

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)341 A



Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung
German Research Institute
for Public Administration

FÖV / Postfach 14 09 / 67324 Speyer

An den Ausschuss für Inneres und Heimat
des Deutschen Bundestages

Dr. Jonas Botta
Forschungsreferent
botta@foev-speyer.de

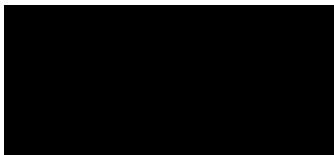
22.11.2023

Stellungnahme zum Entwurf eines Polizeibeauftragengesetzes (PolBeauftrG)

Sehr geehrter Herr stellvertretender Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

anbei darf ich Ihnen meine Stellungnahme zum o.g. Gesetzentwurf übersenden. Meine konkreten Änderungsvorschläge finden Sie der rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Analyse vorangestellt. Ich hoffe, die aufgezeigten Punkte können Ihnen bei Ihrer Entscheidungsfindung behilflich sein.

Mit freundlichen Grüßen



**Stellungnahme zum Entwurf eines Polizeibeauftragengesetzes
(PolBeauftrG)**

Drucksache 20/9148

A.	ÄNDERUNGSVORSCHLÄGE FÜR POLBEAUFTRG UND STPO	2
B.	UNABHÄNGIGE POLIZEIBEAUFTRAGTE	5
I.	POTENZIALE UND LIMITATIONEN	5
II.	UMSETZUNG AUF LÄNDEREBENE	6
C.	BEWERTUNG DES POLBEAUFTRG	7
I.	AUFGABEN (§ 1 POLBEAUFTRG)	8
II.	TÄTIGKEIT (§ 2 POLBEAUFTRG)	9
1.	<i>Ermessen des Polizeibeauftragten (§ 2 Abs. 2 PolBeauftrG)</i>	9
2.	<i>Verhältnis zum Petitionsausschuss (neu: § 2 Abs. 4 PolBeauftrG)</i>	9
III.	EINGABEN (§ 3 POLBEAUFTRG)	10
1.	<i>Von Polizeibesetzten des Bundes (§ 3 Abs. 1 PolBeauftrG)</i>	10
2.	<i>Von Bürgerinnen und Bürgern (§ 3 Abs. 2 PolBeauftrG)</i>	11
3.	<i>Eingabefrist (§ 3 Abs. 5 S. 1 PolBeauftrG)</i>	12
4.	<i>Whistleblower-Schutz (§ 3 Abs. 6 PolBeauftrG) und Zeugnisverweigerungsrecht (neu: § 53 Abs. 1 Nr. 3 lit. c StPO)</i>	12
IV.	AUFKLÄRUNG DES SACHVERHALTS; BEFUGNISSE (§ 4 POLBEAUFTRG)	13
1.	<i>Umfassender Befugnis-katalog</i>	13
2.	<i>Bundespolizeiliche Unterstützungseinsätze (neu: § 4 Abs. 9 PolBeauftrG)</i>	13
V.	BEARBEITUNG VON EINGABEN (§ 5 POLBEAUFTRG)	14
VI.	VERHÄLTNIS ZU STRAFVERFAHREN (§ 6 POLBEAUFTRG)	14
1.	<i>Abhängigkeit von der Staatsanwaltschaft (§ 6 Abs. 2 PolBeauftrG)</i>	15
2.	<i>Akteneinsichtsrecht (neu: § 474 Abs. 1a StPO)</i>	15
VII.	ABWAHLMÖGLICHKEIT (§ 11 ABS. 4 S. 1 NR. 2 POLBEAUFTRG)	16
VIII.	MATERIELLE UNABHÄNGIGKEIT (VGL. §§ 12 UND 13 POLBEAUFTRG)	16
IX.	BERICHTSPFLICHT (VGL. § 19 POLBEAUFTRG)	17
X.	BEIRAT AUS WISSENSCHAFT UND ZIVILGESELLSCHAFT (NEU: § 20 POLBEAUFTRG)	17
D.	ZUSAMMENFASSUNG	18

A. Änderungsvorschläge für PolBeauftrG und StPO

1. Einheitliche Ermessensregelung bei Eingaben aus der Polizei und der Bevölkerung (§ 2 Abs. 1 PolBeauftrG)

Neufassung des Absatzes 1 und Streichung des Absatzes 2

Die oder der Polizeibeauftragte des Bundes **kann** aufgrund von Eingaben von Beschäftigten der Polizeibehörden des Bundes oder von Bürgerinnen und Bürgern, die nicht Beschäftigte der Polizeibehörden des Bundes sind, tätig werden. **Sie oder er bestimmt Dauer und Art der Untersuchung.**

→ S. 9

2. Nebeneinander von Eingabe- und Petitionsrecht (§ 2 Abs. 4 PolBeauftrG)

Das Eingaberecht nach diesem Gesetz und das Petitionsrecht bestehen nebeneinander. Zweifel, von welchem Recht im konkreten Fall Gebrauch gemacht wird, sind im Einvernehmen mit der oder dem Betroffenen auszuräumen.

→ S. 9

3. Bürgereingaben ohne Selbstbetroffenheit (§ 3 Abs. 2 PolBeauftrG)

Bürgerinnen und Bürger, die nicht bei einer Polizeibehörde des Bundes beschäftigt sind, **können mit einer Eingabe an die oder den Polizeibeauftragten des Bundes mögliche strukturelle Mängel und Fehlentwicklungen oder mögliches Fehlverhalten im Einzelfall geltend machen.**

→ S. 11

4. Verlängerung der Eingabefrist (§ 3 Abs. 5 S. 1 PolBeauftrG)

Eingaben nach den Absätzen 1 und 2 sind spätestens **zwei Jahre** nach Bekanntwerden des zugrundeliegenden Sachverhalts an die oder den Polizeibeauftragten des Bundes zu richten.

→ S. 12

5. Erweiterung der Anhörungsrechte (§ 4 Abs. 1 PolBeauftrG)

Die oder der Polizeibeauftragte des Bundes kann **eingebende Bürgerinnen und Bürger, Betroffene von vorgebrachten Fehlverhalten, Zeuginnen und Zeugen sowie Sachverständige anhören.**

→ S. 13

6. Klarstellung der Befugnisse bei Unterstützungseinsätzen der Bundespolizei (§ 4 Abs. 9 PolBeauftrG)

Die oder der Polizeibeauftragte kann auch Sachverhalte aufklären, bei denen Beschäftigte der Polizeibehörden des Bundes Amtshilfe leisten, soweit die dienstrechtliche Verantwortung des Bundes reicht.

→ S. 13

7. Keine Abhängigkeit von der Staatsanwaltschaft (§ 6 Abs. 2 PolBeauftrG)

Die oder der Polizeibeauftragte des Bundes führt ihre oder seine Untersuchungen parallel zu Disziplinarverfahren, arbeitsrechtlichen Verfahren, Bußgeldverfahren oder Strafverfahren durch, wenn damit ein eigenes Erkenntnisinteresse verbunden ist und der Ermittlungserfolg der ein Disziplinar-, Bußgeld oder Strafverfahren führenden Stelle oder die Durchsetzung arbeitsrechtlicher Konsequenzen ~~nach Einschätzung der hierfür zuständigen Stelle~~ nicht gefährdet wird. ~~Im Falle des Absatzes 1 Satz 1 dürfen die angezeigten Aufklärungsmaßnahmen der oder des Polizeibeauftragte des Bundes nur im Einvernehmen mit der für die Einleitung eines Strafverfahrens zuständigen Staatsanwaltschaft durchgeführt werden.~~ § 14 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz ist mit der Maßgabe anzuwenden, dass die oder der Polizeibeauftragte des Bundes dieselben Mitteilungen wie die oder der Dienstvorgesetzte erhält.

→ S. 15

8. Erschwerung der Abwahlmöglichkeit (§ 11 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 PolBeauftrG)

auf Antrag des Deutschen Bundestages, wenn **zwei Drittel** seiner Mitglieder die vorzeitige Entlassung beschließen.

→ S. 16

9. Sicherung der Personalhoheit (§ 13 Abs. 2 PolBeauftrG)

Weitere Beschäftigte werden **auf Vorschlag der oder des Polizeibeauftragten** des Bundes für die Erfüllung ihrer oder seiner Aufgaben **durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Deutschen Bundestages ernannt und entlassen**. Die Beamten bei der oder dem Polizeibeauftragten des Bundes sind Beamtinnen oder Beamte des Deutschen Bundestages nach § 129 des Bundesbeamtenengesetzes. **Sie können nur im Einvernehmen mit der oder dem Polizeibeauftragten des Bundes versetzt oder abgeordnet werden**. Die oder der Polizeibeauftragte des Bundes ist Vorgesetzter der ihr oder ihm **unterstellten** Beschäftigten **und übt die Dienstaufsicht über sie aus**.

→ S. 16

10. Schaffung eines Rederechts (§ 19 S. 2 PolBeauftrG)

Zu bedeutenden Einzelsachverhalten und übergeordneten Fragestellungen kann die oder der Polizeibeauftragte des Bundes gesondert schriftlich oder mündlich den für Inneres zuständigen Ausschuss eigeninitiativ oder auf dessen Aufforderung hin informieren.

→ S. 17

11. Schaffung eines Beirats aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft (§ 20 PolBeauftrG nF)

Neueinfügung als § 20 und anschließend neue Nummerierung der folgenden Vorschriften

§ 20 Beirat der oder des Polizeibeauftragten

(1) Zur Förderung des Dialogs mit gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen sowie zum Austausch mit wissenschaftlichen Einrichtungen, die sich mit Themen auseinandersetzen, die in den Zuständigkeitsbereich der oder des Polizeibeauftragten des Bundes fallen, wird der oder dem Polizeibeauftragten des Bundes ein Beirat beigeordnet. Der Beirat berät die oder den Polizeibeauftragten bei ihren Aufgaben und insbesondere der Vorlage von Berichten an den Deutschen Bundestag nach § 19 und kann hierzu eigene Vorschläge unterbreiten.

(2) Der Ausschuss für Inneres des Deutschen Bundestages wählt die Mitglieder dieses Beirats und für jedes Mitglied eine Stellvertretung auf jeweils fünf Jahre. Die Gesamtzahl der Mitglieder des Beirats soll 16 Personen nicht überschreiten. Bei der Auswahl soll auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Frauen und Männern geachtet werden.

(3) Der Beirat gibt sich eine Geschäftsordnung, die der Zustimmung des Ausschuss für Inneres des Deutschen Bundestages bedarf.

(4) Die Mitglieder des Beirats üben die Tätigkeit nach diesem Gesetz ehrenamtlich aus. Sie haben Anspruch auf Aufwandsentschädigung sowie Reisekostenvergütung, Tagegelder und Übernachtungsgelder. Näheres regelt die Geschäftsordnung.

→ S. 17

12. Zeugnisverweigerungsrecht für unabhängige Polizeibeauftragte in Bund und Ländern (§ 53 Abs. 1 Nr. 3c StPO nF)

Unabhängige Polizeibeauftragte des Bundes oder eines Landes;

→ S. 12

13. Strafprozessuales Akteneinsichtsrecht für unabhängige Polizeibeauftragte in Bund und Ländern (§ 474 Abs. 1a StPO nF)

Unabhängige Polizeibeauftragte eines Landes oder des Bundes erhalten Akteneinsicht, wenn dies für ihre Untersuchungstätigkeit erforderlich ist.

→ S. 15

B. Unabhängige Polizeibeauftragte

I. Potenziale und Limitationen

In Deutschland wird nicht erst seit wenigen Jahren, sondern bereits seit Jahrzehnten über eine unabhängige Kontrolle der Polizei und vor allem über das Für und Wider eines Polizeibeauftragten als unabhängige Aufsichtsstelle gestritten.¹ Das Amt des Polizeibeauftragten ist dabei der – ursprünglich aus Skandinavien stammenden – Idee eines **Ombudsmannes** für die öffentliche Verwaltung entlehnt.

Der ehemalige hessische Generalstaatsanwalt *Fritz Bauer* (1903-1968) nannte die Institution des Ombudsmannes einen „Hund [...], der bellt, aber nicht beißt“.² Ein – mitnichten beleidigend gemeinter – Vergleich, der auch auf das Amt des unabhängigen Polizeibeauftragten zutrifft. Er soll Missstände in der Polizei aufspüren und vor individuellen sowie strukturellen Fehlentwicklungen warnen. Dadurch kommt ihm insbesondere eine Bedeutung beim **präventiven Menschenrechtsschutz** zu.³ Die **polizeiinternen Beschwerdestellen** haben bislang nur unzureichend zu einer stärkeren Rechenschaftspflicht der Polizei beigetragen.⁴ Dass es ein **Bedürfnis nach neuen Schutzmechanismen** in der deutschen Sicherheitsarchitektur gibt, zeigt nicht zuletzt der Blick in die Biographien der Mitglieder rechtsextremer Netzwerke wie „Nordkreuz“ oder „Patriotische Union“, die bewaffnete Umsturzpläne verfolg(t)en.

Das Amt des unabhängigen Polizeibeauftragten verfügt indes über **keine eigenen Sanktionsmittel** und ersetzt insbesondere keine polizeiexternen Ermittlungseinheiten und Dezernate in den Staatsanwaltschaften, die auf Vorwürfe gegen Polizeibesetzte spezialisiert sind (woran es in

¹ *Groth* KJ 1979, 182, 187; *Waechter* ZRP 1986, 293, 293 ff.; *Westphal* ZRP 1987, 295, 295 f.

² *Bauer* Gewerkschaftliche Monatshefte 15 (1964), 227, 227.

³ *Töpfer/John/Aden*, Parlamentarische Polizeibeauftragte, Menschenrechtliche Empfehlungen für die Stellen in Bund und Ländern, 2023, S. 18.

⁴ *Maurer* APuZ 33–34/2023, 37 ff.

Deutschland noch weitgehend fehlt).⁵ Unabhängige Polizeibeauftragte sind daher nicht „die Lösung“ für ein Ende von Polizeigewalt, *Racial Profiling* und rechten Netzwerken. Sie können sich aber effektiv in eine **Gesamtstrategie** zur Fortentwicklung der demokratischen Einhegung der Sicherheitsbehörden einfügen. Dafür müssen sie einerseits in der Polizei für eine **offene Fehlerkultur** werben und andererseits auch bei den Bevölkerungsgruppen eine **Vertrauensstellung aufbauen**, die aufgrund eigener Diskriminierungserfahrungen bislang ein distanziertes Verhältnis zur Polizei haben.⁶ Letzteres setzt eine enge Kooperation mit der Zivilgesellschaft voraus.

II. Umsetzung auf Länderebene

Im Jahr 2014 trat in Rheinland-Pfalz der erste unabhängige Polizeibeauftragte sein Amt an.⁷ Seitdem ist der Kreis seiner Amtskollegen stetig gewachsen: **Sieben Beauftragte** widmen sich mittlerweile der Überprüfung polizeilicher Maßnahmen. Die Gesetzgeber in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein (2016) und Mecklenburg-Vorpommern (2021) ergänzten hierfür das bestehende Amt des Bürgerbeauftragten um das Amt des unabhängigen Polizeibeauftragten. In Berlin ist das neu geschaffene Doppelamt erstmalig seit Juni 2022 besetzt. In Baden-Württemberg gibt es zwar dem Namen nach keinen Polizeibeauftragten, die dortige Bürgerbeauftragte (2016) ist aber auch für die Polizei zuständig.⁸ Die Bremische Bürgerschaft wiederum hat einen anderen Weg eingeschlagen und Anfang 2022 eine Beauftragte gewählt, die nur für die Polizei (und Feuerwehr) zuständig ist. Brandenburg hat eine parlamentarische Beauftragte allein für Polizeiangelegenheiten (2023). Die Beauftragten widmen sich in ihrer Arbeit **vorrangig Einzelfällen** etwa missglückter Behördenkommunikation, rechtswidriger Polizeimaßnahmen oder von Polizeigewalt.⁹ Die

⁵ *Töpfer/John/Aden*, Parlamentarische Polizeibeauftragte, Menschenrechtliche Empfehlungen für die Stellen in Bund und Ländern, 2023, S. 26.

⁶ Bislang wenden sich nur selten Menschen an polizeiliche Beschwerdestellen, die marginalisierten gesellschaftlichen Gruppen angehören. Weiterführend *Kühne* KrimJ 2023, 117 ff.; *Maurer* APuZ 33–34/2023, 37, 41.

⁷ *Debus* DÖV 2017, 810, 812.

⁸ §§ 15 ff. BürgBG BW.

⁹ *Beauftragte für die Landespolizei Schleswig-Holstein*, Tätigkeitsbericht 2018-2020, S. 11 ff.

Aufdeckung tiefgreifender bzw. struktureller Fehlentwicklungen stellt hingegen bislang keinen Tätigkeitsschwerpunkt dar.

Der hessische Gesetzgeber hat im Jahr 2020 ebenfalls ein Bürger- und Polizeibeauftragengesetz erlassen. Noch ist indes niemand in das Amt eingeführt worden. Es ist jedoch nur noch eine Frage der Zeit, bis die Mehrzahl der deutschen Bundesländer einen unabhängigen Polizeibeauftragten hat, da auch die schwarz-grünen Koalitionspartner in Nordrhein-Westfalen das Beauftragtenamt einrichten wollen.¹⁰

C. Bewertung des PolBeauftrG

Auf Bundesebene gibt es bislang keinen Polizeibeauftragten. Dabei fordern internationale Menschenrechtsinstitutionen seit langem eine bundesweite Beschwerdestelle für Misshandlungen durch die Polizei.¹¹ Diese Forderung hat sich das Regierungsbündnis aus SPD, B'90/Grüne und FDP zu eigen gemacht und nunmehr das PolBeauftrG in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht. Inwieweit die vorgeschlagenen Regelungen zu überzeugen vermögen, ist nachfolgend zu untersuchen.

Das Amt des Bundespolizeibeauftragten lässt sich **grundsätzlich verfassungskonform** ausgestalten.¹² Insbesondere folgt aus seiner institutionellen und sachlichen Unabhängigkeit **kein demokratisches Legitimationsdefizit**. Dass er als Hilfsorgan des Deutschen Bundestages Kontrollbefugnisse gegenüber der Exekutive ausübt, ist Ausdruck der grundgesetzlichen Gewaltenverschränkung und **kein Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip**. Die einfachgesetzliche Schaffung der unabhängigen Polizeibeauftragten setzt keine verfassungsrechtliche Grundlage voraus und wahrt die parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie. Die

¹⁰ CDU/Grüne, Sondierungspapier v. 27.5.2022, S. 4.

¹¹ *Perne* LKRZ 2015, 45, 45; *Töpfer*, Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen, Policy Paper für das Deutsche Institut für Menschenrechte, 2014, S. 5 f.

¹² Weiterführend *Botta* JZ 2022, 664, 665 ff.; vgl. auch *Sammet* DÖV 2023, 534, 540 ff.

Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das PolBeauftrG folgt insbesondere aus Art. 73 Nr. 3, 5, 8 und 10 GG.

I. Aufgaben (§ 1 PolBeauftrG)

Nach § 1 PolBeauftrG hat der Bundespolizeibeauftragte zwei Aufgaben. Erstens soll er strukturelle Mängel und Fehlentwicklungen bei den Polizeibehörden des Bundes aufdecken und untersuchen. Zweitens soll er mögliches Fehlverhalten von Polizeibeschäftigten des Bundes im Einzelfall, insbesondere solches, das auf eine Verletzung von Grundrechten, insbesondere Art. 3 GG, schließen lässt, bewerten und untersuchen.

Es ist ausdrücklich zu begrüßen, dass die Regierungsfractionen in ihrem Gesetzentwurf einen im Vergleich zu den Landesbeauftragtengesetzen **deutlich fokussierteren Aufgabenzuschnitt** vorgesehen haben.¹³ Denn die Landesbeauftragten klären nicht nur polizeiliches Fehlverhalten auf, sondern fungieren zugleich als Fürsprecher für die Belange der Polizeibeschäftigten, da sie auch für Vorgänge aus dem innerpolizeilichen Bereich zuständig sind. Eingaben aus dem innerpolizeilichen Bereich betreffen beispielsweise Beförderungs-, Beurteilungs- oder Dienstunfallverfahren.¹⁴ Auch der Zustand einer Polizeiliegenschaft kann Gegenstand einer Eingabe sein, wie sich ausdrücklich aus dem Bremer Landesrecht ergibt.¹⁵ Das weite Aufgabenfeld der Landespolizeibeauftragten – von der Schlichtung dienstrechtlicher Konflikte innerhalb der Polizei bis zur Aufklärung rechtswidriger Polizeimaßnahmen – hat ihnen zwar den parlamentarischen Weg bereitet. Zugleich kann es aber die Arbeitsfähigkeit der Beauftragten beeinträchtigen, wenn keine ausreichende Schwerpunktsetzung erfolgt.¹⁶

¹³ Vgl. Botta JZ 2022, 664, 670 f.

¹⁴ *Beauftragte für die Landespolizei Schleswig-Holstein*, Tätigkeitsbericht 2018-2020, S. 31.

¹⁵ § 1 Abs. 1 Nr. 5 BremPolBAufG.

¹⁶ *Conrad/Gelhaar/Gutmann/Schlichte/Vetter*, Wird der Bremer Polizei nun auf die Finger geschaut?, Anmerkungen zum Bremer Polizeigesetz (Teil 2), VerfBlog v. 16.7.2020, <https://verfassungsblog.de/wird-der-bremer-polizei-nun-auf-die-finger-geschaut/>.

II. Tätigkeit (§ 2 PolBeauftrG)

Für die unabhängige Amtsausübung des Bundespolizeibeauftragten ist es entscheidend, dass er nicht nur aufgrund von Eingaben von Polizeibeschäftigten des Bundes bzw. von Bürgerinnen und Bürgern (§ 2 Abs. 1 PolBeauftrG), sondern auch aufgrund seines **Selbstbefassungsrechts** (§ 2 Abs. 3 PolBeauftrG) tätig werden kann.

1. Ermessen des Polizeibeauftragten (§ 2 Abs. 2 PolBeauftrG)

Kritisch zu hinterfragen ist indes, warum der Gesetzentwurf beim Ermessen des Polizeibeauftragten, tätig zu werden, zwischen Eingaben aus der Polizei und aus der Bevölkerung differenziert. Nur wenn eine Eingabe aus der Polizei stammt, muss der Beauftragte tätig werden (§ 2 Abs. 2 S. 1 PolBeauftrG). Eine solche **Ungleichbehandlung** bedarf einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung, die der Entwurf schuldig bleibt. Vorzugswürdig wäre es, wenn der Bundesgesetzgeber die Ermessensregelung einheitlich fasste. Um eine unabhängige Amtsausübung zu gewährleisten, sollte der Bundespolizeibeauftragte **stets nach eigenem Ermessen** entscheiden können, wie er seine Ressourcen einsetzen will. § 3 Abs. 8 PolBeauftrG garantiert, dass der Bundespolizeibeauftragte seine Entscheidung über die (Nicht-)Annahme einer Eingabe gegenüber der eingebenden Person begründen muss.

2. Verhältnis zum Petitionsausschuss (neu: § 2 Abs. 4 PolBeauftrG)

Aufgrund seiner Funktion als Beschwerdestelle besteht eine besondere Sachnähe des Bundespolizeibeauftragten zum Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages. Aus dieser Nähe resultiert ein **verfassungsrechtliches Konfliktpotenzial**.¹⁷ Denn traditionell ist der Petitionsausschuss dafür zuständig, Bitten und Beschwerden zu bearbeiten. Durch den Polizeibeauftragten bekommt der Ausschuss nunmehr Konkurrenz. Zwar enthält nicht bereits das Petitionsgrundrecht (Art. 17 GG) eine Bestandsgarantie für den Petitionsausschuss, diese folgt aber aus Art. 45c GG. Auch wenn diese Vorschrift kein konkretes Tätigkeitsprofil des Ausschusses

¹⁷ Botta JZ 2022, 664, 669.

festlegt, liefe das Erfordernis eines Petitionsausschusses jedenfalls dann leer, wenn ihm keine Zuständigkeiten mehr verblieben.¹⁸ Gemessen hieran ist der **Bestand des Petitionsausschusses nicht durch den Bundespolizeibeauftragten gefährdet**. Der Polizeibeauftragte ist – im Gegensatz zum Bürgerbeauftragten – nur für einen sehr spezifischen Bereich der öffentlichen Verwaltung zuständig und entzieht dem Ausschuss schon deshalb nicht sämtliche Arbeitsmaterien.

Dennoch sind **Kompetenzkonflikte** zwischen Ausschuss und Polizeibeauftragtem denkbar, die das Petitionsrecht verfassungswidrig aushöhlen könnten, wenn sie die Funktionsfähigkeit beider Institutionen nachhaltig erschwerten. Um derartigen Konflikten vorzubeugen, sollte der Bundesgesetzgeber das Verhältnis von Bundespolizeibeauftragtem und Petitionsausschuss ausdrücklich regeln. Als Vorbild können die Landesbeauftragtengesetze in Berlin, Bremen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein dienen, die das **Nebeneinander beider Institutionen** vorsehen.¹⁹ Bestehen im Einzelfall Zweifel darüber, ob der Petent das allgemeine Petitionsrecht oder das spezielle Eingabe- und Beschwerderecht beim Polizeibeauftragten geltend macht, haben die Institutionen eine **einvernehmliche Lösung mit dem Petenten** zu finden.²⁰ Als Standort für eine solche Regelung bietet sich § 2 PolBeauftrG an, der sich um einen vierten Absatz ergänzen ließe.

III. Eingaben (§ 3 PolBeauftrG)

1. Von Polizeibesetzten des Bundes (§ 3 Abs. 1 PolBeauftrG)

Nach § 3 Abs. 1 PolBeauftrG können Polizeibesetzte des Bundes mit ihrer Eingabe mögliche strukturelle Mängel und Fehlentwicklungen oder mögliches Fehlverhalten im Einzelfall geltend machen. Die Eingabe kann unmittelbar und **ohne Einhaltung des Dienstweges** beim

¹⁸ *Matthes*, Der Bürgerbeauftragte, 1981, S. 164.

¹⁹ § 13 Abs. 2 S. 1 BürgBG BE; § 11 Abs. 1 BremPolBAufG; § 18 Abs. 3 S. 1 BürgBG RP; § 12 Abs. 3 S. 1 BüPolBG SH.

²⁰ § 13 Abs. 2 S. 2 BürgBG BE; § 18 Abs. 3 S. 2 BürgBG RP.

Bundespolizeibeauftragten eingereicht werden. Es dürfen der eingebenden Person aufgrund ihrer Eingabe keine dienstlichen Nachteile entstehen.

Diese niedrighschwellige Eingabemöglichkeit ist begrüßenswert und **verfassungsrechtlich zulässig**. Zwar folgt aus den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) das besondere beamtenrechtliche Dienst- und Treueverhältnis.²¹ Danach sind Beamte unter anderem zur Verschwiegenheit und bei Beschwerden zur Einhaltung des Dienstweges verpflichtet, d.h. sie müssen sich grundsätzlich zunächst an ihren unmittelbaren Vorgesetzten wenden (vgl. § 67 und § 125 BBG). Aber hinsichtlich der Pflicht zur Einhaltung des Dienstweges ist zu unterscheiden, ob sich der Beamte mit seiner Eingabe an eine Behörde oder an die Volksvertretung wendet (vgl. Art. 17 GG). Beschwerden innerhalb der Polizeibehörde müssen die vorgegebene Organisationshierarchie durchlaufen. Petitionen bei der Volksvertretung sind hingegen nicht durch den beamtenrechtlichen Dienstweg beschränkbar.²² Es fehlt bereits an einer dem Parlament bzw. Petitionsausschuss **vorgeschalteten Verfahrensstruktur**, an die sich vorrangig im Sinne eines parlamentarischen „Dienstweges“ zu halten wäre.²³ Nichts anderes kann für Eingaben bei dem Polizeibeauftragten gelten, da dieser als parlamentarisches Hilfsorgan außerhalb der Behördenstruktur steht und ebenfalls keinen eigenen Dienstweg kennt.²⁴

2. Von Bürgerinnen und Bürgern (§ 3 Abs. 2 PolBeauftrG)

Der Gesetzentwurf sieht für Bürgerinnen und Bürgern ein – im Vergleich zu Polizeibeschräftigten – **eingeschränktes Eingaberecht** vor. Nach § 3 Abs. 2 PolBeauftrG können Bürgerinnen und Bürger sich nur mit einer Eingabe an den Bundespolizeibeauftragten wenden, wenn sie eine persönliche Betroffenheit in einem Einzelfall geltend machen können und sich aus ihren Angaben Anhaltspunkte

²¹ *BVerfGE* 9, 268, 286; 39, 334, 346 f.; 119, 247, 264.

²² *Burth*, in *Brinktrine/Schollendorf* (Hrsg.), *BeckOK Beamtenrecht Bund*, 26. Ed. (Stand: 1.5.2022), § 125 BBG Rn. 3; *Hebeler*, in *Battis* (Hrsg.), *BBG*, 6. Aufl. 2022, § 125 Rn. 4; *Rottenwallner VR* 2020, 217, 218; wohl auch *BVerfGE* 28, 191, 204 f.; a.A.: *Uerpmann-Witzack/Edenharter*, in *Münch/Kunig* (Hrsg.), *GG*, 7. Aufl. 2021, Art. 17 Rn. 13.

²³ *Klein/Schwarz*, in *Dürig/Herzog/Scholz* (Hrsg.), *GG*, Losebl. (Stand: 95. Erg.-Lfg.), Art. 17 Rn. 125.

²⁴ Wohl a.A.: *Feltes*, Stellungnahme zu den Hessen-LT-Drs. 18/2322 und 18/2359, S. 18.

für strukturelle Mängel oder Fehlentwicklungen bezogen auf die Polizeibehörden des Bundes ergeben. Die Regierungsfractionen haben bei dieser Regelung bedauerlicherweise übersehen, welche enorme Bedeutung die (organisierte) Zivilgesellschaft für einen offenen Diskurs über polizeiliches Fehlverhalten hat. Bürgerinnen und Bürgern sollte daher ein Eingaberecht **unabhängig von einer Selbstbetroffenheit** zustehen.

3. Eingabefrist (§ 3 Abs. 5 S. 1 PolBeauftrG)

Die nur dreimonatige Eingabefrist steht einer effektiven Untersuchung polizeilichen Fehlverhaltens entgegen und sollte auf **zwei Jahre verlängert** werden.²⁵

4. Whistleblower-Schutz (§ 3 Abs. 6 PolBeauftrG) und Zeugnisverweigerungsrecht (neu: § 53 Abs. 1 Nr. 3 lit. c StPO)

Der Whistleblower-Schutz des § 3 Abs. 6 PolBeauftrG ist noch unzureichend. Zwar kann die eingebende Person gegenüber den Polizeibehörden des Bundes grundsätzlich **anonym** bleiben, aber sie verliert diesen Schutz, sobald das Fehlverhalten straf- oder disziplinarrechtlich oder mit Blick auf Ordnungswidrigkeiten relevant ist.

Echten Whistleblower-Schutz kann nur ein Zeugnisverweigerungsrecht des Bundespolizeibeauftragten gewährleisten. Er und die Landespolizeibeauftragten sollten daher in § 53 Abs. 1 StPO aufgenommen werden.²⁶ **Mitarbeiter** der Polizeibeauftragten erhielten dann ein Zeugnisverweigerungsrecht nach § 53a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 StPO. Anderenfalls gehen Whistleblower aus der Polizei stets das Risiko ein, dass der jeweilige Polizeibeauftragte in einem späteren Strafverfahren gegen sie wegen Strafvereitelung im Amt (§ 258a StGB) aussagen muss, was sie von der Meldung rechtswidriger Taten abhalten kann.²⁷

²⁵ Vgl. *Töpfer/John/Aden*, Parlamentarische Polizeibeauftragte, Menschenrechtliche Empfehlungen für die Stellen in Bund und Ländern, 2023, S. 26.

²⁶ *Botta JZ* 2022, 664, 671.

²⁷ Eine Strafbarkeit nach § 258a StGB kommt insbesondere in Betracht, wenn Polizeibeamte mutmaßliche Straftaten ihrer Kollegen nicht sofort anzeigen, sondern sich zunächst an den Polizeibeauftragten wenden.

IV. Aufklärung des Sachverhalts; Befugnisse (§ 4 PolBeauftrG)

Inwieweit der Bundespolizeibeauftragte seinen Aufgaben nachkommen kann, hängt von seinen Befugnissen ab.

1. Umfassender Befugniskatalog

Es ist daher zu begrüßen, dass die Regierungsfractionen das Beauftragtenamt mit einem **umfassenden Befugniskatalog** versehen haben.²⁸ Der Bundespolizeibeauftragte soll nach § 4 PolBeauftrG zukünftig ein Anhörungs-, Befragungs-, Auskunfts-, Aktenherausgabe- und Betretungsrecht (gegenüber den Polizeibehörden des Bundes) haben. Außerdem soll er ein Anwesenheitsrecht bei verbandspolizeilich geprägten Lagen oder vergleichbaren größeren Einsatzlagen erhalten.

Einer **Erweiterung bedarf indes das Anhörungsrecht**. Dieses sollte nicht nur die eingebenden Personen, sondern auch Zeugen und Sachverständige umfassen, wie dies im Landesrecht bereits geregelt ist.²⁹ Eine Beschränkung der Befugnisse besteht zudem bei parallelen Verfahren (dazu unten VI.).

2. Bundespolizeiliche Unterstützungseinsätze (neu: § 4 Abs. 9 PolBeauftrG)

In das PolBeauftrG sollte aus Klarstellungsgründen eine ausdrückliche Regelung dazu aufgenommen werden, dass der Bundespolizeibeauftragte auch dann tätig werden darf, wenn die Bundespolizei die **Polizei der Länder unterstützt**, z.B. bei Demonstrationen und Großveranstaltungen.³⁰ In diesem Zusammenhang lässt sich die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zum parlamentarischen Kontrollrecht von Unterstützungseinsätzen der Bundespolizei in den Ländern fruchtbar machen. Danach trägt der Bund jedenfalls die **dienstrechtliche Verantwortung** für etwaiges rechtswidriges

²⁸ Vgl. Botta JZ 2022, 664, 671; Maurer APuZ 33–34/2023, 37 f.

²⁹ § 16 Abs. 2 BürgBG BE; § 7 Abs. 3 BremPolBAufG; § 15 Abs. 5 PetBüG M-V; § 16 Abs. 4 S. 3 BüPolBG SH.

³⁰ Botta JZ 2022, 664, 671.

Verhalten seiner eingesetzten Beamten, da diese gemäß Art. 20 Abs. 3 GG an Gesetz und Recht gebunden sind.³¹ Daher muss die Bundesregierung parlamentarische Anfragen zu rechtswidrigem, disziplinarrechtlich relevantem Verhalten einzelner Bundespolizisten im Rahmen von Unterstützungseinsätzen beantworten. Auch der Bundespolizeibeauftragte kann vor diesem Hintergrund seine Befugnisse bei bundespolizeilichen Unterstützungseinsätzen (ggf. parallel zu Landesbeauftragten) wahrnehmen.

V. Bearbeitung von Eingaben (§ 5 PolBeauftrG)

Es ist zu begrüßen, dass die Untersuchungsabschlussberichte des Bundespolizeibeauftragten grundsätzlich **elektronisch zu veröffentlichen** sind. Dies erlaubt eine enge parlamentarische, wissenschaftliche und zivilgesellschaftliche Begleitung seiner Arbeit.

VI. Verhältnis zu Strafverfahren (§ 6 PolBeauftrG)

Parallele Untersuchungen zu laufenden Strafverfahren sind **verfassungskonform**, solange der Beauftragte das Verfahren nicht erschwert, etwa durch die Vorabveröffentlichung seiner Erkenntnisse (dies beachtet § 6 Abs. 5 PolBeauftrG).³² Gerechtfertigt ist dies durch die unterschiedlichen Ziele, die das Strafverfahren und die Polizeibeauftragtentätigkeit verfolgen, da letztere vornehmlich der Streitschlichtung dient. Zudem prüft der Bundespolizeibeauftragte kein materielles Strafrecht, weshalb seine Untersuchung auch inhaltlich nicht in Konkurrenz zum Strafverfahren steht.

³¹ BVerfGE 139, 194, 230.

³² Vgl. BVerfGE 124, 78, 116; BayVerfGH Entscheidung v. 17.11.2014 – Vf. 70-VI-14 = BeckRS 2014, 58355, Rn. 54 f.; *Glauben* NVwZ 2015, 1023, 1025.

1. Abhängigkeit von der Staatsanwaltschaft (§ 6 Abs. 2 PolBeauftrG)

Angesichts dieser unterschiedlichen Aufgabenprofile ist die Regelung des § 6 Abs. 2 PolBeauftrG auf den ersten Blick zu begrüßen, da sie dem Bundespolizeibeauftragten deutlich weitreichendere Befugnisse verleiht, als sie viele Landespolizeibeauftragte haben.³³

Bei näherem Hinsehen entpuppt sich die parallele Untersuchungsmöglichkeit jedoch als Recht von Gnaden der zuständigen Stellen – insbesondere der Staatsanwaltschaft, deren Akten besonders wichtige Erkenntnisquellen sind. Ob eine parallele Untersuchung stattfinden kann, hängt nach dem Gesetzentwurf von der Einschätzung der ermittelnden Stelle ab (§ 6 Abs. 2 S. 1 PolBeauftrG). Im Falle der Staatsanwaltschaft ist sogar ein Einvernehmen erforderlich (§ 6 Abs. 2 S. 2 PolBeauftrG). Diese – verfassungsrechtlich mitnichten gebotene – Abhängigkeit dürfte zum einen dem **Vertrauen in die unabhängige Untersuchungstätigkeit** schaden und zum anderen diese deutlich **erschweren bzw. sogar unmöglich machen**. Der Gesetzgeber sollte sie daher aus dem PolBeauftrG streichen.

2. Akteneinsichtsrecht (neu: § 474 Abs. 1a StPO)

Die unabhängigen Polizeibeauftragten verfügen bislang über **kein strafprozessuales Akteneinsichtsrecht**. Sie werden weder von § 474 Abs. 1 StPO noch von § 474 Abs. 2 Nr. 2 StPO erfasst. Es ist daher grundsätzlich zu begrüßen, dass § 6 Abs. 8 PolBeauftrG Gerichten und Staatsanwaltschaften erlaubt, von Amts wegen personenbezogene Daten aus Strafverfahren an den Bundespolizeibeauftragten zu übermitteln, wenn die Kenntnis der Daten aus Sicht der übermittelnden Stelle für Zwecke seiner Untersuchung erforderlich ist.

Zur Stärkung aller unabhängigen Polizeibeauftragten in Bund und Ländern sollte der Bundesgesetzgeber jedoch statt einer Sonderregelung für den Bundespolizeibeauftragten den **§ 474 StPO dahingehend erweitern**, dass er ein spezielles Akteneinsichtsrecht für alle unabhängigen Polizeibeauftragten vorsieht. Zudem sollte es nicht von der **Einschätzung der übermittelnden Stelle** abhängen, ob eine Akteneinsicht erfolgen kann.

³³ Botta JZ 2022, 664, 668.

Insoweit die Entwurfsbegründung darauf hinweist (S. 24), dass die Landesgesetzgeber eigene Vorschriften nach dem Vorbild des § 6 Abs. 8 PolBeauftrG erlassen könnten, sei vermerkt, dass diese Ansicht (ohne ausdrückliche Erlaubnis in der StPO) **nicht mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes vereinbar** ist. Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG steht die konkurrierende Gesetzgebung für das gerichtliche Verfahren dem Bund zu. Dazu gehört auch das abschließend kodifizierte strafprozessuale Ermittlungsverfahren. Eine Erweiterung der im Ermittlungs- oder strafgerichtlichen Verfahren bestehenden Akteneinsichtsrechte durch Landesrecht ist mangels eines ausdrücklichen Vorbehaltes gesperrt.³⁴ Dies lässt sich auch § 474 Abs. 6 StPO entnehmen, der ausdrücklich die Unberührtheit landesrechtlicher Vorschriften zum Akteneinsichtsrecht parlamentarischer Untersuchungsausschüsse regelt. Daher empfiehlt sich eine einheitliche Regelung für alle unabhängigen Polizeibeauftragten umso dringlicher.

VII. Abwahlmöglichkeit (§ 11 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 PolBeauftrG)

Einer unabhängigen Amtsausübung steht es entgegen, wenn der Bundespolizeibeauftragte stets mit seiner unbegründeten Abwahl mittels „Kanzlermehrheit“ rechnen muss. Angelehnt an die Landesbeauftragtengesetze sollte dies nur einer **Zweidrittelmehrheit** der Mitglieder des Deutschen Bundestages möglich sein.³⁵

VIII. Materielle Unabhängigkeit (vgl. §§ 12 und 13 PolBeauftrG)

Das Amt des unabhängigen Polizeibeauftragten kann nur dann eine nachhaltige Wirkung entfalten, wenn der Bundeshaushalt ausreichende Personal- und Sachkosten vorsieht. In den ersten Jahren

³⁴ Vgl. z.B. *OVG Greifswald* Urt. v. 24.4.2013 – 1 L 140/10 = NVwZ 2013, 1503, 1504.

³⁵ Vgl. bspw. § 14 Abs. 2 BbgPBG.

müssen insbesondere erhebliche Mittel dafür aufgebracht werden, um das Amt in Polizei und Bevölkerung überhaupt bekannt zu machen.³⁶

Außerdem ist es nach dem derzeitigen Gesetzentwurf fraglich, ob der Bundespolizeibeauftragte über die **Personalhoheit** verfügt. In § 13 Abs. 2 PolBeauftrG heißt es lediglich, dass ihm weitere Beschäftigte (zusätzlich zum leitenden Beamten) beigegeben werden. Angelehnt an die Landesbeauftragtengesetze sollte insbesondere festgeschrieben werden, dass die **Einstellung nur auf seinen Vorschlag** erfolgen kann und er die **Dienstaufsicht** ausübt.

IX. Berichtspflicht (vgl. § 19 PolBeauftrG)

Für eine effektive Amtsausübung als parlamentarisches Hilfsorgan sollte sich der Bundespolizeibeauftragte auch **von sich aus** an den Deutschen Bundestag bzw. seinen Innenausschuss wenden dürfen, wie dies bereits auf Landesebene ausdrücklich verbrieft ist.³⁷

X. Beirat aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft (neu: § 20 PolBeauftrG)

Gegenüber bestehenden Kontrollmechanismen³⁸ wie internen Ermittlungseinheiten liegt ein besonderer Mehrwert der unabhängigen Polizeibeauftragten darin, dass sie in ihre Arbeit **vielfältige Perspektiven** auf die Polizei einbinden können. Daher sollte der Gesetzgeber einen Beirat beim Bundespolizeibeauftragten errichten, um ein Forum dafür zu schaffen, dass Anregungen aus der Wissenschaft und Zivilgesellschaft gezielt in die Beauftragtentätigkeit einfließen können.³⁹

³⁶ *Töpfer/John/Aden*, Parlamentarische Polizeibeauftragte, Menschenrechtliche Empfehlungen für die Stellen in Bund und Ländern, 2023, S. 26.

³⁷ Vgl. bspw § 11 Abs. 3 BbgPBG

³⁸ Weiterführend *Thiel* KriPoZ 2019, 167, 169 f.; kritisch zum Status quo bspw. *Braun/Albrecht* DÖV 2015, 937, 944 und *Espín Grau/Piening/Singelnstein* NK 2022, 159, 161 f.

³⁹ *Botta* JZ 2022, 664, 671; ebenso *Töpfer/John/Aden*, Parlamentarische Polizeibeauftragte, Menschenrechtliche Empfehlungen für die Stellen in Bund und Ländern, 2023, S. 27.

D. Zusammenfassung

Dass perspektivisch in der Mehrheit der Länder und im Bund Polizeibeauftragte installiert sind, dürfte ganz im Sinne des eingangs zitierten *Fritz Bauers* sein, der die Einrichtung eines Ombudsmannes gefordert hatte, um „bessere Beamte zu schaffen, gesunden Menschenverstand in der Bürokratie zu verbreiten, das Schema F zu beseitigen und ausgetretene Wege durch Neuland zu ersetzen“.⁴⁰ Das PolBeauftrG ist diesem Anspruch spürbar verpflichtet. Zugleich weist der bisherige Gesetzentwurf noch Lücken auf, die es im Sinne eines effektiven Menschenrechts- und Demokratieschutzes zu schließen gilt.

Insbesondere sollte das **Eingaberecht einheitlich** und gleichberechtigt für Bürgerinnen und Bürger geregelt werden. Außerdem sollte die **unabhängige Amtsausübung des Bundespolizeibeauftragten gegenüber der Staatsanwaltschaft** gestärkt werden. Die unterschiedlichen Aufgabenprofile erlauben parallele Untersuchungen im Regelfall. Des Weiteren sollten alle unabhängigen Polizeibeauftragten in Bund und Ländern über ein **strafprozessuales Akteneinsichtsrecht** nach § 474 StPO und ein **Zeugnisverweigerungsrecht** nach § 53 StPO verfügen.

⁴⁰ *Bauer* Gewerkschaftliche Monatshefte 15 (1964), 227, 230.