



Wortprotokoll der 118. Sitzung

Innenausschuss

Berlin, den 29. Mai 2017, 11:00 Uhr
Berlin 10557, Konrad-Adenauer-Str. 1
Paul-Löbe-Haus, Raum E 400

Vorsitz: Ansgar Heveling, MdB

Öffentliche Anhörung

Einzigiger Tagesordnungspunkt

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Irene Mihalic, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Entwurf eines Gesetzes über die unabhängige
Polizeibeauftragte oder den unabhängigen
Polizeibeauftragten des Bundes
(Bundespolizeibeauftragengesetz - BPolBeauftrG)**

BT-Drucksache 18/7616

Federführend:
Innenausschuss

Mitberatend:
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Berichterstatter/in:
Abg. Günter Baumann [CDU/GSU]
Abg. Wolfgang Gunkel [SPD]
Abg. Frank Tempel [DIE LINKE.]
Abg. Irene Mihalic [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



- b) Antrag der Abgeordneten Irene Mihalic, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Aufklärung polizeilichen Fehlverhaltens erleichtern - Ergänzung zum Entwurf eines Gesetzes über die unabhängige Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Polizeibeauftragten des Bundes (Bundespolizeibeauftragengesetz - BPolBeauftrG)

BT-Drucksache 18/7617

Federführend:

Innenausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Berichterstatter/in:

Abg. Günter Baumann [CDU/GSU]

Abg. Wolfgang Gunkel [SPD]

Abg. Frank Tempel [DIE LINKE.]

Abg. Irene Mihalic [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- c) Antrag der Abgeordneten Irene Mihalic, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

hier: Umsetzung des Gesetzes über die unabhängige Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Polizeibeauftragten des Bundes (Bundespolizeibeauftragengesetz - BPolBeauftrG)

BT-Drucksache 18/7618

Federführend:

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

Mitberatend:

Innenausschuss

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Berichterstatter/in:

Abg. Günter Baumann [CDU/GSU]

Abg. Wolfgang Gunkel [SPD]

Abg. Frank Tempel [DIE LINKE.]

Abg. Irene Mihalic [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Anwesenheitslisten	4
II. Sachverständigenliste	10
III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten	11
IV. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	12
V. Anlagen	39
 <u>Stellungnahmen der Sachverständigen zur Öffentlichen Anhörung</u>	
Jörg Radek	18(4)898 A
Rainer Wendt	18(4)898 B
Dr. Anna Luczak	18(4)898 C
Dr. Dieter Romann	18(4)898 D
Prof. Dr. Hartmut Aden	18(4)898 E



öff



Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)

Montag, 29. Mai 2017, 11:00 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>CDU/CSU</u>		<u>CDU/CSU</u>	
Baumann, Günter		Albsteiger, Katrin	
Binninger, Clemens		Berghegger Dr., André	
Bosbach, Wolfgang		Brähmig, Klaus	
Frieser, Michael		Brandt, Helmut	
Hellmuth, Jörg		Fabritius Dr., Bernd	
Heveling, Ansgar		Feiler, Uwe	
Hoffmann (Dortmund), Thorsten		Giousouf, Cemile	
Lindholz, Andrea		Gröhler, Klaus-Dieter	
Mayer (Altötting), Stephan		Harbarth Dr., Stephan	
Ostermann Dr., Tim		Hauer, Matthias	
Schäfer (Saalstadt), Anita		Heck Dr., Stefan	
Schuster (Weil am Rhein), Armin		Liebing, Ingbert	
Veith, Oswin		Luczak Dr., Jan-Marco	
Warken, Nina		Monstadt, Dietrich	
Wendt, Marian		Sensburg Dr., Patrick	
Wichtel, Peter		Ullrich Dr., Volker	
Woltmann, Barbara		Wellenreuther, Ingo	
Zertik, Heinrich		Wittke, Oliver	

15. Mai 2017

Anwesenheitsliste

Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32251, Fax: +49 30 227-36339

Seite 1 von 3



öff.

18. Wahlperiode

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)
Montag, 29. Mai 2017, 11:00 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
SPD		SPD	
Castellucci Dr., Lars	_____	Esken, Saskia	_____
Fograscher, Gabriele	_____	Fechner Dr., Johannes	_____
Grötsch, Uli	_____	Gerster, Martin	_____
Gunkel, Wolfgang	<i>[Handwritten Signature]</i>	Högl Dr., Eva	_____
Hartmann, Sebastian	_____	Juratovic, Josip	_____
Lischka, Burkhard	_____	Kolbe, Daniela	_____
Mittag, Susanne	<i>[Handwritten Signature]</i>	Lühmann, Kirsten	_____
Özdemir (Duisburg), Mahmut	_____	Poschmann, Sabine	_____
Reichenbach, Gerold	_____	Rix, Sönke	_____
Schmidt (Berlin), Matthias	_____	Spinrath, Norbert	_____
Veit, Rüdiger	_____	Yüksel, Gülüstan	_____
	_____		_____
DIE LINKE.		DIE LINKE.	
Jelpke, Ulla	<i>[Handwritten Signature]</i>	Dagdelen, Sevim	_____
Korte, Jan	_____	Hahn Dr., André	_____
Renner, Martina	_____	Karawanskij, Susanna	_____
Tempel, Frank	<i>[Handwritten Signature]</i>	Pau, Petra	<i>[Handwritten Signature]</i>

15. Mai 2017

Anwesenheitsliste

Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32251, Fax: +49 30 227-36339

Seite 2 von 3



off

18. Wahlperiode

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)
Montag, 29. Mai 2017, 11:00 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
BÜ90/GR		BÜ90/GR	
Amtsberg, Luise	_____	Haßelmann, Britta	_____
Beck (Köln), Volker	_____	Künast, Renate	_____
Mihalic, Irene	<i>li</i>	Lazar, Monika	_____
Notz Dr., Konstantin von	_____	Mutlu, Özcan	_____
_____	_____	_____	_____

15. Mai 2017

Anwesenheitsliste

Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32251, Fax: +49 30 227-36339

Seite 3 von 3



öff.

Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)

Montag, 29. Mai 2017, 11:00 Uhr

	Fraktionsvorsitz	Vertreter
CDU/CSU	_____	_____
SPD	_____	_____
DIE LINKE.	_____	_____
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	_____	_____

Fraktionsmitarbeiter

Name (Bitte in Druckschrift)	Fraktion	Unterschrift
Bunke	LINKE	D. Bunke
Hinter	Linke	Hinter
HINTER	CDU/CSU	J. Hinter
BUNKE	Grüne	F. Bunke
KOSMINSKI	LINKE	E. Kosminski
Adrian	Grüne	Adrian
J. HEIN	Grüne	J. Heine
Daniel Elfrucht	B90/Prose	D. Elfrucht

Stand: 20. Februar 2015
Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



öff

Tagungsbüro

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)
Montag, 29. Mai 2017, 11:00 Uhr

Seite 3

Bundesrat

Land	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amts-bezeichnung
Baden-Württemberg	_____	_____	_____
Bayern	_____	_____	_____
Berlin	_____	_____	_____
Brandenburg	_____	_____	_____
Bremen	_____	_____	_____
Hamburg	_____	_____	_____
Hessen	Sven-Uwe Schwarz	<i>SU Schwarz</i>	_____
Mecklenburg-Vorpommern	_____	_____	_____
Niedersachsen	_____	_____	_____
Nordrhein-Westfalen	_____	_____	_____
Rheinland-Pfalz	_____	_____	_____
Saarland	_____	_____	_____
Sachsen	_____	_____	_____
Sachsen-Anhalt	_____	_____	_____
Schleswig-Holstein	_____	_____	_____
Thüringen	_____	_____	_____

Stand: 20. Februar 2015
Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 29. Mai 2017, 11.00 Uhr

Professor Dr. Hartmut Aden

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

Dr. Anna Luczak

Rechtsanwältin, Berlin

Jörg Radek

Stellv. Bundesvorsitzender der Gewerkschaft der Polizei, Hilden

Präsident Dr. Dieter Romann

Bundespolizeipräsidium, Potsdam

Volker Schindler

Bürgerbeauftragter des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart

Rainer Wendt

Bundesvorsitzender der Deutschen Polizeigewerkschaft im DBB, Berlin



Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

<u>Sachverständige</u>	<u>Seite</u>
Prof. Dr. Hartmut Aden	13, 27, 32
Dr. Anna Luczak	14, 25, 33
Jörg Radek	15, 25, 34, 35, 38
Präsident Dr. Dieter Romann	16, 18, 24, 35
Volker Schindler	18, 24, 36
Rainer Wendt	19, 20, 23, 37, 38
 <u>Abgeordnete</u>	
Vors. Ansgar Heveling	12, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38,
BE Abg. Günter Baumann (CDU/CSU)	20, 30
BE Abg. Wolfgang Gunkel (SPD)	22, 31
BE Abg. Frank Tempel (DIE LINKE.)	21, 38
BE Abg. Irene Mihalic (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	22, 31, 34, 35
Abg. Ulla Jelpke (DIE LINKE.)	30



Einzigster Tagesordnungspunkt

a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Irene Mihalic, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes über die unabhängige Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Polizeibeauftragten des Bundes (Bundespolizeibeauftragengesetz - BPolBeauftrG)

BT-Drucksache 18/7616

b) Antrag der Abgeordneten Irene Mihalic, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Aufklärung polizeilichen Fehlverhaltens erleichtern - Ergänzung zum Entwurf eines Gesetzes über die unabhängige Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Polizeibeauftragten des Bundes (Bundespolizeibeauftragengesetz - BPolBeauftrG)

BT-Drucksache 18/7617

c) Antrag der Abgeordneten Irene Mihalic, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

hier: Umsetzung des Gesetzes über die unabhängige Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Polizeibeauftragten des Bundes (Bundespolizeibeauftragengesetz - BPolBeauftrG)

BT-Drucksache 18/7618

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Meine sehr geehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, ich darf die 118. Sitzung des Innenausschusses eröffnen, die wir heute als öffentliche Anhörung unter dem Stichwort Bundespolizeibeauftragengesetz durchführen. Ich darf sehr herzlich die Damen und Herren Sachverständigen begrüßen, die der Einladung gefolgt sind, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Innenausschuss und ggf. auch aus den mitberatenden Ausschüssen, da sehe ich, ist der Andrang noch nicht ganz so groß, zu beantworten. Die Ergebnisse dieser Anhörung dienen dazu, die Beratungen der Vorlagen

vorzubereiten.

Ich darf sehr herzlich alle Gäste und Zuhörer begrüßen. Die Sitzung wird, wie man an den Kameras sehen kann, heute im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestags weltweit übertragen. Das sollte angesichts des schönen Wetters kein Anlass sein, ggf. auf die Marscherleichterung zu verzichten. Ich denke, auch im Parlamentsfernsehen sieht es gut aus, wenn man die Anzugjacke auszieht. Ich denke, das ist angesichts der Temperaturen auch durchaus angemessen.

Schriftliche Stellungnahmen hatten wir trotz der Kürze der Vorbereitungszeit erbeten. Für die eingegangenen Stellungnahmen darf ich mich bei den Damen und Herren Sachverständigen sehr herzlich bedanken. Sie sind an die Mitglieder des Ausschusses und die Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse verteilt worden und werden dem Protokoll dieser Sitzung beigelegt. Ich gehe davon aus, dass Ihr Einverständnis zur öffentlichen Durchführung der Anhörung auch die Aufnahme der Stellungnahmen in eine Gesamtdrucksache umfasst. Hier erfahre ich keinen Widerspruch.

Von der heutigen Anhörung wird zur Erstellung eines Wortprotokolls eine Bandabschrift gefertigt. Das Protokoll wird Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren Sachverständige, dann zur Korrektur übersandt. Im Anschreiben erhalten Sie dann auch die weiteren Details zum Umgang damit.

Die Gesamtdrucksache bestehend aus Protokoll und schriftlichen Stellungnahmen wird im Übrigen dann auch in das Internetangebot des Deutschen Bundestags eingestellt.

Zum zeitlichen Ablauf möchte ich anmerken, dass insgesamt eine Zeit von 11.00 bis 13.00 Uhr für die Anhörung vorgesehen ist.

Einleitend erhält, wie es hier gute Übung ist, jeder Sachverständige die Gelegenheit, in einem Eingangsstatement, das bitte fünf Minuten nicht überschreiten sollte, zum Gesetzentwurf Stellung zu beziehen. Maßgeblich ist immer die Uhr des Vorsitzenden und ich werde mich durch dezentes Räuspern bemerkbar machen, falls die Zeit überschritten wird.

Anschließend startet dann die Befragung der Sachverständigen durch die Berichterstatterinnen und Berichterstatter aus den Fraktionen und



weitere Abgeordnete. Ich bitte, dass die Fragesteller jeden Sachverständigen ausdrücklich benennen, an den eine Frage gerichtet wird. Wobei kurze, knappe und limitierte Fragen natürlich besonders erwünscht sind, damit möglichst viele Fragen gestellt werden können.

Wenn alle damit einverstanden sind, dann verfahren wir so.

Entsprechend der alphabetischen Reihenfolge darf ich daher jetzt Ihnen, Herr Prof. Dr. Aden, das Wort für Ihre Eingangsstellungnahme geben.

SV Prof. Dr. Hartmut Aden(Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin):Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, ich danke Ihnen für die Einladung und die Gelegenheit, zu diesem Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen. Ich verweise auf meine schriftliche Stellungnahme, und beschränke mich hier auf einige wenige Punkte, die aus meiner Sicht besonders wichtig sind.

Zunächst einmal steht die Frage im Raum, warum eigentlich eine weitere Institution erforderlich ist, die sich mit Fragen beschäftigt, die ich als Polizei-Accountability bezeichne. Accountability in dem Sinne, dass moderne Verwaltungen in demokratischen Rechtsstaaten heute Institutionen brauchen, denen gegenüber sie Rechenschaft für das ablegen müssen, was sie machen - Rechenschaft auch ablegen müssen, wenn etwas nicht so gut läuft, wie es vielleicht im Voraus geplant war.

Dafür gibt es mehrere Argumente, die z. T. alle Verwaltungen betreffen, z. T. speziell die Polizei. Alle Verwaltungen sind heute in ihrer Tätigkeit wesentlich komplexer geworden, als das in der Vergangenheit war. Das hängt mit New Public Management zusammen. Durch New Public Management haben Verwaltungen heute mehr Autonomie. Es hängt aber auch mit der Computerisierung zusammen, die dazu führt, dass Verwaltungen heute Dinge machen, die von außen schwerer nachvollziehbar sind als in der Vergangenheit. Diese Problematik gilt allerdings für den Polizeibereich umso mehr, weil wir dort einige weitere Besonderheiten haben, die hinzukommen. Wir haben nämlich die sehr weitreichenden Befugnisse von Polizeibehörden, in individuelle Grundrechte einzugreifen, was notwendig verbunden ist mit unserem staatlichen Gewaltmonopol. Das ist ein wesentliches

Argument, weswegen Accountability für Polizeibehörden besonders wichtig ist. Dieser Trend hat sich in den letzten 10 bis 15 Jahren im Zusammenhang mit Terrorismusbekämpfung sogar noch sehr stark ausgeweitet. Wenn wir uns die Gesetzeslage von heute und vor 15 Jahren anschauen, aber auch die technischen Möglichkeiten von Polizeibehörden heute und vor 15 Jahren, dann hat sich sehr viel entwickelt, gerade im Zusammenhang mit Terrorismusbekämpfung.

Das heißt aber in demokratischen Rechtsstaaten, dass Kompensationen erforderlich sind in Form von Institutionen, die von außen darauf schauen, was Behörden mit solchen verantwortungsvollen Tätigkeiten machen. Das ist im Übrigen heute internationaler Standard. Ich habe Ihnen dazu in meiner schriftlichen Stellungnahme auch einige Literaturquellen genannt, aus denen sich ergibt, dass in vielen Ländern solche Accountability-Institutionen bestehen. Insofern könnte man sagen, dass Deutschland dort im Moment etwas hinterher ist hinter der internationalen Entwicklung, wenn man sich etwa die Institution in den USA aber auch in vielen europäischen Ländern anschaut. Aber sogar darüber hinaus, sogar in manchen Nicht-Rechtsstaaten, haben wir heute solche Institutionen.

Einige wichtige Aspekte möchte ich hier noch einmal zu dem spezifischen Gesetzesentwurf hervorheben, nämlich zum einen die Frage: Warum sollte eine solche Institution beim Parlament angesiedelt werden? Bekanntlich, das kennen wir so aus der Forschung, Sie kennen das auch aus Ihrer Praxis, beschäftigen sich Parlamente vor allem mit der Politikweiterentwicklung, sind aber eigentlich auch dafür zuständig, das zu kontrollieren, was die Polizei macht, die Implementation von Gesetzen etwa im Blick zu behalten. Dafür reichen aber meistens die Arbeitskapazitäten im Alltag nicht. Deswegen gibt es hierfür Hilfsinstitutionen, zu denen z. B. die Rechnungshöfe gehören, die Datenschutzbeauftragten und speziell auch für den Polizeibereich solche Institutionen, wie wir sie seit einiger Zeit auf Landesebene in Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und auch neuerdings in Schleswig-Holstein haben - wie sie sich international zum Standard entwickeln.

Das Parlament hat also die Möglichkeit, sich für



solche speziellen Aufgaben Hilfsorgane zu schaffen, um dann mit dem Wissen, das dort generiert wird, gezielt weiterzuarbeiten. Dieses gezielte Weiterarbeiten fokussiert sich auch nach diesem Gesetzentwurf sehr stark auf das, was ich als eine verbesserte polizeiliche Fehlerkultur bezeichnen würde. Dass man Dinge, die nicht so gut laufen – was selbstverständlich ist, dass in großen, verantwortlichen Behörden auch einmal Dinge nicht so gut laufen – hinterher nicht unter den Teppich kehrt, sondern dass man daraus lernt und sich überlegt, wie man denselben Fehler in der Zukunft vermeiden kann. Das ist aus meiner Sicht ein ganz zentrales Anliegen, wenn es um die Weiterentwicklung von Polizei-Accountability geht. Da denke ich, hat dieser Gesetzentwurf einige interessante Potenziale.

Es gibt sicherlich noch Dinge, die noch weiter diskutiert werden könnten und müssten, etwa die Problematik der Strafvereitelung im Amt. Es ist für Polizeibeamte ein Problem, wenn sie wahrnehmen, dass in ihrer Behörde etwas nicht so gut läuft, dass sie eigentlich sofort Anzeige erstatten müssen aufgrund des Legalitätsprinzips. Hier brauchen wir in der Zukunft noch Weiterentwicklungen. Ob die Lösung über die Richtlinie für das Straf- und Bußgeldverfahren, die in dem begleitenden Antrag vorgeschlagen worden ist, optimal ist, könnte man sicherlich diskutieren. Da bin ich auch auf das gespannt, was die anderen Sachverständigen dazu sagen.

Ich denke aber, dass der Entwurf grundsätzlich ein Schritt in die richtige Richtung ist und insbesondere hier die Bundesebene auch vorangehen sollte, weil solche Dinge wie etwa die strafrechtlichen und strafprozessrechtlichen Implikationen nur auf der Bundesebene geändert werden können. Ich denke, das wäre auch für die neu entstandenen Institutionen in den Bundesländern sehr hilfreich, wenn die Bundesebene hier in Kürze tätig werden würde. Vielen Dank.

Vors. **Ansagr Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Professor Aden. Dann hat als nächste Frau Dr. Luczak das Wort.

Sve **Dr. Anna Luczak** (Rechtsanwältin, Berlin): Herzlichen Dank. Ich möchte mich auch recht herzlich für die Einladung bedanken. Anders als bei Herrn Professor Aden ist es jetzt nicht so, dass

ich schon sehr häufig zu diesem Thema Stellung genommen habe. Ich habe häufiger zum Thema Kennzeichnung von Polizei Stellung genommen. Mit Polizeibeauftragten habe ich mich bisher immer weitgehend zurückgehalten, weil ich so das Gefühl hatte, das muss erst einmal institutionsintern geklärt und gesehen werden, was sich da so entwickelt. Ich habe das sehr gerne zum Anlass genommen, mich jetzt einmal vertieft damit zu beschäftigen. Das kann man meiner Stellungnahme auch entnehmen. Ich habe natürlich auch gesehen, dass es da auch eine Vielzahl von Vorarbeiten gibt, insbesondere vom Deutschen Institut für Menschenrechte. Am wichtigsten hier das Policy Paper aus 2014. Ganz aktuell gibt es noch eine Studie, die vergleichend ist, in der andere europäische Staaten untersucht werden.

Damit beschäftigt habe ich mich auch im Rahmen von Mandaten, wo ein bisschen die Frage aufkam, wie sieht es eigentlich auf europäischer Ebene aus? Wie sieht das der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)? Das ist sehr interessant. Wenn man sich die Vorgaben des Menschenrechtsgerichtshofs anschaut, was der entwickelt hat, Fälle, in denen es jetzt eben nicht um Beleidigungen oder ähnliches geht, sondern Fälle von schwerwiegenden Grundrechtseingriffen, also unter dem unjuristischen Titel „Polizeigewalt“ zusammengefasst, wie sollen solche Fälle aufgeklärt werden? Da muss man sagen, dass die deutsche Rechtslage ganz unabhängig davon, ob jetzt so eine Institution besteht oder nicht, hier nicht den Vorgaben des EGMR entspricht. Insofern gehe ich davon aus, dass nicht nur der Vergleich mit der internationalen Ebene, den Professor Aden gerade genannt hat, wo man sagen kann, aha, es gibt so und so viele Länder, in denen gibt es das. Wieso gibt es das hier eigentlich nicht? Dass es durchaus geschehen kann, dass in den nächsten Jahren auch einmal der EGMR Deutschland möglicherweise verurteilen wird. Deswegen, weil den Vorgaben hier nicht entsprochen wird.

Die Vorgaben habe ich auch in meiner Stellungnahme ein bisschen genauer ausgeführt. Da geht es jetzt um die Frage, die wir hier heute zu behandeln haben, die Frage, braucht man einen Polizeibeauftragten, eine Polizeibeauftragte? Da wird das Problem, die Frage der Unabhängigkeit adressiert, was der EGMR meines Erachtens



deutlich in der deutschen Rechtslage sehen würde. Denn der EGMR hat aktuell, noch nicht in Bezug auf Deutschland, aber in Bezug auf andere Mitgliedstaaten, entschieden, dass, wenn das Ermittlungspersonal in derselben Weisungskette steht wie die Person, der ein Fehlverhalten vorgeworfen wird, dass es dann keine Unabhängigkeit gibt und dass das nicht den Vorgaben entspräche, die der EGMR aus Artikel 2 und 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention ableitet.

Der EGMR sagt, es geht um Effektivität und Effektivität ist nur gewährleistet, wenn Unabhängigkeit gewährleistet ist. Da kann man sich jetzt auch nicht auf den Standpunkt stellen, wie es häufig gesagt wird: Es gibt doch die Staatsanwaltschaft und die Staatsanwaltschaft hängt nun wirklich nicht mit derselben Institution zusammen. Sondern für den EGMR geht es ganz konkret um die Personen, die die Ermittlungen durchführen. Die Staatsanwaltschaft ist in Deutschland zwar Herrin des Ermittlungsverfahrens, aber dass sie jetzt tatsächlich die Vernehmungen durchführt oder ganz explizit sagt, wir brauchen jetzt noch einmal folgenden Film, der möglicherweise bei folgender Beweissicherungseinheit liegt, das ist eher selten der Fall. Insofern würde ich denken, es ist durchaus eine Frage, die Deutschland adressieren muss und möglicherweise in der nächsten Legislaturperiode sich ohnehin damit beschäftigen muss und nicht einfach sagen kann, ach ja, wir machen hier mal etwas Neues, weil wir Fehlerkultur irgendwie ausbauen wollen.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR), was ich eben schon erwähnt hatte, hat auch vor diesem Hintergrund ein Modell im Jahr 2014 entwickelt. Ein sogenanntes Zwei-Säulen-Modell, wo auch diese Differenzierung besteht zwischen schwerwiegenden Grundrechtseingriffen, wo Vorwürfe in der Welt sind, und eher geringfügigeren Problemen, wo man denkt, man könnte bei Beschwerden, wenn es um Beleidigungen oder ähnliches geht, dass man da eine Mediation hat, das DIMR hat es Ombudsperson genannt. Dass man da ein zweigleisiges Modell hat. Einmal eine Ermittlungsgruppe, die sich mit diesen schwerwiegenden Fällen beschäftigt, und dann einen Beauftragten oder eine Ombudsperson, wo

man sich mit Allgemeinbeschwerden hinwenden kann. Dieses Modell finde ich für mich sehr überzeugend.

Im hiesigen Gesetzentwurf ist beides zusammengefasst, es gibt nebeneinander sowohl Ermittlungskompetenzen als auch die Überprüfung von Beschwerden allgemeiner Art. Das kann man, denke ich, natürlich auch machen, dass man das in einer Behörde zusammenfasst. Es wird dann aber, denke ich, eher Ressourcenprobleme geben und deswegen weiß ich nicht so genau, ob nicht ein zweistufiges Modell zu entwickeln vielleicht günstiger ist.

Was mir beim aktuellen Gesetzentwurf fehlt, wäre auch die Sicherstellung bei Parallelität – ich begrüße sehr, dass im Gesetzentwurf vorgesehen ist, dass es parallel läuft, weil nur das würde einer weiteren Vorgabe des EGMR genügen – Unverzüglichkeit, also unverzüglich sich mit derartigen Vorwürfen zu beschäftigen. Diese Parallelität finde ich sehr gut und absolut notwendig. Es ist meines Erachtens im Gesetzentwurf noch nicht wirklich entwickelt, in welchem Verhältnis diese Ermittlungen bei der Staatsanwaltschaft oder durch den Polizeibeauftragten, die Polizeibeauftragte, wie die zueinander stehen. Ob es da eine Stellungnahmemöglichkeit vor Abschluss des staatsanwaltschaftlichen Verfahrens gibt?

Bei Disziplinarverfahren könnte man sich das vorstellen, habe ich einem anderen Gesetzentwurf, den es hier in Berlin einmal gegeben hat, entnommen. Dass es da so eine Konsultation geben muss.

Insofern schließe ich mich meinem Vorredner an, dass es sehr sinnvoll wäre, das auch durch strafprozessuale und möglicherweise strafrechtlich, das weiß ich gar nicht, auf jeden Fall aber durch strafprozessuale Regelungen, also Änderungen, zu flankieren, um sicherzustellen, dass die Ermittlungen auch in ein Ermittlungsverfahren einfließen können. Herzlichen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Frau Dr. Luczak. Dann darf ich als nächstem Herrn Radek das Wort erteilen.

SV **Jörg Radek** (Stellv. Bundesvorsitzender der Gewerkschaft der Polizei, Hilden): Die deutsche Polizei genießt in der Bevölkerung ein hohes



Ansehen. Infolgedessen hätten wir es uns als Gewerkschaft der Polizei und Personalräte so einfach machen können und sagen können, wer eine derart große Reputation hat, bedarf einer näheren Stellungnahme nicht. Lassen Sie mich trotzdem an einigen Punkten substanziiell dichter herangehen.

Ich greife auch gleich einmal das Stichwort Fehlerkultur auf, was meine beiden vorherigen Sachverständigen eben schon formuliert haben. Mir ist nicht bekannt, ich weiß nicht, ob Sie eine andere Wahrnehmung haben, ob der Wehrbeauftragte bei der Bundeswehr einen nennenswerten Beitrag zur Fehlerkultur geleistet hat, wenn ich mir den derzeitigen Zustand bei der Bundeswehr anschau. So ein klassischer Fall dafür, wir haben einen Beauftragten. Was hat dieser Beauftragte in einer Großorganisation eigentlich bewirkt? Wir im Bereich der Bundespolizei sollen jetzt einen Bundespolizeibeauftragten bekommen und der Gesetzentwurf nimmt die Bundespolizei in einen Generalverdacht. Er schürt das Misstrauen gegenüber den Beschäftigten. Es kann Einzelfälle geben, die den Ruf nach einem Beschwerdemechanismus laut werden lassen, aber dann muss man erst einmal überprüfen, ob wir nicht Systeme haben, die bereits jetzt schon möglich machen, die Dinge am Rechtsstaat aufzuarbeiten. Wir haben das Strafrecht, das Strafverfahrensrecht und das Disziplinarrecht. In den bekannt gewordenen Fällen, und gerade die, die auch vor einigen Jahren in einer Dienststelle in der Bundespolizei bekannt geworden sind, haben genau diese Systeme gegriffen. Deswegen sehen wir als Gewerkschaft der Polizei überhaupt keinen Bedarf, dass wir einen derartigen Bundespolizeibeauftragten bekämen, weil es ein System gibt, das bereits dafür Sorge trägt. Wenn es Bedarf an parlamentarischer Kontrolle gibt, dann haben wir auch an den Fällen, die es in der Bundespolizei gibt, das genau ablesen können.

Der Innenausschuss hat sich mit den Fällen befasst. Dem Innenausschuss ist berichtet worden, die Gewaltenteilung in Deutschland ist eingehalten worden. Ein Bundespolizeibeauftragter, der als Bestandteil des Parlaments eingerichtet wird, wir sehen darin eine Aufhebung der Gewaltenteilung. Aus diesen Gründen alleine sagen wir, so etwas braucht die Bundespolizei nicht, auch im Verhältnis zu dem, wenn man den internationalen

Vergleich heranzieht. Die Bundespolizei mit ihren internationalen Einsätzen genießt nicht nur in Deutschland ein hohes Ansehen. Auch im Verhältnis zu anderen Polizeien, und ich kenne die Untersuchungen, die auch an dem Beispiel in der Türkei und Frankreich vorgenommen worden sind. Wir haben in Deutschland eine andere Polizeikultur. Eine Kultur, die von Transparenz, von gegenseitiger Achtung ausgeht und die auch in der hierarchischen Polizei genau dieses System stärkt. Deswegen brauchen wir keinen Bundespolizeibeauftragten.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Radek. Dann darf ich auf meine andere Seite schwenken und das Wort an Herrn Dr. Romann weitergeben.

SV Präsident Dr. Dieter Romann

(Bundespolizeipräsidium, Potsdam): Vielen Dank Herr Vorsitzender, verehrte Abgeordnete. Das Thema Fehlverhalten von Polizeibeamten und die Aufklärung desselben sind der Bundespolizei und mir persönlich natürlich äußerst wichtig. Dennoch halte ich im Ergebnis die Implementierung eines parlamentarischen Bundespolizeibeauftragten derzeit aus fachlicher Sicht zumindest noch nicht für indiziert. Auch wenn am Ende des Tages natürlich die Entscheidung politischer Natur sein wird, in die dann bitte auch die Erfahrungen in den Ländern mit einbezogen werden. Insbesondere auch die Unterschiede zwischen Landes- und der Bundespolizei oder den Bundespolizeien. Umso dankbarer bin ich für die Gelegenheit, hier angehört zu werden.

Im Ergebnis ist meine Stellungnahme auch mit dem Präsidenten des BKA für das BKA abgestimmt. Ich möchte, Herr Vorsitzender, auch wenn die Zeit knapp bemessen ist, für das Eingangsstatement spontan auch darauf eingehen, was Frau Dr. Luczak gesagt hat. Die Forderung unter Bezug auf den EGMR und das DIMR, die Überprüfung von strafrechtsrelevanten Vorgängen wie Polizeigewalt durch unabhängige Personen durchführen zu lassen, die in gar keinem Fall der zu untersuchenden Behörde angehören dürfen und auch nicht derselbe Weisungskette, so hatten Sie es, glaube ich formuliert. Genau das trifft auf die Bundespolizei zu. Das ist eine der maßgeblichen Unterschiede zu den Landespolizeien. Wir geben jeden Verdachtsfall, wenn ein Beamter von uns sich möglicherweise strafbar gemacht hat, sofort an



die zuständige Landespolizei oder direkt an die zuständige Landesstaatsanwaltschaft ab zur Führung der entsprechenden Ermittlungen. Also außerhalb unserer Weisungskette. Wir ermitteln in strafrechtsrelevanten Fällen nicht gegen uns selbst. Wir überlassen das einer anderen Gebietskörperschaft, die örtlich dafür zuständig ist. Nach meinem Kenntnisstand trifft das auch auf das BKA und die Zollverwaltung zu. Insofern haben wir einen diametralen Unterschied zwischen Bundes- und Landespolizeien.

Wir haben darüber hinaus eine Vielzahl von Maßnahmen getroffen, um Fehlerquellen zu verifizieren und abzustellen. Ich nenne Ihnen ein paar, und zwar namentlich 23 Stelle, über die Interne und Externe sich an uns wenden können. In diesen Stellen sind derzeit 1.861 Mitarbeiter der Bundespolizei im Hauptamt, im freigestellten Hauptamt oder im funktionalen Nebenamt beschäftigt. Das sind die Personalvertretungen, die Jugend- und Auszubildendenvertretung, Schwerbehindertenvertretung, Gleichstellungsbeauftragter, Ansprechpartner für gleichgeschlechtliche Lebensweisen, Sucht- und Sozialberatung, Vertrauensstelle, Sozialmedizinischer Dienst, Sozialwissenschaftlicher Dienst, ev./kath. Seelsorge, Innenrevision, Datenschutzbeauftragter, IT-Sicherheitsbeauftragter, Geheim- und Sabotageschutzbeauftragter, Ansprechpersonen für Korruptionsprävention, Ombudsperson gegen Korruption (das ist ein Rechtsanwalt) und natürlich der Dienstweg. Für Externe stehen die Beschwerdestellen in 12 Bundespolizeibehörden zur Verfügung, die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, natürlich ist auch das Dienstaufsichtsbeschwerdeverfahren wie auch selbst die Anzeigenordnungswidrigkeiten möglich. Parlamentarische Petitionsausschüsse und natürlich last but not least der Rechtsweg, der unabhängig ist.

Ein Wort zur Vertrauensstelle: Wenn Angehörige der Bundespolizei, aus welchen Gründen auch immer, ihre Hinweise nicht auf dem Dienstweg vorlegen, vortragen wollen, können sie sich offen oder aber auch anonym an die Vertrauensstelle wenden. Die Vertrauensstelle ist mir unmittelbar unterstellt. Ich lasse mir alle Vorgänge vorlegen. Die Vertrauensstelle arbeitet eng mit der Innenrevision bei mir im Präsidium zusammen, die

für die interne Aufklärung großflächiger Vorgänge die Ermittlungen intern übernimmt. In Strafsachen machen wir selber nichts, wenn es gegen unsere Beamten geht. Das allein macht die Landespolizei, auch die Ermittlungen, wie natürlich auch die Landesstaatsanwaltschaft.

Was passiert nach Eingang eines Hinweises? Je nach Inhalt die zuständige Beteiligung in Strafsachen der Landesbehörde. Die Beteiligung der Innenrevision, der Fachabteilung im Präsidium oder aber der Direktion in der Fläche. Wir bilden auch interdisziplinäre Teams, wie wir das im Bereich Hannover gesehen haben, mit sozialwissenschaftlichem Dienst und auch der Seelsorge. Wir bereiten nach im Rahmen der Aus- und Fortbildung bei entsprechenden Vorgängen und natürlich durch interne Sensibilisierungskommunikation in die gesamte Organisation. Dieses Zusammenspiel zwischen Annahme offener oder anonymen Hinweise und Aufklärungsmaßnahmen entspricht in vielen Unternehmen dem dort vorhandenen Compliance-System, das hat sich dort wie auch bei der Bundespolizei bewährt.

Die Vertrauensstelle, mit wie vielen Fällen hatten wir es seit Gründung im Mai 2015 zu tun? Im Jahr 2015 mit 22 Eingaben, das war nur ein halbes Jahr. Im Jahr 2016 44 Eingaben, nur in 2017, bis zum 12. Mai, haben wir bereits 47 Eingaben. Das macht 113 Fälle, Tendenz steigend. Davon hatten 20 Sachverhalte eine mögliche straf- und disziplinarrechtliche Relevanz. 19 Sachverhalte lediglich eine dienstrechtliche Relevanz. Bis heute sind 17 Fälle abgeschlossen. In vier Fällen hat sich der Strafverdacht bestätigt. In drei Fällen die dienst- und disziplinarrechtliche Relevanz. 22 Fälle befinden sich noch in der Prüfung, allein in Strafsachen bei den Ermittlungsbehörden der Länder. Das ist ein großer Erfolg der Vertrauensstelle. Die Rückmeldungen der Hinweisgeber ergeben dabei das Bild, und das ist mir besonders wichtig, dass diese offensichtlich aus Loyalität zu ihrer Bundespolizei eine öffentliche Berichterstattung und eine damit verbundene Ansehenschädigung ihrer Organisation nicht möchten, gleichwohl aber ein starkes Interesse haben, Defizite oder Fehlverhalten innerhalb ihrer Bundespolizei abzustellen oder abstellen zu lassen. Das ist eine gute Fehlerkultur.

Der Vorsitzende gibt mir schon Zeichen. Ich



komme zum Ende.

Dieser Meinung sind nicht nur wir selbst, sondern auch der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe. Dieser hat in seinem Bericht an die Bundesregierung im Jahr 2016 in Ziffer 20 festgestellt, ich zitiere: „Weiterhin nimmt der Europäische Ausschuss mit Interesse zur Kenntnis, dass die Bundespolizei vor kurzem mit der Schaffung einer internen Vertrauensstelle eine Whistleblower-Strategie eingeführt hat.“ Über die Formulierung kann man sicher streiten. „Diese ist auf der Ebene des Präsidiums angesiedelt, untersteht direkt dem Präsidenten der Bundespolizei. Er nimmt Beschwerden, Hinweise sachdienlicher Art entgegen. Der Ausschuss ermutigt die Polizeibehörden aller Bundesländer, diesem positiven Beispiel zu folgen.“ Einige der Abgeordneten werden sich noch erinnern, der Gedanke der Vertrauensstelle ist im Mai 2015 hier im Ausschuss geboren worden.

Gestatten Sie mir noch einen letzten Gedanken, Herr Heveling.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Es ist wie im Plenum, da sagen die Kollegen auch „Ich komme zum Ende“ und dann...

SV Präsident Dr. Dieter Romann

(Bundespolizeipräsidium, Potsdam): Der ist mir besonders wichtig, weil er in der gesamten Diskussion noch nicht Erwähnung gefunden hat.

Das ist die größte Stütze in diesem Bereich, nämlich, meine Damen und Herren, die Seelsorge. Aufgrund einer Vereinbarung aus dem Jahr 1965 mit dem BMI – ob nun innerdienstliche Konflikte, familiäre Probleme, Sucht oder Todesfälle bei Bahnunfällen. Pfarrer und Pfarrerrinnen stehen 24/7, 365 Tage/Jahr, für künftig 48.000 Frauen und Männer plus dem BKA zur Verfügung. Dafür sind 20 Stellen vorgesehen. 10 Pfarrer für jede Kirche.

Meine Damen und Herren, ich kann Ihnen nur sagen, ich kann nach fast fünf Jahren Leitung der Bundespolizei sagen, ohne die Seelsorge könnte ich das nicht. Und ohne die Seelsorge innerhalb der Bundespolizei hätte dieses Land eine andere Bundespolizei. Im Übrigen haben wir bereits einen parlamentarischen Bundespolizeibeauftragten, das ist der Präsident des Deutschen Bundestags für seine Polizei des Deutschen Bundestags – eine

Bundespolizei. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Dr. Romann. Dann darf ich an Herrn Schindler weitergeben.

SV Volker Schindler (Bürgerbeauftragter des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, ich bin erst seit kurzem parlamentarisch gewählter Bürgerbeauftragter und gleichzeitig auch Beauftragter für die Polizei des Landes Baden-Württemberg.

Baden-Württemberg war das fünfte Bundesland, das eine derartige Institution des Bürgerbeauftragten geschaffen hat. Zwischenzeitlich haben insgesamt vier die Aufgabe des Polizeibeauftragten auch an den Bürgerbeauftragten vergeben. Thüringen plant es. Dort hat sich die Gewerkschaft entsprechend positioniert. Wenn ein Polizeibeauftragter, dann auf jeden Fall bei einer unabhängigen Stelle. Nicht wie in Sachsen-Anhalt beim Innenministerium nachgeordnet, sondern tatsächlich beim Bürgerbeauftragten.

Ich bin erst vier Monate im Amt, bringe aber die Erfahrung aus der Arbeitsgemeinschaft der Bürgerbeauftragten mit. Ungefähr 15 bis 25 Prozent der Tätigkeit betreffen die Polizei, und zwar verteilt sich das Anliegen hälftig von Bürgern, hälftig von Polizeibeamten. Ich selbst habe 40 Jahre Polizeidienst hinter mir, war früher durchaus auch der Auffassung, wir brauchen keinen Polizeibeauftragten, die Polizei kann das selbst. Meine Erfahrungen jetzt sind andere, auch die der anderen Bürgerbeauftragten, und zwar: zu einer neutralen Stelle fasst der Bürger sehr viel Vertrauen, fassen aber auch Polizeibeamte entsprechend Vertrauen. Die Polizei hat natürlich ein hohes Eigeninteresse daran, Fehler zu vermeiden und hat viele Funktionen, viele Organisationen, die auch dort mithelfen. Ich selbst weiß auch, dass Fehler gemacht werden, überwiegend individuell, seltener strukturell, von daher halte ich eine neutrale Instanz für den Bürger als sehr wichtig.

Für die Polizeiangehörigen genauso: Sie werden nicht in der Hierarchie entsprechend fündig bei der Suche nach einem Ansprechpartner, nicht im Bereich Personalrat, auch nicht im Bereich der Gewerkschaften, sondern sie wollen jemanden der ihnen zuhört, wo sie einfach tatsächlich offen mit



ihrem Problem umgehen können. Inzwischen wird auch von der Polizei selbst oder von Personalvertretern an mich verwiesen, was einfach zeigt, eine solche neutrale Stelle ist wichtig. Oftmals ist es eine reine Mittlerrolle, um Personen wieder miteinander ins Gespräch zu bringen, das Wirken als Moderator. Die fehlende Konfliktmediation wird in der Begründung des jetzigen Gesetzentwurfs bemängelt. Für mich stellt sich allerdings die Frage, so wie es vorgesehen ist, der Akzeptanz als Mediator, denn im Gesetz steht, dass primär eher gegen die Beamten ermittelt werden soll.

Baden-Württemberg, auch die anderen Bürgerbeauftragten, haben eine klare Trennung. Der Bürgerbeauftragte darf nicht tätig werden während strafrechtlicher Ermittlungsverfahren, wenn öffentliche Klage erhoben ist, wenn gerichtliche Bußgeldverfahren anhängig oder behördliche Disziplinarverfahren eingeleitet sind. Laufende Beschwerdeingaben werden in diesen Fällen vorläufig eingestellt.

Der Bundespolizeibeauftragte soll parallel zum Straf- und Disziplinarverfahren Untersuchungen durchführen. Auch bei uns der Unterschied: anonyme Beschwerdeingaben können ohne sachliche Prüfung an die zuständige Stelle weitergeleitet werden. Hier entscheide ich. Besteht hinreichender Anlass zur Sachverhaltsaufklärung, dann kann ich natürlich auch eigeninitiativ tätig werden.

Das ist ein niederschwelliges Angebot zum Petitionsausschuss; natürlich noch weit unterhalb eines Untersuchungsausschusses. Es besteht die Möglichkeit, unbürokratischer und schneller zu reagieren, gerade das Unbürokratische bietet oftmals Lösungsmöglichkeiten. Aber wie gesagt, ungefähr 25 Prozent der Tätigkeiten betreffen die Polizei, sehr viel kommt aus dem Bereich Sozialgesetzgebung oder Bausachen. Hier merkt man, das betrifft den Bürger mindestens genauso wie der Bereich der Polizei.

Nicht vorgesehen in den Ländern ist die Beauftragung mit Ermittlungen, da wir dies als Tangierung der Unabhängigkeit sehen würden. Im vorliegenden Gesetzentwurf ist der Polizeibeauftragte ein Hilfsorgan des Bundestags, eine Art Sonderermittler. Es gibt sechs Gremien, wenn ich die Fraktionen mitrechne sind es etwa

zehn, die ihm Aufträge erteilen dürfen. Jetzt steht zwar geschrieben „Bei der Erledigung von Aufträgen ist sie oder er unabhängig und frei von Weisungen“, aber allein natürlich, und das wissen Sie besser als ich, durch die Auftragserteilung bzw. deren Formulierung können Richtungen vorgegeben werden. Weiterhin heißt es natürlich, bei der Erteilung von Aufträgen ist zu gewährleisten, dass in angemessenem Umfang die Tätigkeit aufgrund seiner Entscheidung möglich bleibt.

Für mich stellt sich die Frage: wer koordiniert das? Wer entscheidet, welcher Umfang angemessen ist? Kann er Aufträge ablehnen? Auch das ist natürlich eine Frage der Unabhängigkeit. Die Moderatorenrolle wird im § 6 angesprochen. Der Bundespolizeibeauftragte soll der zuständigen Stelle Gelegenheit zur einvernehmlichen Regelung geben. Stimmt das wiederum mit seinem Auftrag überein? Für mich ist wichtig: Bürger und Bürgerinnen wollen oft nur eine Erklärung des beanstandeten Verhaltens. Das zeigt sich in meiner Praxis immer wieder. Nicht wichtig für mich ist die eine oder andere konkrete Regelung im Gesetzentwurf, sondern die Frage: was will man im Bundestag tatsächlich und das sollte deutlich herauskommen. Eine parallele Rolle als Moderator und als Ermittler stelle ich mir äußerst schwierig vor. Die Bundesländer haben sich für die Ombuds-idee entschieden und der vorliegende Gesetzentwurf geht eher in Richtung Sonderermittler.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Schindler. Herr Wendt, bitte.

SV **Rainer Wendt** (Bundesvorsitzender der Deutschen Polizeigewerkschaft im DBB, Berlin): Vielen Dank verehrte Damen und Herren Abgeordnete. Die Absicht hinter diesem Gesetzentwurf oder eine der Absichten ist die Implementierung einer institutionellen Fehlerkultur für die Bundespolizei und gegen diese Absicht ist überhaupt nichts einzuwenden – eine gute Absicht, eine gute Fehlerkultur zu haben. Ob die allerdings durch Schaffung einer Institution geschaffen werden kann, da habe ich doch erhebliche Zweifel. Eine gute Fehlerkultur steht am Ende einer positiven Entwicklung in einer Institution. Dazu gehört viel mehr als irgendeine Institution, ein Amt. Dazu gehören eine gute Berufsethik, eine sorgfältige Auswahl, Ausbildung



und Fortbildung von Personal. Dazu gehört gute Führung und vieles andere mehr. Das halte ich, insbesondere auch was die Selbstreinigungskräfte in einer Institution angehen, bei der Bundespolizei alles für gewährleistet. Natürlich ist das...

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Darf ich einmal kurz unterbrechen.

– *An das Publikum gerichtet* –

Hier in der Sitzung sind Filmaufnahmen, auch wenn es eine öffentliche Anhörung ist, nicht erlaubt und bitte auch keine Bildaufnahmen. Ich bitte das zu unterlassen. Danke schön.

SV **Rainer Wendt** (Bundesvorsitzender der Deutschen Polizeigewerkschaft im DBB, Berlin): Die Bundespolizei hat eine Fülle von Einrichtungen geschaffen, um ihre Fehlerkultur immer weiter zu optimieren, deshalb bin ich ganz davon überzeugt, dass es einer weiteren außerpolizeilichen Institution nicht bedarf. Im Gegenteil, ich glaube, der souveräne und lehrreiche Umgang mit Fehlern könnte dazu führen, diese Fehlerkultur weiter zu entwickeln, aber dazu gehört dann auch, dass man nicht auf das Instrument der Geschwindigkeit setzt. Gute Ermittlungsarbeit bei einem Vorwurf, der sich gegen einzelne Beschäftigte oder gegen ganze Beschäftigtengruppen richtet, ist das A und O der Wahrheitsfindung. Wenn allerdings schon bei dem leisesten Verdacht eines Fehlverhaltens, eines möglichen Fehlers, die Situation genutzt werden soll, um möglichst großes publizistisches oder politisches Kapital daraus zu schlagen, ist das eher förderlich für eine Entwicklung einer Vertuschungskultur.

Genau das braucht man an dieser Stelle nicht, dass wäre aber mit der Schaffung einer Instanz, die nichts anderes ist als eine politische Paralleljustiz, dann implementiert.

Lassen Sie mich noch auf eine praktische Situation aus dem richtigen Leben hier in Berlin hinweisen. Der Fall Amri beschäftigt mittlerweile nicht nur die dienststelleninternen Ermittlungen, sondern die Staatsanwaltschaft, dazu ein Sonderermittler des Innensenators, eine 14-köpfige Task-Force und in der vergangenen Woche hat das Abgeordnetenhaus noch den Untersuchungsausschuss institutionalisiert. Das sind schon fünf. Ein bisschen spöttisch könnte man fast sagen, fehlt ja

nur noch der Polizeibeauftragte und dann streiten sich alle sechs darum, wer wann welche Akten hat. Wer wann welche Veröffentlichungen treffen kann und wessen Ermittlungsergebnisse eigentlich dann auch Gültigkeit haben. Das ist dann der oberste spannende Prozess. Die Staatsanwaltschaft als Herrin des Verfahrens verblasst dann völlig vor der Fülle der Institutionen, die sich alle mit Ermittlungsaufgaben beschäftigen. Deshalb lehnen wir im Ergebnis diesen Gesetzentwurf, diese Schaffung eines Bundespolizeibeauftragten für die Bundespolizei ab. Wir brauchen so etwas in der Bundespolizei nicht. Denn die Fehlerkultur in der Bundespolizei ist eine sehr ausgeprägte.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Wendt. Damit sind wir mit den Eingangsstellungen der Damen und Herren Sachverständigen durch und kämen zur Runde der Berichterstatterinnen und Berichterstatter. Das übliche Verfahren: Wir machen zunächst eine Runde. Ich bitte die Sachverständigen, die angesprochen werden, sich dann die Fragen zu notieren und dann kommen wir zur Antwortrunde.

Ich darf zunächst dem Kollegen Baumann für die CDU/CSU-Fraktion das Wort geben.

BE Abg. **Günter Baumann** (CDU/CSU): Herzlichen Dank den Sachverständigen für Ihre Berichte und Stellungnahmen. Vor allem auch für das, was wir im Vorfeld schriftlich erhalten haben und im vornherein durchschauen konnten. Vielen Dank dafür.

Für uns steht fest, es gibt kein generelles Misstrauen gegen unsere Polizei. Wir haben zu unserer Polizei Vertrauen. Das ist die oberste Aussage. Trotz alledem, Herr Schindler, Sie haben es gesagt, gibt es Fehler. Wir müssen uns nur damit beschäftigen und die heutige Frage ist, reichen die Mittel und Möglichkeiten, die wir haben, aus oder brauchen wir etwas zusätzliche?

Ich möchte drei Fragen stellen. Zunächst an Herrn Professor Aden. Sie haben ausgesagt, wir brauchen eine zusätzliche Institution. Wir brauchen ein Hilfsorgan des Parlamentes – Sie haben es mit dem Bundesrechnungshof verglichen – dass das Parlament noch Möglichkeiten hat, zu recherchieren und in Fälle einzusteigen. Einen Begriff habe ich bei Ihnen vermisst, den es bereits gibt, nämlich den Petitionsausschuss beim Parlament, der mit 26 Abgeordneten



grundgesetzlichen Charakter hat und in einem Jahr zwischen 12.000 und 20.000 Fälle bearbeitet, auch von Bundespolizisten, auch über Bundespolizisten. Meine Frage an Sie, wie sehen Sie das? Ist damit das, was Sie eigentlich gefordert haben, schon geklärt oder warum haben Sie es nicht angesprochen?

Die zweite Frage möchte ich an Herrn Radek und Herrn Wendt stellen. Sie haben beide klar und deutlich gesagt: brauchen wir nicht, kein Bedarf. Jetzt gibt es in einigen Bundesländern Bürgerbeauftragte und Polizeibeauftragte. Einmal aus Ihrer Sicht, wie sehen Ihre Mitglieder in den Ländern das? Ist das ähnlich wie Sie ausgesagt haben, dass Sie sagen, es ist alles abgedeckt oder gibt es dort auch verschiedene Diskussionen? Dies wäre vielleicht noch einmal interessant zu wissen.

Herr Präsident Dr. Romann, Sie haben uns noch einmal deutlich gesagt, in der Bundespolizei gibt es intern 23 Stellen. Das haben wir gar nicht auf dem Schirm gehabt, wo man sich überall hinwenden kann. Jetzt haben wir 2015 den Sonderbeauftragten eingeführt, wo man sich auch noch mit verschiedenen Problemen hinwenden kann. Wir haben beim Bundestag im Jahr 15 bis 20 Petitionen von Bundespolizisten und über Bundespolizisten, auch eine große Palette. Ich würde Sie gerne fragen wollen, wie Sie das Thema Vertrauen in der Bundespolizei bei dieser Vielzahl von Stellen sehen? Haben Sie auch Diskussionen, dass einige sagen, dort gehe ich nicht hin, das ist in der Bundespolizei, das traue ich mich nicht. Gibt es beim Thema Vertrauen irgendwo einen Nachholbedarf, wo wir als Parlament einschreiten müssten?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Kollege Baumann. Herr Kollege Tempel, bitte.

BE Abg. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Danke schön Herr Vorsitzender. Ich möchte zumindest einmal voranstellen, gerade an Herrn Dr. Romann gerichtet, dass unsere Position und auch der Antrag dazu ganz sicherlich nicht heißen soll, dass man Ihre ehrlichen Absichten zur guten Fehlerkultur da infrage stellt. Sie haben Maßnahmen getroffen, die Sie hier auch geschildert haben. Trotzdem sind es natürlich auch gerade Bundespolizisten gewesen im Nachgang dessen, die kommen natürlich dann nicht zu Ihnen und sagen, bitte keine Stelle, die bei Ihnen im Präsidium angegliedert ist. Mir haben sie

aber dann schon gesagt, dass das Vertrauen, gerade wenn man als Nestbeschmutzer bei bestimmten Aussagen, bei Fehlverhalten in der Dienststelle, erst Recht, wenn Vorgesetzte involviert sind, gelten kann, dass man hier etwas völlig außerhalb des Dienstweges, das anonym und in einer neutralen Stelle angesiedelt ist, deutlich befürworten würde. Auch bei den Polizisten gibt es durchaus Befürworter einer solchen Lösung. Auch wenn das sehr kontrovers diskutiert wird.

Insofern möchte ich auch noch einmal festhalten, dass es schon bemerkenswert ist, wenn wir über eine andere Form der Kontrolle, der Exekutive der Polizei reden, dass hier zwei Polizeigewerkschaftsvertreter und der Präsident der Bundespolizei, also indirekt Betroffen, dazu vehement mit harten Vorwürfen Stellung nehmen, Generalverdacht etc. Aus den gleichen Reihen geht's, wenn wir über Vorratsdatenspeicherung reden, also wenn der normale Bürger der Betroffene ist. Dann werden solche Sachen satt befürwortet und der Vorwurf des Generalverdachts gegen den Bürger wird vehement zurückgeschoben. Insofern ist es eine sehr unterschiedliche Sichtweise, ob man gerade selber betroffen ist oder ob es der normale Bürger ist. Deswegen würde ich vielleicht doch ganz gerne darauf eingehen, kann man diesen Antrag noch verbessern? Kann man die Lösungsvorschläge verbessern und nicht immer nur die grundsätzliche Frage stellen, ob etwas, was in vielen Staaten durchaus üblich ist, auch in Deutschland möglich ist?

An Herrn Radek und Herrn Wendt deswegen die ganz kurze Frage. Es gibt in mehreren Ländern bereits ähnlich geartete Institutionen, haben Sie sich mit einer von diesen, wenn ja dann mit welchen, beschäftigt? Bestätigen sich Ihre Vorwürfe insbesondere des Generalverdachts gegen Polizeibeamte?

Dann hätte ich an Frau Dr. Luczak die Frage, inwieweit Sie noch einmal etwas dazu sagen können, neben den vielen anderen 23 Stellen, der Bundestagspräsident ist gleich noch mit aufgezählt worden, trotzdem haben wir auch den Wehrbeauftragten – alle Aufgaben kann der wohl auch nicht wahrnehmen. Warum es trotzdem aus Ihrer Sicht sinnvoll wäre oder auch nicht, eine solche zusätzliche unabhängige Institution hinzuzuziehen?



Auch an Sie noch die Frage, weil hier die Zweifel kamen, dass es sich mit staatsanwaltschaftlichen Verfahren oder Disziplinarverfahren ins Gehege kommen würde, ob Sie diese Gefahr auch sehen?

Noch eine letzte Frage an Sie, ich finde es recht spannend, hier nicht nur eine Beschwerdeeinrichtung gegen die Polizei, sondern auch gerade für Polizeibeamte zu haben. Den Ansatz finde ich gerade nach den Positionen, den Ereignissen, die Dr. Romann angesprochen hatte, sehr spannend, ob das so funktionieren kann? Sehen Sie hier Probleme und wenn, dann noch einmal bitte kurz welche?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Kollege Tempel. Herr Kollege Gunkel, bitte.

BE Abg. **Wolfgang Gunkel** (SPD): Erst einmal einen schönen Dank an die Damen und Herren Sachverständigen, die hier sehr umfangreich vorgetragen haben.

Ich will noch einmal kurz darauf zurückkommen, welchen Ausgangspunkt wir für diesen Vorgang, eine Beschwerdestelle einzurichten, einen Polizeibeauftragten zu installieren, hatten. Das war der NSU-Untersuchungsausschuss, der erhebliche Fehler aller Polizeien und der Länderpolizeien aufgezeigt hat. Insoweit involviert auch die Bundespolizei. Meine Fraktion hatte zum Anlass genommen, in einem Sondervotum eine solche Stelle zu schaffen. Das ist jetzt hier durch den Gesetzentwurf aufgegriffen worden. Ein Jahr vorher hatte die Linksfraktion schon einmal etwas Ähnliches beantragt und zum damaligen Zeitpunkt hatte ich schon gesagt, dass ich das für äußerst diskussionswürdig halte. Daran möchte ich jetzt auch anschließen.

In der ersten Lesung sind schon einige Punkte von Bedeutung genannt worden. Um dies nicht noch einmal zu wiederholen, konzentriere ich mich jetzt auf das, was hier gesagt wurde.

Insbesondere war die Stellungnahme von Herrn Schindler für mich sehr aufschlussreich. Vielen Dank für diese sehr sachliche und nüchterne Darstellung. Deshalb meine erste Frage an Sie: Könnten Sie sich einen Bundespolizeibeauftragten analog zum Bundeswehrbeauftragten beim Deutschen Bundestag vorstellen? Wenn ja, was sehen Sie für Vor- oder Nachteile?

Zudem, was von der rechtlichen Seite her

interessant ist, da muss ich jetzt auf Herrn Professor Aden zu sprechen kommen, der den Auftrag hatte, das aus der Sicht der rechtlichen Dinge zu betrachten. Für Sie die Frage: Wie bewerten Sie die im Gesetzentwurf festgelegten umfangreichen Datenerhebungsbefugnisse des Bundespolizeibeauftragten unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten? Wie bewerten Sie die geplanten Einsichtsrechte in Strafprozessakten? Des Weiteren an Sie die Frage, wie diskutieren wir die Tatsache, dass Beamtinnen und Beamte, die Kenntnisse von strafrechtlich relevantem Verhalten haben, sich aber nicht sofort äußern, sich der Strafvereitelung im Amt strafbar machen können. Der Gesetzentwurf schlägt hier vor, dass vorwerfbares Verhalten erst nach einer Frist von drei Wochen vorliegt, finden Sie diese Regelung sinnvoll? Entspricht sie der herrschenden Meinung in Rechtsprechung und Literatur?

Als letztes haben wir hier auch einen sehr strittigen Punkt in diesem Gesetzentwurf im § 13 Abs. 2: Festgehaltene Parallelermittlungen des Polizeibeauftragten zum Straf- und Disziplinarverfahren, wenn damit ein eigenes Erkenntnisinteresse verbunden ist. Wie bewerten sie das?

Dann noch eine Frage an Herrn Radek. Sind die Abgrenzungsschwierigkeiten zur Personalvertretung bei der Bundespolizei gegeben, wenn ein solches Gesetz in Kraft treten würde?

Noch einmal zum Schluss eine letzte Frage an Herrn Schindler. Wie kann man verhindern, dass ein Polizeibeauftragter aus politischen Gründen dem Amt zum Opfer fällt, also abgelöst werden kann, wenn es dann politisch nicht mehr passt.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Kollege Gunkel. Frau Kollegin Mihalic, bitte.

BE Abg. **Irene Mihalic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank Herr Vorsitzender, auch von meiner Seite aus herzlichen Dank an die Sachverständigen für Ihre Stellungnahmen. Gestatten auch Sie mir eine Vorbemerkung, weil Herr Baumann den Petitionsausschuss so hervorgehoben hat. Es gibt aktuell jetzt sogar eine Petition, einen solchen Polizeibeauftragten einzuführen, wie wir ihn hier in unserem Gesetzentwurf vorschlagen. Insofern würde mich sehr interessieren, was aus dieser Petition dann einmal wird.



An Herrn Radek und Herrn Wendt gerichtet: Ich kann es nicht anders formulieren, aber ich frage mich offen gestanden, welchen Gesetzentwurf Sie gelesen haben? Unserer kann es nicht gewesen sein, weil ich das Gefühl habe, dass Sie ziemlich an unserem Gesetzentwurf vorbei argumentiert haben. Denn der Kern des Gesetzentwurfs ist, dass der Polizeibeauftragte ein Hilfsorgan des Deutschen Bundestags sein soll. Auch wenn ich Herrn Radek so verstanden habe, dass er den Wehrbeauftragten abschaffen würde, möchte ich an alle Sachverständigen folgende Fragen richten: Welche Bedeutung könnte eine unabhängige Institution zur Unterstützung der parlamentarischen Arbeit im Sinne eines Hilfsorgans des Deutschen Bundestags haben? Können aus Ihrer Sicht Fehler oder Beschwerdegründe auch strukturelle Ursachen haben, denn es wird oft von individuellem Fehlverhalten gesprochen. Deswegen meine Frage, ob nach Ihrer Vorstellung auch strukturelle Ursachen für solche Fehler die Ursache sein können?

Dann möchte ich an Herrn Professor Aden einige Fragen stellen. Es ist vorhin schon ein bisschen angeklungen, dass es sowohl Befürworter als auch Gegenargumente gegen diese Parallelität von Untersuchungen gibt. Welche Erwägungen sprechen dafür, die Arbeit der unabhängigen Stelle nicht während laufender Straf- und Disziplinarverfahren einzuschränken? Gibt es dazu auch Erkenntnisse aus anderen Staaten?

Welche Schwierigkeit ergibt sich hinsichtlich einer positiven Fehlerkultur aus dem Legalitätsprinzip, das wäre für mich eine wichtige Frage.

Die letzte Frage an Sie Herr Professor Aden: Welche Faktoren halten Sie für entscheidend für die Leistungsfähigkeit der Institution Polizeibeauftragter und welche Rolle spielt das Parlament dabei?

Dann hätte ich noch eine Frage an Frau Dr. Luczak: Welche rechtliche Problematik ergibt sich aus anwaltlicher Perspektive, wenn Ermittlungen im polizeilichen Bereich nicht zur Identifizierung eines potenziellen Täters führen?

Für die erste Runde herzlichen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Frau Kollegin Mihalic. Dann kämen wir zur Antwortrunde. Diesmal in umgekehrter

alphabetischer Reihenfolge, Herr Wendt, Sie haben als erster die Gelegenheit.

SV **Rainer Wendt** (Bundesvorsitzender der Deutschen Polizeigewerkschaft im DBB, Berlin): Vielen Dank, hier ist die Frage gestellt worden, wie die Mitglieder das sehen? Sie müssen die Einrichtungen in den genannten Bundesländern sehen, wie die sich kolossal von dem unterscheiden, was hier im Gesetzentwurf gemacht werden soll. Da gibt es keine Paralleljustiz, keine Parallelermittlungen, keine eigenen Ermittlungen, keinen Umgang mit Datenschutz, der einfach nur fragwürdig ist – will ich einmal vorsichtig formulieren. Wenn in den Polizeigesetzen der Länder Bestimmungen gemacht werden, dann folgen dem regelmäßig mehrere Seiten über den Umgang mit erhobenen Daten. Bei Polizeibesetzten ist das offensichtlich nicht erforderlich. Da soll das alles ganz kurz gemacht werden. Die Bürgerbeauftragten – in Sachsen-Anhalt die Zentrale Beschwerdestelle beim Innenministerium, damit lebt die Polizei, weil sie natürlich akzeptieren muss, dass die Politik das so entschieden hat – diese Einrichtungen sind aber nicht mit dem vergleichbar, was hier geschaffen werden soll. Insofern stimme ich meinem Vorredner doch schon zu. Es geht hier um institutionelles Misstrauen gegen Polizei und im Übrigen nicht nur gegen die Polizei, sondern auch gegen die Staatsanwaltschaft oder gegen die Staatsanwaltschaften, das betrübt mich am allermeisten. Wie man auf die Idee kommen kann, den Staatsanwaltschaften grundsätzlich eine besondere Nähe zur Polizei zu unterstellen, die dann dazu führen könnte, dass es zu besonders vielen Verfahrenseinstellungen kommt – auch das ein Pauschalverdacht gegen die Justiz, der keinesfalls akzeptabel ist.

Welche Bedeutung ein parlamentarisches Hilfsorgan haben kann? Verehrte Frau Mihalic, das will ich Ihnen sagen, im Wesentlichen politische Bedeutung. Denn natürlich kann man mit einem solchen Instrument Politik und auch Öffentlichkeit machen. Im Ergebnis aber wird sich das gegen die Polizei richten und nicht der Wahrheitsfindung dienen. Noch einmal, es gibt genügend Instrumente. Man muss sich die Geduld und das Vertrauen bewahren, diese Instrumente dann auch einmal walten zu lassen. Wenn man will, dass die schneller und besser arbeiten, kann man als



Deutscher Bundestag, als Haushaltsgesetzgeber nämlich, eine ganze Menge tun, nämlich diese Institution bspw. Polizei aber auch die Justiz vernünftig ausstatten. Dann können diese qualitativ hochwertig und sehr schnell zu Ergebnissen kommen.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Wendt. Herr Schindler, bitte.

SV **Volker Schindler** (Bürgerbeauftragter des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart): Zu den zwei Fragen, die Sie mir gestellt hatten. Natürlich kann ich mir einen Bundespolizeibeauftragten vorstellen, denn meine Rolle im Land und die meiner Kollegen gehen in die Richtung. Die Schwierigkeit – das hatte ich vorhin dargestellt: vom Gesetzentwurf her ist für mich sehr schwer das Rollenverständnis zu erkennen, das er entsprechend haben soll. Für mich ist tatsächlich meine Unabhängigkeit wichtig, d. h. dass ich natürlich selbst entscheiden kann, wie werde ich tätig? Gegenüber früher als Polizeibeamter unterliege ich keinem Strafverfolgungszwang. Das ermöglicht mir, wesentlich offener Gespräche mit Betroffenen zu führen, nicht darauf hinweisen zu müssen, du könntest dich jetzt in dem Augenblick strafbar machen, egal ob Polizeibeamter oder Bürger. Nur die Trennung ist für mich sehr schwer: als Hilfsorgan des Deutschen Bundestags, das vordringlich ermitteln soll, kann er das Vertrauen auf der anderen Seite in der Form gewinnen? Wenn das gelingt, halte ich das für eine Möglichkeit. Auch die Abgrenzung zu den Abgeordneten ist natürlich schwierig. Bei meiner Vorstellung in den Fraktionen waren einige Abgeordnete der Auffassung, man nimmt ihnen etwas von ihrer Kompetenz weg, z.B. im Petitionsausschuss; nicht im Untersuchungsausschuss, weil das eine entsprechend andere Ebene ist. Ich musste auch vom Verständnis her klar machen, bzw. auch vom Gesetzentwurf im Land her, dass das überhaupt nicht geplant ist. Es ist eine etwas niederschwelligere Ebene, wo gearbeitet werden kann, keine Konkurrenz sondern eine Ergänzung.

Wie kann man verhindern, dass Polizeibeauftragte abgelöst werden. Bei mir geht es leichter. Ich kann auf Antrag einer Fraktion oder einer entsprechenden Zahl von Abgeordneten mit Zweidrittelmehrheit abgewählt werden. Hier im Gesetzentwurf ist eine andere Regelung: Nur dann, wenn es auch bei einem Richter zur Entlassung

führen würde. Ich glaube, ein gewisser Schutz, der entsprechend vorhanden wäre, wo der Bundespolizeibeauftragte keine Sorge hätte, jetzt rein aus politischen Gründen abgelöst zu werden. Nur die Schwierigkeit wird ganz einfach sein, mit welchen Ergebnissen ist die Fraktion oder die Gruppe von Abgeordneten zufrieden, wenn er sein Ergebnis vorlegt? Sie geben ihm den Auftrag möglicherweise auch mit einer gewissen Erwartungshaltung. Das sollte dann natürlich nicht sein, sonst kann er nicht neutral ermitteln.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Schindler. Herr Dr. Romann, bitte.

SV **Präsident Dr. Dieter Romann**

(Bundespolizeipräsidium, Potsdam): Ja, Herr Baumann, Sie haben Vertrauen gewinnen und Angst vor unangenehmen Botschaften in die Hierarchie oder Behördenleitung angesprochen. Wir sind eine Organisation von jetzt fast 43.000 Frauen und Männern, in 475 Dienststellen in der Republik verteilt, in 82 Staaten dieser Erde vertreten.

Die hohe Kunst ist für mich zu versuchen, Vertrauen zu gewinnen um damit auch entsprechend von Missständen überhaupt erst zu erfahren. Wenn Sie sich die Zahlen in 2015 ansehen, 22 Eingänge. Im Folgejahr war nur ein halbes Jahr mehr, 44 Eingänge. Jetzt aber bis zum 12. Mai allein 47 Eingänge in der Vertrauensstelle; plus den von mir eben dargestellten strafrechtlichen und dienstrechtlichen Ermittlungen, die sich dem anschließen. Daran kann man erkennen, dass der Vertrauensindikator gewachsen ist. Es spricht sich in einer Organisation sehr schnell herum, ob bei einem anonymen Hinweis, wenn Maulwurfsjagden beginnen, die Anonymität gewahrt bleibt oder nicht. Sie bleibt gewahrt. Man kann auch, sofern gesetzliche Auskunftspflichten nicht tangiert sind, selbstverständlich auch auf diese Weise entsprechende Fehlverhalten und sonstige Defizite behindern.

Es gab auch, das will ich nicht verschweigen, in der Bundespolizeiführung selbst Diskussionen nach Einrichtung dieser Vertrauensstelle, ob das zu einer Denunzierung von Führungskräften führt. Im Ergebnis kann ich heute sagen, nein, das tut es nicht. Das wichtigste Motiv der Hinweisgeber ist, und das spricht für Vertrauen, dass sie nicht



wünschen, dass die Defizite, Mängel außerhalb der Bundespolizei öffentlich werden. Das ist ein hohes Schutzgut. Sie wollen, dass das intern gelöst wird. Notfalls mit dem Strafrecht, mit dem Disziplinarrecht. Was hier die Leute motiviert ist natürlich die Befürchtung einer Ansehenschädigung, wenn etwas außerhalb der Familie Bundespolizei diskutiert wird. Dann mit den bisweilen auch negativen skandalträchtigen Tendenzen.

Das Interesse, dass diese Mängel abgestellt werden, ist aber sehr ausgeprägt und die Tendenz innerhalb der Organisation steigt. Die Behörde selbst sollte immer erster Adressat sein, eigene Fehler zu korrigieren. Das haben wir in der kompletten Rechtsordnung so. Am Beispiel Widerspruchsverfahren: im Vorverfahren haben Sie das System, wenn in einer Behörde Fehler unterlaufen, ob individueller oder struktureller Art, soll sie als erste die Gelegenheit haben, hier regulierend einzugreifen. Das wird auf diesem Wege sichergestellt und ich bin zuversichtlich, dass das auch weiterhin greift.

Herr Gunkel, nur einen Satz. Sie hatten eben im Zusammenhang mit NSU auch von Mängeln in der Bundespolizei gesprochen. Wir waren nicht Gegenstand des Untersuchungsausschusses und haben auch dort keine Zeugen gehabt. Ich glaube, Sie meinten andere Bundessicherheitsbehörden.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Dr. Romann. Herr Radek, bitte.

SV **Jörg Radek** (Stellv. Bundesvorsitzender der Gewerkschaft der Polizei, Hilden): Es wurde die Frage gestellt, der Vergleichbarkeit mit den Ländersituationen. Ja, wir haben uns auch bei den Ländern umgehört, sehr detailliert umgehört, wie die Situation in Rheinland-Pfalz ist. Welche rechtlichen Grundlagen wir in Baden-Württemberg haben. Wie die Grundlagen auch in Hessen und Schleswig-Holstein sind. In diesem Quervergleich bleiben wir dabei: was mit dem Bundespolizeibeauftragten hier eingeführt werden soll, entspricht nicht dem, was bspw. in den Ländern als Vorbild dienen könnte, wenn man so etwas aufgreifen möchte.

Die Nachfrage von Herrn Gunkel, die Abgrenzung zum Personalvertretungsrecht. Wenn ich mir die Zahlen des Bundespolizeipräsidenten anhöre, 22 Beschwerden in einem Jahr. Es gibt Personalräte,

die haben 22 Beschwerden innerhalb eines Monats. Es ist gesetzlicher Auftrag nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz, Eingaben und Beschwerden zu verfolgen. Ein Personalrat, der das nicht macht, verstößt gegen ein Bundesgesetz, das ein Nebengesetz im Beamtenrecht ist. Da er ein gewählter Interessenvertreter ist, wird er sich das mit Sicherheit nicht auf längere Zeit erlauben können, dann wird er nämlich abgewählt, wenn er sich nicht um die Eingaben und Beschwerden kümmert. Das nun in Abgrenzung zum Personalvertretungsrecht.

Ein großer Mangel in diesem Entwurf liegt allein in diesem unbestimmten Rechtsbegriff „strukturelle Mängel und Fehlentwicklungen“. Was ist das? Das, was wir bisher zu beurteilen hatten war personelles Unrecht. Das ist die Antwort auf die Frage von Frau Mihalic. Sie sagte, wo kommen wir da weiter? Die Fälle, die Anlass waren über ein Gesetz nachzudenken, – und der Präsident hat eben noch einmal darauf hingewiesen, die Bundespolizei war im NSU Verfahren gar nicht beteiligt – über welche strukturellen Mängel und Fehlentwicklungen sprechen wir denn? Wäre es nicht hilfreicher, wenn man jetzt mit einer juristischen Überkeule kommt, dass man sich im Sinne von sozialwissenschaftlichen Instrumenten bedient, um daraus seine Lehren zu ziehen, um dann Strategien zu entwickeln, um die Beschäftigten vor möglichen Fehlentwicklungen zu schützen. Das hielte ich für einen Ansatz; und nicht einen juristischen Ansatz, wo bspw. dem Betroffenen eine Akteneinsicht verwehrt wird. Oder wo bspw. in bestimmten Fällen der Bundespolizeibeauftragte Ermittler und Richter in einer Person ist.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Radek. Frau Dr. Luczak, bitte.

Sve **Dr. Anna Luczak** (Rechtsanwältin, Berlin): Ich habe verschiedene Fragen zu beantworten. Ich gehe einfach der Reihenfolge nach durch.

Die Frage, warum ich meine, dass neben den 23 Stellen, die bei der Bundespolizei schon vorgesehen sind, es trotzdem noch sinnvoll sei, noch eine weitere Institution zu verankern? Zum einen möchte ich darauf hinweisen, dass ich es fast schade finde, dass hier niemand vom BKA ist, sondern alle irgendwie nur für die Bundespolizei sprechen können. Wenn ich das richtig weiß, ich bin nun nicht aus der Polizei, ist beim BKA bisher



keine derartige Stelle verankert. Meines Erachtens sind die internen Ermittlungen da auch beim BKA selber.

Jetzt würde ich gerne darauf zurückkommen, was wir jetzt hier gehört haben. Wie es bei der Bundespolizei ist. Ich halte es trotzdem für sinnvoll, auch eine unabhängige Institution daneben zu errichten. Denn zum einen, nach dem was ich hier jetzt gehört habe, handelt es sich um eine interne Beschwerdemöglichkeit. Es ist eine Beschwerdemöglichkeit, wo Mitarbeiter der Bundespolizei sich hinwenden können. Wir haben da noch keinen Weg für Personen, die sich von außen beschweren wollen.

Zum anderen möchte ich auch wieder auf den EGMR zu sprechen kommen, der sagt, dass er es für sinnvoll erachtet, diese Unabhängigkeit – oder nicht für sinnvoll, sondern dass er das als Grundvoraussetzung für eine effektive Beschwerdemöglichkeit erachtet –, dass es auch möglich ist, dass dadurch Vertrauen in der Bevölkerung gebildet werden kann. Wenn es jetzt Personen gibt, die von außen meinen, sie sind da einem Missstand ausgesetzt gewesen, dann ist es natürlich rein sachlogisch so, dass die Person vermutlich denkt, dass es sinnvoller ist, sich an jemanden zu wenden, der nicht der gleichen Institution angehört, wie die Person, gegen die man sich beschweren möchte. Das ist kurz dazu.

Dann war die Frage, ob sich ein Polizeibeauftragter, ein Polizeibeauftragter mit Ermittlungsbefugnissen, ob der sich nicht mit anderen ins Gehege kommen könnte. Das Beispiel hatte Herr Wendt mit sieben verschiedenen Ermittlungsfiguren gerade gebracht, die jetzt im Fall Amri aktiv werden. Natürlich, wenn es sieben verschiedene Stellen gibt, die alle dieselben Akten haben wollen, dann gibt es natürlich ein Problem. Hier aktuell in diesem Vorschlag würde ich denken, dass es da kein Problem gibt, denn hier ist es, was ich eben kritisiert habe, eigentlich total unabhängig voneinander. Der Polizeibeauftragte, wenn er sich Beschwerden annimmt, ermittelt, gleichzeitig aber auch die Staatsanwaltschaft mit ihrem Hilfspersonal der Polizei. Hier ist es so, dass es dabei bleibt und dieser gar nicht die Kompetenzen hat dazwischen zu funken. Er wird natürlich immer in zweiter Reihe sein. Dass es jetzt genauso ist, dass der Zeuge sagt, oh, ich kann aber heute nicht zur Vernehmung komme, weil ich heute

genau auch in dem anderen Verfahren eingeladen bin. Das halte ich für sehr unwahrscheinlich.

Was Akten angeht, auch da, so wie das bisher ausgestaltet ist, ist es nicht so, dass man irgendwie befürchten müsste, dass die Akten dann erstmal beim Polizeibeauftragten lange herum liegen, bis die Staatsanwaltschaft weiter ermitteln kann. Das, denke ich, ist in dem vorliegenden Gesetzentwurf kein Problem. Ich hatte aber schon gesagt, dass ich gar nicht finde, dass der Gesetzentwurf schon das tollste ist, was wir hier haben könnten. Ich hatte auch schon auf das Positionspapier des DIMR aus dem Jahr 2014 verwiesen, das sagt, sie wollten eben eine Trennung von zwei verschiedenen Varianten und die dann auch – das kann man eigentlich sehr schön sehen an diesem Ländervergleich, den die jetzt 2017 gemacht haben – wirklich umfangreich Ermittlungskompetenzen haben, die an die Stelle der polizeilichen Ermittler treten. Das ist eine eigene Behörde, die die vollständige Ermittlung übernimmt und wo es auch kein Problem gibt, dass zwei parallel ermitteln, sondern da ist es so, dass es ausgelagert ist. Kooperation mit der Staatsanwaltschaft, genauso aber Ermittlungen von Anfang an, in einer anderen Stelle. So wie es jetzt auch schon polizeiintern funktioniert. Es gibt jetzt schon in den meisten Polizeien eine eigene Abteilung, die sich mit diesen Vorwürfen beschäftigt. Insofern denke ich, klar könnte es ein Problem geben, aber ich meine, nach dem aktuellen Gesetzentwurf eher nicht. Weil, nach dem aktuellen Gesetzentwurf vermutlich der oder die Polizeibeauftragte immer an zweiter Stelle stehen wird, was die konkreten Ermittlungen angeht. Wenn man es so machen würde, wie ich vorschlagen würde, nämlich eine wirkliche Ersetzung der polizeilichen Ermittlungsarbeit, dann gäbe es auch kein Problem.

Dann war die letzte Frage, was ich dazu meine, wenn es allgemeine Beschwerden auch aus der Mitarbeiterschaft gibt, wenn es dafür auch geöffnet würde. Ich muss sagen, ich habe nichts dagegen, wenn das so wäre. Ich wüsste nicht, was dagegen sprechen sollte, außer, dass man natürlich die Ressourcen entsprechend anpassen muss. Es gibt jetzt bereits die Erfahrung aus den verschiedenen Ländern, und es gab da auch schon einmal einen Beauftragten in Hamburg. Man muss einfach überlegen, welche personellen Konsequenzen das hat? Da muss man möglicherweise in dieser Studie



aus 2017 vom DIMR ins Ausland schauen, dort sind auch solche Beauftragtenmodelle vorhanden, wo eine sehr breite Beschwerdemöglichkeit gegeben ist, auch polizeiinterne Beschwerdemöglichkeiten. Wo klar ist, die Ausstattung ist dann auch unterschiedlich. Das ist hier tatsächlich auch im Einzelnen auf Seite 25 der Studie aufgeführt, da ist wirklich gesagt, wieviel Mitarbeitende es da gibt. Wie ist das Jahresbudget? Was ist die Aufgabenstellung? Wie groß ist überhaupt die Polizei? Wie groß ist die Bevölkerung? Daraus kann man das, glaube ich, ganz gut erkennen. Was ist der Unterschied? Meines Erachtens hat derjenige, der den weitesten Auftrag hat, auch die größte Summe.

Dann noch die Frage nach der rechtlichen Problematik von Frau Mihalic. Die hatte ich in meinem Gutachten ein wenig ausgeführt. Das führt ein bisschen am Gesetzentwurf vorbei. Deswegen habe ich es nicht so ausführlich in meiner Vorrede dargestellt. Aber es ist natürlich hier im deutschen Strafprozessrecht so, dass es keine Beschwerdemöglichkeit gibt, wenn Verfahren eingestellt werden, weil ein Täter oder eine Täterin unbekannt bleibt. In diesen Varianten gibt es keine Möglichkeit sich zu beschweren und auch keine Möglichkeit es zu erreichen, dass die Staatsanwaltschaft eine Feststellung trifft, dass z. B. anhand eines Videos festgestellt wurde, dass ein Schlagstockeinsatz stattgefunden hat, für den es erst einmal keine Begründung gab. Das wird in dieser Einstellungsbegründung nicht stehen, sondern es werden einfach die Ermittlungen eingestellt und gesagt, es konnte kein Täter/keine Täterin ermittelt werden. Dagegen gibt es keine Beschwerdemöglichkeit. Das hat sich in letzter Zeit so ein bisschen verschoben. Das BVerfG hat selber auch schon erkannt, dass es da möglicherweise ein Problem mit der Effektivität der Ermittlungen geben könnte und hat Entscheidungen getroffen, wo es gesagt hat, möglicherweise müsste man doch so etwas für zulässig erachten, dass man eine Art Beschwerde macht, anhand derer dann überprüft wird, ob die Ermittlungen in Ordnung waren. Es hat aber bisher noch keine einzige Entscheidung getroffen, in der es zum Ergebnis gekommen ist. „Nein, die waren nicht in Ordnung“, sondern hat nur gesagt, ja, es sollte doch zulässig sein, dass das dann noch einmal überprüft wird. Aber es hat noch nie gesagt, es gab ein Problem.

Das ist das, was ich eben auch schon meinte, der EGMR wird sich jetzt auch mit diesen Sachen beschäftigen und hat sich schon explizit danach bei der Bundesregierung erkundigt, welche Entscheidung es denn da wohl gegeben hat? Wo das BVerfG so ein Problem in den Ermittlungen auch schon einmal genannt hat. Deswegen denke ich, das ist hier auch eine Sache, vielleicht für die nächste Legislaturperiode, für den nächsten Gesetzentwurf, wo man sich Gedanken darüber machen könnte, dass man diese Verfahren „Täter unbekannt“ anders behandelt.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Frau Dr. Luczak.

Wir haben jetzt den Versuch, wie sich Abgeordnete und Sachverständige im Vakuum bewegen, erst einmal abgebrochen. Da scheint irgendwie etwas mit der Lüftung nicht in Ordnung zu sein. Ich glaube, es hilft aber, wenn wir jetzt die Tür etwas auflassen.

Dann haben Sie jetzt das Wort Herr Professor Aden, bitte.

SV Prof. Dr. Hartmut Aden (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin): Vielen Dank Herr Vorsitzender, vielen Dank meine Damen und Herren Abgeordneten für die interessanten Fragen. Schauen wir einmal, ob wir es trotz der Tücken der Gebäudetechnik hinbekommen, die Diskussion dazu weiterzuführen.

Ich möchte gerne mit der Frage anfangen, die von Frau Mihalic, aber auch von anderen Sachverständigen hier in den Raum gestellt wurde, nämlich, was es mit den individuellen und strukturellen Ursachen von Problemen im Polizeibereich auf sich hat. Das scheint mir hier eine sehr zentrale Frage zu sein. Da vertrete ich eine gänzlich andere Position als viele andere, die sich heute zu diesem Thema geäußert haben. Warum? Ich bin aufgrund meiner eigenen Erfahrungen in der Polizeiausbildung, in der ich schon eine ganze Reihe von Jahren tätig bin und deswegen mit vielen jungen Polizeibeamtinnen und -beamten zu tun habe, aber auch mit vielen Leuten aus der Praxis, verstärkt zu der Erkenntnis gelangt, dass die alte These, dass man im Polizeibereich nur aufpassen muss, dass sich die Individuen nicht falsch verhalten, nicht stimmt. Ich würde ganz im Gegenteil sogar die These vertreten, dass im Grunde genommen jedes



Fehlverhalten einer einzelnen Polizeibeamtin oder eines -beamten am Ende auf strukturelle Ursachen zurückgeht. Es kann z. B. sein, wenn bei einer Versammlungslage etwas nicht richtig läuft, dass das Einsatzkonzept nicht gut war, dass z. B. die Aufstellung taktisch nicht richtig gewählt wurde oder dass die Arbeitszeiten so waren, dass am Ende die Konzentration nachlässt. Also auch diese klassischen gewerkschaftlichen Themen spielen dort mit hinein.

Dann gibt es auch interessante Untersuchungen aus der Psychologie, die zeigen, dass sich Menschen in Gruppensituationen anders verhalten als in Einzelsituationen. Das ist eine Ursache dafür, dass gerade bei Einsätzen von geschlossenen Einheiten die Dinge manchmal nicht so optimal laufen, weil in einer solchen Gruppensituation der Einzelne sich plötzlich in diese Gruppe einfügt und nicht mehr so stark über das individuelle Verhalten nachdenkt. Das sind alles strukturelle Dinge, über die eine solche neue Institution nachdenken und Erkenntnisse in die Polizeibehörden zurückspiegeln könnte, um auch die Taktiken weiterzuentwickeln. Das erscheint mir sehr zentral.

Im Vergleich dazu würde ich auch sagen, dass für den Fall, dass sich jemand individuell fehlverhält, wir schon eine Reihe von Institutionen haben, die allerdings Funktionsdefizite aufweisen. Man muss unterscheiden, mit welchen Modellen man das machen möchte. Da knüpfe ich an das an, was Frau Dr. Luczak ausgeführt hat. Soll es eher eine Institution geben, die das individuelle Fehlverhalten aufarbeitet, oder soll es eine Institution sein, die sich eher mit vorwärts gerichteten, präventiven Fragen auseinandersetzt, nämlich schaut, wie man in Zukunft Fehler vermeiden und aus dem, was nicht so gut gelaufen ist, für die Zukunft lernen kann. Da sehe ich sehr starke Argumente dafür, eine Institution zu schaffen, die sich nicht mit dem individuellen Sanktionieren beschäftigt. Das ist übrigens auch typisch für eine ganze Reihe von heute existierenden Accountability-Institutionen, dass das individuelle Sanktionieren nicht im Mittelpunkt steht. Man denke an die Rechnungshöfe, die jedenfalls in Deutschland nicht die Kompetenz haben, die Behörden für das, was sie nicht richtig machen, zu sanktionieren. Sie haben erst einmal die Funktion, das Parlament darüber zu informieren und dann anknüpfend an

diese Information Vorschläge zu machen, wie man aus den Dingen, die nicht so gut gelaufen sind, so lernen kann, dass man denselben Fehler in naher Zukunft nicht wieder macht.

Es wurde vorhin schon der Fall Amri angesprochen und wiederholt auch der NSU-Komplex, der Anlass für die Überlegungen war, in Deutschland auch so eine Institution einzuführen. Meines Erachtens zeigt gerade die Aufarbeitung der Ereignisse vom Breitscheidplatz am 19. Dezember 2016, dass wir noch nicht weit genug sind und aus den NSU-Fällen noch nicht genügend gelernt haben. Meine Beobachtung ist, man hat jetzt mehr Sensibilität für Rechtsextremismus, aber die Problematik der V-Personenanwerbung ist meines Erachtens noch nicht hinreichend auch für andere Bereiche reflektiert worden. Insofern haben wir hier wieder ein Problem, das so weitreichend ist, dass vermutlich nur parlamentarische Untersuchungsausschüsse es lösen können bzw. so aufarbeiten können, dass wir die Informationen auf den Tisch bekommen. Das zeigt meines Erachtens gerade, dass eine solche zusätzliche Institution präventive Funktionen haben könnte, um es von vornherein gar nicht zu solchen Problemen kommen zu lassen. Ob dieses Modell, wie es in diesem Gesetzentwurf vorgeschlagen ist, am Ende den Anforderungen des EGMR an eine unabhängige Aufarbeitung von Einzelfällen gerecht wird, ist noch eine andere Frage. Dafür müsste man eventuell innerhalb, oder außerhalb, oder auch in Kombination mit den Staatsanwaltschaften eine andere Institution haben. Aber das ist nicht das, was ich hier im Mittelpunkt dieses Gesetzentwurfs sehe, so wie ich ihn verstanden habe.

Es gab noch eine konkrete Frage, die ich auch sehr gerne beantworte, nämlich die Frage, in welchem Verhältnis steht die hier vorgeschlagene neue Institution zu dem Petitionsausschüssen? Das ist eine sehr wichtige und auch interessante Frage. Es gibt erfahrungsgemäß, wenn man parallel mehrere solche Accountability-Institutionen hat, Überschneidungen. Damit kann man auf unterschiedliche Weise umgehen. Es gibt in der Gesetzgebung des Deutschen Bundestags aus den letzten Monaten einen Fall, bei dem ich sagen würde, so sollte man es nicht machen. Beim BND haben wir inzwischen ganz viele verschiedenen Accountability-Institutionen, die alle nur für einen ganz kleinen Teilbereich zuständig sind, aber sich



gar nicht untereinander koordinieren dürfen. Das ist eine typische Fehlentwicklung, die am Ende dazu führt, dass Accountability nicht funktionieren kann.

Wenn wir also eine zusätzliche Institution haben, dann bedarf das Verhältnis zwischen dem Petitionsausschuss und einer solchen neuen Institution in der Tat einer genauen kooperativen Klärung. Für die Lösung sind verschiedene Ansätze denkbar. Es könnte z. B. sein, dass der Petitionsausschuss sagt, wir sind froh, dass wir eine Institution haben, die sich mit mehr Sachnähe genau diese Fälle näher anschauen kann - und sie werden dahin delegiert und kommen hinterher mit den entsprechenden Sachinformationen an den Petitionsausschuss zurück. Das wäre eine Lösung. Man könnte auch zwischen verschiedenen Kategorien von Fällen unterscheiden. Wenn wir uns die Erfahrungen mit solchen Institutionen in anderen Staaten anschauen, dann gibt es sicher relativ viele Fälle, die man aussortieren muss, weil es auch die typischen Querulantenfälle gibt. Diese Leute wenden sich häufig gleichzeitig an alle. Das werden Sie als Abgeordnete kennen. Ich kenne das als Hochschullehrer. Ich bekomme dauernd Briefe von Leuten, zu denen ich sage, okay, das ist vielleicht eher ein psychisches Problem, das jemand hat. Aber dahinter steckt wahrscheinlich kein wirklich ernst zu nehmendes Problem der Polizei. Inwieweit sich eine neue Institution mit solchen Fällen intensiv beschäftigen muss, ist eine andere Frage. Ich habe aber den Eindruck, wenn mich gelegentlich solche Leute anrufen, dass es häufig nur darum geht, dass diese Leute eine Institution brauchen, die ihnen zuhört und die ihnen auch deutlich macht, dass sie mit ihrem Anliegen ernst genommen werden. Im Zweifelsfall muss man sie irgendwohin verweisen, was notfalls auch eine psychologische Beratung sein kann. Aber das ist meines Erachtens sehr wichtig. Ich habe das sehr intensiv in den USA, im Rahmen meiner eigenen empirischen Forschungen zu den dortigen externen Polizeibeswerdestellen angeschaut. Da war meine Beobachtung in den Hearings mit den Betroffenen, dass es für die Betroffenen gerade besonders wichtig ist, dass es solche unabhängigen Stellen gibt, bei denen sie den Sachverhalt einfach noch einmal ausführlich darstellen können und bei denen sie das Gefühl haben, sie bekommen zumindest das Gehör für das, was ihnen nicht gefallen hat. Wenn es dann am Ende so läuft, dass

man feststellt, die Polizeibehörde hat vielleicht rechtmäßig, aber nicht optimal gehandelt und die Person braucht eine Entschuldigung, dann ist das meines Erachtens auch eine sehr gute Lösung, um das Vertrauen in die Institution Polizei zu stärken. Ich war von diesen Fällen, die ich in den USA gesehen habe, beeindruckt.

Zu den Datenschutzfragen und der Frage: Braucht eine solche Institution weitreichende Eingriffsbefugnisse und Datenerhebungs Kompetenzen? Da haben wir sehr umfangreiche Erfahrungen in anderen Bereichen, die sich meines Erachtens recht gut übertragen lassen. Ich bin im Nebenamt der behördliche Datenschutzbeauftragte meiner Hochschule. Alle Datenschutzbeauftragten in Deutschland haben sehr weitreichende Datenerhebungsbefugnisse, um zu kontrollieren, was die Behörde mit den Daten macht. Ich muss jederzeit befugt sein, in alle Datenbestände hineinzuschauen. Davon muss eine solche Accountability-Behörde sehr verantwortlich Gebrauch machen. Dafür haben wir im Datenschutzbereich und bei den Rechnungshöfen professionelle Standards, die für eine solche neue Institution selbstverständlich auch gelten würden. Da würde ich mir sehr wenig Sorgen machen, dass das nicht funktionieren könnte.

Zuletzt noch zu der Problematik mit dem § 13 Abs. 2 dieses Entwurfs und den parallelen Ermittlungen. Meine internationalen Forschungen zu diesem Thema haben gezeigt, dass dort, wo solche Institutionen geschaffen worden sind und die Beteiligten den Eindruck haben, dass ihre Arbeit noch nicht optimal ist, es häufig an diesem Punkt liegt, nämlich dass es sich bei den gravierenden Fällen um Sachverhalte handelt, bei denen strafrechtliche Vorwürfe im Raum stehen und dann sehr schnell die Befugnis endet. Wenn es dann – wie hier in Deutschland auch der Kollege Professor Singelnstein immer wieder gezeigt hat in seinen Studien – am Ende darauf hinausläuft, dass viele dieser Fälle keine strafrechtlichen Konsequenzen haben, aus häufig guten Gründen, aber manchmal aus weniger guten Gründen, dann ist viel Zeit ins Land gegangen und man kann die Fälle nicht mehr sinnvoll aufklären, weil z. B. die Ereignisse einfach zu weit zurückliegen. Auch das habe ich in den USA gesehen, dass man dann Fälle wieder aufbereiten musste, die fünf, sechs, sieben Jahre alt sind. Dann kann man kaum noch Zeugen finden.



Die Sachverhaltsaufklärung wird sehr schwierig. Das ist auch aus dem polizeilichen Bereich bekannt, dass mit Zeitablauf die Wahrscheinlichkeit, dass man Sachverhalte ermitteln kann, deutlich geringer wird. Das spricht in der Tat dafür, eine Parallelzuständigkeit einer solchen externen Stelle aufrechtzuerhalten, die allerdings sicherlich bestimmter Restriktionen bedarf, weil für den strafrechtlichen und den disziplinarrechtlichen Fall andere die Federführung haben müssen, wenn man eine Institution schaffen möchte, die nicht sanktioniert, sondern die auf die Fehlerkultur ausgerichtet ist.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Professor Aden. Damit wäre die erste Antwortrunde beendet und wir kämen zu einer zweiten Fragerunde. Herr Kollege Baumann, bitte.

BE Abg. **Günter Baumann** (CDU/CSU): Herr Professor Aden, zum Petitionsausschuss noch einmal, weil Sie darauf eingegangen sind. Bei uns kommen ganz konkrete Anliegen an, sowohl von Bundespolizisten, die ein Problem haben in ihrer Laufbahn, Kinderbetreuung, bei Lehrgängen, ganz konkrete Sachen, aber auch Probleme von Bürgern, die sich bei einer Kontrolle ungerecht behandelt gefühlt haben. Wir schauen dann nach, wo wir etwas machen können und wir können in den meisten Fällen eine Lösung finden.

Ich glaube, entscheidend ist heute herausgekommen, dass wir eine Vielzahl von Stellen in Deutschland haben, wo der Bürger oder der Bundespolizist sich hinwenden kann, wenn er ein Problem hat. Er kann selbst entscheiden, wo geht er hin? Intern im Hause der Bundespolizei oder er geht nach außen zum Petitionsausschuss oder woanders hin.

Die Frage die wir heute entscheidend klären müssen, Frau Mihalic, ist: brauchen wir noch zusätzlich etwas? Deswegen würde ich ganz konkret – ich glaube, das kann sehr kurz beantwortet werden – Herrn Wendt, Herrn Radek, Herr Dr. Romann, Herrn Schindler, fragen wollen: können Sie sich aus Ihrer praktischen Arbeit vor Ort vorstellen, was es für einen Sachverhalt geben kann, wo bisher der Bundespolizist sich nicht aufgehoben fühlt. Er nicht weiß, wo er hingehen soll, wo wir etwas anderes brauchen könnten?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Kollege Baumann. Frau Kollegin Jelpke, bitte.

Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Ich will wenigstens noch einmal richtig stellen, es geht nicht nur darum, dass es eine Beschwerdestelle für die Polizei gibt, sondern auch für Bürger und Bürgerinnen. Das ist hier von einigen Sachverständigen auch sehr deutlich gemacht worden, dass das gerade mit so einer unabhängigen Polizeibeschwerdestelle durchaus möglich ist. Unabhängig jetzt davon, wie man es im Einzelnen ausgestaltet. Da habe ich ehrlich gesagt bei den gewerkschaftlichen Vertretern und bei unserem Polizeipräsidenten leider den Eindruck, dass sie diesen Gesetzentwurf nicht richtig gelesen haben. Ich bin auch etwas darüber erschrocken, dass sie sich so gar nicht mit den Argumenten und den vorliegenden Studien auseinandersetzen, den Erfahrungen, die z. B. gerade von Herrn Professor Aden aus den USA genannt wurden. Es gibt eine ganz aktuelle Studie aus der letzten Woche vom DIMR zur unabhängigen Polizeibeschwerdestelle. Da hätte ich noch mal die Frage an Herrn Professor Aden und Frau Luczak, ob Ihnen diese Studie bekannt ist? Insbesondere auch die Frage, in welchen anderen europäischen Staaten welche Erfahrungen damit gemacht worden sind? Sie haben ein paar Sachen aus den USA erzählt.

An die Polizeigewerkschaftsvertreter hätte ich die Frage, wie ist es eigentlich mit dem Vorhalt, was das EU-Recht und den Menschenrechtsgerichtshof angeht, wie stellen Sie sich dazu? Sie haben hier im Grunde genommen mit den Phrasen – Generalverdacht, Institutionelles Misstrauen, der Datenschutz wird nicht eingehalten, Populismus – doch ganz massive Unterstellungen getätigt, würde ich sagen, was das Anliegen hier heute angeht. Das richtet sich an die Abgeordneten oder die Fraktionen, die diesem Vorschlag durchaus positiv gegenüberstehen.

Ich will Sie einfach alle drei einmal fragen, wie halten Sie es denn mit dem EU-Recht in diesem Zusammenhang? Was verstehen Sie eigentlich unter Unabhängigkeit; insbesondere unser Polizeipräsident Herr Dr. Romann, Sie sind hier heute auch kein unabhängiger Sachverständiger, um das einmal klarzustellen. Sie haben sogar vorhin in Ihrer Eingangsstellungnahme gesagt, Sie hätten Ihre Stellungnahme mit dem BKA abgesprochen, was ich auch schon seltsam finde, weil hier eigentlich unabhängige Sachverständige zu den Positionen gefragt werden. Das würde ich



gerne von Ihrer Seite noch wissen und dann natürlich unbedingt noch einmal Herrn Professor Aden und Frau Luczak die Möglichkeit geben, auf diese Punkte noch einmal einzugehen, was Ihrer Meinung nach rechtlich auch vorgegeben ist, was gemacht werden muss?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Frau Kollegin Jelpke. Herr Kollege Gunkel, bitte.

BE Abg. **Wolfgang Gunkel** (SPD): Herr Dr. Romann, selbstverständlich habe ich mich da nicht vertan, sondern Sie haben selbst vorhin dargestellt, dass Sie für das BKA mitsprechen, es war natürlich das BKA, was gemeint war. Aber, das lassen wir jetzt außen vor.

Ich habe noch einmal eine Frage, einen schönen Dank Herr Professor Aden, dass Sie die Fragen beantwortet haben. Eine haben Sie nicht beantwortet und die möchte ich noch einmal gerne stellen. Nämlich die Frage, wie sich ein Polizeibeamter, der von einem strafrechtlich relevanten Verhalten erfährt und dies nicht sofort zur Anzeige bringt, sich dann der Strafvereitelung im Amt strafbar macht. Halten Sie das im Gesetzentwurf vorgesehene Maß von einer Frist von drei Wochen für ausreichend, für nichtausreichend oder für falsch? Ist diese Regelung auch in herrschender Meinung, Rechtsprechung und Literatur vorgesehen?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Kollege Gunkel. Frau Kollegin Mihalic, bitte.

BE Abg. **Irene Mihalic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich kann ganz gut daran anknüpfen, was die Kollegin Jelpke vorhin noch einmal zum Thema Generalverdacht gesagt hat, der hier ständig geäußert wird hinsichtlich der Schaffung einer solchen Stelle. Dieser Vorwurf des Generalverdachts, der richtet sich nicht nur an hier anwesende Abgeordnete oder an Befürworterinnen und Befürworter, sondern – der Vollständigkeit halber will ich das hier nicht unerwähnt lassen – richtet sich dieser Vorwurf auch an die Funktion des hier anwesenden und auch hochgeschätzten Herrn Schindler. Das bitte ich doch vielleicht auch bei ihren Antworten noch einmal zu reflektieren.

Ich habe eine Frage an Herrn Wendt. Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme und haben vorhin noch einmal ausgeführt, dass sich Beamtinnen und Beamte heute schon an die verschiedensten sowohl

innerbehördlichen aber auch anderen Stellen wenden können, wenn es in irgendeiner besonderen Situation Probleme gibt. Herr Dr. Romann hat darauf hingewiesen und Herr Baumann hat die Frage nach der institutionellen Lücke gestellt, die da möglicherweise noch besteht. Deswegen möchte ich Sie fragen, an wen genau sollen sich denn Ihrer Meinung nach Beamtinnen und Beamte wenden, wenn Sie überlegen, ob sie einen Kollegen, mit dem sie schon seit vielen Jahren zusammen Dienst tun, anzeigen müssen wegen eines Vorfalls, um sich nicht selbst strafbar machen zu wollen. Welches Problem entsteht dabei, wenn diese Person, also diese verschiedenen Institutionen, die Sie gerade aufgezählt haben, welches Problem entsteht dabei, wenn diese Person, an die sich dann dieser Beamte wendet, selbst auch dem Legalitätsprinzip unterliegt.

Dann habe ich noch zwei Fragen an Herrn Radek. Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme oder sprechen darin von der Pflicht des Parlaments, Fälle von polizeilichem Verhalten auch im Rahmen eines Untersuchungsausschusses aufzuarbeiten. Sie beschreiben das auch als eine Gefahr, dass sich das Parlament seiner Pflicht der Aufklärung bestimmter Sachverhalte entzieht, wenn eine solche Stelle eines Polizeibeauftragten geschaffen würde. Daher meine Frage, inwiefern ist ein Untersuchungsausschuss nach Ihrer Einschätzung bei Fehlern oder Fehlentwicklungen im polizeilichen Bereich das parlamentarisch einzig richtig Mittel? Inwiefern kann ein Hilfsorgan des Deutschen Bundestags die Rechte des Parlaments verletzen?

Die zweite Frage als Vertreter der Gewerkschaft der Polizei, die ich an Sie habe: Waren Sie eigentlich immer damit zufrieden, wie seitens der Behördenleitung auf Berichte von Fehlern oder Fehlentwicklungen reagiert wurde? Ich nehme jetzt einmal Presseveröffentlichungen. Wir hatten auch den relativ spektakulären Fall bei der Bundespolizei in Hannover, wie Sie sich vielleicht erinnern. Hat das Parlament nach Ihrer Einschätzung einen guten Blick auf die konkrete Situation innerhalb der Behörden?

Dann habe ich eine Frage an Herrn Dr. Romann, auch die Vorkommnisse bei der Bundespolizei in Hannover betreffend. Ich kann verstehen, was Sie gerade gesagt haben, dass viele Polizeibeamte befürchten, dass es zu einer Ansehenschädigung



kommt, wenn bestimmte Sachverhalte öffentlich ausgebreitet werden. Da habe ich eine Menge Verständnis für. Nur eine gewisse Öffentlichkeit lässt sich leider, muss ich dazu sagen, auch nicht immer vermeiden. Manchmal geraten Dingen an die Öffentlichkeit, die dann entsprechend mit viel oder wenig Sachkenntnis aufbereitet werden. Deswegen an Sie die Frage, sind Sie zufrieden damit, wie in der Öffentlichkeit über Fehler und Straftaten von Polizisten diskutiert wird? Sehen Sie da nicht einen Bedarf für eine unabhängige Instanz, die mit einem guten Verständnis von polizeilicher Arbeit oder für die Institution Polizei auch in der Lage ist, diese Dinge zu strukturieren und in gewisser Weise einordnen zu können.

Zwei abschließende Fragen habe ich an Herrn Schindler. Finden Sie es konzeptionell richtig, dass Sie als Bürger- und Polizeibeauftragter gleichzeitig für Polizistinnen und Polizisten, für Bürgerinnen und Bürger potenzieller Ansprechpartner sind? Oder finden Sie, dass sich das eigentlich ausschließt?

Die zweite Frage geht in die Richtung, die Sie vorhin beschrieben haben, dass Sie sich schon als eine Institution wahrnehmen, die ein großes Vertrauen genießt. Deswegen möchte ich wissen, wie das zu Beginn Ihrer Tätigkeit war; wurde Ihre Tätigkeit von den betroffenen Behörden, und in dem Fall eben von der Polizei und von deren Mitarbeitern, eher als eine zusätzliche Dienstleistung oder als der vielbeschriebene Generalverdacht in Bezug auf die Rechtmäßigkeit Ihrer Diensthandlungen angesehen?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Frau Kollegin Mihalic. Dann kämen wir zur abschließenden Antwortrunde. Wir haben jetzt noch 25 Minuten, daher bitte ich die Sachverständigen, die Antworten entsprechend so zu halten, dass Sie maximal vier Minuten ausnutzen, damit noch alle die Gelegenheit zur Beantwortung haben. Herr Professor Aden, diesmal beginnen wir mit Ihnen.

SV **Prof. Dr. Hartmut Aden** (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin): Vielen Dank für die Nachfragen. Sorry, dass ich Ihre Frage gerade vergessen habe. Ich fange deswegen auch gleich mit dieser Frage an. Da ging es um die Strafvereitelung im Amt und die Problematik, wie man den Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten helfen

kann, dass sie etwas sagen können, ohne sich einer solchen Strafbarkeit auszusetzen.

Ich würde da die rechtliche und empirische Seite unterscheiden. Ich fange mit der empirischen Seite an. Die empirische Seite heißt, es gibt eine große Rechtsunsicherheit. Deswegen trauen sich manche Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte nicht, in einer solchen Situation tätig zu werden. Es gibt, das zeigen auch die Untersuchungen des Kollegen Rafael Behr aus Hamburg, in Polizeizusammenhängen häufig einen sehr großen Gruppendruck. Das hat auch in den Untersuchungsausschüssen immer wieder eine Rolle gespielt, d. h. es ist keine einfache Situation zu entscheiden „ich sehe etwas und ich gehe dagegen jetzt strafrechtlich vor“. Trotzdem gibt es immer wieder diese Fälle, aber es gibt da eine erhebliche Rechtsunsicherheit. Nach dem, was ich empirisch außerdem darüber weiß, und das leitet dann schon zum rechtlichen über, gibt es in diesen Fälle doch eine Praxis, relativ großzügig einzustellen. Aber die Einstellungspraxis heißt natürlich nicht, dass die Rechtsunsicherheit für den Handelnden dadurch weg ist, sondern wir brauchen eigentlich eine Situation, die noch stärker materiell-rechtlich abgesichert ist. Insofern wäre die in dem Antrag vorgeschlagene Lösung über die Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren meines Erachtens auch noch nicht die wirklich optimale Lösung. Ich hätte Sympathien dafür, das über den Straftatbestand zu regeln und diesen für bestimmte Fälle entsprechend zu lockern. Das fände ich eine für den Handelnden, der in der Situation ist, „sage ich jetzt etwas oder sage ich nichts“, die rechtssicherere Version. Da würde ich empfehlen darüber noch einmal näher nachzudenken.

Frau Jelpke hatte nach der vergleichenden Studie des DIMR gefragt und nach anderen vergleichenden Studien. In der Tat sind mir sowohl die neue Studie als auch diverse ältere Studien zu diesen Themen bekannt. D. h. wir haben ein recht umfangreiches Wissen über Erfahrungen in anderen Ländern. Wenn wir uns anschauen, was es in anderen Ländern gibt, dann kann man erst einmal sagen, es ist eine bunte Vielfalt, was ich als Wissenschaftler nicht schädlich finde, weil es heißt, wir haben auch sehr unterschiedliche Erfahrungen mit sehr vielen unterschiedlichen Modellen. Es gibt sehr viel, was wir uns anschauen



können, was wir auch bewerten können hinsichtlich der Frage, was funktioniert und was nicht.

Wenn wir uns in dem Zusammenhang einige Muster anschauen, dann ist z. B. eine Grundfrage, die auch in den Bundesländern in Deutschland gestellt worden ist: Gibt es eine spezielle Institution nur für die Polizei oder gibt es eine große Institution „Bürgerbeauftragter“, in der das ein spezieller Zweig ist mit entsprechenden Fachkompetenzen? Da gibt es alle möglichen Modelle. Meines Erachtens hängt es am Ende aber gar nicht so stark davon ab, ob wir Modell A oder B haben, sondern es hängt nach meiner Einschätzung stärker von den handelnden Personen ab. Ich hatte vor kurzem die Gelegenheit, mit dem französischen Défenseur des droits zu sprechen, ein ehemaliger französischer Minister, Monsieur Toubon, der sehr engagiert die Funktion des Défenseur des droits wahrnimmt. Die Funktion des Polizeibeauftragten ist in diese Institution integriert worden. Ich habe den Eindruck, er macht eine sehr gute Arbeit, sowohl für die Bevölkerung als auch für die Polizei selbst. Das ist meines Erachtens an dem Punkt entscheidender.

Es gibt aber andere Dinge, die sehr wichtig sind, und das gilt für alle Accountability-Institutionen. Die Unabhängigkeit ist ganz zentral, d. h. eine solche Institution sollte nicht in der Behördenlinie angesiedelt sein. Ich finde in der Tat die Entwicklungen, die wir in der Bundespolizei in den letzten zwei Jahren gehabt haben, interessant. Da kann ich Herrn Dr. Romann in jeder Hinsicht zustimmen. Aber den Anforderungen an moderne Accountability-Institutionen werden solche rein internen Strukturen nach wie vor nicht gerecht. Man denke nur an Personen mit niedriger Beschwerdemacht von außen, die sich sicherlich an solche Institutionen gar nicht wenden werden.

Was ist noch wichtig? Dass es über den Einzelfall hinausgeht, dass nicht so sehr die Sanktionierung des einzelnen Polizeibeamten im Mittelpunkt steht, sondern dass tatsächlich das Fehlerlernen im Mittelpunkt steht. Das sind auf Dauer auch die erfolgreichen Institutionen, die eine enge Kommunikation mit der Polizeibehörde haben und dafür sorgen, dass nicht alle zwei Jahre dieselben Fehler wieder gemacht werden, sondern dass man so effektiv daraus lernt, dass es in Zukunft keine Probleme derselben Art mehr gibt. Das ist das,

worauf es ankommt und da hätte ich den Eindruck, dass der vorliegende Entwurf einige recht interessante Ansätze enthält. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Professor Aden. Frau Dr. Luczak, bitte.

SVe **Dr. Anna Luczak** (Rechtsanwältin, Berlin): Die aktuelle Studie des DIMR flankiert das Policy Paper aus dem Jahr 2014, insofern die Ideen, die es 2014 entwickelt hat; das ist das, worauf ich mich bezogen habe. Diese vergleichende Studie, da kann ich Herrn Professor Aden nur zustimmen, die zeigt einfach: je nachdem, was man möchte, und je nachdem, in welchem Rechtssystem man sich befindet, kann man da alle möglichen Komponenten unterschiedlich kombinieren. Das ist wirklich interessant, wenn man sich die Studie von 2017 jetzt anschaut, dass man sieht, es gibt welche, die sind erst eine Beschwerdeinstanz, da bleibt erst einmal alles bei der Polizei. Wenn dann derjenige am Ende sagt, nein, das hat mir jetzt aber nicht gefallen, dann geht er zu dieser Stelle.

Es gibt z. B. in Nordirland welche, die haben einen riesigen Auftrag, was darauf zurückgeht, was bei denen innenpolitisch los war und wo gesagt wurde, das muss einfach wie durch eine Wahrheitskommission ein bisschen aufgeklärt werden. Es geht genau darum, was ist das Ziel? Was möchte man erreichen? Je nachdem kann man das Modell anpassen.

Da kann ich schon auf den zweiten Teil der Frage umspringen, der war: Was muss gemacht werden? „Muss“ ist die Frage, gibt es rechtliche Verpflichtungen? Da muss ich sagen, der Teil – wonach ich eben gefragt wurde von Ihrem Abgeordnetenkollegen Tempel – der Beschwerden für Beamte, da gibt es jetzt nichts Juristisches was sagt und es gibt keinen Grundrechtskatalog der sagt: ja, es muss eine interne Beschwerdemöglichkeit geben, der man sagen kann „meine Arbeitszeiten sind zu lang“. Das muss nicht gemacht werden. Deswegen habe ich aber von Anfang an, auch heute seit 11.00 Uhr, immer wieder EGMR gesagt. Das ist meines Erachtens der Teil, der gemacht werden muss. Das sind in der Konvention Artikel 2 und 3 (Folterverbot und Recht auf Leben) und der EGMR liest diese beiden so, dass er sagt, das ist nicht nur ein materielles Verbot von Folter, sondern das hat eine prozedurale Seite, also eine verfahrensrechtliche



Seite. Und das bedeutet, wenn der Verdacht im Raum steht, dass es so etwas gegeben hat, dann muss das effektiv aufgeklärt werden. Das ist der Punkt, was gemacht werden muss. Deswegen finde ich auch so ein bisschen interessant, dass hier von Seiten der Polizeivertreter immer gesagt wird, ja, aber es läuft doch alles so gut. Ja, wenn alles so gut läuft, ist das doch wunderbar, dann gibt es Untersuchungen und das Ergebnis ist immer, es ist alles wunderbar. Das ist so ein bisschen wie – dieses möchte ich jetzt auch einmal zurücksagen – wenn Sie nichts zu verbergen haben, dann können Sie sich auch untersuchen lassen.

Der EGMR sagt das eben und das habe ich in meiner Ausführung auch noch einmal zusammengehalten. Was ist eine effektive Untersuchung, auf Seite 3 meiner Stellungnahme habe ich jetzt aus bestimmten Entscheidungen zitiert. Da sagen sie, die muss unabhängig, unparteiisch, öffentlich überprüfbar sein. Die zuständigen Institutionen müssen mit musterhafter Sorgfalt und Unverzüglichkeit agieren. Das ist jetzt meine Übersetzung. Das ist natürlich in Wirklichkeit auf Englisch. Das sind die Punkte, die sie nennen. Das ist meines Erachtens das, was sein muss. Deswegen finde ich, man kann sich alle möglichen Modelle, die man politisch möchte, und die andere Teile beinhalten, überlegen. Ich finde das gut, dass man sich auch um anderes kümmert. Aber darum muss man sich auf jeden Fall kümmern. Ob man das nun im Zuge so einer Polizeibeauftragtenstelle macht oder man das irgendwie anders macht, das ist wiederum der Politik überlassen. Aber da wollte ich noch einmal den Punkt darauf setzen. Das ist der Punkt, der sein muss, und alles andere ist vielleicht schön und hilft und ist politisch wünschenswert, aber das ist nicht juristisch die Aufgabe, vor der man steht.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Frau Dr. Luczak. Herr Radek, bitte.

SV **Jörg Radek** (Stellv. Bundesvorsitzender der Gewerkschaft der Polizei, Hilden): Ich zitiere zunächst einmal aus unserer Stellungnahme. „Die GdP, Bezirk Bundespolizei, möchte klarstellen, dass die Einführung eines Bundespolizeibeauftragten nicht deshalb abgelehnt wird, weil sie etwas zu verstecken hat oder unterstellt, dass die Kolleginnen und Kollegen dies hätten“. Das möchte ich den formalen Bemerkungen voranstellen.

Ich habe auch eingangs deutlich bezogen, dass wir es uns da nicht einfach gemacht haben, aber ich will jetzt die Fragen der Abgeordneten beantworten.

Herr Baumann hat mich gefragt, wohin sollen sich die Beamten wenden? Sehen Sie es mir nach, als Christenmensch habe ich da eine sichere Präferenz – da ist der Seelsorger, an den ich mich wenden kann. Auch habe ich da den gewählten Personalrat, an den ich mich wenden kann und ich habe auch die Mediziner, an die ich mich wenden kann. Weil es auch um eine praktische Menschenhilfe geht. Das kann ich in diesen Beauftragten nicht erkennen, wie er praktisch dem Menschen helfen will. Das ist ein Aspekt, der mir bisher in der Diskussion völlig zu kurz gekommen ist. Das ist bisher ein überwiegend juristischer Aspekt gewesen.

Die europäischen Vergleiche – ich kenne jetzt nicht den Staatsaufbau aller europäischen Staaten, aber ich weiß, dass es Polizeien in Europa gibt, die unterliegen dem Militärstrafrecht. Es gibt allein in den europäischen Staaten unterschiedliche Definitionen, wer zur Polizei gehört. Gendarmerieeinheiten mit parlamentarischen Strukturen, reine zivilpolizeiliche Strukturen, es wird hier schwer sein ein Muster zu finden, das allen gerecht wird. Ich kann nur sagen, weil Sie mich vorhin ansprachen, wie ist das mit dem EU-Recht vereinbar: Zunächst einmal habe ich als Beamter einen Eid auf die deutsche Verfassung geschworen, und ich weiß, dass die Polizei in Deutschland im Staatsaufbau eine sehr solide Position hat – ich mache jetzt keine Vergleiche mit anderen EU-Staaten, wo die Gewaltenteilung eindeutig ganz zentral für die Aufgabenwahrnehmung der Polizei ist.

Jetzt komme ich zu dem, was Frau Mihalic sagte. Wie weit sei das für uns, was wir in der Stellungnahme geschrieben haben, die Einrichtung eines Bundespolizeibeauftragten, ein Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung?

BE Abg. **Irene Mihalic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Das ist nicht die Frage.

SV **Jörg Radek** (Stellv. Bundesvorsitzender der Gewerkschaft der Polizei, Hilden): Dann wiederholen Sie sie bitte noch einmal.



BE Abg. **Irene Mihalic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Wiederhole ich gerne. Ich habe Sie gefragt, inwiefern ein Untersuchungsausschuss nach Ihrer Einschätzung für den polizeilichen Bereich das einzig richtige parlamentarische Mittel ist. Inwiefern kann ein Hilfsorgan des Deutschen Bundestags die Rechte des Parlaments einschränken?

SV **Jörg Radek** (Stellv. Bundesvorsitzender der Gewerkschaft der Polizei, Hilden): Zum zweiten Teil der Frage, weil es eben um die Gewaltenteilung geht und ich hier eindeutig sehe, dass das Parlament ganz starke Rechte hat, eine Polizei zu kontrollieren. Mein Appell auch: Kontrollieren Sie als Parlamentarier die Polizei. Es wird jetzt delegiert an einen Beauftragten. Da fehlt mir die unmittelbare Verantwortung, die ein Parlamentarier im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle hat.

Der zweite Punkt ist, so explizit steht es nicht drin mit dem parlamentarischen Untersuchungsausschuss. Wir als Gewerkschaft der Polizei haben z. B. gesagt, dass ein Sonderermittler, auch wie bspw. jetzt im Fall Amri, immer die Möglichkeiten beinhaltet, angemessen und auch auf die Zeit hin beschränkt Dinge zu untersuchen, die nötig machen, dass die Dinge der Gesellschaft gegenüber transparent gemacht werden. Darum geht es, es geht um Transparenz. Wir verweigern uns an der Stelle auch nicht der Transparenz.

Es gibt den dritten Punkt, wozu sie mich als Gewerkschafter gefragt haben; das war die Frage danach, ob ich mit meiner Behördenleitung in der Herstellung der Transparenz zufrieden bin? Zum einen haben wir den Vorschlag des Bundespolizeipräsidiums in Sachen Vertrauensstelle abgelehnt. Genau aus den gleichen Gründen, wie wir hier auch den Bundespolizeibeauftragten abgelehnt haben, weil wir genügend Institutionen in der Bundespolizei haben. Ob ich immer noch etwas als Gewerkschafter zu verbessern habe, ich habe immer etwas im Umgang mit der Behörde zu verbessern. Ein guter Blick auf die Behörde ist nicht unbedingt allein eine Frage als Interessensvertreter und Gewerkschafter. Sie müssen sich auch als Parlamentarier fragen, haben Sie über das bisherige Instrument einen guten Blick auf die Behörde? Dann ist aber der Punkt, dass Sie es auf einen Bundespolizeibeauftragten abwälzen,

der Ihrer statt diese Aufgabe wahrnimmt. Das ist ganz eindeutig der falsche Weg, weil hier eine Vermischung zwischen rechtlichen Instituten, und den Instituten wo wir etwas aus einer lernenden Organisation heraus haben wollen, vermischt wird.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Radek. Herr Dr. Romann, bitte.

SV **Präsident Dr. Dieter Romann** (Bundespolizeipräsidium, Potsdam): Ich komme mal auf den Punkt EGMR zurück. Frau Jelpke hat es angesprochen, Frau Dr. Luczak hat es angesprochen. Ich zitiere jetzt einfach einmal. „Der EGMR hat dann Zweifel an einer Untersuchung, wenn die untersuchende Behörde derselben Weisungskette untersteht wie die Einheit, gegen die sie ermittelt wird.“ Ich hatte eingangs dargelegt: das ist bei der Bundespolizei nicht der Fall, weil wir alle strafrechtlichen Verfahren gegen Bundespolizisten an eine andere Gebietskörperschaft – Landespolizei und Landesstaatsanwaltschaft – abgeben. Die ermitteln völlig außerhalb unserer Weisungskette. Dann soll das auch möglichst unabhängig, unparteiisch und öffentlich überprüfbar sein. Meine sehr verehrten Damen und Herren, etwas Öffentlicheres und unparteiisches als eine öffentliche Gerichtsverhandlung kenne ich in Europa nicht. Wenn Herr Professor Aden die eine oder andere Dauer von Justizverfahren anspricht – er hat von sieben Jahren gesprochen – es gibt, glaube ich, niemanden, der die lange Verfahrensdauer so beklagt, wie die Polizei selbst. Es ist gerade die Polizei, die die lange Verfahrensdauer am meisten beklagt, aber auch da kann man, glaube ich, mit der entsprechenden Hinterlegung ressourcenmäßiger Art bei der deutschen Justiz nachhelfen.

Herr Baumann hatte die Frage aufgeworfen, fehlt noch etwas? Die sensibelsten Angelegenheiten, das sage ich nach fünf Jahren, laufen zwischen Bediensteten und unseren Seelsorgern; bisweilen sogar unter Inanspruchnahme des Beichtgeheimnisses. Die Seelsorger haben ein gewisses – und erst recht, wenn sie lange bei uns sind – ein gutes Präjudiz, wann sie wen zu welchen Sachverhalten ansprechen. Wenn hier etwas fehlt, lieber Herr Baumann, dann ist es eine weitere ressourcenmäßige Unterstützung der evangelischen und katholischen Kirche in der Bundespolizei und auch für das BKA.



Vielleicht noch ein Punkt: parlamentarische Verantwortung. Ich komme gleich noch auf Sie, Frau Mihalic, zu. Ich glaube, dass der oberste Polizeichef, der Bundesinnenminister Thomas de Maizière, auch Abgeordneter dieses Hauses ist. Ebenso wie der Präsident des Deutschen Bundestags für die Polizei des Deutschen Bundestags, eine Bundespolizei. Die parlamentarische Verantwortung spiegelt sich natürlich von der Verfassung her genau dort wieder. Der Bundesminister des Inneren verantwortet sich mit dem ganzen Kabinett vor diesem Haus für das Verhalten der ihm unterstehenden Sicherheitsbehörden. Diese Verantwortung kann kein parlamentarischer Beauftragter dem Minister abnehmen. Bevor er sich verantwortet, bin ich es dann als politischer Beamter.

Frau Mihalic, Sie hatten die Frage gestellt zur Fehlerdiskussion und den Fall Hannover angesprochen. Nach meiner Wahrnehmung war die schlimmste Situation in diesem Aufarbeitungsprozess die Interimszeit. Die Interimszeit zwischen dem – wie sich am Ende herausstellte grundlosen – medialen Vorwürfen der Folter von Flüchtlingen und des Verabreichens von verdorbenem Schweinemett an muslimische Flüchtlinge in der Gewahrsamszelle – das ist alles verpufft. Die Interimszeit bis zum Wiederlegen dieser Vorwürfe durch Ermittlungen der Landespolizei, der Staatsanwaltschaft, und dann, was diese Vorwürfe angeht, die Einstellung dieser gravierenden Vorwürfe.

Andere Vorwürfe, die nicht medial diskutiert wurden, ich rufe sie in Erinnerung: kinderpornografische Bilder verschicken und der Besitz einer illegalen Waffe sind strafrechtlich zur Verurteilung gekommen. In dieser Phase war es für die gesamte Organisation unglaublich schwierig, etwas dagegen zu sagen. Diesem Ausschuss bin ich nach wie vor ausgesprochen dankbar, dass es hier aus dem Raum keine Vorverurteilungen gab. Das war an anderer Stelle anders. Insbesondere in den Medien. Deswegen habe ich das Hauptproblem in der Interimsphase mit den Medien. Wenn ich mir jetzt vorstelle, dass wir einen Bundespolizeibeauftragten in dieser Phase gehabt hätten; der oder die hätte in der entscheidenden und belastenden Interimsphase nichts anderes sagen können als ich, der Bundesinnenminister

und die Staatsanwaltschaft, nämlich, das müssen wir erst einmal in aller Sorgfalt und Eile aufklären durch eine unabhängige, außerhalb der Weisungskette stehenden Organisation.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Dr. Romann. Herr Schindler, bitte.

SV Volker Schindler (Bürgerbeauftragter des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart): Die Frage war: gleichzeitig potenzieller Ansprechpartner für Bürgerinnen und Bürger und Polizeibeamte. Ja, ein ganz wichtiges Thema, weil beide Seiten grundsätzlich immer gehört werden müssen und beide Seiten müssen Vertrauen zum Bürger- und Polizeibeauftragten, entsprechend zu der Rolle, entwickeln. Auch wenn man nicht jedem immer gerecht werden kann, aus Sicht des Bürgers kommt bei mir vom Parkplatzrempler bis zur Todesermittlung alles an. Strafverfahren, die nie zu einer gerichtlichen Würdigung geführt haben, weil ganz einfach keine Klage erhoben werden konnte. Man hatte zunächst zwar einen Tatverdächtigen, aber es reichte nicht aus. Das sind eigentlich die schlimmsten Fälle für den Bürger; sei es nach Vergewaltigung, nach Aufenthalt in der Psychiatrie. Umgekehrt kommt von Polizeibeamten natürlich auch eine ganze Bandbreite; falsche Anwürfe durch den Bürger aber auch jahrelange negative Erfahrung in der Behörde, wo natürlich versucht wird, das den Vorgesetzten zuzuschieben und man nicht immer seine eigene Rolle sieht. Aber das wirklich neutral von außen zu prüfen ist äußerst wichtig – auf beiden Seiten kann es Fehler gegeben haben – und einfach dafür Erklärungsansätze zu finden. Auch Polizeibeamte sehen diese neutrale Auskunft, die sie dann bekommen können, durchaus als positiv.

Ich meine für mich – und da stellt sich die Frage Herr Professor Aden – strukturell oder individuell? Wenn ich aus dem gleichen Präsidium eine ganze Reihe Eingaben von Polizeibeamten habe und von anderen Dienststellen gar nichts, muss ich natürlich prüfen, liegt es an einem Vorgesetzten individuell oder tatsächlich auch strukturell. Beides kann natürlich sein. Genauso kam bei uns die Rolle des Bürgerbeauftragten, Polizeibeauftragten im Zusammenhang mit Stuttgart 21 – der Wasserwerfereinsatz ging entsprechend durch die Medien, der Untersuchungsausschuss, der da war. Aber auch hier die einzige Möglichkeit: hier hilft mir kein



Polizeibeauftragter, ich brauche den Untersuchungsausschuss mit seiner Kompetenz, mit seiner Breite. Das muss auch politisch entsprechend entschieden werden. Das kann ein Polizeibeauftragter eigentlich nicht vorbereiten.

Schwierigkeiten, das hatte ich eingangs gesagt: die Parallelzuständigkeit. Wir hatten einen Vorfall, der entsprechend übers Internet ging: Polizeibeamte prügeln auf einen Bürger ein – Handykamera, heute kein Problem, das steht überall am nächsten Tag online. Da kam an mich die Frage eines Bürgers: Nehmen Sie dazu öffentlich Stellung? Ich habe gesagt: Nein, werde ich nicht, denn bei uns ist klar geregelt, zunächst einmal laufen die strafrechtlichen, disziplinarrechtlichen Ermittlungen. Natürlich wurde es an mich herangetragen und ich werde den Vorfall parallel verfolgen, aber ohne eigene Ermittlungen. Ich habe mit dem zuständigen Präsidium Verbindung aufgenommen, werde das beobachten und wenn das zu einem vernünftigen Ergebnis führt, brauche ich nicht mehr tätig werden. Das ist in Ordnung und im Zweifel werde ich eingeladen, sei es im Petitionsausschuss, Innenausschuss, kann dort Rede und Antwort stehen und ggf. mein Wissen oder meine Ermittlungen mit einbringen. Für die betroffenen Behörden erfolgt meine Arbeit eher als zusätzliche Dienstleistung – in Teilen – weil es meine Aufgabe ist, mit dem Bürger zu reden. Ich habe den Anspruch an die Landesregierung, an alle Behörden des Landes: sie haben mir Amtshilfe zu leisten, weil, die Themen mit denen ich befasst bin, die könnte ich allein – und Personal fehlt mir momentan noch, das wird gerade aufgebaut – tatsächlich gar nicht abdecken. Von daher ist es wichtig, im Gespräch zu bleiben, zu prüfen, wurden Gegeneinwände berücksichtigt, wurden entsprechende Gegengutachten mit aufgearbeitet und bei Entscheidungen berücksichtigt. Das sehe ich als wesentlichen Bestandteil meiner Rolle.

In Richtung Polizei bin ich dabei Werbung zu betreiben, sei es beim Studium generale bei der Hochschule, sei es bei Dienstversammlungen der Polizeipräsidien, bei den Gewerkschaften ist das natürlich auch notwendig. Nein, ich muss als ehemaliger Polizeibeamter natürlich eher aufpassen, dass ich meiner Rolle gerecht werde. Ich sehe da gar keine Schwierigkeit, denn es war ein Rollenwechsel. Dadurch habe ich das entsprechende Wissen, um Sachverhalte selbst

auch beurteilen zu können, aber muss mich natürlich lösen von der bisherigen Rolle. Da war es als Dienststellenleiter schon meine Aufgabe, entsprechend mit Beschwerden umzugehen. In vielen Fällen beurteile ich diese heute nicht anders, aber als neutrale Stelle. Und vom Bürger wird das ganz einfach anders gesehen und auch leichter akzeptiert. Das macht mir die Arbeit eigentlich leichter als bisher, wo ich immer vom Rollenverständnis, zumindest vom Bürger, in eine gewisse Ecke gedrückt wurde: Ach ja, das ist vollkommen klar, der stellt sich schützend vor seine Beamten. Die Gefahr laufe ich heute nicht mehr. Ich denke, ich bin eher kritischer als früher, weil ich einfach merke, ich werde beobachtet, gerade wegen dieses Rollenwechsels. Aber das funktioniert.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Schindler. Herr Wendt, bitte.

SV **Rainer Wendt** (Bundesvorsitzender der Deutschen Polizeigewerkschaft im DBB, Berlin): Ich will versuchen es kurz zu machen, damit wir in der Tat pünktlich fertig sind.

Verehrte Frau Mihalic, hier wird niemandem ein Vorwurf gemacht, weder Ihnen und schon gar nicht dem Kollegen Schindler. Aber es ist schon unsere Aufgabe, dass wiederzugeben, wie die Belegschaft der Polizei die politische Absicht, eine solche Institution zu schaffen, aufnimmt und bewertet. Sie können sich vorstellen, dass wir solche Dinge in Gewerkschaftskreisen sehr heftig, lange und intensiv diskutieren, jeden einzelnen Beschäftigten fragen. Und wenn nicht, dass tun sie bei den Bürgerinnen und Bürgern auch nicht und geben deren Meinung wieder. Insofern gibt es hier überhaupt keine Vorwürfe gegen Sie, aber ich bin sehr davon überzeugt, dass die jetzigen Verhältnisse in Deutschland nicht bspw. mit amerikanischen, britischen oder anderen Polizeien vergleichbar sind. Deshalb müssen auch entsprechende Studien mit den notwendigen Vorbehalten betrachtet werden. Die Polizei insgesamt vertraut, und das tut die Masse der Bevölkerung auch, da bin ich sehr sicher, den Institutionen, wie sie das europäische Recht verlangt, die nämlich bei Vorwürfen gegen die Polizei unabhängig ermitteln, überparteilich, objektiv im Rahmen ihrer Möglichkeiten und möglichst unverzüglich. Das sind die Staatsanwaltschaften in Deutschland und denen



gehört unser Vertrauen und das muss man stärken, und sich mit den Ergebnissen dann auch einmal zufrieden geben. Das sind nämlich sorgfältig geführte Ermittlungen und dann kann man nicht sagen, die Ermittlungen akzeptieren wir nur dann, wenn sie uns gefallen.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Wendt. Meine sehr geehrten Damen und Herren...

BE Abg. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Herr Vorsitzender, ich warte noch auf zwei Antworten und die wären auch relativ kurz. Wenn ich ganz kurz wiederholen...

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Es liegt natürlich im Ermessen der Sachverständigen...

BE Abg. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Ich möchte vielleicht trotzdem noch einmal, vielleicht ist es nur vergessen worden. Zur Einschätzung eines Gutachtens, einer Expertenmeinung, möchte ich schon Hintergründe wissen. Deswegen habe ich die Herren Wendt und Radek gefragt – es gibt in fünf Bundesländern unabhängige Beschwerdeinstitutionen unterschiedlicher Modelle – ob Sie sich damit beschäftigt haben? Und ob gerade die Vorwürfe eines Generalverdachts gegen Polizeibeamte, einer Häufung von sogenannten Schikanaanzeigen oder Beschwerden gegen Polizeibeamte, ob sich das dort bestätigt? Ob Sie hier eine Instanz sehen, die sich gegen Polizeibeamte richtet oder ob sich das dort eher nicht bestätigt. Haben Sie sich damit überhaupt beschäftigt und wenn ja, wo bestätigen sich die Vorwürfe?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Herr Wendt, bitte.

SV **Rainer Wendt** (Bundesvorsitzender der Deutschen Polizeigewerkschaft im DBB, Berlin): Ganz schnell. Ich hatte das schon ausgeführt. Selbstverständlich haben wir uns damit beschäftigt. Alle diese Einrichtungen, mit denen die Gewerkschaften dort vor Ort auch weitgehend ihren Frieden gemacht haben, sind nicht mit dieser Schaffung eines Polizeibeauftragten vergleichbar, der parallel zur Staatsanwaltschaft ermitteln soll; das in keinem dieser Länder der Fall. Insofern sind auch die Ergebnisse nicht zu vergleichen. Noch einmal, wir vertrauen den Institutionen die es gibt und auch den Staatsanwaltschaften. Deshalb

brauchen wir das für die Bundespolizei nicht.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Wendt. Herr Radek, bitte.

SV **Jörg Radek** (Stellv. Bundesvorsitzender der Gewerkschaft der Polizei, Hilden): Wir haben uns, ich hatte es ausgeführt, insbesondere mit dem Modell in Rheinland-Pfalz und in Hessen, auseinandergesetzt, aber auch mit dem Modell aus Schleswig-Holstein. Mit dem, was dieser Gesetzentwurf vorhat, spiegelt sich das in diesen Ländergesetzen nicht wieder.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Radek.

Dann darf ich mich sehr herzlich bei Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren Sachverständige, für Ihre Einschätzungen, für die Beantwortung der Fragen und für Ihre Statements bedanken. Ganz herzlichen Dank an die Kolleginnen und Kollegen. Damit schließe ich die Sitzung des Innenausschuss.

Schluss der Sitzung: 13.05 Uhr

Ansgar Heveling, MdB

Vorsitzender



Stellungnahme der GdP Bezirk Bundespolizei zum Entwurf eines Gesetzes über die unabhängige Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Polizeibeauftragten des Bundes (Bundespolizeibeauftragengesetz –BPoIBeauftrG)

Die Gewerkschaft der Polizei (GdP), Bezirk Bundespolizei, bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Bundespolizeibeauftragengesetz.

Die GdP, Bezirk Bundespolizei, sieht in der Einführung eines Bundespolizeibeauftragten¹ in der in dem Gesetzesentwurf dargestellten Form keinen Bedarf. Zwar ist der Ruf nach einem neuem Beschwerdemechanismus nach den allgemein bekannten medial bedeutenden Einzelteilen in der Theorie im Anschein folgerichtig, jedoch in der derzeitigen Fassung weder verfassungsrechtlich möglich noch notwendig.

Die derzeitige Fassung etabliert eine dritte Art der Feststellungsebene und verfolgt in der Ausgestaltung gerade nicht die in der Problemstellung aufgestellten Ziele. Neben der strafrechtlichen und der disziplinarrechtlichen Aufarbeitung soll nunmehr eine weitere, nicht dem Verfassungsrecht standhaltende, Form der Aufarbeitung personellen Unrechts geschaffen werden.

Verstoß gegen die Gewaltenteilung, das Ressortprinzip und den Bestimmtheitsgrundsatz

Neben grundlegenden verfassungsrechtlichen Bedenken in Bezug auf die Gewaltenteilung, das Ressortprinzip und den Bestimmtheitsgrundsatz begegnet der Entwurf auch essentiellen grundrechtlichen Bedenken in Bezug auf die durch die Ermittlungen Betroffenen.

Nach § 1 des Entwurfes sollen sowohl das Fehlverhalten Einzelner Arbeitsfeld des Bundespolizeibeauftragten sein, aber auch das nicht näher dargestellte und in dem Entwurf nebulös bleibende Aufgabenfeld des Aufzeigens, Anzeigens, Berichtens, Erkennens und Vorbeugens von „strukturellen Mängeln und Fehlentwicklungen“.

¹ Es sind stets Personen männlichen und weiblichen Geschlechts gleichermaßen gemeint; aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird im Folgenden nur die männliche Form verwendet.

Juristisch sind die Begriffe „strukturelle Mängel und Fehlentwicklungen“ nicht definierbar und auch Beispiele sind schwer zu konstruieren. Allein dies verstößt bereits gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Bestimmtheit.

Fehlerhaftes Verhalten durch Beschäftigte der Bundespolizei, des Bundeskriminalamts oder der Bundeszollverwaltung basieren allein auf menschlichen Entscheidungen; angefangen vom auf der Straße handelnden Beamten bis hoch zur politischen Entscheidung des zuständigen Ministers. Es besteht insoweit keine Gefahr, dass möglicherweise geschehenes Unrecht nicht kausal einer Person zuzuordnen wäre. Dieses personelle Fehlverhalten kann mit den bestehenden Mechanismen des Straf-, Disziplinar- und/oder Zivilrechts abschließend aufgearbeitet werden.

Der Aufgabenbereich strukturelle Mängel zu erkennen oder diesen vorzubeugen, begegnet daher der Gefahr, dass politische Entscheidungen und Richtungen in den Prüfungsbereich des Polizeibeauftragten fallen. Besonders deutlich wird dies darin, dass der Bundespolizeibeauftragte auch präventiv (vorbeugend) berichten soll. Für politische Entscheidungen jedoch sind vorerst die zuständigen Minister verantwortlich, sodass die Aufgabenzuteilung gegen das Ressortprinzip verstößt. Die GdP, Bezirk Bundespolizei, stellt sich klar gegen eine politische Einflussnahme.

Die Etablierung eines Bundespolizeibeauftragten verstößt ebenfalls gegen das Gewaltenteilungsprinzip. Der Bundespolizeibeauftragte soll als Hilfsorgan (vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 1 des Entwurfes) des Bundestages als Teil der Legislative mögliches Unrecht Einzelner verurteilen, was klar in den Aufgabenbereich der Judikative fällt.

Ebenfalls mit dem Grundgesetz unvereinbar ist, dass durch den Bundespolizeibeauftragten ermittelt und gleichzeitig abgeurteilt wird.

Verhältnis zu bereits bestehenden Aufklärungsmechanismen

Nicht geklärt ist weiterhin das Verhältnis zum Instrument des parlamentarischen Untersuchungsausschusses, der im Zweifel ebenfalls noch in die Tatsachenfeststellung eintritt. Es besteht die Gefahr, dass dem Parlament das Recht entzogen wird, oder anders ausgedrückt, es sich auch seiner Pflicht der Aufklärung bestimmter Sachverhalten entzieht, Untersuchungsausschüsse einzurichten und über Parteigrenzen hinweg zu ermitteln, weil diese Aufgaben nunmehr einem durch die Mehrheit gewählten Bundespolizeibeauftragten obliegen würden. Inwieweit dies mit dem durch die Untersuchungsausschüsse gesicherten Minderheitenschutz zu vereinbaren ist, ist ebenfalls zweifelhaft. Für kleinere Parteien besteht zumindest die Gefahr mit der Einführung eines Bundespolizeibeauftragten an Einflussnahme zu verlieren.

Für das menschliche Versagen Einzelner ist das Strafrecht und im Falle der Beamten das parallel laufende Disziplinarverfahren mit besonderer Sensibilität für die Stellung eines Beamten zuständig. Soweit eingewandt werden könnte, dass es, wie in der Begründung angedeutet, unliebsame Verhaltensweisen gibt, die sich unterhalb der

Strafbarkeit bewegen, hat das Beamtenrecht gerade mit dem Disziplinarverfahren einen weiteren Mechanismus, der zur Aufklärung und Sanktionierung unterhalb der Strafbarkeit führen kann.

Neben diesen repressiven Verfahren bestehen weiterhin die Möglichkeiten der Dienstaufsichts- und der Fachaufsichtsbeschwerde. Auch wenn gegen diese eingewandt werden kann, dass sie dem offiziellen Dienstweg folgen müssen, ist im Vergleich zum hier vorliegendem Entwurf der Eingabe zumindest insoweit geschützt, als dass sein Begehren verfolgt werden muss. Nach dem hier vorliegenden Entwurf kann der Bundespolizeibeauftragte nach § 6 bei mangelnden Erkenntnissen die Begehren einfach zurückweisen. Beschwerdemöglichkeiten gegen diesen Fall sind ebenfalls nicht vorgesehen. An der Wirksamkeit bestehen daher auch insoweit Zweifel.

Kollidierender Grundrechtsschutz der Beamten

Die GdP, Bezirk Bundespolizei, möchte klar darstellen, dass sie die Einführung eines Bundespolizeibeauftragten nicht deshalb ablehnt, weil sie etwas „zu verstecken habe“ oder unterstellt, dass die Kolleginnen und Kollegen dies hätten, sie möchte jedoch deutlich machen, dass sie sich entschieden gegen die Einführung eines Systems der Verhaltensüberprüfung stellt, welches nicht mit dem gleichen Grundrechtsschutz der Beamten ausgestattet ist, wie die bisherigen Systeme. Ein Überprüfungssystem in dem ggfs. nach Ablauf eines ergebnislosen Straf- und/oder Disziplinarverfahrens unter dem Deckmantel eines „strukturellen Mangels“ einzelne Beamte, als ebenfalls Grundrechtsträger, an den Pranger gestellt werden, wird abgelehnt.

Im Einzelnen ist dem gesamten Entwurf nicht zu entnehmen, dass dem Betroffenen einer Ermittlung in dem Verfahren vergleichbare Rechte eingeräumt werden, wie in einem straf- oder disziplinarrechtlichen Verfahren. Vielmehr ist in der Ausgestaltung des Bundespolizeibeauftragten ein tatsächliches strukturelles Ungleichgewicht zu erkennen, denn dem Entwurf nach, kann der Bundespolizeibeauftragte bei weniger konkreten Hinweisen als bei einem Anfangsverdacht bzw. hinreichendem Tatverdacht im Sinne der StPO ermitteln und zu einem Ergebnis kommen; auf der anderen Seite aber hat nach § 9 des Entwurfes der Betroffene nur dann Rechte im Sinne der StPO wenn aufgrund der erhaltenen Hinweise, Eingaben oder Zeugenaussagen sich ein strafbares oder disziplinarrechtlich sanktionierbares Verhalten ergeben könnte.

Die Eingriffsschwelle in die Rechte des Betroffenen ist daher in ungerechtfertigter Weise bedeutend niedriger. Dem Bundespolizeibeauftragten ist es bspw. mit dem Beginn seiner Ermittlungen erlaubt, die in § 10 dargestellten Datenverarbeitungsvorgänge in Gang zu setzen (ggfs. Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht), andere Behörden (vgl. § 8 des Entwurfes) und vorgesetzte Stellen zu informieren und zu verhören (vgl. § 7 des Entwurfes). Auf der anderen Seite greifen die elementaren Rechte aus den §§ 136, 136a, 137 und 163a StPO

aber erst dann, wenn aus Sicht des Bundespolizeibeauftragten straf- oder disziplinarrechtlich sanktionierbares Verhalten vorgelegen haben könnte. Dieses Ungleichgewicht wird noch dadurch verstärkt, dass nach § 7 Abs. 3 des Entwurfs ausdrücklich die Zeugen sich jederzeit anwaltlich begleiten lassen können. Gegendarstellungsmöglichkeiten sind ebenso wenig vorgesehen, wie die Pflicht des Polizeibeauftragten neben den belastenden auch entlastende Beweise zu sammeln (vgl. § 160 StPO).

Der Entwurf mit der Möglichkeit anonymer Anzeigen verstößt weiterhin gegen das Transparenzgebot und den Grundsatz der Waffengleichheit. Wie bereits belegt, bestehen für den von den Ermittlungen Betroffenen keine Möglichkeiten zur Gegendarstellung durch Einlassung oder ähnlichen Äußerungsrechten. Ein Akteneinsichtsrecht ist ebenfalls nicht vorgesehen. Es zieht sich wie ein roter Faden durch den Entwurf, dass Betroffenen keine Rechte zugebilligt werden. So finden sich weder Rechtsschutzmechanismen bei falscher Verdächtigung noch Richtigkeitsansprüche oder gar Rehabilitationsmaßnahmen in dem Gesetz. Weiterhin sucht man vergebens nach Löschfristen oder dem Aufzeigen eines Rechtsweges bei falscher Verdächtigung nach anonymer Anzeige. Damit wird dem Betroffenen die Möglichkeit genommen, gegen den Eingeber seinerseits vorzugehen.

Fehlende Rechtsschutzmechanismen

Neben den bereits aufgezeigten Rechtsschutzmechanismen des Straf-, Disziplinar- und Zivilrechts sowie den Instrumenten der Dienstaufsichtsbeschwerde gibt es für interne Konflikte neben den Personalräten auch noch Gleichstellungsbeauftragte, Schwerbehindertenvertretung, den sozialpsychologischen sowie den sozialwissenschaftlichen Dienst, die anders als ein Bundespolizeibeauftragter bisher bestehende Problemkreise mit besonderem Fachwissen bearbeiten können. Das Nebeneinander des Straf- und Disziplinarverfahrens funktioniert gerade oder besser allein deshalb, weil gesetzlich festgelegt wird, dass nach § 23 Bundesdisziplinalgesetz eine Bindung an tatsächliche Feststellungen stattfindet. Der vorliegende Gesetzesentwurf weicht dieses System nicht nur auf, sondern unterläuft es und führt zu einer ungerechtfertigten und nicht notwendigen Rechtsunsicherheit.

Die grundsätzlich herrschende Unschuldsvermutung wird unterlaufen und die oftmals dann sogar gerichtlich festgestellte Unschuld kann durch einen Bundespolizeibeauftragten in Frage gestellt werden. Ergebnis wäre dann in einem Rechtsstaat, dass rechtlich einwandfreies Verhalten politisch an den Pranger gestellt würde.

Fraglich ist auch, ob die erzeugte Außenwirkung bedacht wurde. Mit der Einführung eines Bundespolizeibeauftragten in der vorgelegten Form spricht man den Abteilungen der Staatsanwaltschaft und den bisher mit den Fällen polizeilichen Unrechts beschäftigten Gerichten auf ungerechtfertigte Weise das Misstrauen aus und stellt sie in den Verdacht der mangelnden Kompetenz.

Uns erscheint es gerade wegen all den gewichtigen verfassungsrechtlichen Bedenken wesentlich erforderlicher zu sein, dass die Ursachen für etwaige Probleme, wie bspw. stressbedingte Ausfallerscheinungen, gefunden und behoben werden, als dass ein weiteres Überprüfungssystem geschaffen wird.



Jörg Radek

Vorsitzender GdP Bezirk Bundespolizei

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)898 B



DPoIG
DEUTSCHE POLIZEIGEWERKSCHAFT
im DBB

Deutscher Bundestag
Leiter Sekretariat PA 4
Innenausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

nur per E-Mail:

innenausschuss@bundestag.de

Bundesleitung

Friedrichstraße 169
10117 Berlin

Telefon (030) 47 37 81 23
Telefax (030) 47 37 81 25
dpolg@dbb.de
www.dpolg.de

23.05.2017

**Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages
am 29. Mai 2017 – BT-Drucksachen 18/7616, 18/7617, 18/7618 -
Bundespolizeibeauftragengesetz**
Ihr Schreiben vom 10.05.2017

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Deutsche Polizeigewerkschaft (DPoIG) bedankt sich für die Übersendung des Gesetzentwurfes über die unabhängige oder den unabhängigen Polizeibeauftragten des Bundes (Bundespolizeibeauftragengesetz . BPolBeauftrG) und nimmt zu diesem Gesetzentwurf wie folgt Stellung:

Vorbemerkungen:

Auch die neueste Studie des GfK-Vereins (Gesellschaft für Konsumforschung) aus diesem Jahr hat das Vertrauen der Deutschen in gesellschaftliche Institutionen untersucht, die u.a. im sGlobal Trust Report% veröffentlicht wurden. Dabei wurde deutlich, dass die Polizei mit 85 % und die Justiz mit immerhin 67 % weit oben in der Vertrauensskala der Bevölkerung stehen.

Auch im internationalen Vergleich liegt die deutsche Polizei beim Vertrauen der Menschen weit vorne. Sie ist auch durch ihre vielfältigen Aufgaben in vielen Auslandsmissionen eine herausragende Institution, die ein positives Bild einer demokratischen Polizei überall in der Welt vermittelt, dabei spielt die Bundespolizei eine herausragende Rolle.

Dieser hohe Wert in der Vertrauensskala schließt deren Beschäftigte selbstverständlich voll und ganz ein. In hunderttausenden Amtshandlungen stellen sie täglich unter Beweis, dass das Vertrauen der Menschen gerechtfertigt ist. Auch und gerade angesichts zunehmender Herausforderungen, etwa in der Bewältigung der durch zahlreiche Zuwanderungen entstandenen Belastungen und zunehmender Terror-gefahren, zeigt die Bundespolizei mit ihrer Professionalität und hohen Sensibilität für solche besonderen Einsatzsituationen, dass sie die Herausforderung angenommen hat, auch unter ungeheuren Belastungen für die Bürgerinnen und Bürger in unserem Land und in vielen anderen Ländern der Welt da zu sein und ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen.

Millionen Amtshandlungen führt die Bundespolizei jährlich aus, dazu zählen solche mit eher geringer Eingriffstiefe, aber eben auch Festnahmen, Durchsuchungen, Kontrollen und die Anwendung unmittelbaren Zwanges, bis hin zum Gebrauch der Schusswaffen und anderer Einsatzmittel.

Zur Verhinderung illegaler Migration folgt sie ihrem gesetzlichen Auftrag, wenn sie in grenznahen Bereichen Personenkontrollen durchführt. Dies führt gelegentlich zu Konfliktsituationen, Beschwerden, Klagen und Strafanzeigen, die sowohl innerhalb der Behörde, aber auch durch unabhängige Gerichte bewertet werden.

Die Bundespolizei verfügt überdies über eine Fülle von Instrumenten, die dazu bestimmt und geeignet sind, innerdienstliche Konflikte frühzeitig zu erkennen und darauf zu reagieren, Vorwürfe aufzuklären und zwischenmenschliche Begebenheiten, die Anlass zu Beschwerden geben, zu ermitteln, zu deeskalieren und im Sinne der Beschäftigten zu lösen. Dabei kommt den Führungskräften der Bundespolizei eine bedeutende Verantwortung zu.

Die Bewältigung von Spannungssituationen innerhalb der Belegschaft, Früherkennung negativer Gruppendynamischer Prozesse und Reaktionen oder unangemessenes Verhalten untereinander ist eine fortwährende Führungsaufgabe.

Die Führungskräfte der Bundespolizei wissen um diese Verantwortung und nehmen sie weit überwiegend in vorbildlicher Weise wahr. Die Fort- und Weiterbildung in diesem Bereich ist angesichts sich stetig weiter entwickelnden Aufgaben und Verantwortung für die Bundespolizei eine wichtige Herausforderung, der sich die Bundespolizei bewusst ist. Dies gilt insbesondere in der augenblicklichen Situation, in der der Aufgabendruck immens ist und die Bundespolizei durch hohe Einstellungszahlen und dem damit verbundenen Ausbildungsauftrag in besonderer Weise gefordert ist.

Wo Menschen arbeiten, passieren Fehler. Es ist notwendig und richtig, alle Möglichkeiten zu nutzen, strukturelle Mängel in einer Organisation rasch zu erkennen und möglichst abzustellen und individuelles Fehlverhalten aufzuklären und auch zu ahnden, wo dies notwendig ist. Dies gilt selbstverständlich auch für strafbares Verhalten, das Polizeibesetzten immer wieder vorgehalten und zur Anzeige gebracht wird.

Deshalb ist es grundsätzlich nicht falsch, darüber nachzudenken, ob eine Institution wie die in dem Gesetzentwurf vorgeschlagene unabhängige Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Polizeibeauftragten notwendig und geeignet ist, die Bundespolizei zu stärken und das Vertrauen der Menschen zu erhalten. Dabei ist zunächst ein Blick auf die bereits vorhandenen Reaktions- und Interventionsmöglichkeiten hilfreich.

Für den Bereich der Strafverfolgung sind dies die Staatsanwaltschaften und Gerichte. Es ist nach Auffassung der DPoIG kaum vorstellbar, dass die Unabhängigkeit unserer Justiz, die allein Recht und Gesetz und keiner politischen Erwartungshaltung verantwortlich ist, durch eine Institution noch steigerbar ist, die durch das Parlament mehrheitlich gewählt werden soll. Der Rechtsstaat hat mit seiner unabhängigen Justiz eine Vielzahl von wirksamen Instrumenten, diesem Auftrag gerecht zu werden.

Es gibt keinerlei begründete Argumente für die Behauptung, dass aus der Vielzahl von Einstellungen von Strafverfahren gegen Polizeibeschäftigte durch die Staatsanwaltschaften auf eine institutionelle Nähe zu schließen sei, die die Objektivität der Staatsanwaltschaften beeinträchtigt. Vielmehr stehen mit den Instrumenten der Einstellungsbeschwerde oder dem Klageerzwingungsverfahren weitere Instrumente zur Überprüfung staatsanwaltschaftlicher Entscheidungen zur Verfügung.

Die Praxis hat die wirkungsvolle Funktionsweise dieser Möglichkeiten immer wieder bestätigt. Durch dieses Vorgehen werden Entscheidungen durch vorgesetzte Behörden und unabhängige Gerichte überprüft und damit sowohl der Rechtsweggarantie der einzelnen Betroffenen, als auch der notwendigen Unabhängigkeit der Entscheider in völlig ausreichender Weise Rechnung getragen.

Für persönliche Beschwerden und Eingaben stehen den Beschäftigten der Bundespolizei zahlreiche förmliche (Beschwerdestellen, Innenrevision, Sozialmedizinische Dienste, Personalräte, Gleichstellungsbeauftragte, Datenschutzbeauftragte, Arbeitsschutzbeauftragte, Beauftragte für gleichgeschlechtliche Lebenspartner, Vertrauensstelle der Bundespolizei) und nichtförmliche (Polizeigewerkschaften, Stiftungen) Ansprechpartner zur Verfügung.

Nach bereits geltender Rechtslage müssen die Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei ihre dienstlichen Handlungen auf ihre Rechtmäßigkeit prüfen. Sie sind verpflichtet, gegen die Rechtswidrigkeit dienstlicher Anordnungen unverzüglich bei ihrem nächsthöheren Vorgesetzten zu remonstrieren. Diese Pflicht zur Prüfung der Rechtmäßigkeit ist umfassend zu verstehen, sie schließt auch die Prüfung der Zweckmäßigkeit ein. Die Beschäftigten haben hier keinen Ermessensspielraum.

Allen Beschäftigten steht selbstverständlich auch der Zugang zu den Petitionsausschüssen des Bundes und der Länder offen. Auch wird von der Möglichkeit der direkten Ansprache von Abgeordneten des Deutschen Bundestages oder der Länderparlamente, denen sie Beschwerden oder persönliche Anliegen vortragen können, Gebrauch gemacht.

Und nicht zuletzt sind es die unmittelbaren Vorgesetzten, die in verantwortungsvoller Wahrnehmung ihrer Führungsaufgabe für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zugleich persönliche Ansprechpartner und auch Vertrauensperson sind und dies in Personalführungsgesprächen, Mitarbeitergesprächen, Beurteilungsgesprächen und etlichen anderen Kommunikationsmöglichkeiten auch wahrnehmen.

Auch den Bürgerinnen und Bürgern stehen umfangreiche Möglichkeiten zur Verfügung, Eingaben, Beschwerden und/oder Anzeigen über tatsächliches oder vermeintliches Fehlverhalten an die zuständigen Stellen zu richten. Dabei gibt es kaum formelle Voraussetzungen, auch Strafanzeigen können formlos erstattet werden.

Auch und insbesondere die Ansprache der örtlichen politischen Mandatsträger durch betroffene Bürgerinnen oder Bürger wird als Möglichkeit immer wieder genutzt. Es erschließt sich nicht, warum dies durch einen Polizeibeauftragten erweitert werden muss.

Der Vergleich zum Wehrbeauftragten geht fehl. Seine Stellung ist durch die damalige Wehrpflicht begründet und in dieser Weise auch institutionalisiert. Die Bundespolizei ist keine Armee, sondern eine Bürgerpolizei, die sowohl von ihrem Aufgabenkatalog, als auch von ihrer Vorgehensweise als bürgernahe Polizei mit der Bundeswehr in keiner Weise zu vergleichen ist.

Die Wahrnehmung der Interessen der Beschäftigten der Bundespolizei ist durch eine Vielzahl von Institutionen gesichert, funktionsfähig und ausreichend.

Zu einzelnen Bestimmungen des Gesetzentwurfes:

§ 1

Für die beschriebenen Aufgaben sind einige der genannten Institutionen längst zuständig und nehmen diese Aufgaben wahr. Es mag dahingestellt sein, welche Wirkung eine ~~„Bundespolizeibeauftragte“~~ oder ein ~~„Bundespolizeibeauftragter“~~ für die Beschäftigten der genannten Behörden erzielen würde. Fest steht aber, dass der Gesetzgeber nicht festlegen kann, dass er beispielsweise die Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten fördert. Diese rein subjektive Würdigung kann jedenfalls nicht gesetzlich festgelegt werden, auch wenn sie vom Gesetzgeber erwünscht sein mag.

§ 2

Vor allem ist fraglich, ob ein von wechselnden Mehrheiten im Deutschen Bundestag gewählter ~~„Beauftragter“~~ oder eine ~~„Beauftragte“~~ nicht tatsächlich parteipolitischen Erwartungshaltungen zu folgen hat oder dies unbewusst von alleine tut.

Die Unabhängigkeit unserer Justiz, eine professionell und nach streng rechtsstaatlichen Gesichtspunkten ermittelnde Staatsanwaltschaft und die unabhängig entscheidenden Gerichte sind jedenfalls auch von solchen parteipolitischen Erwägungen weit entfernt. Für die Beschäftigten der Bundespolizei schafft diese verfassungsrechtlich abgesicherte Unabhängigkeit erheblich mehr Vertrauen, als eine von möglicherweise parteipolitischen Erwartungen gesteuerte Institution.

§ 7 und § 8

Schon die Einsichtnahme des oder der Polizeibeauftragten in Strafverfahrensakten wirft datenschutzrechtliche Fragen auf. Sie ist zudem ein Eingriff in die Untersuchungskompetenz der Justiz und tangiert grundsätzliche Verfahrensrechte angeschuldigter Polizeibeschäftigter, deren Verteidigungsmöglichkeiten dadurch rechtsstaatswidrig tangiert würden. Die Stellung der Staatsanwaltschaft als »Herrin des Strafverfahrens« würde in völlig unkalkulierbarer Weise beeinträchtigt.

§ 10

Die im Gesetzentwurf gewählte Formulierung, dass eine umfangreiche Erhebung und Verarbeitung von personenbezogenen Daten »soweit dies zur Erfüllung ihrer oder seiner Aufgaben nach diesem Gesetz erforderlich ist« möglich wäre, schafft das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Bundespolizeibeschäftigten faktisch ab und ist völlig unakzeptabel.

Bemerkenswert ist, dass es weder Lösungs- noch Benachrichtigungsregelungen enthält, die Beschäftigten der Bundespolizei würden in eine völlig willkürliche und verfassungswidrige Datenschutzlage geraten. Gerade die Autoren des Gesetzentwurfes legen in anderen Zusammenhängen stets großen Wert auf derartige Vorschriften.

§ 13

In keiner Weise ist nachvollziehbar, wie die im § 13 Abs. 2 BPolBeauftrG geplante »Paralleljustiz« besser oder erfolgreicher Sachverhalte ermitteln soll, als es unabhängige Staatsanwaltschaften und Gerichte könnten. Sie bedienen sich dabei professioneller Ermittlungspersonen und -methoden, sichern Spuren und führen Vernehmungen durch und haben durch Ausbildung, Weiterbildung und berufliche Erfahrungen Kompetenzen erworben, die auch durch eine noch so hohe Mehrheit im Parlament nicht automatisch auf den oder die Polizeibeauftragte übertragen werden können.

§ 15

Die Personalvertretungen arbeiten mit der Behördenleitung vertrauensvoll zusammen. Diese jahrzehntelange Praxis hat ihren Sinn in gemeinsamer Verantwortung für die Wahrnehmung der Interessen der Beschäftigten, die durch Beteiligungs- und Zustimmungsrechte der Personalvertretungen gesichert sind und gleichzeitig dem Interesse der gesamten Behörde dienen.

Es ist wenig wahrscheinlich, dass ein solches Vertrauensverhältnis, das durch erfolgreiche gemeinsame Wahrnehmung wichtiger Interessen gewachsen ist, auf Personen ausgeweitet werden kann, die in keiner Weise innerdienstliche Situationen und Entwicklungen kennen oder beurteilen können, denen betroffene Personen völlig fremd sind und die eben nicht von den Beschäftigten gewählt und mit Vertrauen legitimiert wurden.

Fazit:

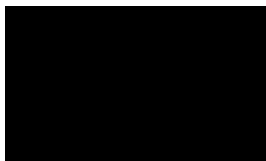
Die den Gesetzentwurf vorlegende Fraktion weist selbst darauf hin, dass die Zahl der Beschwerden und Anzeigen gegen Beschäftigte der Bundespolizei im verschwindend geringen Bereich liegt.

Selbstverständlich ist jeder einzelne Vorwurf ernst zu nehmen und gibt immer wieder Gelegenheit, sowohl individuelles Verhalten als auch Organisationsstrukturen zu reflektieren und ggf. zu optimieren. Aus solchen Einzelfällen aber ein strukturelles Phänomen zu konstruieren, das einer Lösung zugeführt werden müsse, ist völlig unangemessen.

Die Beschäftigten der Bundespolizei sehen darin zu Recht den Versuch, sie wieder einmal unter den Generalverdacht unrechtmäßiger Amtsausübung zu stellen. Dazu tragen auch andere Forderungen, wie die nach namentlicher Kennzeichnung der uniformierten Einsatzkräfte, immer wieder bei.

Im Ergebnis lehnt die Deutsche Polizeigewerkschaft (DPoIG) die Einrichtung des oder der Polizeibeauftragten für die Bundespolizei ab. Eine solche Institution ist weder notwendig, noch für die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Vertrauen förderlich, im Gegenteil. Die veranschlagten Haushaltsmittel könnten innerhalb der Bundespolizei durchaus sinnvollen Verwendungen zugeführt werden und könnten damit die derzeitigen erfolgreichen Bemühungen zur Stärkung des Personalkörpers, der Aus- und Fortbildung sowie der Ausrüstung der Beschäftigten weiter fördern.

Mit freundlichen Grüßen



Rainer Wendt
Bundesvorsitzender

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)898 C

Dr. Anna Luczak
Rechtsanwältin

Kottbusser Damm 94
10967 Berlin

tel 030. 5471 6772
fax 030. 5471 6770

Rechtsanwältin Dr. Anna Luczak - Kottbusser Damm 94 - 10967 Berlin

Deutscher Bundestag
Leiter Sekretariat PA 4
Innenausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

luczak@kottbusserdamm.net

Berlin, den 25. Mai 2017

**Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages - 29. Mai 2017
zu den BT-Drucksachen 18/7616, 18/7617, 18/7618
Bundespolizeibeauftragtengesetz**

Überblick

Dass es notwendig ist, die institutionelle Ausgestaltung des Umgangs mit Beschwerden über rechtswidriges Polizeihandeln in Deutschland zu ändern, ist seit Jahren nicht nur eine Forderung von Bürgerrechts-Verbänden wie dem Republikanischen Anwältinnen- und Anwaltsverein oder der Humanistischen Union, sondern auch Gegenstand von Empfehlungen internationaler Menschenrechtsorgane.

Zu den Anforderungen an Beschwerdestellen aus Sicht von Verbänden und internationalen Institutionen wie dem UN-Menschenrechtsrat und insbesondere dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof (EGMR) werde ich unter Punkt 1 Ausführungen machen.

Ein auf diese Vorschläge, Empfehlungen und Rechtsprechung gestütztes Modell hat für Deutschland im Jahr 2014 das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIM) entwickelt. Dieses Modell werde ich unter 2. vorstellen. Dabei werde ich auch auf die ganz aktuell vom DIM veröffentlichte Studie eingehen, in der in verschiedenen europäischen Staaten verankerte Beschwerdestellen verglichen werden.

Dem gegenüber stelle ich anschließend (Punkt 3) die aktuelle Rechtslage in Deutschland dar und erläutere aus anwaltlicher Sicht auf die aktuelle Praxis, die in Widerspruch zur internationalen Rechtslage steht.

Im abschließenden 4. Teil wird dann der Gegenstand der Anhörung erörtert und in Hinblick auf die internationalen Anforderungen überprüft.

1. Anforderungen an Beschwerdestellen aus Sicht von Verbänden und internationalen Gremien

1.1 Verbände

Bereits im Jahr 2012 haben Amnesty International, die Humanistische Union, die Internationale Liga für Menschenrechte, das Komitee für Grundrechte und Demokratie e.V. sowie der Republikanische Anwältinnen- und Anwaltsverein ein Positionspapier mit Kriterien für eine unabhängige Kontrollinstanz zur Untersuchung von Polizeigewalt veröffentlicht, das der Stellungnahme angehängt ist (Anlage 1). Darin wird das Modell einer von der Exekutive unabhängigen Kommission mit eigenen Untersuchungsbefugnissen vorgestellt, die parallel zu Ermittlungs- und Disziplinarverfahren tätig wird. Die Kommission soll sowohl den Beschwerdeführenden als auch der Legislative gegenüber berichtspflichtig sein.

1.2 Internationale Gremien

Konkret mit der Situation in Deutschland befasst sich seit Jahren der Menschenrechtskommissar des Europarates. In seinen Berichten zu den Besuchen in Deutschland in den Jahren 2007 (Bericht CommDH (2007)14, 11. Juli 2007, § 39) und 2015 (CommDH(2015)20, 1. Oktober 2015, Rn. 40ff) hat er jeweils festgestellt, dass es an Unabhängigkeit und daher an Effektivität der untersuchenden Institution fehlt. Der Menschenrechtskommissar des Europarates hat in seinem letzten Bericht aus dem Jahr 2015 als Fortschritt begrüßt, dass einzelne Bundesländer Änderungen vorgenommen haben bzw. zum Zeitpunkt des Berichts planten, jedoch explizit hervorgehoben, dass die Aufklärung von Fällen von Misshandlungen durch Polizei auf föderaler Ebene weiterhin ein ungelöstes Problem sei (CommDH(2015)20, 1. Oktober 2015, Rn. 41: *However, investigation of ill-treatment by police officers at the Federal level remains an outstanding issue, despite the fact that the Federal Police is one of the largest German police forces*).

Kritik an der Situation in Deutschland äußert auch der UN-Folterausschuss, der zuletzt 2010 (CPT Inf (2012)6, § 16) regulär Deutschland aufsuchte und feststellte, ein wichtiges Mittel zur Verhinderung polizeilicher Misshandlungen sei eine sorgfältige Untersuchung aller wegen einer derartigen Behandlung erhobenen Beschwerden seitens der zuständigen Behörden und erforderlichenfalls der Verhängung einer angemessenen Strafe. Der Ausschuss hat wörtlich festgehalten: „Eine Ermittlung wegen derartiger Beschwerden kann grundsätzlich nur wirksam sein, wenn die für ihre Durchführung zuständigen Personen unabhängig sind von denjenigen, die in die Vorfälle verwickelt sind, und sie auch als von diesen unabhängig empfunden werden. Von Unabhängigkeit kann keine Rede sein, wenn die Ermittler und Polizeibeamten, gegen die die Ermittlung geführt wird, derselben Dienststelle angehören.“

Ähnliche Feststellungen hat auch der UN-Menschenrechtsausschuss bereits mehrfach getroffen.

1.3. Insbesondere: Die Rechtsprechung des EGMR

Hervorzuheben ist auf internationaler Ebene der Europäische Menschenrechtsgerichtshof (EGMR), der in Fällen aus mehreren Unterzeichnerstaaten der EMRK inzwischen ein umfangreiches *case-law* zum verfahrensrechtlichen Gehalt der Menschenrechte aus Art. 2 und Art. 3 EMRK, dem Recht auf Leben und dem Folterverbot, entwickelt hat.

Nach der Rechtsprechung des EGMR folgt aus den materiellen Gewährleistungspflichten der Art. 2 und 3 EMRK, dass bei dem Verdacht, dass es zu einer Verletzung der Rechte gekommen sein könnte, die Pflicht entsteht, diesen Verdacht in einer effektiven Untersuchung aufzuklären (*Labita v. Italy*, no. 26772/95, 6 April 2000, § 131: *Where an individual makes a credible assertion that he has suffered treatment infringing Article 3 at the hands of the police or other similar agents of the State, that provision, read in conjunction with the State's general duty under Article 1 of the Convention to "secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in ... [the] Convention", requires by implication that there should be an effective official investigation.*) Nach dem EGMR muss eine entsprechende Untersuchung dazu tauglich sein, Verantwortliche zu identifizieren und zu bestrafen (*McCann and Others v. The United Kingdom*, no. 18984/91, 27 September 1995, p. 49, § 161; *Kaya v. Turkey*, no. 158/1996/777/978, 19 February 1998, § 86; *Yaşa v. Turkey*, 2 September 1998, § 98).

Der EGMR hat zu der Frage, was eine Untersuchung effektiv macht, folgende Mindeststandards genannt: Die Untersuchung müsse unabhängig, unparteiisch und öffentlich überprüfbar sein und die zuständigen Institutionen mit „musterhafter Sorgfalt“ und Unverzögerlichkeit agieren (*Menesheva v. Russia*, no. 59261/00, 9 March 2006, § 67; *Kucheruk v. Ukraine*, no. 2570/04, 6 September 2007, § 155).

Zu der Frage der Unabhängigkeit hat sich der EGMR bereits umfangreich geäußert und dabei folgendes festgehalten:

Damit eine Untersuchung effektiv sein könne, müssten die Institutionen und Personen, die sie durchführten, unabhängig von denjenigen sein, deren Verhalten untersucht würde. Dies bedeute, dass es nicht nur keine hierarchische oder institutionelle Verbindung geben dürfe, sondern dass auch faktisch Unabhängigkeit bestehen müsse (*Mehmet Emin Yüksel v. Turkey*, no. 40154/98, 20 July 2004, § 37; *Husayn v. Poland*, no. 7511/13, 24 July 2014, § 480). Es dürfe in der Praxis keine Verbindung zwischen den handelnden und den untersuchenden Polizisten bestehen (*Celniku v. Greece*, no. 21449/04, 5. July 2007, § 65). Für den EGMR ist die Fähigkeit von Untersuchungsbehörden, eine unabhängige Untersuchung durchzuführen, dann zweifelhaft, wenn die untersuchende Behörde derselben Weisungskette unterstehe wie die Einheit, gegen die sie ermittelt (*Ogur v. Turkey*, no. 21594/93, 20 May 1999, § 91; *Gül v. Turkey*, no. 22673/93, 14 December 2000, § 91).

2. Modell des DIM

Unter Berücksichtigung der vorstehend beschriebenen internationalen Vorgaben hat das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIM) in einem *policy paper* aus dem Jahr 2014 (Eric Töpfer/Julia von Normann, *Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen*, 2014) ein Zwei-Säulen-Modell vorgeschlagen, bei dem zum einen polizeiexterne Ermittlungspersonen in interdisziplinären Teams unter Sachleitung der Staatsanwaltschaft strafrechtliche Vorwürfe gegen Polizeibeamt_innen aufklären und zum anderen Ombudsstellen jenseits des Strafrechts Beschwerden bearbeiten, in Konflikten vermitteln und Missstände beanstanden. Diese Kombination soll nach Ansicht des DIM gewährleisten, dass sowohl die menschenrechtliche Verpflichtung zur effektiven Strafverfolgung umgesetzt als auch Betroffenen ein niedrighschwelliger Zugang zum Recht eröffnet wird. Für das DIM sind umfassende Untersuchungskompetenzen, genügend Ressourcen und qualifiziertes Personal von besonderer Bedeutung zur Gewährleistung eines effektiven Beschwerderechts (PM vom 18.05.2017, <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuell/news/meldung/article/pressemitteilung-deutschland-braucht-starke-und-unabhaengige-polizei-beschwerdestellen>).

Aktuell hat das DIM eine Studie vorgelegt, die unterschiedliche Modelle von Polizeibeschwerdestellen mehrerer europäischer Länder miteinander vergleicht (Eric Töpfer/Tobias Peter, Unabhängige Polizeibeschwerdestellen, 2017). Die Analyse kommt zu folgenden Ergebnissen:

Alle untersuchten Beschwerdestellen sind institutionell-hierarchisch unabhängig von der Polizei. Bei den untersuchten Stellen lassen sich zwei Modelle unterscheiden, wobei bei dem einen die Bearbeitung der individuellen Beschwerden und bei dem zweiten die Information gegenüber der Politik im Vordergrund stehen. Teilweise sind konkret nur Fälle von Menschenrechtsverletzungen, teilweise auch allgemeine Beschwerden Gegenstand von Untersuchungen. Große Unterschiede bestehen hinsichtlich der Kompetenzen zur Strafermittlung. Teilweise ermitteln die Stellen allein und eigenverantwortlich, teilweise gemeinsam mit anderen Behörden. Für die Einführung von Polizeibeauftragten in Deutschland kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass es entscheidend darauf ankommt, dass entsprechende Befugnisse bestehen und ausreichende Ressourcen vorhanden sind. Kritisch wird gesehen, dass die bisher bei einzelnen Bundesländern eingerichteten Beauftragten keine echte Ermittlungsfunktion haben und nur neben den eigentlichen Strafverfolgungsbehörden existieren.

3. Die aktuelle Rechtslage im Bund

Wie bereits zitiert hat der Menschenrechtskommissar des Europarates in seinem letzten Bericht aus dem Jahr 2015 explizit hervorgehoben, dass die Aufklärung von Misshandlungen durch Polizei-Angehörige auf föderaler Ebene weiterhin ein ungelöstes Problem sei. In der Praxis der Ermittlung von Verdachtsfällen wird den Vorgaben des EGMR nicht entsprochen, da die internen Ermittler der Polizeien auf Bundesebene bei denselben Behörden angesiedelt sind, wie die verdächtigen Polizisten. Beim Bundeskriminalamt (BKA) zum Beispiel ist die interne Ermittlung bei den Zentral- und Verwaltungsaufgaben angesiedelt, die ebenso dem Präsidenten des BKA untersteht wie die BKA-Beamten, denen etwaig ein Fehlverhalten vorgeworfen wird.

Die Unabhängigkeit wird auch nicht dadurch wiederhergestellt, dass die Staatsanwaltschaft nach der StPO Herrin des Ermittlungsverfahrens ist. Denn nach den Vorgaben des EGMR geht es um die Praxis der Untersuchung, also darum, wer konkret vor Ort untersucht.

Hier nur kurz angerissen werden kann, dass das deutsche Strafprozessrecht auch keine Regelungen enthält, die die Unverzüglichkeit von Ermittlungen sichern. Es besteht für Betroffene von polizeilichen Misshandlungen kein Rechtsbehelf, das Verfahren zu beschleunigen oder die Vornahme bestimmter Ermittlungshandlungen zu erreichen. Wichtig ist außerdem, dass bei Verfahren, in denen der oder die Täterin nicht ermittelt wird (so genannte unbekannt-Verfahren), überhaupt kein Rechtsbehelf gegen die Verfahrenseinstellung existiert. Einer Überprüfung einer derartigen Einstellung daraufhin, ob nicht doch ein_e Täter_in zu ermitteln wäre, oder auch eine Feststellung, dass eine Misshandlung durch eine_n unbekannt gebliebene_n Polizeibeamten stattgefunden hat, ist vom Gesetz nicht vorgesehen. Das (allerdings mit sehr hohen formellen Hürden versehene) Klageerzwingungsverfahren ist nur zulässig, wenn gegen eine_n bekannt gewordene_n Täter_in ein Verfahren eingestellt wird. Betroffene, die von einer Misshandlung betroffen waren, sind daher oftmals damit konfrontiert, dass im Rahmen der Ermittlungen noch nicht einmal festgestellt wird, dass diese Misshandlung überhaupt stattgefunden hat.

4. Hinweise zum Gesetzentwurf

4.1 Allgemeines

Vor dem Hintergrund, dass das föderale System in Deutschland einer bundeseinheitlichen Lösung entgegensteht, wäre der Bund in der Lage, ein eigenes Modell zu entwickeln und damit eine Vorbildrolle zu übernehmen. Der Gesetzesvorschlag folgt allerdings weitgehend den Modellen, wie sie in einigen Bundesländern umgesetzt wurden bzw. geplant sind. Ein Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene könnte auch ein näher an den Kriterien der Verbände (dargestellt unter 1.1) oder dem Vorschlag des DIM (dargestellt unter 2) ausgerichtetes Modell installieren. Es könnten im Sinne des DIM neben einer externen Beschwerdestelle zusätzlich polizeiexterne Ermittlungsstellen mit interdisziplinären Teams für konkrete Ermittlungen zu Misshandlungen in Bundespolizei, Bundeskriminalamt und Bundeszollverwaltung eingerichtet werden. Wie unter 1.3 dargestellt ist für den EGMR eine Untersuchung nur dann effektiv, wenn sie dazu geeignet ist, Verantwortliche zu identifizieren und zu bestrafen. Ohne eigene Sanktionierungsbefugnis oder eine Kompetenz zur Kontrolle der Sanktionierung durch andere Behörden fehlt damit der Institution des oder der Polizeibeauftragten ein wesentliches Kernelement. Dies vorangeschickt, ist zu den Einzelheiten des Gesetzentwurfs folgendes festzuhalten:

4.2 Vorgesehene Regelungen

Drs. 18/7616

§ 1 Aufgaben, Stellung, Unabhängigkeit, Öffentlichkeit

In Absatz 1 sind die Aufgaben Erkennung und Vorbeugung explizit benannt. Auch wenn sich aus den §§ 4ff ergibt, dass Eingaben und Hinweisen nachgegangen werden soll, wäre eine Klarstellung schon in § 1, dass es auch Aufgabe ist, Beschwerden hinsichtlich polizeilichen Fehlverhaltens **zu überprüfen**, wünschenswert.

§ 2 Wahl und Amtszeit

Die Wahl durch die Legislative ermöglicht die auch nach den Vorgaben des EGMR anzustrebende Unabhängigkeit gegenüber der Exekutive. Nach dem gemeinsamen Kriterienpapier der Bürgerrechts-Organisationen (siehe zu 1.1) wäre zu prüfen, in welcher Form schon bei der Benennung Vertreter_innen gesellschaftlicher Organisationen beteiligt werden könnten.

§ 5 Tätigkeit aufgrund eigener Entscheidung

Die Einräumung eines Selbstbefassungsrechts ist uneingeschränkt zu begrüßen, da sie Teil der Unabhängigkeit ist.

§ 6 Umgang mit Eingaben und Hinweise

Aus Sicht Betroffener ist die in § 6 Abs. 1 enthaltene Einschränkung hinsichtlich anonymer Eingaben nicht nachvollziehbar. Ausreichend wäre die Einräumung von Ermessen. Indem nach dem Gesetz nur solchen anonymen Eingaben nachgegangen werden soll, die bereits ermittelt wurden und zu denen eine Auswertung von Fallakten möglich ist, werden Hinweise von Personen ausgeschlossen, die aus Sorge vor Gegenanzeigen, zum Beispiel wegen falscher Verdächtigung, von voller Namensnennung absehen. Oftmals wird es möglich sein, zum Beispiel zu einem videographierten Vorfall Ermittlungen anzustellen, ohne dass die videographierende und den Vorfall meldende Person namentlich bekannt ist. Es gibt aus hiesiger Sicht auch keinen Grund, solche Personen zur Namensnennung zu zwingen.

§ 7 Befugnisse der oder des Bundespolizeibeauftragten

Aus bürgerrechtlicher Sicht sind die Kompetenzen sehr zurückhaltend formuliert. So ist zum Beispiel in § 7 Nr. 2 nicht explizit festgehalten, dass auch Strafverfahrensakten eingesehen werden dürfen. Der Vollständigkeit halber wären neben elektronischen Datenträgern auch Datensysteme und Dateien zu erwähnen.

Hinsichtlich der Anhörung von Zeugen (Nr. 3) wäre es wünschenswert, klarstellend die Geltung der Aussage-, Zeugnis- und Auskunftsverweigerungsrechte sowie die Belehrungspflichten der Strafprozessordnung aufzunehmen.

Das in Nr. 4 vorgesehene Betretungsrecht ist durch das Recht zur Inaugenscheinnahme zu flankieren.

§ 13 Verhältnis der Untersuchungen zum strafrechtlichen Ermittlungsverfahren und zum Disziplinarverfahren

Die vorgesehene Parallelität entspricht den Vorgaben des EGMR (siehe dazu 1.3) dazu, dass effektive Ermittlungen „prompt“ erfolgen müssen. Nur wenn nicht das Ergebnis anderer Verfahren abgewartet werden muss, ist eine unverzügliche Aufklärung gewährleistet.

Um Effektivität im Sinne der EMRK zu gewährleisten, wäre – solange nicht ein Modell mit eigener Ermittlungsbehörde eingeführt wird – eine Verpflichtung von Disziplinar- oder Strafverfolgungsbehörden, zu den Ergebnissen der Untersuchung der oder des Polizeibeauftragten Stellung zu nehmen, hilfreich. Insoweit hat der fraktionsübergreifende Gesetzentwurf aus dem Berliner Abgeordnetenhaus der letzten Legislatur (Drucksache 17/2966, S. 5f) folgende Formulierung gefunden, die hier beispielhaft wiedergegeben wird: Nach Abschluss der disziplinarrechtlichen Ermittlungen fasst die oder der Polizeibeauftragte eine unabhängige Stellungnahme zu dem Vorgang, die in die Personalakte der oder des Beschäftigten genommen wird. Soweit diese inhaltlich von der Bewertung der Abschlussentscheidung im Disziplinarverfahren abweicht, hat die für das Disziplinarverfahren zuständige Stelle hierzu Stellung zu nehmen, insbesondere bei Nichtberücksichtigung von Empfehlungen.

§ 19 Dienstsitz, Haushalt und Beschäftigte

Hinsichtlich der Ausstattung des oder der Polizeibeauftragten ist abschließend nochmals das DIM mit dem Hinweis zu zitieren, dass zur Gewährleistung eines effektiven Beschwerderechts genügend Ressourcen und qualifiziertes Personal von besonderer Bedeutung sind.



Dr. Anna Luczak
Rechtsanwältin

Anlage 1 zur Stellungnahme: Amnesty International/Humanistische Union/Internationale Liga für Menschenrechte/Komitee für Grundrechte und Demokratie e.V./Republikanischer Anwältinnen- und Anwaltsverein, Kriterien für eine unabhängige Kontrollinstanz zur Untersuchung von Polizeigewalt, 2012

Kriterien für eine unabhängige Kontrollinstanz zur Untersuchung von Polizeigewalt

Die unzureichende Aufklärung rechtswidriger Gewaltanwendung durch Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte ist ein strukturelles Problem und bürgerrechtlich nicht hinnehmbar. Die Einführung einer allgemeinen Kennzeichnungspflicht für Polizeibedienstete, wie sie in Berlin erfolgt, kann nur einen ersten Schritt bei der Bearbeitung dieses Problems darstellen. Sie erleichtert es zumindest, die Akteure rechtswidriger Übergriffe zu identifizieren. Daneben gibt es eine Vielzahl von selbstorganisierten Aktivitäten, die eine wichtige Rolle bei der Kontrolle von polizeilichem Handeln einnehmen. Dazu gehören Demonstrationsbeobachtungen ebenso wie Untersuchungskommissionen, die zur Aufklärung bestimmter Fälle von Polizeigewalt oder Todesfällen im Polizeigewahrsam eingerichtet wurden, wie beispielsweise nach der Tötung von Dennis S. in Berlin Ende 2008 oder dem gewaltsamen Polizeieinsatz bei einer Demonstration gegen Stuttgart 21 im Herbst 2010. Diese Initiativen sind notwendig, um zumindest partiell eine Kontrolle polizeilichen Handelns von außen zu gewährleisten. Sie allein reichen aber nicht aus. Auch die Kontrolle durch die Landtage ist hilfreich, aber nicht ausreichend, da sie nur punktuell mutmaßlich rechtswidriges Handeln durch die Polizei aufgreift, nicht aber kontinuierlich und systematisch.

Als weiteres Element einer besseren Kontrolle polizeilichen Handelns bedarf es der Einrichtung von unabhängigen Untersuchungsinstanzen, die Beschwerden der Betroffenen entgegen nehmen und Fälle rechtswidriger Polizeigewalt eigenständig untersuchen. Sie sind mit ausreichenden Ressourcen auszustatten und für jedermann zugänglich zu gestalten. Solche Institutionen sind nicht neu, sondern in vielen (europäischen) Ländern zum Teil schon seit Jahren eingerichtet. Auch in Deutschland gab es mit der Polizeikommission in Hamburg für einige Jahre eine solche Instanz, die jedoch unzureichend ausgestattet war. Damit solche Kommissionen nicht zu einem Feigenblatt werden und ihre Funktion tatsächlich erfüllen können, müssen sie bestimmte Mindestanforderungen erfüllen:

1. Zuständigkeit

Die Kommission soll ausschließlich für Fälle von mutmaßlich rechtswidriger Gewalt sowie anderer schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen zuständig sein, die von Polizei- oder Zollbediensteten ausgeübt wurden. Sonstiges rechtswidriges staatliches Handeln soll nicht zum Aufgabengebiet der Kommission gehören.

2. Mitglieder und Ausstattung

Die Kommission soll nicht an die Exekutive angebunden sein. Ihre Mitglieder müssen aus der Zivilgesellschaft kommen und sollen nicht selbst in exekutives staatliches Handeln eingebunden sein. Die jeweiligen Mitglieder sollen auf Landesebene von den jeweiligen Landesparlamenten, auf Bundesebene vom Bundestag sowie von Vertretern gesellschaftlicher Organisationen gewählt werden. Eine Besetzung der Kommission entsprechend der Bevölkerungsstruktur (Migrationshintergrund, Geschlecht) soll angestrebt werden. Gesellschaftliche „Randgruppen“, die von rechtswidriger Polizeigewalt besonders häufig betroffen sind, sollen ebenfalls repräsentiert werden.

Die Kommission muss über ausreichende Ressourcen verfügen. Sowohl die Sach- als auch die Personalausstattung müssen es ermöglichen, den beschriebenen Aufgaben in effektiver Weise nachzugehen.

3. Zugang zur Kommission

Beschwerden bzw. Anzeigen können sowohl von Betroffenen und ihren (anwaltlichen) VertreterInnen, als auch von Dritten und über Organisationen erhoben werden. Auch PolizeibeamtInnen können sich als Betroffene oder Zeugen an die Kommission wenden. Die Kommission ist verpflichtet, grundsätzlich die Anonymität der anrufenden Person zu wahren. Eine Durchsichtung bei der Kommission und die Beschlagnahme ihrer Unterlagen sind unzulässig. Die Mitglieder der Kommission und ihre MitarbeiterInnen haben ein Zeugnisverweigerungsrecht

hinsichtlich ihrer Tätigkeit für die Kommission. Weiterhin soll die Kommission auch von sich aus tätig werden können, beispielsweise wenn sie aus sonstigen Quellen Kenntnis von Fällen rechtswidriger Polizeigewalt erlangt. Polizei und Staatsanwaltschaft sind verpflichtet, die Kommission über Strafanzeigen oder die Einleitung von Ermittlungsverfahren in Fällen von Polizeigewalt zu informieren. Die Kommission soll von Amts wegen tätig werden müssen, wenn jemand aufgrund von polizeilicher Gewaltanwendung zu Tode gekommen ist.

4. Kompetenzen

Die Kommission muss über eigene Untersuchungsbefugnisse verfügen. Dazu gehören unter anderem die sofortige Sichtung des Tatorts, die Befragung von Zeugen und Beschuldigten sowie die Akteneinsicht, insbesondere in polizeiliche Vorgänge und staatsanwaltschaftliche Ermittlungsakten. Den Mitgliedern muss es gestattet sein, Polizeidienststellen auch unangemeldet zu betreten.

Nach Abschluss der Untersuchungen soll die Kommission Empfehlungen an die Polizei bzw. die Staatsanwaltschaft für das weitere Vorgehen im

Einzelfall geben. Polizei bzw. Staatsanwaltschaft sind rechenschaftspflichtig gegenüber der Kommission.

Die Befugnis von Polizei und Staatsanwaltschaft, eigene Ermittlungs- bzw. Disziplinarverfahren zu führen, bleibt durch das Tätigwerden der Kommission unberührt.

5. Berichts- und Rechenschaftspflicht

Die Kommission ist verpflichtet, die Betroffenen in Form eines zusammenfassenden Berichts über das Ergebnis der Untersuchungen zu informieren. Gegenüber dem Parlament ist die Kommission berichts- und rechenschaftspflichtig. Die Öffentlichkeit soll die Kommission durch Abfassung eines jährlichen Tätigkeitsberichts informieren, in dem auch strukturelle Belange thematisiert werden können. Die Kommission führt über alle Fälle von Beschwerden und Verfahren gegen PolizeibeamtInnen statistische Erhebungen durch und stellt diese der Öffentlichkeit zur Verfügung.

Kontaktadressen:

Amnesty International

Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V.
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin

Telefon: +49 (0)30 / 420248-0
<http://www.amnesty-polizei.de/>

Humanistische Union e.V.

vereinigt mit Gustav Heinemann-Initiative
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin

Telefon: +49 (0)30 204 502 56
Telefax: +49 (0)30 502 57
E-Mail: info@humanistische-union.de
www.humanistische-union.de

Internationale Liga für Menschenrechte

Greifswalder Straße 4
10405 Berlin

Telefon: +49 (0)30 39 62 122
Telefax: +49 (0)30 39 62 147
E-Mail: vorstand@ilmr.de
www.ilmr.de

Komitee für Grundrechte und Demokratie e.V.

Aquinostraße 7-11
50670 Köln

Telefon: +49 (0)221 972 69-20 und -30
Telefax: +49 (0)221 972 69-31
E-Mail: info@grundrechtekomitee.de
www.grundrechtekomitee.de

Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.

Greifswalder Straße 4
10405 Berlin

Telefon: +49 (0)30 41 72 35 55
Telefax: +49 (0)30 41 72 35 57
E-Mail: kontakt@rav.de
www.rav.de



Bundespolizeipräsidentium

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)898 D

POSTANSCHRIFT Bundespolizeipräsidentium
Heinrich-Mann-Allee 103, 14473 Potsdam

Präsident Dr. Dieter Romann

Innenausschuss des Deutschen Bundestages

POSTANSCHRIFT Heinrich-Mann-Allee 103
14473 Potsdam

nur per eMail an:
innenausschuss@bundestag.de

TEL +49 331 97997-0

FAX +49 331 97997-1010

BEARBEITET VON Leitung

E-MAIL bpolp.leitung@polizei.bund.de

INTERNET www.bundespolizei.de

DATUM Potsdam, 26. Mai 2017

AZ 12 01 07 - 0014 / 4

BETREFF **Sachverständigenanhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages**

HIER Entwurf eines Bundespolizeibeauftragengesetzes

BEZUG Ihre Einladung vom 4. Mai 2017 zur Anhörung am 29. Mai 2017

ANLAGE - Übersicht Ansprechstellen für Interne

Sehr geehrte Damen und Herren,

die mit Bezug eröffnete Möglichkeit, eine schriftliche Stellungnahme einzureichen, nehme ich dankend an und äußere mich wie folgt:

I. Fehlverhalten als bedeutsames Thema

Fehlverhalten von eigenen Angehörigen nimmt die Bundespolizei sehr ernst und räumt dem Thema einen gewichtigen Stellenwert ein. Als Sicherheitsbehörde muss die Bundespolizei Vorbild sein. Dieses Selbstverständnis drückt sich in der Führungs- und Fehlerkultur aus. Es soll an dieser Stelle jedoch nicht der Eindruck aufkommen, dass die Bundespolizei sich selber als frei von Fehlern versteht. Die Bundespolizei hat über 40.000 Mitarbeiter und wo Menschen arbeiten, da passieren auch Fehler. Diese müssen erkannt und aufgearbeitet werden. Beim Umgang mit diesen Fehlern sind der Bundespolizei drei Aspekte besonders wichtig:

1. Externe und Interne müssen die Möglichkeit haben, Hinweise auf mögliche Fehler vertrauensvoll melden zu können,
2. die Aufklärung muss umfassend erfolgen und

BANKVERBINDUNG Bundeskasse Trier - Dienstsitz Kiel
Deutsche Bundesbank Filiale Hamburg
IBAN DE18 2000 0000 0020 0010 66
BIC MARKDEF1200

ZUSTELL- UND LIEFERANSCHRIFT Heinrich-Mann-Allee 103, 14473 Potsdam
Haus 44
VERKEHRSANBINDUNG Straßenbahn Kunersdorfer Straße
Linien 91, 92, 93, 96, 99

Seite 59 von 63



3. bei einem tatsächlichen Fehler sind die Prozesse anzupassen, um künftig ähnliche Situationen fehlerfrei zu gestalten. Sollte der Fehler zudem mit einem disziplinarrechtlichen oder sogar strafrechtlich relevanten Handeln einhergehen, so sind die Beteiligten zu Verantwortung zu ziehen.

II. Vorhandene Instrumente

Um diese Aspekte in der Praxis wirksam umzusetzen, gibt es in der Bundespolizei eine Vielzahl an Instrumenten. Hinweise werden sowohl von außen als auch von innen aufgenommen, umfassend aufgeklärt und bewertet und sodann die sich daraus ergebenden rechtlichen und anderweitigen Maßnahmen umgesetzt.

1. Möglichkeiten für Externe Hinweise zu geben

Um Hinweise von außerhalb der Bundespolizei angemessen aufnehmen zu können, gibt es folgende Möglichkeiten bzw. Stellen:

1. Beschwerdestellen

Bei jeder der zwölf Bundespolizeibehörden gibt es eine, bei der Stabsstelle Presse- und Öffentlichkeitsarbeit angebundene, Beschwerdestelle. Diese nehmen alle nicht förmlichen Beanstandungen von Personen und Institutionen an und koordinieren deren Bearbeitung im Rahmen des Beschwerdemanagements.

2. Anzeigen von Straf- und Ordnungswidrigkeiten

Jeder Bürger hat die Möglichkeit von ihm als rechtswidrig eingestuftes Verhalten von Angehörigen der Bundespolizei bei den Staatsanwaltschaften bzw. den Landespolizeibehörden zur Anzeige zu bringen.

3. Rechtsweg

Aufgrund der Rechtsweggarantie gem. Art. 19 Abs. 4 GG steht jedem, der sich durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt sieht, der Zugang zur Gerichtsbarkeit offen.

4. Petitionsausschüsse

Jedermann hat nach Art. 17 iVm 45 c GG das Recht sich mit seinen Bitten oder Beschwerden an den Petitionsausschuss beim Deutschen Bundestag zu wenden.

5. Die Bundesbeauftragte für Datenschutz und die Informationsfreiheit
Jedermann kann sich an Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit wenden, wenn er der Ansicht ist, bei der Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung seiner personenbezogenen Daten durch öffentliche Stellen des Bundes in seinen Rechten verletzt worden zu sein.

2. Möglichkeiten für Interne Hinweise zu geben

Die Angehörigen der Bundespolizei haben insgesamt 18 Stellen, an welche sie sich mit Hinweisen auf mögliches Fehlverhalten wenden können. Neben der Möglichkeit dort entsprechende Hinweise einzureichen, sind alle diese Stellen dazu berufen, den Hinweisgeber zu beraten und ihm die gewünschte Unterstützung zu kommen zu lassen. Durch das breite fachliche Spektrum dieser - nachfolgend aufgezählten - Stellen ist zudem sichergestellt, dass jeder der ein mögliches Fehlverhalten melden möchte, eine große Auswahl an - zu den unterschiedlichsten Themen aus- und fortgebildeten - Ansprechpartnern hat. Er kann somit selber den Schwerpunkt seiner Beratung und Unterstützung wählen. Da die Aufgaben dieser Stellen wiederum von mehreren Personen im Haupt- bzw. Nebenamt wahrgenommen werden, haben die Angehörigen der Bundespolizei insgesamt die Möglichkeit sich an 1.861 Personen zu wenden; eine Aufschlüsselung dieser Personen auf die Stellen ist der beigefügten Übersicht zu entnehmen. Dies entspricht rechnerisch dem beachtlichem Verhältnis von 1 zu 23. Eine so breite Streuung ist nicht nur aus dem Aspekt einer fachlichen Diversität geboten, sondern auch um den Charakter der Bundespolizei als Flächenverwaltung adäquat zu berücksichtigen. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Stellen:

1. Personalvertretungen

Die Personalvertretungen auf allen Ebenen vertreten die Interessen der Angehörigen der Bundespolizei gemäß den Vorgaben des BPersVG und nehmen jegliche Anliegen von den Angehörigen der Bundespolizei an. Sie beraten, vermitteln zur Dienststelle und initiiert ggf. Folgemaßnahmen.

2. Jugend- und Auszubildendenvertretung

Die Jugend- und Auszubildendenvertretung vertritt speziell die Interessen der jugendlichen Beschäftigten und Auszubildenden bis 25 Jahre.

3. Schwerbehindertenvertretung

Die Interessen der Menschen mit Schwerbehinderung und den ihnen gleichgestellten behinderten Menschen werden durch die Schwerbehindertenvertretung vertreten.

4. Gleichstellungsbeauftragte

In Ergänzung zu den Interessenvertretungen unterstützen die Gleichstellungsbeauftragten die Angehörigen der Bundespolizei in Konfliktsituationen bzw. bei sozialen Schwierigkeiten. Sie nehmen alle Anliegen von den Angehörigen der Bundespolizei an und beraten diese. Bei Bedarf vermitteln sie zur Dienststelle und initiieren Folgemaßnahmen.

5. Ansprechpartner für gleichgeschlechtliches Lebensweisen

Die Ansprechpartner für gleichgeschlechtliches Lebensweisen vertreten auf dieselbe Art und Weise wie die bisher Genannten die Interessen der Menschen mit gleichgeschlechtlicher Lebensweise.

6. Sucht- und Sozialberatung

Die Ansprechpartner der Sucht- und Sozialberatung sind für die Angehörigen der Bundespolizei in Fragen der Sucht- und Sozialberatung da. Sie bieten gefährdeten Mitarbeiter und deren Angehörigen wirksame Hilfeleistung an, indem sie beraten, bei der Problembewältigung unterstützen und bei Bedarf an weitere Stellen vermitteln.

7. Vertrauensstelle

Die Mitarbeiter der Vertrauensstelle sind Ansprechpartner für die Angehörigen der Bundespolizei, sofern ein Verdacht von erheblichen Verfehlungen besteht. Auf Wunsch kann sich auch in anonymisierter Form an sie gewendet werden. Diese Stelle wird sogleich näher beschrieben.

8. Sozialmedizinischer Dienst

Der Sozialmedizinische Dienst führt die laubahnrechtlichen und beamtenrechtlichen Untersuchungen durch. Hierzu zählen etwa die Einstellungsuntersuchungen sowie die sozialmedizinischen Begutachtungen bei beamtenrechtlichen Fragestellungen gemäß § 4 BBG.

9. Sozialwissenschaftlicher Dienst

Der Sozialwissenschaftlicher Dienst hat als Aufgabenfeld die Betreuung und Beratung, die Primärprävention sowie die Einsatzunterstützung. Im Rahmen der allgemeinen Gesundheitsfürsorge arbeitet er mit Ärzten, Seelsorgern und weiteren Beauftragten zusammen. Zudem koordiniert er das bestehende Netzwerk im Rahmen der Psychosozialen Notfallversorgung.

10. Evangelische Seelsorge

Die Evangelische Seelsorge ist Ansprechpartner für die Angehörigen der Bundespolizei in Fragen der seelsorgerlichen Begleitung und der Berufsethik. Sie kann bei Gewissenskonflikten oder in ähnlichen Situationen kontaktiert werden. Diese Stelle wird sogleich näher beschrieben.

11. Katholische Seelsorge

Die Katholische Seelsorge hat dieselben Aufgaben. Diese Stelle wird sogleich näher beschrieben.

12. Innenrevision

Die in jeder Bundespolizeibehörde bestehende Stabsstelle Innenrevision prüft durch Soll-Ist-Abgleiche, ob Vorgaben eingehalten werden. Als weitere Aufgabe klärt sie im Rahmen von Verwaltungsermittlungen vorhandene Hinweise auf mögliches Fehlverhalten auf. Zudem können die Angehörigen der Bundespolizei dort Hinweise bezüglich Prozessoptimierungen und Fehlverhalten abgeben.

13. Datenschutzbeauftragter

Die Datenschutzbeauftragten sind zuständig für die Kontrolle, ob die datenschutzrechtlichen Vorgaben durch die Bundespolizei eingehalten werden. Sie beraten die Angehörigen der Bundespolizei zu diesem Themenfeld und nehmen Hinweise auf Verstöße gegen Datenschutzvorgaben an.

14. IT-Sicherheitsbeauftragter der Bundespolizei

Die IT-Sicherheitsbeauftragten der Bundespolizei sind zuständig für die Gewährleistung der Informationssicherheit durch Umsetzung entsprechender Vorgaben (vor allem vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik). Sie beraten die Angehörigen der Bundespolizei zu diesem Themenfeld und nehmen Hinweise auf Verstöße gegen die IT-Vorgaben der Bundespolizei entgegen.

15. Geheim- und Sabotageschutzbeauftragter

Zu den Aufgaben der Geheim- und Sabotageschutzbeauftragten gehört die Durchführung der Sicherheitsüberprüfung, in Zusammenwirken u.a. mit dem Bundesamt für Verfassungsschutz. Sie beraten die Angehörigen der Bundespolizei zu diesem Themenfeld und nehmen Hinweise auf Verstöße gegen die Verschlusssachen-Anweisung entgegen.

16. Ansprechperson für Korruptionsprävention

Die Ansprechpersonen für Korruptionsprävention beraten, sensibilisieren und unterstützen die Dienststellenleitung und jeden Mitarbeiter bei Fragen im Themenfeld der Korruption. Zudem nehmen sie Hinweise auf möglicherweise korruptes Verhalten entgegen.

17. Ombudsperson gegen Korruption

Bei der Ombudsperson gegen Korruption handelt es sich um eine vom Bundesministerium des Innern beauftragte Anwaltskanzlei, an die sich jeder Mitarbeiter mit Hinweise auf möglicherweise korruptes Verhaltens wenden kann. Der übliche Dienstweg braucht dabei nicht eingehalten werden (67 Abs. 2 Nr. 3 BBG).

18. Dienstweg

Nach § 63 Abs. 2 BBG besteht das Remonstrationsrecht. Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit dienstlicher Anordnungen sind auf dem Dienstweg geltend zu machen.

Stellvertretend für die oben Genannten sei exemplarisch die Bedeutung von zwei dieser Stellen näher erläutert:

Die katholische und evangelische **Seelsorge** in der Bundespolizei geht u.a. zurück auf im Jahr 1965 geschlossene Vereinbarungen mit den Kirchen. Damals wurden für die 18.467 Angehörigen des Bundesgrenzschutzes 18 Stellen für Pfarrer eingerichtet (Verhältnis 1 zu 1.025). Heute hat die Bundespolizei 42.861 Angehörige jedoch nur 2 Pfarrerstellen mehr (Verhältnis 1 zu 2.143). Zusätzlich betreuen die 20 Pfarrer der Bundespolizei noch die Angehörigen des Bundeskriminalamtes.

Seit der Einrichtung dieser Stellen für Pfarrer hat sich die Seelsorge zu einer elementaren Stütze für die Angehörigen der Bundespolizei entwickelt. Neben allgemeinen seelsorgerischen Tätigkeiten sind insbesondere die Themen Notfall-Seelsorge und Berufsethik hervorzuheben. Gerade die Berufsethik widmet sich dem Selbstverständnis der Bundespolizei. Denn die eingeräumten rechtlichen Befugnisse und faktischen Möglichkeiten erfordern einen sehr verantwortungsvollen Umgang mit selbigen, dies ist als Teil der Berufsethik jedem Einzelnen bewusst. Nachlässigkeiten oder gar bewusste Grenzüberschreitungen führen in der Regel zu einem Ansehensverlust für die gesamte Organisation. Insofern besteht das gelebte Selbstbild, wonach derartige Fehler oder Verfehlungen nicht verheimlicht werden, sondern im Rahmen einer strukturierten Aufklärung aufbereitet werden sollen.

Die Seelsorge deckt aber nicht nur den rein dienstlichen Bereich ab, sondern kümmert sich auch um die Schnittstelle von Dienst und Privatleben. Insbesondere ist sie bei den Angehörigen der Bundespolizei eine anerkannte Stütze und Anlaufstelle, wenn private Lebensumstände sich auf die dienstliche Aufgabenwahrnehmung auszuwirken beginnen. Aufgrund dieses gewachsenen Vertrauensverhältnisses besteht kein Hemmnis sich auch mit schwierigen Beobachtungen aus dem dienstlichen Alltag, wie zum Beispiel dem groben Fehlverhalten von Kolleginnen und Kollegen, dorthin zu wenden.

Mit der am 27. Mai 2015 erfolgten Einrichtung der **Vertrauensstelle**, die unmittelbar dem Präsidenten des Bundespolizeipräsidiums unterstellt ist, wurde das Instrumentarium der internen Beschwerdemöglichkeit der Bundespolizei abgerundet. Die Schaffung der Vertrauensstelle war eine unmittelbare Reaktion auf die durch Medien behaupteten Vorwürfe angeblicher Folter und Rassismus bei der Bundespolizeiinspektion Hannover, welche sich im Übrigen am Ende als haltlos herausstellten. Zielrichtung ist es, einen ergänzenden Weg für die Fallgruppe "Hinweise auf schwerwiegendes Fehlverhalten von Angehörigen der Bundespolizei" zu eröffnen. Auf Wunsch der Hinweisgeber wird deren Identität vertraulich behandelt, das heißt, die mit der Aufklärung des Hinweises betrauten Stellen erhalten keine Kenntnis von ihm. Die Grenze dieser Vertraulichkeit ist dort gegeben, wo gesetzliche Aussageverpflichtungen bestehen.

Die Möglichkeit, Sachverhalte auch außerhalb des hergebrachten Dienstweges an die Behördenleitung des Bundespolizeipräsidiums herantragen zu können, ohne den strafbewehrten Weg über die Medien wählen zu müssen, wird von den Angehörigen der Bundespolizei angenommen. Dies lässt sich durch die Fallzahlen belegen. So waren es in 2015 = 22 Eingaben und in 2016 = 44 und in 2017 (mit Stand 12. Mai) bisher sogar schon 47. Von den insgesamt 113 eingebrachten Hinweisen hatten 39 als Hintergrund ein mögliches disziplinar- oder strafbewehrtes Verhalten. 48 Sachverhalte betrafen allgemeine Personalangelegenheiten und die übrigen 26 Eingaben beinhalteten Fragen zur Arbeitsweise der Vertrauensstelle bzw. sonstige Hinweise auf generelle Angelegenheiten der Bundespolizei (zum Beispiel, Angebot Mitarbeit bei der Vertrauensstelle, Fragen zum Fortbestand bestimmter Bundespolizeistandorte). Die 39 Hinweise mit einer möglichen disziplinar- oder strafbewehrten Relevanz, lassen sich wie folgt aufgliedern:

- 20 Fälle mit einem möglichen strafbewehrten Verhalten, wovon 7 mittlerweile abgeschlossen sind (in 4 Fällen hat sich der Verdacht bestätigt).
- 19 Fälle mit einem möglichen rein disziplinarbewehrten Verhalten, wovon 10 abgeschlossen sind (in 3 Fällen hat sich der Verdacht bestätigt).

Diese Daten sind die Bestätigung, dass mit der Einrichtung der Vertrauensstelle die internen Beschwerdemöglichkeiten der Bundespolizei um ein sinnvolles Instrument ergänzt und vervollständigt wurden.

Aus Gesprächen mit den Hinweisgebern ist bekannt, dass viele für die Möglichkeit dankbar sind, interne Missstände auch intern melden sowie klären lassen zu können. Dies ist letztlich Ausdruck des oben skizzierten Selbstverständnisses, wonach Fehler und Verfehlungen nicht verschwiegen werden, aber gleichzeitig bei den Angehörigen der Bundespolizei in der Regel kein Interesse an einer Aufsehen erregenden, in manchen Fällen durch die mediale Berichterstattung sogar verzerrten öffentlichen Aufarbeitung besteht. Denn eine derartige Behandlung von Fehlern geht oftmals mit einer negativen Reputation für die Gesamtorganisation einher. Die Rückmeldungen der Hinweisgeber ergeben dabei das Bild, dass diese aus Loyalität zu "ihrer Bundespolizei" eine derartige öffentliche Ansehensschädigung nicht möchten, gleichwohl aber ein Interesse an der Aufarbeitung ihres Hinweises zu möglichen Fehlverhalten haben.

Im Gesetzesentwurf (BT-Drucksache 18/7616, Seite 15, 2. Absatz von unten) wird behauptet, dass viele Beamtinnen und Beamte eine Hemmschwelle haben, Fehlverhalten zu melden, da sie keine entsprechende Unterstützung erfahren. Dass die Vertrauensstelle genau diese Unterstützung leistet und damit zum Abbau der behaupteten Hemmschwelle beiträgt, entspricht nicht nur der eigenen Wahrnehmung der Bundespolizei, sondern wurde auch durch den europäischen Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe bestätigt. In seinem Bericht 2016 führt er unter Ziffer 20 wie folgt aus:

"Weiterhin nimmt der CPT [= Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe] mit Interesse zur Kenntnis, dass die Bundespolizei vor kurzem mit der Schaffung einer internen Vertrauensstelle eine „Whistleblower“-Strategie eingeführt hat. Diese ist auf der Ebene des Bundespolizeipräsidiums angesiedelt und untersteht direkt dem Präsidenten der Bundespolizei. Sie nimmt Beschwerden und sachdienliche Hinweise von Beamten der Bundespolizei entgegen. Der Ausschuss ermutigt die Polizeibehörden aller Bundesländer, diesem positiven Beispiel zu folgen."

3. Aufklärungsinstrumente

Wie eingangs dargelegt, ist es aus Sicht der Bundespolizei nicht nur entscheidend Stellen zu haben, denen Externe und Interne Hinweise auf mögliches Fehlverhalten anvertrauen können, sondern ebenso die umfassende und neutrale Aufarbeitung.

Schon aufgrund der eingeschränkten Strafverfolgungszuständigkeit der Bundespolizei gemäß § 12 Bundespolizeigesetz, ist die Bundespolizei in der Lage und rechtlich dazu verpflichtet sämtliche strafrechtlich relevanten Sachverhalte über die zuständige Staatsanwaltschaft an die jeweilige Landespolizeibehörde abzugeben. Insofern findet eine interne Ermittlung im strafprozessualen Sinne gar nicht statt.

Sofern ein Sachverhalt zwar keine strafrechtliche Relevanz, aber dennoch disziplinarrechtliche Bedeutung entfaltet, erfolgt die Aufarbeitung durch den Disziplinarvorgesetzten. Dieser lässt sich durch die Justiziarate und ggf. einen Ermittlungsführer, welcher selber aber durch den konkreten Sachverhalt nicht betroffen ist, unterstützen. Dieses Vorgehen ist das übliche Verfahren gemäß den Vorgaben des Bundesdisziplinargesetzes und erfährt bei der Bundespolizei keine Besonderheiten. Die Zuständigkeit der Disziplinarbefugnis für die Polizeivollzugsbeamten richtet sich nach der Verordnung zum § 82 des Bundesdisziplinargesetzes.

Für die Fälle, in denen eingereichte Hinweise zwar dem Grund nach eine straf- bzw. disziplinarrechtliche Relevanz haben, die vorgebrachten Tatsachen aber noch nicht ausreichen, um die Schwelle der zur Einleitung erforderlichen zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkte zu überschreiten oder es sich um allgemeinere Hinweise handelt, bietet sich die Aufklärung mit internen Mitteln an. Neben der Dienst- und Fachaufsicht stehen den Bundespolizeibehörden dafür die Stabsstellen Innenrevision zur Verfügung. Deren Organisationsform, als Stabsstelle außerhalb der Linienorganisation, gewährleistet, dass von dort eine umfassende Aufklärung mittels sog. Verwaltungsermittlungen betrieben werden kann. Zudem können die Stabsstellen Innenrevision auch direkt auf etwaiges Fehlverhalten angesprochen werden.

Die Stabsstelle Innenrevision des Bundespolizeipräsidiums wird immer eingebunden, wenn sich abzeichnet, dass ein bei der Vertrauensstelle eingegangener Hinweis aus einem Umfeld großer innerbetrieblicher Spannungen heraus gemeldet wurde oder umfangreiche Aufklärungsmaßnahmen geboten erscheinen. Da beide Stellen unmittelbar an den Präsidenten des Bundespolizeipräsidiums angebunden sind, ist sichergestellt, dass die Bearbeitung unter seiner engen Begleitung erfolgt. Dieses Zusammenspiel von Vertrauensstelle und Stabsstelle Innenrevision des Bundespolizeipräsidiums entspricht der in vielen Unternehmen vorhandenen Arbeitsweise von Compliance-Systemen. Es hat sich dort wie auch bei der Bundespolizei bewährt.

III. Gesetzestext und -begründung

In der Begründung des Gesetzes (BT-Drucksache 18/7616, Seite 16, 4. Absatz von oben) wird behauptet, dass Polizeibehörden bislang kaum eine Fehlerkultur haben sollen. Vielmehr sei es Vorgabe vieler Vorgesetzter und Behördenleiter, dass Fehler nicht vorkommen dürfen.

Als Reaktion darauf, sei der Umgang mit Fehlern wenig konstruktiv. Weiterhin (BT-Drucksache 18/7616, Seite 15, 2. Absatz von unten) wird angeführt, dass sich viele Beamtinnen und Beamte nicht oder erst (zu) spät trauen, Fehlverhalten von Kolleginnen und Kollegen zu melden oder strukturelle Mängel aufzuzeigen, weil sie keine entsprechende Unterstützung erfahren.

Für die Bundespolizei ist dem deutlich zu widersprechen. Das Verständnis von Fehlern und der Umgang mit selbigen wurden oben bereits dargelegt.

Ergänzt werden soll an dieser Stelle der Vergleich mit dem Rechtsweg in Verwaltungsangelegenheiten. Nach § 70 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung wird der Behörde die den streitbelasteten Verwaltungsakt erlassen hat, die Möglichkeit einer Selbstprüfung eingeräumt. Dort, wie auch bei der internen Aufklärung eines Hinweises auf Fehlverhalten, geht es um das Prinzip des inneren Regulativs. Die von dem mutmaßlichen Fehler betroffene Behörde ist zunächst selbst gefordert, eine Aufklärung zu betreiben und eventuelles Fehlverhalten zu korrigieren.

Die Wirksamkeit von internen Hinweisgebersystemen als Anlaufstelle, um selbst schwerwiegendes Fehlverhalten zu melden, also genau wie die oben erwähnte Vertrauensstelle, wurde in anderen Branchen bereits anerkannt. Zum Teil gibt es sogar die gesetzliche Verpflichtung entsprechende Stellen einzurichten, wie etwa in § 23 Abs. 6 Versicherungsaufsichtsgesetz oder in § 25a Abs. 1 S. 6 Nr. 3 Kreditwesengesetz.

Die in der Diskussion um den Bundespolizeibeauftragten vielfach angeführte Analogie zum Wehrbeauftragten übersieht entscheidende Aspekte: Allen voran ist die Aufgabe des Wehrbeauftragten eng mit der Wehrpflicht verzahnt. Daneben ist er, anders als der geplante Polizeibeauftragte, nicht für Eingaben von Außenstehenden zuständig (§ 7 Wehrbeauftragtengesetz) und werden von ihm anonyme Eingaben nicht bearbeitet (§ 8 Wehrbeauftragtengesetz).

Zu der vorgesehenen Befugnis des Bundespolizeibeauftragten nach § 7 Ziff. 2 bis 4 des Gesetzesentwurfes eigenständige Aufklärungsmaßnahmen ergreifen zu können, sei folgendes angemerkt:

Durch seine externe Stellung fehlt ihm die Kenntnis von behördenspezifischen Besonderheiten und internen Entwicklungsprozessen. Gerade gravierendes Fehlverhalten hat oftmals eine Vorgeschichte und steht in Wechselwirkung zu an sich, zumindest nach Bewertungen

von Externen, unauffälligen Gegebenheiten. Ohne tiefgreifende Kenntnis der jeweiligen Organisation dürfte er in aller Regel strukturelle Mängel und Fehlentwicklungen, die über den Einzelfall hinausgehen oder für ihn ursächlich waren, nur erkennen, sofern diese offensichtlich sind.

Weiterhin würde dem Bundespolizeibeauftragten die Fähigkeit des interdisziplinären Vorgehens fehlen. Gerade bei der in Ergänzung zu den Disziplinar- und Strafverfahren stattfindenden internen Aufbereitung der Vorfälle bei der Bundespolizeiinspektion Hannover hat sich gezeigt, dass durch eine Zusammenstellung von Experten aus den verschiedensten Bereichen der Anspruch der Bundespolizei an eine ganzheitliche Ursachenforschung weitaus besser erfüllt werden kann, als wenn Externe sich singulär mit dem Thema befasst hätten. Im genannten Fall bestand das Team aus den Bereichen Innenrevision, Sozialwissenschaftlicher Dienst und operative Polizeitaktik und wurde durch die Seelsorge unterstützt.

In Zusammenhang mit den Befugnissen des § 7 des Gesetzesentwurfes stehen zudem bisher unbeantwortete Fragen zum Datenschutz. Angesichts der bestehenden Vorgaben für die Personalaktenhaltung und der gesetzlichen Fristen für disziplinar Vorgänge, bestehen aufgrund der lediglich allgemeinen Aussagen bezüglich der Aktenführung des Bundespolizeibeauftragten grundsätzliche Bedenken.

Das nach § 13 des Gesetzesentwurfes eingeräumte Ermessen des Bundespolizeibeauftragten, ob ein Vorgang an die für die Einleitung des Straf- oder Disziplinarverfahrens zuständige Stelle überhaupt zugeleitet wird, kollidiert mit dem Legalitätsprinzip und dem Selbstverständnis der Bundespolizei. Die in der Begründung angeführte Ausnahme für Straftaten gemäß § 138 StGB ändert daran nur wenig. Das Selbstverständnis der Bundespolizei ist es nämlich, als Polizei Straftaten aktiv zu bekämpfen. Dazu gehört, bei bekannt gewordenen zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkten für eine Straftat diese gegenüber der zuständigen Staatsanwaltschaft anzuzeigen und damit deren Aufklärung voranzutreiben.

IV. Ergebnis

Im Ergebnis erscheint mir derzeit aus fachlicher Sicht ein parlamentarischer Bundespolizeibeauftragter - der aufgrund seiner angedachten Zuständigkeit für alle Polizeien des Bundes sprachlich eigentlich Bundespolizeienbeauftragter heißen müsste - für die Bundespolizei auch angesichts der Vielzahl der schon vorhandenen Instrumente nicht zwingend indiziert. Um zur Institution eines Polizeibeauftragten verlässlichere Aussagen treffen zu können, sollte sich nicht bloß an dem zum 8. Juli 2014 eingerichteten Polizeibeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz orientiert werden, sondern zunächst eine Evaluierung der erst zum 23. Februar 2016 im Land Baden-Württemberg bzw. zum 1. September 2016 im Land

Schleswig-Holstein eingerichteten Polizeibeauftragten abgewartet werden. Dabei ist nicht zu vergessen, dass in manchen Bundesländern alternative Wege beschritten wurden. So gibt es etwa in Hessen einen Ansprechpartner der Polizei beim dortigen Ministerium des Innern und für Sport, in Niedersachsen eine Beschwerdestelle für Bürgerinnen und Bürger und Polizei und in Sachsen-Anhalt eine Zentrale Beschwerdestelle des Ministeriums für Inneres und Sport.

Nicht zuletzt ist die Vertrauensstelle der Bundespolizei eine solche Alternative. Diese Ansicht wird bestärkt durch die Ausführungen des Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, welcher die Polizeibehörden aller Bundesländer ermutigt dem positiven Beispiel der Bundespolizei zu folgen.

Dr. Romann

Dieses Dokument wurde elektronisch versandt und ist im Entwurf unterzeichnet.

Möglichkeiten <u>intern</u> auf etwaiges Fehlverhalten hinzuweisen	Mitarbeiter (Haupt- und Nebenamt)	Grundlage
Interessenvertretungen	1.416	
1 <i>Personalvertretungen</i>	1.011	BPersVG
2 <i>Jugend- und Auszubildendenvertretung</i>	37	BetrVG, BBiG, JArbSchG
3 <i>Schwerbehindertenvertretungen</i>	225	SGB IX
4 <i>Gleichstellungsbeauftragte</i>	30	BGleiB
5 <i>Ansprechpartner für gleichgeschlechtliche Lebensweisen</i>	6	Verfügung
6 <i>Sucht- und Sozialberatung</i>	107	Verfügung
Vertrauensstelle	2	
7 <i>Vertrauensstelle</i>	2	Verfügung
Soziale Dienste	34	
8 <i>Sozialmedizinischer Dienst</i>	16	ArbSchG, ASiG
<i>davon Ärzte</i>	5	ArbSchG, ASiG
9 <i>Sozialwissenschaftler Dienst</i>	18	Erlass
Seelsorge	48	
10 <i>Evangelische Seelsorge</i>	24,5	Vereinbarung
<i>davon Pfarrer</i>	10	Vereinbarung
11 <i>Katholische Seelsorge</i>	23,5	Vereinbarung
<i>davon Pfarrer</i>	10	Vereinbarung
Innenrevision	34	
12 <i>Innenrevision</i>	34	Erlass
Themenspezifische Beauftragte/ Ansprechpersonen	327	
13 <i>Datenschutzbeauftragter</i>	16	BDSG
14 <i>IT-Sicherheitsbeauftragte der Bundespolizei</i>	17	BMI Richtlinie
15 <i>Geheim- und Sabotageschutzbeauftragter³⁾</i>	173	SÜG, VSA
16 <i>Ansprechpersonen für Korruptionsprävention</i>	118	BMI Richtlinie
17 <i>Ombudsperson gegen Korruption</i>	3	Verfügung
Dienstweg		
18 <i>Dienstweg</i>	-	BBG
Gesamt	1.861	

Anmerkungen zur Gesamtzahl:

- *Betreuungsschlüssel von Ansprechpartner zu Mitarbeiter der Bundespolizei* = 1 : 23¹⁾
- *folglich stehen den Mitarbeitern der Bundespolizei ausreichend Möglichkeiten (Ansprechpartner) zur Verfügung, um intern auf etwaigiges Fehlverhalten hinzuweisen*
- *Ansprechpartner im Verhältnis zur Gesamtzahl der Mitarbeiter der Bundespolizei* = 4,3 %²⁾

Erläuterungen:

¹⁾ 42.861 (Mitarbeiter BPOL Gesamt, Stand 01.04.2017) / 1.861 (Ansprechpartner intern) = 23,04 Ansprechpartner pro Mitarbeiter der Bundespolizei

²⁾ 1.861 (Ansprechpartner intern) / 42.861 (Mitarbeiter BPOL Gesamt, Stand 01.04.2017) = 4,34 % Gesamtpersonal der Bundespolizei



Prof. Dr. Aden, HWR Berlin • Alt-Friedrichsfelde 60 • 10315 Berlin

An den

Innenausschuss des
Deutschen Bundestages

Per E-Mail an: innenausschuss@bundestag.de

Datum: 26. Mai 2017

Stellungnahme zum

Gesetzentwurf der Abgeordneten Irene Mihalic, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Britta Haßelmann, Katja Keul, Renate Künast, Monika Lazar, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz, Hans-Christian Ströbele und der

Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:

Entwurf eines Gesetzes über die unabhängige Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Polizeibeauftragten des Bundes (Bundespolizeibeauftragengesetz – BPolBeauftrG),

BT-Drucksache 18/7616 und begleitende Anträge, BT-Drs. 18/7617 und 18/7618

vorgelegt zur Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am 29. Mai 2017 in Berlin

Prof. Dr. Hartmut Aden

Fachbereich 5

Polizei und

Sicherheitsmanagement

Professur für Öffentliches Recht,

Europarecht, Politik- und

Verwaltungswissenschaft

Stv. Direktor, Forschungsinstitut

für Öffentliche und Private

Sicherheit (FÖPS Berlin)

Alt-Friedrichsfelde 60

D-10315 Berlin

T +49 (0)30 30877-2868

privat:

Postfach 580601

D-10415 Berlin

E-Mail: [Hartmut.Aden@](mailto:Hartmut.Aden@hwr-berlin.de)

hwr-berlin.de

[www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-](http://www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-aden)

[aden](http://www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-aden)

www.foeps-berlin.org

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Einladung zur Mitwirkung an der Anhörung. Im Folgenden erläutere ich zunächst aus der Perspektive der verwaltungs- und rechtswissenschaftlichen Forschung die Bedeutung der hier vorgeschlagenen neuen Institution einer oder eines Bundespolizeibeauftragten als unabhängige *Accountability*-Institution (A).¹ Daran anschließend gehe ich auf ausgewählte Einzelaspekte des vorliegenden Gesetzentwurfs ein (B).

A) Gewachsene Bedeutung unabhängiger *Accountability*-Institutionen für die Polizei

In der internationalen Fachdiskussion besteht heute Einigkeit darüber, dass demokratische Rechtsstaaten ein Netzwerk spezieller Institutionen

¹ Hierzu sei auch auf die ausgewählten Literaturhinweise im Anhang verwiesen.



benötigen, die sicherstellen, dass staatliche Verwaltungen verantwortlich handeln. Hierfür bedarf es spezieller *Accountability*-Foren, die arbeitsteilig, aber gut koordiniert dafür sorgen, dass Verwaltungen ihren Aufgaben nachkommen, dabei effektiv und effizient handeln, rechtliche Vorgaben einhalten und über Strukturen verfügen, die es ihnen ermöglichen, Fehler wahrzunehmen und aus ihnen zu lernen.²

Der Begriff *Accountability* wird in diesem Forschungsbereich in einem wesentlich weiteren Sinn verwendet als ursprünglich in der Finanzwissenschaft oder der Betriebswirtschaft im Zusammenhang mit einer ordnungsgemäßen Rechnungslegung. In dem heute üblichen weiteren Sinn steht der Begriff *Accountability* für ein relationales Konzept: Er analysiert die Beziehungen zwischen denjenigen, die für ein bestimmtes Handeln verantwortlich sind, und denjenigen, gegenüber denen die Verantwortung besteht, z. B. Vorgesetzten, Regierungsstellen, Parlamenten, unabhängigen staatlichen Aufsichtsbehörden (Rechnungshöfe, Datenschutzbeauftragte u. a.) – und auch gegenüber der Bevölkerung insgesamt.

1. *Accountability*-Institutionen als Kompensation für autonomeres und komplexeres Verwaltungshandeln

Mehrere Faktoren haben dazu beigetragen, dass diese *Accountability*-Perspektive seit einiger Zeit international erheblich an Bedeutung gewonnen hat.

- Heute besteht ein breiter politischer und wissenschaftlicher Konsens darüber, dass Verwaltungen nicht einfach nur hoheitlich-autoritär die Interessen des abstrakten Gebildes *Staat* durchsetzen sollen, sondern qualitativ hochwertige Dienstleistungen für die Bevölkerung zu erbringen haben. Normativ kommt dies u. a. in Diskussionen über *Good Governance* und in dem *Grundrecht auf gute Verwaltung* zum Ausdruck, wie es die EU-Grundrechtecharta garantiert (Art. 41). Zugleich hat sich transparentes Regieren und Verwalten zu einem zentralen Element des Demokratieprinzips entwickelt.
- Komplexer gewordene Verwaltungsaufgaben und neue Formen der Verwaltungssteuerung (*New Public Management*) haben dazu geführt, dass die Autonomie von Verwaltungen gegenüber politischer und gesellschaftlicher Steuerung tendenziell größer geworden ist.

² Zum Forschungsstand: Bovens u.a. 2014.



- Technische Entwicklungen wie die weitgehende Computerisierung tragen ebenfalls dazu bei, dass Verwaltungsabläufe für Außenstehende nur noch schwer nachvollziehbar sind.

Daraus folgt die Frage, wie die Risiken für Demokratie und Rechtsstaat, die sich aus diesen Entwicklungen ergeben, durch geeignete institutionelle Vorkehrungen kompensiert werden können. Heute besteht in der internationalen Fachdiskussion Einigkeit darüber, dass die genannten Veränderungen neue Formen von *Public Accountability* erfordern. In demokratischen Rechtsstaaten sind mächtige und weitgehend autonome Verwaltungen nur dann akzeptabel, wenn sie damit rechnen müssen, sich für ihr Handeln jederzeit gegenüber unabhängigen Institutionen rechtfertigen zu müssen, insbesondere gegenüber den jeweils zuständigen Parlamenten. Parlamente können diese Aufgaben allerdings kaum allein wahrnehmen, da ihr Aufgabenschwerpunkt stärker in der Politikgestaltung als in der Verwaltungskontrolle liegt. Sie haben daher die Möglichkeit, spezielle *Accountability*-Foren für ihre Unterstützung einzurichten. Unabhängige Institutionen, die auf Veranlassung der Bürgerinnen und Bürger Unzufriedenheit mit dem Verwaltungshandeln nachgehen (Ombudspersonen, Beauftragte etc.), sind zentrale Elemente einer solchen Kompensationsstrategie.

2. Bedeutung und Notwendigkeit unabhängiger Accountability-Foren für die Polizei

In Deutschland und anderen Staaten haben sich die professionellen Standards bei Sicherheitsbehörden in den zurückliegenden Jahrzehnten stark verbessert, u. a. aufgrund der akademischen Ausbildung vieler Polizeibediensteter. Dennoch geraten Polizei- und andere Sicherheitsbehörden immer wieder in krisenhafte Situationen, wenn sie ihre Aufgaben nicht so erfüllen, wie politisch Verantwortliche, Fachwelt und die Bevölkerung dies von ihnen erwarten. Fälle wie die mangelhafte Aufklärung von Morden und anderen Straftaten des „Nationalsozialistischen Untergrunds“ in Deutschland zeigen dies.³ Auch die Aufarbeitung von Fällen, in denen Menschen bei Polizeieinsätzen zu Schaden kommen,⁴ hat sich in Deutschland nur langsam verbessert und ist von internationalen Standards noch

³ Näher hierzu Aden 2017.

⁴ Beispiele bei Amnesty international 2010.



erheblich entfernt. Hinzu kommen Legitimationskrisen, die entstehen, wenn sich Teile der Bevölkerung durch das Verhalten von Sicherheitsbehörden diskriminiert fühlen oder wenn Menschen durch Sicherheitseinsätze zu Schaden kommen. Ein effektiver Schutz der Menschenrechte ist hier eine zentrale normative Perspektive.

Auch für Polizeibehörden machen bereits die o.g. Trends, die auch in anderen Verwaltungen zu beobachten sind, eine Neujustierung der *Accountability*-Foren notwendig: komplexer gewordene Aufgaben, höher gewordene Ansprüche der Bevölkerung an eine gute Verwaltung und die schwerere Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns im IT-Zeitalter. Hinzu kommen noch die Besonderheiten der Polizei in ihrer Funktion als Repräsentantin des staatlichen Gewaltmonopols:

- Polizeibehörden verfügen im Hinblick auf das Gewaltmonopol über wesentlich weiterreichende Befugnisse zur Beschränkung von Grundrechten der Menschen als andere Verwaltungen.
- Die Sicherheitslage hat sich in den letzten Jahrzehnten relativ schnell verändert. Als politische Reaktion sind die grundrechtseinschränkenden Befugnisse von Polizei und anderen Sicherheitsbehörden erheblich ausgeweitet worden, u. a. nach den Terroranschlägen der 1970er Jahre und erneut nach dem 11. September 2001.
- Teile der Polizeiarbeit unterliegen – etwa im Hinblick auf die Sicherung des Erfolgs strafrechtlicher Ermittlungen – der Vertraulichkeit. Sie sind damit den Anforderungen an die Transparenz modernen Verwaltungshandelns weitgehend entzogen.

In einigen Bundesländern wurde auf den erhöhten Bedarf an *Accountability*-Foren bereits reagiert, insbesondere in Rheinland-Pfalz (seit 2014: Beauftragter für die Landespolizei)⁵ und jetzt auch in Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg. Selbst wenn diese Institutionen den internationalen Standards für unabhängige *Accountability*-Foren noch nicht vollständig genügen, handelt es sich um einen Schritt in die richtige Richtung.

⁵ Vgl. Beauftragter für die Landespolizei 2015, Aden 2014 und 2016. Zu einem früheren Anlauf in Hamburg: Gössner 2000 und Lehne 2004.



3. Internationale Trends

Vergleichende Studien zeigen einen klaren Trend zu öffentlichen Polizei-*Accountability*-Institutionen, die – wie im vorliegenden Gesetzentwurf vorgeschlagen – außerhalb der polizeilichen Hierarchien angesiedelt sind.⁶ Die konkrete Ausgestaltung dieser Institutionen variiert erheblich, etwa hinsichtlich ihrer Organisation, Stellung und Kompetenzen.

Einige Trends zeichnen sich dennoch ab:

- Leistungsfähig sind insbesondere solche Institutionen, die an das Parlament angebunden sind und daher über ein hohes Maß an Unabhängigkeit gegenüber der jeweiligen Polizeibehörde verfügen. Dass der vorliegende Entwurf dieses Regelungskonzept wählt, ist daher zu begrüßen.
- Trotz der Unabhängigkeit ist ein gut organisierter und konstruktiver Dialog mit der jeweiligen Polizeibehörde erforderlich, um sachgerechte Entscheidungen zu treffen und die Umsetzung des Erfahrungswissens aus den Beschwerdefällen zu ermöglichen. Dies kann durch unterschiedliche Strategien unterstützt werden, u. a. durch Vorkehrungen, die sicherstellen, dass genügend polizeinahes Wissen in den Arbeitsprozess einfließen kann. Der vorliegende Entwurf trifft hierzu keine näheren Regelungen. Bei der praktischen Ausgestaltung sollte dieser Problematik allerdings genügend Rechnung getragen werden.
- Professionalität ist eine zentrale Erfolgsbedingung für funktionierende *Accountability*-Foren. Die oder der Bundespolizeibeauftragte sollte daher angemessen mit Personal- und Sachmitteln ausgestattet werden. Die mit der neuen Institution zu sammelnden praktischen Erfahrungen sollten hier nötigenfalls zu zeitnahen Nachjustierungen genutzt werden.
- Polizei-*Accountability*-Institutionen bieten die Chance, Konflikte zwischen Polizei und Teilen der Bevölkerung einer konstruktiven Lösung zuzuführen. Personen, die ernsthaften Anlass zu Misstrauen gegenüber der Polizei haben, z. B. weil sie selbst oder nahe Angehörige unangemessener Gewalt ausgesetzt waren, werden mit ihren Anliegen und Traumatisierungen von einer staatlichen Stelle ernst

⁶ Näher hierzu Goldsmith & Lewis 2000, Den Boer & Fernhout 2008; Toepfer & Peter 2017; Aden 2016.



genommen. Insofern handelt es sich aus Sicht der Betroffenen auch um eine Form von *Restorative Justice*.

4. Entwicklung einer polizeilichen Fehlerkultur

Eine neue Polizei-*Accountability*-Institution sollte nicht nur Einzelfällen nachgehen. Denn Polizeibehörden brauchen eine verbesserte Fehlerkultur, bei der Fehler nicht vorrangig als individuell verursacht angesehen werden. Vielmehr haben Versäumnisse u. a. in den NSU-Fällen gezeigt, dass strukturelle Ursachen für misslungene Einsätze oder Ermittlungen in der Vergangenheit nicht immer hinreichend aufgearbeitet wurden.⁷ Polizeibehörden tendieren nach wie vor dazu, interne Probleme „unter den Teppich zu kehren“ oder einzelnen „schwarzen Schafen“ unter den Polizeibediensteten zuzuschreiben. Stattdessen sollte das Ziel im Mittelpunkt stehen, Qualitätsverbesserungen für das polizeiliche Handeln zu erreichen, die dazu beitragen, Fehler zukünftig zu vermeiden.⁸

Daher braucht eine solche Institution auch die Befugnis, Strukturprobleme aufzuarbeiten und hierzu Empfehlungen abzugeben. Daher ist es besonders zu begrüßen, dass der vorliegende Entwurf eine gesetzliche Verpflichtung der Bundesregierung vorsieht, sich ernsthaft mit solchen Empfehlungen zu befassen und ihre Umsetzung zu betreiben (§ 17 BPolBeauftrG-Entwurf).

B) Bewertung einzelner Regelungsvorschläge des vorliegenden Gesetzentwurfs

Zu ausgewählten Einzelaspekten des Gesetzentwurfs nehme ich wie folgt Stellung

1. Beauftragte/r oder ein anderes Modell?

Der vorliegende Gesetzentwurf schlägt die Wahl eines Beauftragtenmodells für die zusätzliche Polizei-*Accountability*-Institution vor. Dies erscheint im bundesdeutschen Kontext nachvollziehbar und empfehlenswert.

⁷ So auch: Bericht des BT-Untersuchungsausschusses zum „Nationalsozialistischen Untergrund“ vom 22.8.2013. BT-Drs. 17/14600, S. 861.

⁸ Näher hierzu: Aden 2013; Behrendes 2013.



In manchen Ländern, in denen ehrenamtliches Engagement einen noch höheren Stellenwert hat als in Deutschland, sind Kommissionen mit ehrenamtlichen Mitgliedern zentrale Bestandteile der unabhängigen Polizeibeschwerdeinstitutionen.⁹ Auch in Hamburg gab es für einige Jahre eine Polizeikommission, die diesem Modell folgte.¹⁰

Die bundesdeutsche Verwaltung hat in den letzten Jahrzehnten umfangreiche Erfahrungen mit Beauftragten gesammelt. Insbesondere für den Datenschutz ist diese Form der Institutionalisierung etabliert. Daher spricht einiges dafür, das hier gesammelte Erfahrungswissen auch für neue Polizei-*Accountability*-Institution zu nutzen. Die Sicherung der Unabhängigkeit gegenüber Regierung und Verwaltung ist eine zentrale Herausforderung für die Etablierung von effektiv arbeitenden Beauftragten. Neue Polizeibeschwerdeinstitutionen sollten daher vom Parlament eingesetzt und administrativ in dessen Geschäftsbereich angesiedelt werden. Diesen Anforderungen wird der vorliegende Entwurf gerecht.

2. Verhältnis zum Straf- und Disziplinarverfahren und Problematik der Strafvereitelung im Amt

Ein entscheidendes Ausgestaltungsmerkmal für die neue Polizei-*Accountability*-Institution ist das Verhältnis ihrer Aufgaben zum Straf- und Disziplinarverfahren.

Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass Einschränkungen der Zuständigkeit der unabhängigen Stelle während laufender Straf- und Disziplinarverfahren nicht empfehlenswert sind. Durch die so eintretende zeitliche Verzögerung kommen Interventionen zu spät, um zeitnah einen effektiven Beitrag zu einem polizeilichen Lernen aus gemachten Fehlern zu leisten. Der vorliegende Entwurf wählt hier einen innovativen Ansatz (§ 13 Abs. 2), der m. E. zur Lösung dieses Problems beitragen kann.

Problematische Wirkungen für die polizeiliche Fehlerkultur entfaltet im bundesdeutschen Rechtssystem auch das Legalitätsprinzip. Wenn Polizeibedienstete beobachten, dass ihre Kolleginnen oder Kollegen Straftaten begehen, sind sie zur zeitnahen Anzeigenerstattung verpflichtet. Sonst erfüllen sie den Tatbestand der Strafvereitelung im Amt (§ 258 StGB). In

⁹ Zu den Varianten in den USA: Aden 2015a, S. 127 ff. und 2016.

¹⁰ Näher hierzu Gössner 2000 und Lehne 2004.



der Praxis kann dies zu einem Wegsehen oder gar zu einem gemeinschaftlichen Vertuschen von Vorkommnissen führen. Diese Problematik sollte zügig von der Bundesgesetzgebung angegangen werden. Ob die hier vorgeschlagene Lösung über die Richtlinie für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) effektiv ist, bleibt abzuwarten.

3. Mediation

Unabhängige Polizei-*Accountability*-Institutionen haben zunehmend auch die Möglichkeit, kleinere Konflikte zwischen Polizei und Bevölkerung im Rahmen einer Mediation zu bewältigen. Insbesondere bei unfreundlichem oder sonst unangemessenem Auftreten von Polizeibediensteten kann eine solche Mediation erfolgreich sein. Unter diesem Aspekt könnte der vorliegende Entwurf weiterentwickelt werden.

Fazit: Ich empfehle dem Deutschen Bundestag, den Entwurf im Interesse der in Deutschland überfälligen Stärkung der Polizei-*Accountability* zu verabschieden.

Gez. Prof. Dr. Hartmut Aden

Ausgewählte Literatur zum Themenfeld *Accountability* und unabhängige Polizei-*Accountability*-Institutionen:

Aden, Hartmut, 2013: Polizeibeauftragte und Beschwerdestellen in Deutschland. Erfolgsbedingungen und neue Trends in den Ländern, in: Vorgänge Nr. 204 (= 52. Jg., Nr. 4), S. 10-20.

Aden, Hartmut, 2014: Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen für ein Landesgesetz zur Änderung des Landesgesetzes über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz, Drs. 16/2739, vorgelegt zur Anhörung des Innenausschusses am 16. Januar 2014 in Mainz.

Online: <http://www.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/3466-V-16.pdf> (26.5.2017).

Aden, Hartmut, 2015a: Polizei-Beschwerdestellen – von den USA lernen? in: Rafael Behr, Rafael & Frevel, Bernhard (Hg.), Die kritisierte Polizei. Empirische Polizeiforschung VII, Frankfurt/Main: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 125-141.

Aden, Hartmut, 2015b: Datenschutzkontrolle auf Bundesebene – unabhängiger und effektiver?, in: Vorgänge (54. Jg., Nr. 2-3), S. 245-250.



Aden, Hartmut, 2016: Independent Police Oversight: Learning from International Comparison, in: Catharina Vogt & Joachim Kersten (Hg.), Strengthening Democratic Processes: Police Oversight through Restorative Justice with a Special Focus on Austria, Hungary and Germany, Frankfurt/Main: Verlag für Polizeiwissenschaft 2016, S. 15-33.

Aden, Hartmut, 2017: Police governance and parliamentary police oversight in Germany, in: Aguja, Mario J. & Born, Hans (eds.), The Role of Parliament in Police Governance: Lessons Learned from Asia and Europe, Geneva, The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF, S. 121-145.

Amnesty International, 2010: Täter unbekannt. Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland, Bonn/ Berlin.

Beauftragter für die Landespolizei Rheinland-Pfalz, 2015: Tätigkeitsbericht 2014/15, Mainz.

Behrendes, Udo, 2013: Wechselwirkungen zwischen externer Kontrolle und interner Fehlerkultur der Polizei. Die Bürger(rechts)polizei als Exponentin des staatlichen Gewaltmonopols, in: Vorgänge Nr. 204 (= 52. Jg., Nr. 4), S. 41-50.

Commissioner for Human Rights, 2009: Opinion of the Commissioner for Human Rights Concerning Independent and Effective Determination of Complaints against the Police, Strasbourg: Council of Europe.

Den Boer, Monica & Fernhout, Roel, 2008: Policing the Police – Police Oversight Mechanisms in Europe: Towards a Comparative Overview of Ombudsmen and their Competencies. Online: http://www.asef.org/images/docs/1270-Police_Oversight_Mechanisms_in_Europe.pdf (26.5.2017).

Bovens, Mark, Schillemans, Thomas & Goodin, Robert E. 2014: Public Accountability, in: Mark Bovens, Thomas Schillemans & Robert E Goodin (eds.), The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford: Oxford University Press, 1-20.

Feltes, Thomas, 2006: Legitime oder illegitime Gewalt durch staatliche Institutionen: Gewalt und Polizei, in: Wilhelm Heitmeyer & Monika Schrötte (Hg.), Gewalt: Beschreibungen, Analysen, Prävention, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 539-556.

Feltes, Thomas, 2010: Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz über die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten für die hessische Polizei beim Hessischen Landtag (LandespolizeibeauftragtenG) – Drucks. 18/2322 – sowie dem Antrag der Fraktion der SPD betreffend die Geschäftsordnung des Hessischen Landtags – Drucks. 18/2359; <http://starweb.hessen.de/cache/AV/18/INA/INA-AV-029-T1.pdf> (26.5.2017).

Feltes, Thomas, 2012: Polizeiliches Fehlverhalten und Disziplinarverfahren – ein ungeliebtes Thema. Überlegungen zu einem alternativen Ansatz In: Die Polizei 2012, S. 285-292 (Teil 1) und S. 309-314 (Teil 2).



Gössner, Rolf, 2000: Die Hamburger "Polizeikommission" Tragfähiges Modell unabhängiger Polizeikontrolle?, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP (Nr. 67), S. 34-41.

Goldsmith, Andrew J. & Lewis, Colleen (eds.), 2000: Civilian Oversight over Policing. Governance, Democracy and Human Rights, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.

Hammarberg, Thomas 2007: Bericht des Menschenrechtskommissars Thomas Hammarberg über seinen Besuch in Deutschland 9. – 11. und 15. – 20. Oktober 2006. Zur Vorlage beim Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung. Verfügbar unter https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH%282007%2914&Language=lanGerman&Ver=original&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679#P163_38788 (26.5.2017).

Hoffmann-Holland, Klaus, Liepmann, Detlev, Müller, Ines, Lubitz, Tobias, Kühl, Kristina & Mahlke, Inger-Maria, 2008: Beschwerdemanagement der Polizei. Eine empirische und rechtliche Analyse am Beispiel der Berliner Polizei, Frankfurt/Main: Verlag für Polizeiwissenschaft.

Humanistische Union, 2013 (2009): Gesetzentwurf zur Institutionalisierung eines Polizeibeauftragten, in: Vorgänge Nr. 204 (=52. Jg., Nr. 4), S. 51-58.

Lehne, Werner, 2004: Aus Fehlern lernen oder Fehlverhalten kontrollieren und sanktionieren? – Die Erfahrungen der Hamburger Polizeikommission, in: Liebl, Karlhans (Hg.), Fehler und Lernkultur in der Polizei, Schriften zur Empirischen Polizeiforschung Band 5, Frankfurt/Main: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 123-137.

Ocqueteau, Frédéric & Enderlin, Samantha, 2011: La commission nationale de déontologie de la sécurité: un pouvoir d'influence, in: Revue française d'administration publique, no. 139, S. 381-396.

Pütter, Norbert, 2011: Kontrolle der Polizei – Demokratische Selbstverständlichkeit oder starker Staat: Eine Einleitung, in: Bürgerrechte und Polizei/CILIP 99, S. 3-14.

Singelstein, Tobias, 2003: Institutionalisierte Handlungsnormen bei den Staatsanwaltschaften im Umgang mit Ermittlungsverfahren wegen Körperverletzung im Amt gegen Polizeibeamte, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform (MschrKrim), S. 1-26.

Töpfer, Eric, 2014: Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen. Eckpunkte für ihre Ausgestaltung, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. Online: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Unabhaengige_Polizei_Beschwerdestellen.pdf (26.5.2017).

Töpfer, Eric & Peter, Tobias, 2017: Unabhängige Polizeibeschwerdestellen. Was kann Deutschland von anderen europäischen Staaten lernen? Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. Online: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Unabhaengige_Polizei_Beschwerdestellen.pdf



menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse_Unabhaengige_Polizeibeswerdestellen.pdf (26.5.2017).

Walker, Samuel, 2005: The New World of Police Accountability, London, Thousand Oaks and New Delhi: Sage.