaß an polizeilicher Korruption aufgedeckt«. Auf täglicher Basis hat sich die Polizei an Verbrechen beteiligt, einschließlich organisiertem Diebstahl, Drogenhandel, illegaler Prostitution etc. Dies habe zu einem pervertierten Rechtssystem mit dem Mißbrauch polizeilicher Befugnisse, der Verfälschung von Beweismitteln und schwersten Justizirrtümern geführt. Comries Bericht schildert »die Verwicklung in Bestechungszahlungen von Glasereibetrieben, insbesondere weitverbreitet bei jüngeren Beamten...« (1997, S. 2).

Comrie ist weder Sprecher der australischen Zweigstelle von »Bürger beobachten die Polizei«, noch akademischer Polizeikritiker. Er ist der Polizeichef von Victoria. Und er listet die Skandale nicht in einem internen Papier, sondern bei einer öffentlichen Vorlesung auf. In seine Liste von Skandalen in Victoria gehört neben der einträglichen Umsetzung der »Broken Windows«-Theorie durch Glaser und Polizisten ein Vergewaltigungsskandal in den Jahren 1996/97 und eine »Geheimakten«-Affäre.

Was immer die Vorzüge der Polizeibeauftragten sein mögen, Brustens Eindruck von den »insgesamt positiven Erfahrungen in Australien« beruht auf Unkenntnis und einer dramatischen Fehleinschätzung. Der australische Ombudsmann steht für das Modell einer Systemsicherung in einer polizeilichen Praxis. Wenn diese im beschriebenen Maß von Übergriffen und Korruption geprägt ist, nutzt wohl die beste Sicherung nichts.

Den Ombudsmann gibt es nach wie vor. Nur, so erklärte es mir Christine Howlett, Chefin der *Ethical Standards Policy & Review Unit* der Victoria Police, seien die dem Ombudsmann gemeldeten Fälle dem Helffeld der Kriminalität vergleichbar. Aus den gemeldeten Übergriffen ließen sich Rückschlüsse über die Anzeigebereitschaft der Bürger ziehen, nicht aber über das Dunkelfeld polizeilichen Fehlverhaltens. Wo es bei Absprachen mit illegalen oder legalen

Geschäftemachern keine Opfer gäbe, oder wo Opfer von Übergriffen sich selbst belasten müssen, um anzuzeigen, geht man nicht zum Ombudsmann.

Man setzt entgegen der Brustenschen Darstellung weniger auf *internal investigation units*. Diese hätten in Kooperation mit den *police complaints authorities* mit Polizisten zum Teil das veranstaltet, was korrupte Polizisten mit Bürgern gemacht haben: widerrechtliche Vernehmungen, Rufschädigung, Zerstörung von Karrieren und Existenzen. Ethical Standards werden nun intern kontrolliert, werden zum Zentrum einer Qualitätssicherung und Kontrolle in der Polizei (an die Brusten nicht glauben mag). Die Standards der Organisationskultur werden fortwährend, nicht nur im Krisenfall oder Skandal, definiert, überprüft und sanktioniert. Dienstvorgesetzte werden in die Pflicht genommen. Verordnete Soziale Trainingskurse, Wiedergutmachung, Entschuldigung, Täter-Opfer-Ausgleich, aber nicht für jugendliche Straftäter, sondern für Polizisten sind die Maßnahmen. Gegebenenfalls wird diszipliniert oder entlassen mit entsprechender Strafverfolgung.

Bei uns müßten bestehende Probleme zunächst einmal offengelegt werden. Unsere Kontrollmechanismen sind Strafrechtsparagrafen, auf die disziplinarrechtliche Maßnahmen folgen. Diese individualisierende Optik von Strafrecht und Strafe bei Amtsvergehen stützt bei uns die Theorie von den vereinzelt Schwarzen Schafen. Dazu gesellt sich eine unerträgliche Bestrafungspraxis, nämlich die Versetzung von »Problembeamten« in ohnehin problematische und überlastete Innenstadtreviere. Dort wo besondere Professionalität, Transparenz und Bürgernähe des polizeilichen Handelns notwendig wären, entstehen Tendenzen zur Abschottung und stereotype Wahrnehmungen des polizeilichen Gegenübers. Unsere Probleme sind anderer Natur als die in Sydney und in der Bronx. Ob euphorisches New York-Rezept oder australischer Ombudsmann als Polizeikontrolleur: Reiseprospekte wollen etwas verkaufen, was gefällt, und ihre Bilder zeigen in der Regel nicht, was einen in Wirklichkeit erwartet.



Verordnete Soziale Trainingskurse, Wiedergutmachung, Entschuldigung, Täter-Opfer-Ausgleich, aber nicht für jugendliche Straftäter, sondern für Polizisten

Brusten, M. (1997), »Brauchen wir Polizeibeauftragte?« *NEUE KRIMINALPOLITIK* 9 (Heft 3), S. 16–20.

Comrie, M.N. (1997), Victoria Police-Ethics and Accountability, Vortrag Deakin University 18. November.

Cunneen, C. (1997), »Hysteria and Hate: The Vilification of Aboriginal and Torres Strait Islander people« in Cunneen, C./Fraser, D./Tomsen, S. (Hrsg.) *Faces of Hate – Hate Crime in Australia*. Sydney: Hawkins.

Royal Commission into the New South Wales Police Services (1997) (3 Bde.) Sydney.

Warren, I. (1997) Issues and Ethics in Contemporary Policing. Deakin University, Geelong Victoria.

envater die Möglichkeit genommen ist, durch seine Arbeitsleistung zur Vorsorge für die Familie beizutragen.

Daneben steht der Verlust bereits erworbener Positionen des Versicherten selbst. Die Berufs- und die Erwerbsunfähigkeitsrente setzten voraus, daß der Versicherte in den letzten fünf Jahren vor Eintritt der Erwerbsunfähigkeit drei Jahre Pflichtbeiträge für eine versicherte Beschäftigung gezahlt hat. Dies bedeutet nichts anderes, als daß bereits erworbene Anwartschaften nach längstens zwei Jahren strafhaft verfallen.

Die Einschränkung (Beiträge für 36 der letzten 60 Monate) ist seinerzeit durch das Haushaltsbegleitgesetz 1984 in die entsprechenden Vorschriften der RVO und des Angestelltenversicherungsgesetzes eingeführt worden. An die Strafgefangenen hat damals niemand gedacht; auch dem Verfassungsgericht sind sie gedanklich entgangen, als es die Neuregelung für mit der Verfassung vereinbar gehalten hat, weil die bereits erworbenen Anwartschaften durch (geringe) Beitragsleistungen aufrechterhalten werden konnten: »Hätte der Gesetzgeber die angegriffenen Regelungen getroffen, ohne den Betroffenen die Gelegenheit zu geben, ihre Anwartschaften ... aufrechtzuerhalten, so hätten diese, auch wenn sie zur Erreichung der gesetzgeberischen Ziele als geeignet und erforderlich erscheinen, den Anforderungen des Art. 14 GG an eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung nicht entsprochen. Der Entzug der durch eigene, oft erhebliche Beitragsleistungen erworbenen Invaliditätssicherung wäre für die in typischen Fällen auf diesen Versicherungsschutz angewiesenen Versicherten nicht mehr zumutbar gewesen.«¹⁰

Der typische Gefangene ist erheblich verschuldet (durchschnittlich – unter Außerachtlassung extremer Fälle – etwa 25.000 DM)¹¹ und hat die Möglichkeit freiwilliger Beitragsleistung nicht. Der Totalentzug der Anwartschaften verstößt evident gegen Art. 14 Abs. 1 GG.

Auch im übrigen ist die Nichteingliederung in die Rentenversicherung verfassungsrechtlich bedenklich. An erster Stelle steht der Gleichheitsgrundsatz, dessen durchschlagende Wirkung der Gesetzgeber mit dem Strafvollzugsgesetz selbst bestätigt hat. Das Konzept, daß auch fremdbestimmte Arbeit (die verlangt werden kann) nicht in eine andere Kategorie gehört als Arbeit »an sich«, führt zwangsläufig zur Sozialversicherung. Daran ändert sich nichts, nur weil mit der Umsetzung aus rein fiskalischen Gründen gezauert wird.

An zweiter Stelle steht das Sozialstaatsgebot. Es verlangt die staatliche Vor- und Fürsorge für einzelne, die aufgrund persönlicher Lebensumstände oder gesellschaftlicher Benachteiligung in ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung behindert sind. Das Maß der dem Gesetzgeber eingeräumten Differenzierungsmöglichkeiten richtet sich nach der Natur des in Frage stehenden Lebens- und Sachbereichs. Aus der Natur der Sache vorgegebene oder sonst sachlich einleuchtende Gründe für die Auffassung, Gefangenearbeit sei etwas anderes als die Arbeit eines

Arbeitnehmers, lassen sich nicht finden, nachdem die Figur des besonderen Gewaltverhältnisses aufgegeben und der Gefangene als Grundrechtsträger erkannt ist. Zu sehr wird auch die jetzige Diskussion noch von »überkommenen Auffassungen« über den Strafvollzug beherrscht.

Fiskalisches

Grundrechtsschutz findet nicht nur nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mittel statt. So hat das BVerfG etwa deutlich gemacht, daß der Staat sich dem Untersuchungsgefangenen gegenüber nicht darauf berufen kann, daß er seine Gerichte nicht ausreichend ausstattet.¹² Vielmehr ist es Aufgabe des Staates, im Rahmen des Zumutbaren alle Maßnahmen zu treffen, die geeignet und nötig sind, einer Überlastung der Gerichte vorzubeugen; er hat die dafür erforderlichen personellen und sächlichen Mittel aufzubringen, bereitzustellen und einzusetzen. Diese Aufgabe des Staates folgt ohne weiteres aus der Pflicht zur Justizgewährung.

Soweit ersichtlich, hat das BVerfG bisher fiskalische Gründe nicht als grundsätzlichen Einwand gegenüber finanziellen Ansprüchen an den Staat anerkannt. Nach den Maßstäben des Grundgesetzes wäre dies auch nicht möglich, weil sich der Staat dann der verfassungsrichterlichen Kontrolle entziehen könnte.

Der Senat wird daher lediglich die Frage prüfen können, mit welchen Übergangsfristen die Gleichheit vor dem Gesetz sichergestellt werden soll. Eine Grenze könnte allenfalls dann zu ziehen sein, wenn eine Neuregelung das bestehende System der Sozialversicherung unterminiert.

Dafür spricht jedoch wenig. Ob der Generationenvertrag als Grundlage eines Umlageverfahrens auch in Zukunft Bestand haben kann, muß sich erst noch zeigen. Die Gleichgewichtsformel (Anzahl der Beitragszahler mal Durchschnittsbeitrag gleich Anzahl der Leistungsempfänger mal Durchschnittsleistung) ist als Rechenmethode schon deshalb gefährdet, weil das Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Rentnern von jetzt etwa 2:1 in den nächsten dreißig Jahren auf fast 1:1 zurückgehen wird. Die Einbeziehung der Strafgefangenen läßt also schon von der Größenordnung her keinen gewichtigen Einfluß auf das Versicherungssystem erwarten.

Wirklich gesicherte Erkenntnisse über die gesamtwirtschaftlichen Kosten und Nutzen einer leistungsorientierten Entlohnung für Strafgefangene scheinen zu fehlen. Das Hamburger Modell läßt einen vielversprechenden Ansatz erkennen, ist wegen der verhältnismäßig geringen Teilnehmerzahl aber möglicherweise nicht repräsentativ. Immerhin stehen seine Ergebnisse im Einklang mit subjektiven Evidenzerlebnissen von Unternehmern: Wird der Lohn von arbeitenden Strafgefangenen durch Naturalleistungen aufgebessert, steigt in der Regel die Produktivität.

Zuverlässig quantifizieren lassen sich die voraussichtlichen Kosten ohnehin nicht. In wel-

chem Umfang die Kommunen einspringen müssen (über die Sozialhilfe), weil der Staat keinen ernsthaften Lohn zahlt und die Sozialversicherung unterläßt, ist unbekannt. Das ändert nichts daran, daß das fiskalische Argument zu Lasten Dritter – nämlich der Kommunen – geht.

In einem weiteren Bereich ist man auf Vermutungen angewiesen: Vieles spricht dafür, daß eine kontinuierliche Beschäftigung im Vollzug bei leistungsorientierter Entlohnung geeignet ist, die Rückfallquote und dadurch die Gesamtkosten des Vollzuges zu senken. Hierfür würde bereits ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen Rückfall und Verschuldensstand bei Entlassung ausreichen.

Die Frage nach den Ansprüchen der Strafgefangenen muß zunächst ohne Rücksicht auf die fiskalischen Interessen beurteilt werden. Dabei könnten dem Gesetzgeber Steigerungsfristen eingeräumt werden (soweit nicht durch die geltende Regelung Dritte geschädigt werden); strenggenommen sollte es für den Staat aber kein langsames Hineingleiten in seine Verpflichtungen mehr geben. Betrachtet man die zurückliegende Zeit und die dadurch entstandenen Ungerechtigkeiten, ist dies aus Gründen des Sozialstaatsprinzips nicht länger hinzunehmen. Das Sozialstaatsgebot schafft keine Ansprüche, doch es verbietet, fundamentale sozialrechtliche Ansprüche hintanzuhalten.

Michael Rosenthal ist Rechtsanwalt in Karlsruhe und hat einen der Beschwerdeführer in der mündlichen Verhandlung vor dem BVerfG vertreten

Anmerkungen

- Schiller (Lied von der Glocke)
- BVerfGE 33, 1 [10/11] – Briefgeheimnis
- Besonders kraß im Fall der unechten Freigänger, die arbeitsrechtlich rechtlos gestellt sind (weil sie keine Arbeitnehmer seien). Vgl. hierzu die Stellungnahme der Bundesvereinigung der Anstaltsleiter, ZfStrVo 1993, 180.
- BT-Drs. 7/3998, S. 3
- Zusammenfassend Calliess/Müller-Dietz, § 43 StVollzG, RdNr 2
- Vgl. etwa Jehle, ZfStrVo 1994, 259ff mwN und Wrage, ZRP 1997, 435ff.
- § 18 Abs. 1 der Ersten Durchführungsbestimmung zum StVG, GBl. I 1977, 119
- Vgl. die Stellungnahme des Bundesministeriums der Justiz vom 26. Juni 1995, S. 19
- Das Ausbleiben der Krankenversicherung ist weniger einschneidend. Der Gefangene genießt Gesundheitsfürsorge. Wie bei den Hinterbliebenenrenten sind jedoch Dritte betroffen, da die abgeleitete Familienversicherung fehlt. Der Gefangene, der arbeitsunfähig krank in die Freiheit entlassen wird, erhält nach der Entlassung kein Krankengeld.
- BVerfGE 75, 78 [103]
- Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe e.V., ZfStrVo 93, 174
- BVerfGE 36, 264 [275]
- Gleicher Lohn für gleiche Arbeit, Broschüre der Justizbehörde Hamburg, 1995