

Staatsgewalt und Polizei¹⁾

Polizei gibt es in allen Staatswesen, in den autoritären, liberalen, totalitären, demokratischen, und der Charakter der Polizei wird unmittelbar, noch unmittelbarer als die übrigen staatlichen Einrichtungen, von dem Charakter des Staatswesens selbst bestimmt. Dort, wo der Staat oder „die Partei“ der oberste Wert ist, wird die Polizei eine andere Stellung und Funktion haben als dort, wo es anders ist.

In unserer Bundesrepublik ist der Staat nicht der oberste Wert, sondern nur eine Einrichtung, die den Zwecken der Menschen dient; der oberste Wert ist der Mensch selbst. Es kommt hinzu, daß, wie es im Grundgesetz heißt, alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, und zwar vom ganzen Volke. Das ist ein Prinzip, das den Charakter der Polizei in erster Linie zu prägen hat. Gelegentlich hört man von „staatstragenden Schichten“. Man kann sicher sein, daß Leute, die diese Wendungen gebrauchen, keine Demokraten sind. In einer Demokratie trägt nämlich das ganze Volk den Staat. Aber zu dieser Grundidee kommt noch die der Freiheit des Einzelnen, die ihrerseits durch die Idee des Rechts und des Rechtsstaats gesichert ist.

Das sind große und allgemeine Ideen, bei denen ich mich nicht lange aufhalten will; vielmehr will ich gleich ihre Einwirkung und Ausstrahlung auf das Polizeiwesen ins Auge fassen. Diese Einwirkung ist intensiver und unmittelbarer als auf jedem anderen Zweig des öffentlichen Wesens, denn die Polizei stellt für den Durchschnittsbürger recht eigentlich den Staat selbst dar. Das hat einen einfachen Grund: Der moderne Staat hat das Monopolder Gewalt; viele Leute sehen darin geradezu das Wesen des Staates. Und dieses Gewaltmonopol wird, von unbedeutenden Ausnahmen eingeschränkt, von der Polizei ausgeübt. Die Polizei hat also das Monopol der Gewaltausübung.

Diese Gewaltausübung, die verwirklichte und die potentielle, angedrohte, ist es, die die Freiheiten und Interessen der Menschen zugunsten des allgemeinen Wohls am empfindlichsten einschränkt, so daß die Polizei an der vordersten Front im Kampf um das allgemeine Wohl und das öffentliche Interesse steht. Darauf, was sich an der Front zwischen Einzelinteresse und allgemeinem Wohl abspielt, kommt es an. Hier zeichnet sich der Zustand des Gemeinwesens am deutlichsten ab. Zeigen sich hier Mißstände oder Mängel, so können natürlich beide Seiten, die Polizei und der Bürger, dafür verantwortlich sein.

Die potentielle Gewalt, die im Polizeiwesen liegt, schafft sozusagen eine elektrische Spannung gegenüber dem Bürger, die sich leicht in Funken entlädt. Ob das historische Gründe hat — als Rückstand aus der Zeit des Kampfes um Demokratie und persönliche Freiheit — oder allgemein menschliche, auf jeden Fall ist die elektrische Ladung, die Gereiztheit, auch bei höchst anständigen Bürgern spürbar, wenn es zu Berührungen mit der Polizei kommt. Dieser Zustand wird sich nie ganz beseitigen lassen. Es ist die potentielle Gewalt selbst, die diese elektrische Aufladung zur Folge hat. Aber der Zustand wird sich bessern lassen; die Beziehung Bürger und Polizei kann sich versachlichen; es gibt Länder, die in dieser Entwicklung schon weiter sind als wir.

Die Mißstände liegen in der Regel wohl nicht an den Gesetzen. Vor allem nicht am Grundgesetz und an dessen Auslegung durch unser Bundesverfassungsgericht. Es hat sich dort eine recht deutliche Rangordnung der Werte herausgebildet; obenan der Mensch, und zwar jeder Mensch, nicht nur der Bürger, und jeder gleich in seinen Rechten. Auch an unserem speziellen badenwürttembergischen Polizeigesetz von 1955 kann es nicht liegen. Seine allgemeine Bestimmung der polizeilichen Aufgaben in § 1 ist in ihrer Formulierung modern und demokratisch: Der Einzelne und das Gemeinwesen sind

1) Vortrag gehalten vor einer Delegierten-Tagung der ÖTV-Polizei des Landes Baden-Württemberg in Heidelberg (gekürzt).

vor drohender Verletzung von Recht und Ordnung zu schützen. Aber es ist ähnlich wie in der Justiz: Die besten Gesetze lassen sich schlecht anwenden; wobei meist der Mangel darauf beruht, daß die richtige Rangordnung der Werte den Beteiligten noch nicht in Fleisch und Blut übergegangen ist.

Im Falle der Polizei wird oft der Begriff der Ordnung als absoluter Wert gesehen, während er in Wirklichkeit nur ein Zweckwert ist und im Gesetz mit Recht an zweiter Stelle steht. Sehr häufig haben sich hinter diesem Ordnungsbegriff reaktionäre und gar nicht schützenswerte Interessen, ja sogar sadistische Anwandlungen, versteckt. Ich erinnere daran, daß, wie die Justiz noch zu Beginn dieses Jahrhunderts die Streikandrohung von Gewerkschaften zugunsten von Lohn- oder Arbeitszeitforderungen als Nötigung oder Erpressung verfolgt hat, auch die Polizei mit Hilfe des Ordnungsbegriffs sich dazu mißbrauchen lassen mußte, gegen streikende Arbeiter vorzugehen. Ein harmloseres Beispiel ist der eifrige Verkehrspolizist, der einem Ordnungsbegriff zuliebe Fußgänger verhindert, einen Übergang bei rotem Licht zu betreten, auch wenn weit und breit kein Kraftfahrzeug sichtbar ist. Einen besonders komischen Effekt hat offenbar der russische Satiriker *Twardowski* erzielt, der in seinem Soldaten-Epos „Torkin im Jenseits“ schildert, wie dort, der Ordnung halber, die Rationierung der Lebensmittel beibehalten bleibt, obwohl die Himmelsbewohner keine Nahrung mehr brauchen.

Um auf die Gesetze zurückzukommen: Zuzugeben ist, daß die Polizei oft vor schwierige, ja unlösbare Aufgaben gestellt ist. Ganz besonders schwierig ist bekanntlich die Frage, inwieweit sie ein Ermessen ausüben darf, Verstöße zu verfolgen oder nicht zu verfolgen. An Stelle ernsterer Beispiele, wie etwa das Sammlungsgesetz eines ist, will ich ein heiteres wählen: Die badenwürttembergische Naturschutzverordnung in der Neufassung vom 6. 6. 1963 verbietet in § 16 und bedroht es in § 30 mit Strafe, Katzen in der Zeit vom 1. 5. bis 30. 6. in Gärten und Obstgärten frei laufen zu lassen. Man stelle sich den auf dem Land tätigen Polizeibeamten vor, der in einem Gemüsegarten oder im offenen Küchenfenster des Erdgeschosses eines Bauernhauses eine Katze entdeckt. Er würde sich lächerlich machen, wenn er das verfolgen und die Bauersfrau zwingen wollte, entweder ihre Katze an die Kette zu legen oder in einen Käfig zu sperren, was wiederum eine Tierquälerei wäre.

In der Regel ist aber nicht das Gesetz an dem oft konfliktreichen und problematischen Verhältnis von Bürger und Polizei schuldig. Lassen Sie mich wieder ein Beispiel geben. Ein mehrfach vorbestrafter Mann ist, übrigens nach psychotherapeutischer Behandlung, gegen Bewährungsfrist entlassen worden. Die Bewährungsfrist ist abgelaufen. Zulässigkeit von Polizeiaufsicht wurde nicht ausgesprochen. Es ergab sich, daß eine periodische Überwachung des Mannes durch die Polizei ausgeübt wurde, und zwar sogar in der Form, daß ein uniformierter Polizist den Mann regelmäßig aufsuchte, um seine Umstände zu erkunden und ihm das Bewußtsein, überwacht zu sein, beizubringen. Es ergab sich ferner, daß diese Beobachtungsmaßnahme auf Grund von amtlichen Richtlinien erfolgte, die allerdings vorsahen, daß die Beobachtungsmaßnahmen „möglichst unauffällig“ getroffen werden, damit dem „Rechtsbrecher“ (so wird er nach gutem altem nationalsozialistischem Sprachgebrauch immer noch bezeichnet) keine Schwierigkeiten bereitet werden. Der Besuch durch einen uniformierten Polizisten entspricht dem sicher nicht. In einem Kreis von Juristen ergab sich die Meinung, daß diese Praxis, und jene Richtlinien, sich, wie man heute so schön sagt, etwas außerhalb der Legalität befinden. Für die geübte Praxis möchte ich diese Meinung teilen, allerdings ist eine Praxis denkbar, die mit einem geläuterten Polizeibegriff wohl vereinbar wäre. Aber so weit sind wir leider noch nicht; und ich glaube, daß jene Richtlinien, so wie sie mir vorliegen, keinen Fortschritt darstellen. Dafür, in welchem bürokratischen Geiste sie verfaßt sind, ein kleines Detail: Es ist unter VII angeordnet, daß die angeordnete Beobachtung einzustellen sei, „wenn der erfaßte Rechtsbrecher verstorben ist“. Damit ist zweifellos klar-

gestellt, daß am Grabe kein Polizeiposten aufzuziehen hat; etwaige Missetaten, die er aus dem Jenseits begeht, wären zweifellos zuständigkeitshalber an eine theologische Instanz abzugeben.

Ich möchte an diesen Fall folgende allgemeine Überlegung und Lehre anknüpfen: Der Polizeibeamte steht in seinem Beruf fast immer Menschen gegenüber. Er hat Menschen zu behandeln und zu bewerten. Insofern ähnelt seine Funktion der des Richters. Nur ist die Lage des Polizeibeamten in manchem schwieriger, weil er oft in heiklen und kritischen Situationen sofort und ohne längere Überlegung handeln muß. Daß er mit Menschen zu tun hat, gilt auch für den Verkehrspolizisten, denn hinter jedem Steuerad sitzt ein Mensch, der zuweilen recht problematische Eigenschaften oder gar Eigenheiten an sich hat. In solchen Berufen, die unmittelbar mit dem Menschen zu tun haben, sind Schwierigkeiten zu bestehen, die andere Berufe, denken Sie etwa an einen Architekten, einen Techniker, einen Gärtner, nicht haben und nicht kennen.

Für die Polizei ist die Lage besonders schwierig wegen der schon mehrfach erwähnten elektrischen Spannung, die von der potentiellen Gewaltausübung ausgeht. Diese den Menschen unmittelbar zugewandten Berufe erfordern besondere Eigenschaften, Selbstbeherrschung, soziale Kenntnisse und Erfahrungen. Oder, um es ganz einfach und kurz zu sagen: die Fähigkeit, sich in die Lage des oder der Menschen zu versetzen, mit denen man zu tun hat.

Das ist leicht gesagt, aber es ist ein Prozeß, der vielen Menschen die größten Schwierigkeiten macht, weil sie sich von ihren persönlichen Perspektiven und ihren eigenen Problemen nicht lösen können. Um jenes Vorstellungsvermögen zu entwickeln, bedarf es sowohl der charakterlichen und intellektuellen Eignung, wie der Ausbildung und der Übung. Sobald aber dieses Vermögen da ist, lösen sich viele Probleme, auch rechtliche, von selbst. Es ist das Gefühl für den anderen Menschen. Das gilt für den Polizeibeamten wie für den Richter. Es ist jene Fähigkeit, von der der große Jurist *Jehring* gesagt hat, daß ein Richter ohne sie nicht richtig entscheiden könne, und wenn er das ganze *corpus juris* im Kopfe hätte. Dieser innere Kompaß wird vor allem anzeigen, welche menschlichen Werte oder sachlichen Interessen den Vorrang vor anderen verdienen.

Hier haben wir nun leider ein eindrucksvolles, abschreckendes, aber um so lehrreicheres Beispiel. Ich meine den Fall des Ungarn Giöfry.²⁾ Zwar ist der Fall auch rechtlich falsch behandelt worden. Aber hätten die verantwortlichen Beamten — das gilt sowohl für den, der die Ausweisungsverfügung erlassen hat, wie für den, der angeordnet hat, daß Amtshilfe zu leisten sei — hätten diese Beamten jenes Gefühl im Leibe gehabt, so hätten sie erkannt, daß hier nicht nur eine Ausländerpolizeiverordnung anzuwenden ist und daß es bei einem fremdsprachigen Ausländer nicht angeht, ohne Anhörung unwiderrufliche und folgenreiche Tatsachen zu schaffen. Auch die Menschenrechtskonvention, die bei uns geltendes Recht ist, schreibt in einem solchen Falle richterliches Verfahren vor. Besonders grotesk wirkt der wiederholte Hinweis darauf, daß der Mann illegal eingereist sei. Leute, die im Ausland, desertieren oder aus politischen Gründen flüchten, werden in der Regel immer illegal einreisen. Eben dieser Umstand machte es erst recht nötig, die Frage der politischen Flüchtlingseigenschaft sorgfältig zu prüfen. Ein glatter Rechtsbruch, den übrigens die öffentliche Meinung gar nicht erkannt hat, ist aber die Überstellung nach Frankreich, da sie eine Auslieferung darstellt, die in Artikel 5 des französisch-deutschen Auslieferungsvertrags ausdrücklich ausgeschlossen ist, weil Verfolgung wegen Verletzung militärischer Pflichten stattfand. Hätte Frankreich die Auslieferung verlangt — was es nicht getan hat —, so hätten wir die Auslieferung ablehnen müssen. So haben wir den Mann ohne Verlangen den Franzosen übergeben, obwohl es längst geklärt ist, daß eine Abschiebung nicht an Stelle einer Auslieferung treten darf. Das ist geschehen, nachdem doch der Fall Ahlers jeden Zeitungsleser über gewisse Grundsätze des Auslieferungsrechts ins Bild gesetzt hat!

2) Ein Ungar, der aus der französischen Fremdenlegion nach der Bundesrepublik desertiert war und wahrscheinlich auch politischer Flüchtling vom November 1956 war, ist ohne Anhörung durch Verfügung eines bayr. Landratsamts ausgewiesen und im Wege der „Amtshilfe“ von der bad.württ. Polizei an die französische Grenze gestellt worden. Inzwischen hat ihn die französische Behörde nach Verurteilung und vor Verbüßung der Strafe wieder in die Bundesrepublik reisen lassen.

Außerdem war es wohl auch vermutlich ein Fall des Asylrechts nach Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes. Daß diese die Auslieferung und das Asylrecht betreffenden Gesichtspunkte den Vorschriften einer Ausländerpolizeiverordnung vorgehen, besonders, wenn es sich um einen Mann handelt, der weder kriminell war noch sonstwie lästig — das versteht sich von selbst. Man hat es leider an dem Gefühl für das Menschenrecht fehlen lassen, das die Voraussetzung jeder richtigen Entscheidung ist. Sagen muß ich aber auch, daß der einzige Beamte, der jenes Gefühl bewiesen hat, ehe das Unheil geschehen ist, der Heilbronner Beamte der Vollzugspolizei gewesen ist; er hatte offenbar Zweifel an der Rechtmäßigkeit seines Auftrags.

Der Fall lehrt auch, daß der Beamte, der seine Verfügungen auf dem Papier und mit dem Telefon trifft, das Vorstellungsvermögen für die Lage des Mitmenschen besonders nötig hat; in der Regel ist dies auch der ältere und länger ausgebildete Beamte.

Der Fall zeigt die Verantwortung der Polizei besonders scharf. Nicht nur, daß Sie häufig ohne Auftrag, ohne Urteil, ohne Deckung handeln müssen; es kommt auch vor, daß ein Auftrag gegen einen Rechtssatz verstößt, der höherrangig ist, als das Recht, auf das sich der Auftrag stützt. Das sind rechtswidrige, also nichtige Aufträge. Jeder Akt der Polizei muß vom Recht gedeckt sein, sowohl nach dem Grundgesetz, wie nach Ihrem Polizeigesetz; die Aufgabe der Polizei ist ja gerade der Schutz des Rechts. Das bringt eine gewisse Prüfungspflicht der Polizei gegenüber Aufträgen mit sich. Mit Recht steht deshalb auch die Polizei unter vielfacher Kontrolle: unter der des Parlaments, unter der der Justiz und unter der der öffentlichen Meinung.

Im demokratischen Rechtsstaat hat sich außerdem das für die Polizei so fundamentale Prinzip herausgebildet, daß Gewalt nur anzuwenden ist, wenn ein anderes Mittel nicht zum Ziele führt und daß, wie es in § 5 des badischwürttembergischen Polizeigesetzes heißt, die am wenigsten beeinträchtigende Maßnahme zu treffen ist. Das ist ein Prinzip, von dem aus sich für eine demokratische Polizei verschiedene Perspektiven und Folgen ergeben. Zwar hat die Polizei — im Frieden — das Monopol der Gewaltausübung, aber sie ist gleichzeitig verpflichtet, ihre Zwecke möglichst ohne Gewalt zu erstreben und, wenn es nicht ohne Gewalt geht, ein Minimum von Gewalt einzusetzen. Das unterscheidet sie von Grund aus von jeder militärischen Organisation, die ihrem Daseinszweck und ihrer Ausbildung nach auf ein Maximum von Gewalt ausgehen muß und die ihre Ziele durch Entfaltung eben dieses Maximums zu erreichen hat (wobei ich übrigens die List der Gewalt zurechne).

Diese fundamentale Verschiedenheit von Polizei und Militär ist für den Kriegsfall von Bedeutung; es ist deshalb klar, daß die Polizeibeamten nicht Kombattanten im völkerrechtlichen Sinne sind. Sie sollten aber auch schon im Frieden sich nicht an militärischen Gesichtspunkten orientieren, nicht in der Uniformierung, nicht in der Organisation, nicht im Benehmen, nicht in den Bezeichnungen und Titeln. Sie soll eine *zivile* Organisation sein und sich als solche fühlen. Die militärische oder gar martialische Aufmachung, etwa durch Stahlhelm und sonstige Monturstücke, halte ich für verfehlt und schädlich. Man kann gelegentlich hören, so wie das Militär gegen den äußeren, so werde die Polizei gegen den inneren Feind eingesetzt. Ich gestehe, daß mir diese Formel vom inneren Feind, die z. B. ein Engländer gar nicht verstehen würde, ebenso wie die Formel von der staatstragenden Schicht, gar nicht gefällt; schon deshalb nicht, weil die Gefahr allzu groß ist, daß die Grenze zwischen Opposition und innerem Feind sich plötzlich unter der Hand, nämlich unter der Hand irgendeines gewalttätigen Politikers, verflüchtigt.

Wenn ich also meine, die Polizei solle sich in allen Dingen zivil und nicht militärisch orientieren, weil sie mit einem Minimum von Gewaltausübung auszukommen hat, so macht das in Deutschland eine weitere Bemerkung nötig. Jene Orientierung setzt nämlich voraus, daß der Staatsbürger, die Öffentlichkeit, das Publikum, die polizeilichen Funktionen (in ihren näheren und weiteren Zwecken) erkennt und mit der Polizei so *kooperiert*, wie es in einem Staat geboten ist, von dessen Volk alle Staatsgewalt aus-

geht, das sich also selbst regiert. Daran fehlt es in Deutschland noch sehr, im Unterschied zu anderen Ländern. Ich habe schon oben bemerkt, daß der Deutsche, auch der wohlhabende, gesetzestreue Deutsche, in der Berührung mit der Polizei leicht Funken von sich gibt und uneinsichtig und unvernünftig reagiert.

Leider ist es so, daß der Deutsche unter autoritären und totalitären Verhältnissen höchst degenmäßig, gehorsam und willfährig ist und die Hände an die Hosennaht legt; sobald der autoritäre oder totalitäre Druck wegfällt, zeigt er sich um so kecker, aufsässiger und querulatorischer, als er vorher allzu untertänig war. Er hat die selbstverständliche demokratische Haltung und die Einsicht in die öffentlichen Zwecke noch nicht erworben, wie sie etwa ein englisches oder skandinavisches Publikum hat. Zuweilen hat man den unangenehmen Eindruck, als ob die Deutschen ihr Selbstbewußtsein mit Rechthaberei aufbessern wollten, auch in Dingen, die reine Ordnungsfragen sind und über die in anderen Ländern nicht weiter geredet wird und die dort glatt über die Bühne der Polizei und Justiz gehen. Das ist besonders in Verkehrssachen deutlich; sowohl die Polizei wie die Justiz wissen davon ein Lied zu singen. Die Verhältnisse sind so, daß schließlich nur eine radikale Reform dazu verhelfen kann, die Masse des Verkehrs und der Verkehrsverstöße polizeilich und gerichtlich zu bewältigen.

Gelegentlich hört man die Meinung, in der Diktatur, im autoritären Staat, sei die Rolle der Polizei nicht so schwierig, weil dort das staatliche Organ in der Regel keinen Widerspruch, sondern Gehorsam finde. Die Meinung ist verständlich, aber falsch. Zwar ist es richtig, daß das Publikum dort folgsam ist. Als ich im Jahre 1935 in Moskau war, staunte ich, wie den dortigen Milizionären vom Publikum auf den Wink hin gehorcht wurde; Auseinandersetzungen schienen undenkbar zu sein. Aber in Ländern mit alter demokratischer Gewöhnung ist es nicht viel anders. Hier ist es Einsicht, dort ist es Gehorsam. Ich glaube, wir sollten den Zustand der *Einsicht* anstreben und die Polizei sollte von sich aus alles tun, um durch ziviles, elastisches, beherrschtes, höfliches Verhalten die demokratische Gewöhnung des Bürgers zu fördern. Denn nicht nur Sie als einzelne Staatsbürger, sondern die Polizei und die Polizeibeamten als solche haben ein vitales Interesse an der Sicherung und Vervollkommnung demokratischer Verhältnisse, von oben her und von unten her. Wie oft müssen Sie Aufträge ausführen und Gewalt ausüben, sei es bei der Kriminalpolizei, bei der Ordnungspolizei oder bei der Verkehrspolizei. Nur in einer Demokratie können Sie einigermaßen sicher sein, keine rechtswidrigen Aufträge zu bekommen und nur in einer Demokratie haben Sie, wenn Sie doch welche bekommen, das Recht, ihre Ausführung zu verweigern. Häufig werden Sie aber nicht in der Lage sein, den Zweck und die Hintergründe Ihres Auftrags zu erkennen, und Sie werden in Gefahr sein, mißbraucht zu werden. Diese Gefahr, mißbraucht zu werden, ist die eigentliche und größte Berufsgefahr des Polizeibeamten — außer der täglichen physischen Gefahr, die mancher Polizeibeamte zu bestehen hat —, und diese Berufsgefahr ist eigentlich nur im demokratischen Rechtsstaat gebannt. Denken Sie nur in diesem Zusammenhang an den Fall des Volkspolizisten *Hanke* in Stuttgart, der zu anderthalb Jahren Gefängnis verurteilt wurde, weil er auf Befehl einen Ostzonen-Flüchtling erschossen hat. Deshalb liegt Ihr wirkliches Interesse als Polizeibeamte und Ausübere staatlicher Gewalt ganz ohne jeden Zweifel auf der Seite der Demokratie.

Toleranz besteht darin, daß man sich freut, daß andere anderer Meinung sind.

Ludwig Rosenberg