

Schriftliche Stellungnahme

zum Gesetzesentwurf 20/9148

der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

für das Gesetz über die Polizeibeauftragte oder den Polizeibeauftragten des Bundes beim Deutschen Bundestag (Polizeibeauftragtengesetz – PolBeauftrG)

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Ausschussdrucksache
20(4)341 D

– Drucks. 20/9148 –

Zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages in Berlin am Montag, 27. November 2023, und für die weiteren Beratungen über das Polizeibeauftragtengesetz, welches im Entwurf vorliegt (nachfolgend „**PolBeauftrG-E**“) wird nachfolgende schriftliche Stellungnahme abgegeben, der die vorstehende Inhaltsübersicht vorangestellt wird.

Inhaltsübersicht

A. Einordnung des Gesetzgebungsvorhabens	3
B. Zusammenfassung der Ergebnisse	4
C. Begründung im Einzelnen.....	5
I. Keine rechtliche Notwendigkeit eines Polizeibeauftragten	5
II. Gesetzgebungskompetenz	7
III. Erfordernis einer Ermächtigungsgrundlage.....	8
1. Einordnung des Polizeibeauftragten in das bestehende Kontrollsyste...	8
2. Prinzip der Gewaltenteilung	9
3. Erfordernis einer grundgesetzlichen Regelung (Ergänzung des GG).....	10
4. Abgrenzung zum Petitionsausschuss	12
IV. Stellendesign	12
1. Ursprung des Konstrukts „Polizeibeauftragter“.....	12
2. Konkretes Stellendesign auf Basis des Entwurfs	13
a) Unklare Aufgabenbeschreibung	13
b) Vermittelnder Ansatz fehlt.....	14
V. Zu den Regelungen im Einzelnen	15

1. Aufgaben, § 1 PolBeauftrG-E	15
2. Tätigkeit, § 2 PolBeauftrG-E	15
a) Eingaben, § 2 Abs. 1 PolBeauftrG-E.....	15
aa) Formlose Eingabe	15
bb) Kreis der Eingebenden	16
b) Gebundene Entscheidung versus Ermessensentscheidung, § 2 Abs. 2 PolBeauftrG-E	16
b) Selbstbefassungsrecht, § 2 Abs. 3 PolBeauftrG-E	16
3. Grenzen der Befassung fehlen	16
4. Eingabeninhalt und –behandlung, § 3 PolBeauftrG-E	18
a) Schwelle zur Sachverhaltserforschung unklar.....	18
b) Gewährung von Anonymität.....	19
5. Eingriffsbefugnisse, § 4 PolBeauftrG-E	22
a) Anhörungsrecht gegenüber Bürgern und Geschädigten (§ 4 Abs. 1 PolBeauftrG-E).....	23
b) Ermöglichung einer einvernehmlichen Klärung (§ 4 Abs. 2 PolBeauftrG-E)	24
c) Befragungsrecht gegenüber Polizeibeschäftigten (§ 4 Abs. 3 PolBeauftrG-E)	24
d) Anfordern von Stellungnahmen und eigene Bewertung (§ 4 Abs. 4 PolBeauftrG-E)	26
e) Herausgabe von Akten und Übermittlung von Daten (§ 4 Abs. 5 PolBeauftrG-E).....	26
f) Betretungsrechte (§ 4 Abs. 7 PolBeauftrG-E).....	27
g) Anwesenheitsrecht als Beobachter (§ 4 Abs. 8 PolBeauftrG-E)	28
6. Verhältnis zu laufenden Verfahren, § 6 PolBeauftrG-E	29
a) Parallelverfahren, § 6 Abs.1 S. 1, Abs. 2, Abs. 3 und Abs. 5 PolBeauftrG-E	29
b) Auskunftsrechte über personenbezogene Daten und Akteneinsichtsrechte während laufender Verfahren, § 6 Abs. 7 und 8 PolBeauftrG-E	32
c) Rechtlich mögliches Zusammenwirken	32
7. Datenschutzregelungen fehlen	33

A. Einordnung des Gesetzgebungsvorhabens

Der vorliegende Entwurf eines PolBeauftrG sieht sich ausweislich seiner Begründung¹ als Fortsetzung des Koalitionsvertrages zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP aus dem Jahr 2021.²

Es handelt sich hierbei nicht um den ersten Versuch auf Bundesebene einen Polizeibeauftragten³ mittels Bundesgesetz einzuführen. Zuletzt, ein Jahr vor dem Koalitionsvertrag, im Jahr 2020, lehnte die Mehrheit des Deutschen Bundestages einen Gesetzesentwurf (BT-Drs. 19/7928) über einen Polizeibeauftragten des Bundes ab.

Demgegenüber finden sich in einigen Bundesländern Polizeibeauftragte, die teils auch als Bürger- und Polizeibeauftragte bezeichnet werden.⁴ Andere Bundesländer haben sich für die Einrichtung von Polizeibeauftragten bzw. Vertrauens- und Beschwerdestellen in den Strukturen ihrer Landesbehörden entschieden.⁵ Die Kompetenzen und das Design der jeweiligen Stellen und Funktionen unterscheiden sich dabei erheblich voneinander.

Eine Stelle, wie der mit dem Gesetzesentwurf vorgesehene Polizeibeauftragte des Bundes, kann auf Bundesebene die rechtsstaatliche Akzeptanz und das Vertrauen in die Polizeien des Bundes stärken.⁶ Sie kann zu einer verbesserten Aufklärung von fehlerhaften Prozessen oder Strukturen beitragen und die Entwicklung einer lernenden Fehlerkultur unterstützen.⁷

Auch im Sinne eines modernen Verwaltungs-Qualitätsmanagements kann die Stelle des Polizeibeauftragten wichtige Akzente setzen, indem eine Art Qualitätsmonitoring (hier verstanden als systematisches Beobachten und Aufzeichnen von Daten oder Prozessen) bzgl. der Arbeit der Polizeien des Bundes betrieben wird.

Eine Unabhängigkeit der Stelle, verstanden als die strukturelle Einbettung des Polizeibeauftragten außerhalb der zu betrachtenden Einheiten (Polizeien des Bundes) kann dabei zusätzliche Transparenz und die Möglichkeit einer Ombuds- bzw. Mediationsstelle schaffen. So, wie es einige Polizeibeauftragtengesetze der Länder auch explizit formulieren, kann die Schaffung der Stelle eines Polizeibeauftragten des Bundes dazu beitragen, das partnerschaftliche Verhältnis zwischen Polizei und Gesellschaft zu stärken.⁸

¹ BT-Drs. 20/9148, S. 2.

² SPD, BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN und FDP, Koalitionsvertrag 2021, S. 102: „Wir führen eine unabhängige Polizeibeauftragte bzw. einen unabhängigen Polizeibeauftragten für die Polizeien des Bundes als Anlaufstelle beim Deutschen Bundestag mit Akteneinsichts- und Zutrittsrechten ein.“

³ Nachfolgend wird das generische Maskulinum verwendet.

⁴ Siehe hierzu etwa WD 3 - 3000 - 057/22, 28.04.2022.

⁵ Siehe hierzu etwa WD 3 - 3000 - 057/22, 28.04.2022.

⁶ So auch Sammet DÖV 2023, S. 534, 535 m.w.N.

⁷ So auch Sammet DÖV 2023, S. 534, 535 m.w.N.

⁸ § 1 Polizeibeauftragtengesetz Brandenburg.

B. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die rechtliche Untersuchung des PolBeauftrG im Rahmen dieser schriftlichen Stellungnahme kommt zu folgenden Ergebnissen:

1. Es besteht keine rechtliche Notwendigkeit zur Schaffung eines Polizeibeauftragten des Bundes beim Deutschen Bundestag. Sie kann aber politisch gewünscht sein.
2. Soll ein Polizeibeauftragter des Bundes als Hilfsorgan des Deutschen Bundestages geschaffen werden, so ist hierfür der Bund zuständig.
3. Die Stelle des Polizeibeauftragten des Bundes ist grundgesetzlich zu verankern. Die lediglich einfach-gesetzliche Etablierung dieser Stelle verstößt gegen das Grundgesetz.
4. Der vorgelegte Gesetzesentwurf macht eine gesetzgeberisch verankerte Abgrenzung zwischen Polizeibeauftragtem und Petitionsausschuss erforderlich.
5. Das konkrete Stellendesign, wie es sich aus dem PolBeauftrG-E ergibt, sollte überarbeitet werden und insbesondere der konfrontative Charakter des aktuellen Entwurfs abgemildert und zugunsten eines vermittelnden und partnerschaftlichen Ansatzes korrigiert werden.
6. Die Aufgabenbeschreibung in § 1 PolBeauftrG-E sollte entsprechend des unter 5. beschriebenen Stellendesigns zugunsten eines vermittelnden und partnerschaftlichen Ansatzes korrigiert werden.
7. Die Tätigkeitsregelung in § 2 PolBeauftrG-E sollte im Hinblick auf die Formvorgaben und den Kreis der Eingebenden korrigiert werden. Der Aufteilung in gebundene und Ermessenentscheidung bei der Behandlung von Eingaben begegnen keine Bedenken. Auch das Selbstbefassungsrecht des Polizeibeauftragten ist der Sache nach nicht zu beanstanden.
8. In das PolBeauftrG-E sollte eine bislang nicht in diesem Sinne vorhandene Regelung zu den Grenzen der Befassung durch den Polizeibeauftragten nach dem Vorbild anderer in den Ländern bestehender Regelung aufgenommen werden.
9. Die Regelung in § 3 PolBeauftragG zum Inhalt der Eingaben und ihrer Behandlung sollte angepasst werden. Anpassungsbedarf besteht dabei im Hinblick auf die Schwelle des gemeldeten Vorgangs (also die Frage welchen Grad der strukturelle Mangel aufweisen muss) und die Regelung darüber, dass dem Egebenden Anonymität gewährt werden kann. Es ist im Gesetzestext zum Schutzes vor Missbrauch aber auch zugleich im Sinne der Rechtssicherheit klar festzulegen, welche Schwelle der strukturelle Mangel oder

Fehlentwicklungen haben müssen, damit eine Befassung durch den Polizeibeauftragten erfolgt. Zudem sollte die Regelung zur Gewährung von Anonymität zugunsten des Eingebenden klarer gefasst werden.

10. Die sieben Eingriffsbefugnisse des § 4 PolBeauftrG-E begegnen teilweise erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Mit Blick auf das Prinzip der Gewaltenteilung sind die dem Polizeibeauftragten als Hilfsorgan der Legislative eingeräumten Kompetenzen ohne grundgesetzliche Absicherung verfassungswidrig. Aber auch mit grundgesetzlicher Fundierung sind die Befugnisse teilweise zu weitreichend geregelt. Sie greifen teilweise in verfassungswidrigerer Weise in den Kernbereich exekutiven und judikativen Handelns ein. Teilweise fehlen den Regelungen auch wichtige Schutzbestimmungen bspw. zu Zeugnis- und Aussageverweigerungsrechten und entsprechende Hinweispflichten des Polizeibeauftragten des Bundes.
11. Das Verhältnis zu laufenden Verfahren gem. § 6 PolBeauftrG-E, insbesondere die Zulässigkeit eines vom Polizeibeauftragten parallel zu bspw. gerichtlichen Verfahren betriebenen Verfahrens gem. § 6 Abs.1 S. 1, Abs. 2, Abs. 3 und Abs. 5 PolBeauftrG-E begegnen verfassungsrechtlichen Bedenken. Parallelverfahren, in der Gestalt, wie sie mit § 6 PolBeauftrG-E vorgesehen sind, können verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden. Dies gilt ebenso für die dem Polizeibeauftragten eingeräumten Auskunftsrechte über personenbezogene Daten und Akteneinsichtsrechte während laufender Verfahren gem. § 6 Abs. 7 und 8 PolBeauftrG-E. Es könnte indes ein kooperatives Zusammenwirken auf Initiative der das Verfahren führenden Stelle gesetzlich verankert werden. Im Übrigen sind die Befugnisse des Polizeibeauftragten zeitlich vor der Aufnahme anderer Verfahren oder nach Abschluss der gerichtlichen oder Verwaltungsverfahren zu verorten.
12. Dem Gesetzesentwurf fehlt eine Regelung zum Datenschutz und dem Umgang insbesondere mit personenbezogenen Daten.

C. Begründung im Einzelnen

Die vorstehende Zusammenfassung der Ergebnisse dieser schriftlichen Stellungnahme beruht auf den nachfolgenden Untersuchungen und Ergebnissen:

I. Keine rechtliche Notwendigkeit eines Polizeibeauftragten

Den Wunsch, eine unabhängige Stelle zu schaffen, die sich mit der Aufklärung polizeilichen Fehlverhaltens, Mängeln und Fehlentwicklungen innerhalb polizeilicher Strukturen befasst, gibt es von verschiedenen Seiten schon länger.

Rechtlich notwendig ist eine solche Stelle auf Basis des deutschen Rechts indes nicht. Weder der effektive Schutz von Grundrechten, noch tragende Staatsstrukturprinzipien erfordern ein

Hilfsorgan des Deutschen Bundestages im polizeilichen Kontext, noch ist ein derartiges Organ im Grundgesetz bislang vorgesehen (anders etwa beim Wehrbeauftragten, hierzu nachfolgend unter III. ausführlicher).

Etwas anderes folgt auch nicht zwingend aus der häufig in diesem Zusammenhang zitierten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR).⁹

Die Rechtsprechung des EGMR entfaltet keine formale Bindungswirkung für den deutschen Gesetzgeber oder die Gerichte, sie ist aber rechtlich insoweit bindend, als dass sie eine die Anwendung des Rechts maßgebliche Auslegungsdirektive darstellt. Das BVerfG entschied hierzu:

„Der Konventionstext und die Rechtsprechung des EGMR dienen auf der Ebene des Verfassungsrechts als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes, sofern dies nicht zu einer - von der Konvention selbst nicht gewollten (vgl. Art. 53 EMRK) - Einschränkung oder Minderung des Grundrechtsschutzes nach dem Grundgesetz führt (vgl. BVerfGE 74, 358[370] = NJW 1987, 2427, BVerfGE 83 119 [128] = NJW 1991, 1043 = NStZ 1991 181; BVerfG [3. Kammer des Zweiten Senats], NJW 2001, 2245)“

Im hier relevanten Kontext sind vor allem zwei Entscheidungen des EGMR zu beachten. Eine dieser beiden Entscheidungen ist die sog. *Basu-Entscheidung*. Der EGMR hat in darin festgestellt:

„Grundsätzlich dienen Ermittlungspflichten dazu, auf geeignetem Weg Verantwortlichkeiten festzustellen, etwa durch strafrechtliche, zivilrechtliche, verwaltungsrechtliche oder disziplinarrechtliche Maßnahmen. In diesem Zusammenhang ist wichtig, dass einem Staat bei dem Festlegen der Art und Weise, wie er für die Beachtung der Konvention sorgt, ein Ermessensspielraum zukommt (vgl. EGMR 29555/13, NLMR 2021, 165 Nr. 91 – F. O./Kroatien).“

„Um die Wirksamkeit einer Ermittlung zu sichern, müssen die Einrichtungen und Personen, die dafür verantwortlich sind, unabhängig von denjenigen sein, gegen die sich die Ermittlung richtet. Dies verlangt nicht nur das Fehlen jeder hierarchischen oder institutionellen Verbindung, sondern auch in der Praxis Unabhängigkeit (s. EGMR 6.11.2018 – 3289/10, BeckRS 2018, 57495 (engl. Fassung) Nr. 127 = NLMR 2018, 552 (insoweit nicht abgedruckt) – Burlya ua/Ukraine).“

Damit betont der EGMR die notwendige Unabhängigkeit einer zur Untersuchung eines Vorfalls nach heimatstaatlichem Recht berufenen Stelle.

Diesen Anforderungen genügt die Bundesrepublik Deutschland dadurch, dass sie eine unabhängige Justiz in ihrer Verfassung vorsieht und diese auch in der Praxis der Gestalt mit Leben füllt, dass die Unabhängigkeit der Justiz durch verschiedene rechtliche Instrumentarien verankert ist (so etwa durch Art. 97 GG).

⁹ A.A. Sammet DÖV 2023, 534, 534 ff.

Auch im Hinblick auf das Disziplinarrecht (als exekutives Binnenrecht) kann von einer hinreichenden Unabhängigkeit dann ausgegangen werden, wenn die ermittelnde interne Abteilung von der eingesetzten Polizeieinheit hinreichend hierarchisch, institutionell oder praktisch getrennt ist. Hierzu stellte der EGMR in seiner Entscheidung *Hentschel und Stark* fest:

„Ermittlungen über die Anwendung polizeilicher Gewalt sollten nach Möglichkeit von unabhängigen Stellen geführt werden. Im vorliegenden Fall lässt sich zwischen dem ermittelnden Dezernat und den eingesetzten Polizeieinheiten keine hinreichende hierarchische, institutionelle oder praktische Verbindung feststellen, die zu unzuverlässigen und unwirksamen Ermittlungsergebnissen geführt hätte.“¹⁰

Damit ist klargestellt, dass interne Ermittlungen ebenfalls dem Unabhängigkeitserfordernis entsprechen können. Insoweit ist aber entscheidend, dass die innerhalb einer Organisationseinheit stattfindende Kontrolle ihrerseits hinreichend unabhängig organisiert, geführt und abgesichert ist. Ist dies gewährleistet, ist auch den Anforderungen des EGMR Rechnung getragen.

Nichts desto trotz können diese beiden Entscheidungen des EGMR politisch durchaus auch dahingehend verstanden werden, dass eine neben den eigentlichen Exekutivorganen, parlamentarischer Kontrolle und der Justiz stehende, unabhängige Stelle eine die vom EGMR formulierten Maßstäbe sichernde Institution sein kann und daher wenn auch nicht rechtlich notwendig, so dennoch politisch gewünscht ist.

II. Gesetzgebungskompetenz

Der Bund ist im Rahmen der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz zuständig für das PolBeauftrG-E.

Mit dem PolBeauftrG-E soll ein Polizeibeauftragter des Bundes beim Deutschen Bundestag geschaffen werden. Entsprechend heißt es schon in dem Namen des Gesetzes. Gem. § 1 S. 1 Nr. 1 PolBeauftrG-E sollen Kompetenzen gegenüber der Bundespolizei, dem Bundeskriminalamt und der Polizei beim Deutschen Bundestag (zusammenfassend „Polizeibehörden des Bundes“ genannt) haben.

Die Gesetzgebungskompetenz im Hinblick auf die Aufgaben und Kompetenzen der Bundespolizei, des Bundeskriminalamts und der Polizei beim Deutschen Bundestag liegen beim Bund in Form der ausschließlichen Gesetzgebung und ergeben sich aus Art. 40 Abs. 2 (Polizei beim Deutschen Bundestag)¹¹, Art. 71, Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 (Bundespolizei) und Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG (Bundeskriminalamt). Diese Behörden betreffende Regelungen sind somit Bundeskompetenz.

¹⁰ EGMR NJW 2018, 3763, 7. Leitsatz.

¹¹ Hierzu ausführlicher etwa: Ramm NVwZ 2010, 1461, 1461 ff.

Der Polizeibeauftragte des Bundes soll nach § 10 Abs. 1 des vorliegenden Gesetzesentwurf Hilfsorgan des Deutschen Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle sein. Nicht nur ist das Hilfsorgan Polizeibeauftragter an die Befugnisse des Hauptorgans Parlament gebunden (hierzu noch nachfolgend),¹² entsprechend bemessen sich auch die Gesetzgebungskompetenzen nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG, so dass auch insoweit der Bund in Form der ausschließlichen Gesetzgebung zuständig ist.

III. Erfordernis einer Ermächtigungsgrundlage

Mit der Einführung eines Polizeibeauftragten nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll ein neues Hilfsorgan des Deutschen Bundestages geschaffen werden, welches Aufgaben bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle wahrnimmt (§ 10 Abs. 1 PolBeauftrG-E) und bei der Ausübung des Amtes unabhängig (§ 10 Abs. 1 S. 3 PolBeauftrG-E) sein soll. Anders als etwa beim Wehrbeauftragten (vgl. § 1 Abs. 2 WBeauftrG) soll der Polizeibeauftragte keinen Weisungen des Deutschen Bundestages unterliegen (§ 10 Abs. 1 S. 3 PolBeauftrG-E).

Dabei sollen dem Polizeibeauftragten weitreichende, eigene Befugnisse (§ 4 PolBeauftrG-E) weisungsfrei (§ 10 PolBeauftrG-E) zukommen, wie etwa Anhörungs- und Befragungsrechte, Akteneinsichts- und Aktenherausgaberechte oder Betretungsrechte (vgl. § 4 PolBeauftrG-E).

1. Einordnung des Polizeibeauftragten in das bestehende Kontrollsyste

Der mit dem Gesetzesentwurf vorgesehene Polizeibeauftragte stellt ein neues, zusätzliches, neben der bereits gesetzlich verankerten Kontrolle der Polizei zu schaffendes Kontrollorgan dar.

Nach derzeitigem Recht¹³ erfolgt die Kontrolle polizeilichen Handelns über die exekutive Binnenkontrolle, bestehend aus Dienst- und Fachaufsicht sowie behördlichen Disziplinarverfahren und spezialisierten internen Ermittlungsstellen. Teilweise bestehen auch behördeninterne Beschwerdestellen. Daneben ist es im System der Gewaltenteilung klassische Aufgabe der Justiz, über exekutives Handeln und dessen Rechtmäßigkeit zu entscheiden. Dies erfolgt entweder im Kontext beamtenrechtlicher Verfahren vor den Verwaltungsgerichten oder im Rahmen von Strafverfahren, die durch die Staatsanwaltschaft bei dem jeweilig zuständigen Strafgericht angeklagt und dann von den Strafgerichten entschieden werden. Daneben stehen parlamentarische Kontrollbefugnisse, wie etwa Anfragen, Ausschussbefassungen, die Einrichtung eines Untersuchungsausschusses oder das Petitionsrecht.

Um ein zusätzliches, eigenes Organ mit eigenen, weisungsfreien Kompetenzen zu schaffen, bedarf es einer neuen Ermächtigungsgrundlage. Denn hiermit werden Eingriffsbefugnisse

¹² Schulenberg NordÖR 2021, 216, 221; Botta JZ 2022, 664, 668.

¹³ Ähnliche Darstellung auch bei Sammet DÖV 2024, 534, 537.

eines neuen Organs vorgesehen, die wegen des Vorbehalts des Gesetzes¹⁴ ihrerseits einer Legitimation bedürfen. Fraglich ist, welchen Gesetzesrang dieses neue Organ haben muss.

2. Prinzip der Gewaltenteilung

Das Prinzip der Gewaltenteilung bildet gleichermaßen Grund wie Grenze des parlamentarischen Kontrollrechts über das Handeln der Exekutive.¹⁵ Dabei bedeutet die Gewaltenteilung vor allem eine Verantwortungsteilung.¹⁶ Verantwortung setzt dabei notwendigerweise auch das Vorhandensein eigener Freiräume voraus, die dem Zugriff anderer Gewalten entzogen sind.¹⁷

Daher dürfen dem Parlament zugeordnete Kontrollinstitutionen nicht zu einer entscheidungsbegleitenden Kontrolle der Exekutive oder Judikative führen, die sich als Mit- oder Hineinregieren bzw. –entscheiden interpretieren ließe.¹⁸

Sehr treffend stellt Brocker im Zusammenhang mit dem Parlamentarischen Untersuchungsausschusses („PUA“) als eine Form der parlamentarischen Kontrollinstitutionen heraus:

„Daraus folgt auch eine grundsätzliche Begrenzung der Untersuchung auf bereits abgeschlossene Vorgänge. Parlamentarische Untersuchungen sind mithin auf eine ex-post-Kontrolle beschränkt; aus diesem Grunde kann es auch keine „ständigen Untersuchungsausschüsse“ geben. Andernfalls würde die Kontrollaufgabe des Parlaments unzulässiger Weise „in eine Steuerungsbefugnis verkehrt“ Diese Grenze ist im laufenden Untersuchungsverfahren peinlich genau einzuhalten; sie kann im Einzelfall auch Aktenanforderungen entgegenstehen, die noch nicht abgeschlossenes administratives Handeln betreffen, etwa zur Aufarbeitung des Untersuchungsgegenstandes, namentlich noch offene Ermittlungen oder Verfahrenshandlungen von Polizei und Staatsanwaltschaft.“¹⁹ [Hervorhebung durch Verfasser]

Im Hinblick auf die Justiz ist das Prinzip der Gewaltenteilung sogar noch verstärkt durch die Garantie der richterlichen Unabhängigkeit nach Art. 97 Abs. 1 GG. Eine Untersuchung eines gerichtlichen Gegenstandes ist daher während des Laufs des gerichtlichen Verfahrens ausgeschlossen.²⁰

¹⁴ Ausführlich hierzu: Dürig/Herzog/Scholz- Grzeszick, GG, Lfg. 97, Jan. 2022, Art. 20 Rn. 75 ff.

¹⁵ So zum PUA: BVerfG NVwZ 2004, 1105, 1106; BVerfG NVwZ 2017, 137, 142; BVerfG NVwZ 2023, 239, 240.

¹⁶ BeckOK GG-Brocker, 56. Edition, Stand: 15.08.2023, Art. 44 Rn. 10 m.w.N.

¹⁷ BeckOK GG-Brocker, 56. Edition, Stand: 15.08.2023, Art. 44 Rn. 10 m.w.N.

¹⁸ BVerfG NVwZ 2009, 1353, 1356; BVerfG NVwZ 2018, 51, 57; BeckOK GG-Brocker, 56. Edition, Stand: 15.08.2023, Art. 44 Rn. 11 m.w.N.

¹⁹ BeckOK GG-Brocker, 56. Edition, Stand: 15.08.2023, Art. 44 Rn. 11 m.w.N.

²⁰ VerfGH Bayern NVwZ 2015, 438; Glauben NVwZ 2015, 1024, 1025 f.

3. Erfordernis einer grundgesetzlichen Regelung (Ergänzung des GG)

Für die Schaffung eines Polizeibeauftragten des Bundes ist eine grundgesetzliche Regelung, ähnlich dem Art. 45b GG (Wehrbeauftragter) erforderlich.

Parlamentarische Hilfsorgane sind im deutschen Verfassungsrecht nicht fremd, wie Art. 45 b GG und der dort geregelte Wehrbeauftragte zeigen.²¹ Sie bedürfen aber ihrerseits einer grundgesetzlichen Verankerung, um Legitimation, Reichweite und Grenzen, insbesondere auch i.S.d. Gewaltenteilung zu verankern und grundgesetzlich abzusichern.

Denn die Aufgabe der Kontrolle der Exekutive fällt klassisch in die Hände der Judikative, so dass unabhängige Kontrollinstanzen außerhalb der Judikative (also außerhalb der Gerichte) eine absolute Ausnahme in unserer geltenden Verfassungsordnung darstellen.²² Im Rahmen der Gewaltenteilung als tragendes Staatsprinzip gilt daher, dass die Kontrollfreiheit der einzelnen Gewalten das Grundprinzip ist, eine Kontrolle einer Gewalt demgegenüber die begründungsbedürftige Ausnahme.²³

Von einigen Stimmen in der Literatur wird in diesem Zusammenhang indes darauf verwiesen, dass eine grundgesetzliche Regelung, wie beim Wehrbeauftragten, für die Stelle eines Polizeibeauftragten des Bundes nicht erforderlich sei, da es durch einfach-gesetzliche Regelungen geschaffene, entsprechende Beauftragte gäbe, wie die Ermittlungsbeauftragten parlamentarischer Untersuchungsausschüsse.²⁴

Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass der nach § 10 des PUAG²⁵ mögliche Ermittlungsbeauftragte des parlamentarischen Untersuchungsausschusses seine Kompetenzen unmittelbar auf die Regelung zu seiner „Sonderinstitution“ im Grundgesetz, nämlich in Art. 44 GG herleitet. Die Kompetenzen, die er Ermittlungsbeauftragte des PUA wahrnimmt, sind dabei in Art. 44 Abs. 2 GG unmittelbar und hinreichend bestimmt. Insoweit findet sich also auch hier die grundgesetzliche Verankerung der besonderen Kompetenzen und Eingriffsbefugnisse. Zudem ist zu beachten, dass ein PUA grundsätzlich nur zeitlich und inhaltlich begrenzt eingerichtet werden darf. Wie das BVerfG festgestellt hat, verbietet das Prinzip der Gewaltenteilung eine vorbeugende oder begleitende Kontrolle der Exekutive durch einen Untersuchungsausschuss grundsätzlich und auch ein Untersuchungsausschuss als ständiges Kontrollgremium für die Exekutive wäre unzulässig.²⁶

Zudem ist nach dem hiesigen Gesetzesentwurf auch die Schaffung eines Polizeibeauftragten als ständiges, weisungsfreies Hilfsorgan des Deutschen Bundestages (§ 10 PolBeauftrG-E) mit

²¹ Hierauf hinweisend auch Sammet DÖV 2023, 534, 541.

²² So auch: Botta JZ 2022, 664, 666.

²³ So auch Gusy JA 2005, 395, 396.

²⁴ So wohl Sammet DÖV 2023, 534, 541.

²⁵ Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages v. 19.6.2001, BGBI I S. 1142, zul. geändert 21.12.2020, BGBI I S. 3229.

²⁶ BVerfG NJW 1984, 2271, 2275 f.

zahlreichen investigativen und eingreifenden Befugnissen (§ 4 PolBeauftrG-E) vorgesehen. Dem Deutschen Bundestag kommen aber durch das Grundgesetz grundsätzlich keine eigenen Ermittlungskompetenzen hinsichtlich der Polizeibehörden des Bundes zu. Vielmehr ist der Deutsche Bundestag als Legislativorgan im Rahmen der Gewaltenteilung grundsätzlich von einem Einwirken auf die Exekutive ausgeschlossen. Durchbrechungen dieses Prinzips sind daher auch grundsätzlich im Grundgesetz zu verankern, um so den unsreie Demokratie und unseren Rechtsstaat stützenden und schützenden Prinzips der Gewaltenteilung zu bewahren, der im Übrigen gem. Art. 20 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG der Ewigkeitsklausel unterliegt. Ohne eine solche grundgesetzliche Verankerung können derart weitreichende, über die Kompetenzen des Deutschen Bundestages hinausgehende Rechte nicht vorgesehen werden, da die Kompetenzen des Hilfsorgans nie weiterreichen können, als die des Hauptorgans (hierzu bereits vorstehend).

Die Argumentation, dass hier keine grundgesetzliche Regelung erforderlich sei, weil der Polizeibeauftragten parlamentarische Befugnisse ausübe, die sich vom Deutschen Bundestag ableiten ließen,²⁷ stößt dabei auch ergänzend deswegen auf Schwierigkeiten, weil ein weisungsfreies und damit unabhängiges Hilfsorgan geschaffen werden soll (§ 10 PolBeauftrG-E), dass somit initial keiner Beschränkung in der Wahl seiner Handlungen unterliegt, die ihrerseits vom Deutschen Bundestag ausgehen würden und in seinen Kompetenzen eben über die des Deutschen Bundestages hinausgeht (siehe oben).

Zu einem anderen Ergebnis führt auch nicht die im Gesetzesentwurf vorgesehene Berichtspflicht in § 19 PolBeauftrG-E. Diese ermöglicht nur eine rückwirkende Durchsicht und Kontrolle der Tätigkeiten des Polizeibeauftragten.

Die grundgesetzliche Verankerung des Polizeibeauftragten ist auch nicht deswegen entbehrlich, weil er seine personelle Legitimation aus der Legitimation des Deutschen Bundestages zieht.²⁸ Nach § 9 Abs. 1 PolBeauftrG-E soll der Polizeibeauftragte auf Vorschlag der Fraktionen vom Deutschen Bundestag gewählt werden. Wie das BVerfG²⁹ in seiner sog. Ausländerwahlrecht II Entscheidung betonte, kommt es „*für die Beurteilung, ob dabei ein hinreichender Gehalt an demokratischer Legitimation erreicht wird*“ nicht auf die „*unterschiedenen Formen der institutionellen, funktionellen, sachlich-inhaltlichen und der personellen Legitimation [...] je für sich [an], sondern nur in ihrem Zusammenwirken.*“ Allein der Umstand einer personellen Legitimation vermag daher nicht erhebliche Legitimationsausfälle an andere Stelle auszugleichen, sondern das Zusammenwirken verschiedener Legitimationsketten sichert die verfassungsrechtliche Ordnung.

²⁷ So aber Botta JZ 2022, 665, 666.

²⁸ So wohl Botta JZ 2022, 664, 666.

²⁹ BVerfG NJW 1991, 159, 160.

4. Abgrenzung zum Petitionsausschuss

Die Notwendigkeit einer grundgesetzlichen Regelung ergibt sich auch aus der notwendigen Abgrenzung gegenüber dem Petitionsausschuss nach Art. 45c, 17 GG. Mit dem Polizeibeauftragten soll auf Bundesebene ein mit dem Petitionsausschuss konkurrierendes Organ eingeführt werden.³⁰ Um Überschneidungen oder gar die (verfassungswidrige) Aushöhlung des Petitionsrechts zu verhindern, sind auf Ebene des Grundgesetzes und des PolBeauftrG-E entsprechende abgrenzende Bestimmungen aufzunehmen.

So wäre bspw. eine Regelung im PolBeauftrG-E sinnvoll, die bestimmt, wie in Fällen zu handeln ist, wo eine Eingabe an den Deutschen Bundestag gesandt wird und unklar ist, ob Sie an den Petitionsausschuss oder den Polizeibeauftragten gerichtet ist. Auch sollte eine Bestimmung aufgenommen werden, wie in Fällen einer Doppelbefassung, also zeitgleichen Befassung von Petitionsausschuss und Polizeibeauftragtem, vorzugehen ist.

IV. Stellendesign

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird eine neue Stelle geschaffen, deren Stellendesign anhand ihrer Aufgabenbeschreibung und der ihr zugewiesenen Eingriffsbefugnisse als Ermittlungs- und nicht als Vermittlungsstelle beschrieben werden kann. Dies begegnet vor dem Hintergrund einer möglichst hohen Akzeptanz durch Bürger und Polizeiangehörige erheblichen Bedenken.

1. Ursprung des Konstrukts „Polizeibeauftragter“

Das Konstrukt des Polizeibeauftragten verorten einige Stimmen in der Literatur seinem Ursprung nach in dem skandinavischen Modell der Ombudsleute.³¹ Aber auch beispielsweise der angloamerikanische Raum, namentlich die USA, kennen unabhängige, neben der eigentlichen Organisationsstruktur stehende Stellen, die Bürgern als Anlaufstelle dienen, um Problemen und Unzufriedenheiten über die Arbeit der Polizeien Ausdruck zu verliehen.

Klassisch sind bei der Schaffung eines Polizeibeauftragten in der Tradition dieser Stellen drei Ansätze:

1. Schaffung einer unabhängigen, außerhalb der eigentlichen Organisation stehende Stelle.
2. Schaffung einer auf Vermittlung zwischen Bürgern und Polizei setzende institutionelle Stelle.
3. Schaffung von Transparenz und Öffentlichkeit für relevante Themen und Problemstellungen im Verhältnis Bürger/Polizei.

³⁰ So auch Botta JZ 2022, 664, 669.

³¹ Kreuzer NZ 2020, 361, 361.

2. Konkretes Stellendesign auf Basis des Entwurfs

Die Aufgabenbeschreibung des PolBeauftrG-E geht einseitig in eine investigative, ermittelnde Ausrichtung, indem gem. § 1 Nr. 1 PolBeauftrG-E „strukturelle Mängel und Fehlentwicklungen [...] aufzudecken und zu untersuchen“ und gem. § 1 S. 1 Nr. 2 PolBeauftrG-E „mögliches Fehlverhalten von Beschäftigten der Polizeibehörden des Bundes im Einzelfall [...] zu bewerten und zu untersuchen“ sind.

Zum einen bleibt diese Aufgabenbeschreibung teilweise unklar und hat eine teils verfassungswidrige Zielrichtung [hierzu unter a)]. Zum anderen fehlt dieser Aufgabenbeschreibung der vermittelnde Ansatz, wie er aber klassisch in der Tradition der Ombudsleute steht und zu einer breiteren Akzeptanz auch in den Kreisen der Polizei beitragen dürfte [hierzu unter b)].

a) Unklare Aufgabenbeschreibung

Die Aufgabenbeschreibung in § 1 des PolBeauftrG verwendet sprachlich das Aufdecken und Untersuchen von strukturellen Mängeln und Fehlentwicklungen und das Bewerten und Untersuchen möglichen Fehlverhaltens von Polizeibeschäftigten. Dabei ist zunächst unklar und auch durch die Begründung zum Gesetzesentwurf nicht weiter aufzuklären, welche strukturellen Mängel oder Fehlentwicklungen gemeint sind bzw. welche rechtlichen Anforderungen oder Tatbestandsmerkmale sich an den Begriff struktureller Mangel oder Fehlentwicklung knüpfen. Im Sinne der Rechtsklarheit und Anwendungssicherheit wäre eine begriffliche Klärung zielführend und sollte im Gesetzestext vorgenommen werden.

Mit der Zielrichtung auch individuelles Fehlverhalten zu untersuchen, liegt ein verfassungswidriger Ansatz vor. Diesbezüglich liegt die Zuständigkeit für die Untersuchung und Entscheidung über individuelle Verfehlungen von Polizibeschäftigten im Beamten-, Diziplinar- bzw. Arbeitsrecht, Ordnungswidrigkeiten- oder Strafrecht und unterliegt damit der Kompetenz der Exekutive bzw. Judikative. Der Legislative, deren Hilfsorgan der Polizeibeauftragte sein soll, kommen keine entsprechenden Kompetenzen zu (hierzu bereits vorstehend).

Im Gesetzesentwurf wird ein omnipotenter Ansatz beschrieben, der keinerlei Einschränkungen im Hinblick auf die möglichen Maßnahmen erkennen lässt. Dies ist in rechtlicher Weise zu beanstanden. Denn die Kompetenzen des Polizeibeauftragten können auch nach dem hier vorliegenden Gesetzesentwurf nur im Rahmen seiner Zuständigkeiten (Hilfsorgan der Legislative) liegen und sind darüber hinaus auch durch das geltende Recht, das Recht anderer Organe und Zuständigkeiten beschränkt.

Um diese unklare Aufgabenbeschreibung aufzulösen, sollte die Aufgabenbeschreibung entweder verallgemeinert werden [vgl. bspw. ähnlich der Aufgabenstellung im Polizeibeauftragtengesetz Brandenburg, siehe hierzu nachfolgend unter b)] oder aber

zumindest eine Korrektur dahingehend aufgenommen werden [Vorschlag unterstrichen in Gesetzestext nachfolgend eingearbeitet], dass:

„Die oder der Polizeibeauftragte des Bundes hat **im Rahmen seiner Zuständigkeiten und unter Berücksichtigung der Kompetenzen anderer Organe** die Aufgabe strukturelle Mängel und Fehlentwicklungen bei der Bundespolizei, dem Bundeskriminalamt und der Polizei beim Deutschen Bundestag (Polizeibehörden des Bundes) aufzudecken und zu untersuchen.“

Die Regelung des § 1 Nr. 2 PolBeauftrG sollte indes gestrichen werden.

b) Vermittelnder Ansatz fehlt

Der Aufgabenbeschreibung ist kein vermittelnder Ansatz zu entnehmen. Es wird einseitig eine investigative, ermittelnde Aufgabenbeschreibung vorgenommen, die zu einem konfrontativen Charakter des PolBeauftrG-E führt. In der Formulierung in § 1 PolBeauftrG-E werden das Aufdecken und Untersuchen von strukturellen Mängeln und Fehlentwicklungen und das Bewerten und Untersuchen möglichen Fehlverhaltens von Polizeibehördenbeschäftigte in den alleinigen Fokus gerückt. Dies setzt sich auch im Rahmen des § 2 Abs. 3 PolBeauftrG-E fort, wo das Selbstbefassungsrecht des Polizeibeauftragten auf Fälle möglicher struktureller Mängel und Fehlentwicklungen oder mögliches Fehlverhalten im Einzelfall reduziert wird. Andere Aufgaben werden nicht genannt.

Ganz anders sieht es etwa das Polizeibeauftragtengesetz Brandenburg in dessen § 1 vor:

„*Die oder der Beauftragte für Polizeiangelegenheiten hat die Aufgabe, das partnerschaftliche Verhältnis zwischen Polizei und Gesellschaft zu stärken. Sie oder er unterstützt die Bürgerinnen und Bürger im Dialog mit der Polizei und wirkt darauf hin, dass begründeten Beschwerden abgeholfen wird. Die oder der Beauftragte für Polizeiangelegenheiten trägt im Rahmen ihrer oder seiner Zuständigkeit dazu bei, Fehler und Fehlverhalten in Einzelfällen zu erkennen und ihnen vorzubeugen beziehungsweise sie abzustellen sowie strukturelle Fragestellungen aufzuzeigen.*“
[Hervorhebung durch Verfasser]

Die Betonung auf der Stärkung des partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen Polizei und Gesellschaft findet sich dabei auch in weiteren Polizeibeauftragtengesetze der Länder.³²

Die Formulierung eines vermittelnden Ansatzes in § 1 PolBeauftrG würde nicht nur dem historischen Ursprung des Konstrukts „Polizeibeauftragter“ Rechnung tragen, sondern zugleich die von den Entwurfsverfassern selbst formulierten Ziele besser widerspiegeln. Denn die Entwurfsverfasser selbst führen auf S. 2 B. Lösung aus:

„*Ziel ist es, mit dem neuen Amt eine Stelle außerhalb der behördlichen Strukturen dieser Polizeien des Bundes einzurichten, die unabhängig und nicht weisungsgebunden ist, um*

³² § 1 S. 2 BürgBGBW; § 1 Abs. 2 S. 1 BürgBG BE; § 1 Abs. 1 Nr. 1 BremPolBAufG; § 10 Abs. 1 Satz 1 BüPolBG SH

sowohl Bürgerinnen und Bürgern als auch Beschäftigten dieser Polizeien die Möglichkeit zu geben, Fehlverhalten oder auch mögliche strukturelle Missstände anzudecken und von dieser unabhängigen Stelle untersuchen und bewerten zu lassen.“

Es erscheint zudem auch vor dem Hintergrund einer möglichst hohen Akzeptanz des Polizeibeauftragten zielführender, nicht in Feindbildern zu arbeiten und einseitige Aufgabenbeschreibungen vorzunehmen, sondern in einem vermittelnden Ansatz alle relevanten Akteure in den Blick zu nehmen.

V. Zu den Regelungen im Einzelnen

Nachfolgend werden einzelne Bestimmungen des vorliegenden Gesetzesentwurfs untersucht. Dabei nimmt diese schriftliche Stellungnahme die Befugnisse, deren Ausgestaltung und das Verhältnis zu laufenden Verfahren in den Fokus.

1. Aufgaben, § 1 PolBeauftrG-E

Hinsichtlich § 1 PolBeauftrG-E wird auf die kritische Auseinandersetzung und die vorstehenden Ausführungen unter IV. Stellendesign verwiesen. Es sollte eine Anpassung der Regelung erfolgen.

2. Tätigkeit, § 2 PolBeauftrG-E

§ 2 PolBeauftrG-E beschreibt die Tätigkeiten des Polizeibeauftragten. Die Regelung in Abs. 1 erscheint unvollständig. Das Selbsteintrittsrecht in Abs. 3 ist reduziert auf den in § 1 PolBeauftrG-E negativ gefassten Aufgabenbereich. Hier sollten gesetzgeberische Anpassungen im Entwurfstext vorgenommen werden.

a) Eingaben, § 2 Abs. 1 PolBeauftrG-E

In § 2 Abs. 1 PolBeauftrG-E wird der Weg der „Eingabe“ als Anlass für das Tätigwerden des Polizeibeauftragten geregelt. Es besteht Anpassungsbedarf sowohl im Hinblick auf den Begriff der „Eingabe“ [hierzu unter **aa**)] als auch im Hinblick auf den Kreis der Eingebenden [hierzu unter **bb**)].

aa) Formlose Eingabe

Der Gesetzesentwurf verwendet ausschließlich den Begriff der „Eingabe“. Der Begriff „Eingabe“ ist dabei kein juristischer Begriff, soll aber nach der Gesetzesbegründung so verstanden werden, dass es sich hierbei um eine Beschwerde, einen Hinweis oder auch eine Bitte zur näheren Prüfung handeln solle.³³ Es erscheint im Sinne der Bestimmtheit der Norm und zum Zwecke der Rechtsklarheit zielführend, dass, sollte der Begriff der „Eingabe“ beibehalten werden wollen, zumindest eine Ergänzung der Gestalt vorgenommen wird, dass

³³ BT-Drs. 20/9148, S. 17.

eine **formlose** Eingabe formuliert wird. Dies dürfte klarer zum Ausdruck bringen, dass die „Eingabe“ an keine Form gebunden ist.

Andere Bundesländer differenzieren zudem zwischen Eingaben, als solchen formlosen Mitteilungen, die von Bürgern und Dritten an den Polizeibeauftragten gerichtet werden und Beschwerden, als solche formlosen Mitteilungen, die von Polizeiangehörigen an den Polizeibeauftragten gerichtet werden.

bb) Kreis der Eingebenden

In § 2 Abs. 1 PolBeauftrG-E wird die Tätigkeit lediglich aufgrund von Eingaben von Polizeibeschäftigten des Bundes oder Bürgern aufgenommen. Wie verhält es sich aber im Hinblick auf Eingaben, die von anderen Stellen an die Polizeibeauftragten herangetragen werden? Hier sei nur beispielsweise genannt: Was ist mit potentiellen Eingaben von Polizeiangehörigen der Länderpolizeien oder des Verfassungsschutzes, des Bundesnachrichtendienstes, Ministerien oder anderer Verwaltungsbehörden (bspw. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge), die klassischerweise Berührungs punkte mit polizeilichem und bürgernahem Arbeiten haben?

Nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf könnte der Polizeibeauftragte auf Basis des § 2 Abs. 1 PolBeauftrG-E nicht tätig werden, wenn eine Eingabe durch einen Mitarbeiter des BAMF wegen bspw. rassistischer Abschiebepraxis der Bundespolizei erhoben würde.

b) Gebundene Entscheidung versus Ermessensentscheidung, § 2 Abs. 2 PolBeauftrG-E

Die Regelung in § 2 Abs. 2 PolBeauftrG-E differenziert die Rechtsfolge einer Eingabe danach, ob eine Eingabe durch einen Polizeiangehörigen oder Bürger eingereicht wird. Während bei einer Eingabe durch einen Polizeiangehörigen das Tätigwerden des Polizeibeauftragten zwingend ist (gebundene Entscheidung), liegt das Tätigwerden bei einer Eingabe durch einen Bürger im Ermessen des Polizeibeauftragten. Gegen diese Regelung bestehen keine Bedenken.

b) Selbstbefassungsrecht, § 2 Abs. 3 PolBeauftrG-E

Die Regelung in § 2 Abs. 3 PolBeauftrG-E enthält ein sog. Selbstbefassungsrecht, wonach der Polizeibeauftragte nach pflichtgemäßem Ermessen auch auf eigene Initiative hin tätig werden kann. Er kann somit bewusst und selbst Informationen beschaffen und Anlässe für sein Tätigwerden setzen. Zugleich, wie die Begründung zum Gesetzesentwurf deutlich macht, kann er eigene Informationskanäle aufbauen und unterhalten und auf sonstige Weise Kenntnis erlangen. Auch im Hinblick auf das Selbstbefassungsrecht bestehen keine Bedenken.

3. Grenzen der Befassung fehlen

Dem Gesetzesentwurf fehlt es an einer Regelung darüber, wann Grenzen der Befassung erreicht sind und in welchen Fällen eine Befassung durch den Polizeibeauftragten nicht

erfolgen kann. Eine solche Regelung ist indes erforderlich, um die Prinzipien der Gewaltenteilung zu sichern und Zuständigkeiten zu wahren.

Das Polizeibeauftragtengesetz Brandenburg sieht eine entsprechende Regelung etwa in dieser Form vor:

§ 2
Grenzen der Befassung

(1) Die oder der Beauftragte für Polizeiangelegenheiten sieht von einer Befassung mit Beschwerden und Eingaben gemäß § 4 ab, wenn

1. eine Zuständigkeit oder rechtliche Einwirkungsmöglichkeit durch die Landesregierung nicht gegeben ist,
2. ihre Behandlung einen Eingriff in ein gerichtliches, staatsanwaltschaftliches, steuerstrafrechtliches oder disziplinarrechtliches Verfahren oder die Nachprüfung einer gerichtlichen, staatsanwaltschaftlichen, steuerstrafrechtlichen oder disziplinarrechtlichen Entscheidung bedeuten würde oder
3. der Vorgang Gegenstand eines Untersuchungsausschusses des Landtages ist oder war, sofern seine Arbeit oder der Untersuchungsgegenstand unmittelbar berührt oder betroffen sind.

Die Rechte der oder des Beauftragten für Polizeiangelegenheiten nach § 474 Absatz 2 und 3 der Strafprozessordnung bleiben unberührt.

(2) Sieht die oder der Beauftragte für Polizeiangelegenheiten gemäß Absatz 1 von einer Befassung endgültig ab oder stellt die Bearbeitung laufender Beschwerden und Eingaben vorläufig ein, teilt sie oder er dies denjenigen, die die Beschwerde oder Eingabe eingereicht haben, unter Angabe des Grundes mit. Gleiches gilt im Fall einer erneuten Bearbeitung des Sachverhalts durch die oder den Beauftragten für Polizeiangelegenheiten. Die Entscheidung ist nicht anfechtbar.

Noch ausführlicher sieht das schleswig-holsteinische BüPolG in § 3 Abs. 2 vor:

Die oder der Bürgerbeauftragte wird nicht tätig, wenn

1. die Behandlung der Petition einen Eingriff in ein schwebendes gerichtliches Verfahren oder die Nachprüfung einer richterlichen Entscheidung bedeuten würde,
2. es sich um ein rechtskräftig abgeschlossenes Verfahren handelt und das Vorbringen eine Wiederaufnahme des Verfahrens oder eine Abänderung der getroffenen richterlichen Entscheidung bezweckt,
3. privatrechtliche Streitigkeiten zu regeln sind,
4. die Petition anonym ist,
5. die Petition ein konkretes Anliegen oder einen erkennbaren Sinnzusammenhang nicht enthält oder ein solcher nicht ermittelt werden kann,
6. die Petition nach Form oder Inhalt eine Straftat darstellt,
7. die Petition gegenüber einer bereits beschiedenen Petition keine neuen Tatsachen enthält oder
8. der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages oder der Petitionsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages mit der Sache befaßt ist.

Ähnliche Regelungen finden sich auch in anderen Gesetzen der Länder.³⁴

Diese Begrenzung der Kompetenzen des Polizeibeauftragten folgt bereits aus dem Prinzip der Gewaltenteilung.

³⁴ Bspw. in § 3 BürgBGBW; § 3 PolBürgBG HE; § 3 BürgBG RP.

Das Gewaltenteilungsprinzip gebietet zudem, dass der Polizeibeauftragte grundsätzlich nur abgeschlossene Verwaltungsvorgänge untersuchen darf,³⁵ um nicht in Konflikt mit laufenden Verfahren der Exekutive oder Judikative zu geraten. Dabei sei auch im Hinblick auf die Arbeit der Gerichte verdeutlicht, dass ihr bereits informelle Maßnahmen dazu führen können, dass die Richter in einem Verfahren unter Druck gesetzt werden, in eine bestimmte Richtung zu entscheiden.³⁶ Dies wäre insbesondere dann anzunehmen, wenn bei einer Veröffentlichung von Untersuchungsergebnissen des Polizeibeauftragten vor dem rechtskräftigen Abschluss eines Straf-, Bußgeld- oder Disziplinarverfahrens erfolgen würde.³⁷

Diesen Anforderungen genügt auch nicht die Regelung in § 6 Abs. 2 PolBeauftrG-E. Sie stellt zum einen keine umfassenden Grenzen der Befassung im vorstehend beschriebenen Sinne dar und enthält zum anderen einen problematischen Regelungscharakter, der nachfolgend im Rahmen der Vorschrift untersucht und dargestellt wird (siehe hierzu nachfolgend).

4. Eingabeninhalt und –behandlung, § 3 PolBeauftrG-E

Die Regelung des § 3 PolBeauftrG-E sollte in Bezug auf die Schwelle zur Sachverhaltserforschung [hierzu unter a)] und in Bezug auf die Regelungen über die Anonymität des Egebenden [hierzu unter b)] angepasst werden.

a) Schwelle zur Sachverhaltserforschung unklar

Der Gesetzesentwurf formuliert mit § 3 Abs. 2 und 3 PolBeauftrG-E welchen Inhalt eine Eingabe eines Bürgers haben muss, damit eine Bearbeitung durch den Polizeibeauftragten erfolgen kann. Gleichsam wird hiermit auch der Grundstein für die Sachverhaltserforschung durch den Polizeibeauftragten gelegt.

Dabei lässt die Regelung jedoch die Schwelle des gemeldeten Inhalts offen, oder anders formuliert, muss der Bürger einen rechtswidrigen Vorgang melden oder genügt es bereits, dass die Schwelle zur Rechtswidrigkeit noch in weiter Ferne liegt?

Die Formulierung in § 3 Abs. 2 Nr. 2 PolBeauftrG-E spricht lediglich davon, dass sich aus der Eingabe Anhaltspunkte für strukturelle Mängel oder Fehlentwicklungen ergeben müssen. Aber welcher Grad ist hier gefordert?

Das Schleswig-Holsteinische BüPolG regelt mit § 16 Abs. 1 S. 2 hierzu etwa, dass von einem hinreichenden Anlass zur Sachverhaltsaufklärung „*in der Regel auszugehen [ist], wenn bei verständiger Würdigung des Vorbringens eine nicht unerhebliche Rechtsverletzung der oder*

³⁵ BVerfG NJW 1984, 2271, 2275: „Die Kontrollkompetenz des Bundestages erstreckt sich demnach grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge. Sie enthält nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen.“, Glauben NVwZ 2015, 1023, 1025; Frankenstein NordÖR 2017, 7, 11, Botta JZ 2022, 664, 668.

³⁶ Schulenburg NordÖR 2021, 216, 221 f.

³⁷ Schulenburg NordÖR 2021, 216, 221 f.

des Betroffenen oder ein nicht unerhebliches innerdienstliches Fehlverhalten zumindest möglich erscheint.“

Diese Unklarheit des hiesigen Gesetzesentwurfs lässt viel Raum für rechtliche Unsicherheiten und schafft gleichzeitig die Befürchtung nach ausufernden (Missbrauchs-)Möglichkeiten. Es erscheint daher geboten, klarer die rechtlichen Anforderungen an den Inhalt einer Eingabe im Gesetzestext zu fassen.

So schlägt *Frankenstein* vor, dass die „*verständige Würdigung, ob ein nicht unerhebliches Fehlverhalten [...] vorliegt, [...] sich am Maßstab des § 17 Abs. 1 Satz 1 LDG orientieren [sollte]. Für das Disziplinarrecht ist dabei anerkannt, dass nicht jeder Arbeitsfehler und nicht jede Bagatellverfehlung die Schwelle zum Dienstvergehen erreicht und damit disziplinarrechtliche Relevanz entfaltet. Außerdienstliche Dienstvergehen i. S.v. § 47 Abs. 1 S. 2 BeamStG scheiden als Anknüpfungspunkt für ein Tätigwerden des Polizeibeauftragten aufgrund [...] – auch nach Sinn und Zweck des Gesetzes – von vornherein aus.*“³⁸

b) Gewährung von Anonymität

Die Regelung in § 3 Abs. 6 S. 1 PolBeauftrG-E sieht vor, dass der eingebenden Person (also bislang Bürger oder Polizeiangehöriger) Anonymität gegenüber der betroffenen Polizeibehörde des Bundes zugesichert werden kann. Ziel dieser Regelung wird vermutlich sein, dass die Hürde für eine Eingabe an den Polizeibeauftragten in persönlicher Hinsicht herabgesetzt werden soll, insbesondere bei der Befürchtung von Repressalien im weitesten Sinne, die einem Hinweisgeber drohen könnten. Entsprechende Zielrichtungen verfolgen auch andere Gesetze, wie etwa das neue Hinweisgeberschutzgesetz, welches ein sog. Vertraulichkeitsgebot regelt.

Die Regelung über die Anonymität im Kontext des Polizeibeauftragten stellt indes nicht eine Art Standard im Hinblick auf den Polizeibeauftragten dar. Regelungen über den Polizeibeauftragten in anderen Bundesländern sehe i.d.R. keine vergleichbare Regelung vor.³⁹

Wichtig ist indes, dass die Anonymität nicht ausnahmslos gewährt werden kann, wie es auch § 3 Abs. 6 und vor allem § 3 Abs. 7 PolBeauftrG-E vorsehen.

Denn, wie auch die Regelung selbst (für den Bürger vermutlich nicht sofort verständlich) und die Begründung zum Gesetzesentwurf ausführen, ist keine Anonymität mehr aufrechtzuerhalten, wenn der Sachverhalt Teil polizeilicher Ermittlungen bspw. der zuständigen Landespolizei oder Teil eines staatsanwaltlichen und/oder gerichtlichen Verfahrens wird. In diesen Fällen sieht das dann anzuwendende Verfahrensrecht i.d.R. keine Anonymität vor und erfordert bspw. von Zeugen deren Personalien und auch Zeugenaussagen vor Gericht. So regelt bspw. § 68 StPO für die Vernehmung von Zeugen in Abs. 1 S. 1, dass ihre Vernehmung mit der Befragung des Zeugen über Vornamen, Nachnamen, Geburtsnamen,

³⁸ *Frankenstein NordÖR 2017, 7, 9.*

³⁹ Keine solche Regelung bspw. in Schleswig-Holstein, Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz.

Alter, Beruf und vollständige Anschrift beginnt. Eine Ausnahme hiervon sieht § 68 Abs. 3 S. 1 StPO nur für den Fall vor, dass ein begründeter Anlass zu der Besorgnis besteht, dass durch die Offenbarung der Identität oder des Wohn- oder Aufenthaltsortes des Zeugen Leben, Leib oder Freiheit des Zeugen oder einer anderen Person gefährdet wird. Eine derartige Schwelle enthält die § 3 Abs. 6 PolBeauftrG-E indes nicht.

Die Regelung des § 68 Abs. 3 S. 1 StPO spiegelt allerdings verfassungsrechtlich geboten die rechtsstaatlich vorzunehmende Abwägung zwischen dem Persönlichkeitsschutz des Zeugen (als Grundrechtsschutz) einerseits und dem Informationsanspruch der Prozessbeteiligten und der Öffentlichkeit (als Teil des Rechtsstaatsprinzips) andererseits wieder.⁴⁰ Sie ist daher sinnvoll und geboten, um auch einen Gleichklang mit anderen geltenden Vorschriften zu erreichen.

Auch wenn sich das Tätigwerden des Polizeibeauftragten im Vorfeld eines Gerichtsprozesses oder internen Verwaltungsverfahrens bewegen wird, sollte das bei Feststellen eines dienstlichen Fehlverhaltens folgende förmliche Verfahren nicht aus dem Blick genommen werden. Es erscheint daher nicht sinnvoll dem Bürger oder Polizeibeschäftigten zunächst die vollständige Anonymität zu suggerieren und diese dann mit einer für den Gesetzesleser zumindest nicht eindeutigen Regelung zu relativieren.

Der Verweis in § 3 Abs. 7 PolBeauftrG auf den Ausnahmetatbestand des § 9 Hinweisgeberschutzgesetz stellt eine gute und ausdifferenzierte Ergänzung der Anonymitätsvorschrift dar. Insbesondere enthält § 9 Abs. 1 Hinweisgeberschutzgesetz eine sinnvolle Regelung zum Missbrauchsschutz, die auch im Rahmen der Eingaben an den Polizeibeauftragten sinnvoll erscheint. Zudem werden sinnvolle und zielführende Ausnahmen im Hinblick auf andere Verfahren aufgelistet. § 9 Hinweisgeberschutzgesetz lautet:

§ 9 Ausnahmen vom Vertraulichkeitsgebot

(1) Die Identität einer hinweisgebenden Person, die vorsätzlich oder grob fahrlässig unrichtige Informationen über Verstöße meldet, wird nicht nach diesem Gesetz geschützt.

(2) Informationen über die Identität einer hinweisgebenden Person oder über sonstige Umstände, die Rückschlüsse auf die Identität dieser Person erlauben, dürfen abweichend von § 8 Absatz 1 an die zuständige Stelle weitergegeben werden

1. in Strafverfahren auf Verlangen der Strafverfolgungsbehörden,
2. aufgrund einer Anordnung in einem einer Meldung nachfolgenden Verwaltungsverfahren, einschließlich verwaltungsbehördlicher Bußgeldverfahren,
3. aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung,
4. von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht als externe Meldestelle nach § 21 an die zuständigen Fachabteilungen innerhalb der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht sowie bei in § 109a des

⁴⁰ BeckOK StPO-Monka, 49. Edition Stand: 01.10.2023, § 68 Rn. 5.

Wertpapierhandelsgesetzes genannten Vorgängen an die in § 109a des Wertpapierhandelsgesetzes genannten Stellen oder

5. von dem Bundeskartellamt als externe Meldestelle nach § 22 an die zuständigen Fachabteilungen innerhalb des Bundeskartellamtes sowie in den Fällen des § 49 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 4 und § 50d des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen an die jeweils zuständige Wettbewerbsbehörde.

Die Meldestelle hat die hinweisgebende Person vorab über die Weitergabe zu informieren. Hiervon ist abzusehen, wenn die Strafverfolgungsbehörde, die zuständige Behörde oder das Gericht der Meldestelle mitgeteilt hat, dass durch die Information die entsprechenden Ermittlungen, Untersuchungen oder Gerichtsverfahren gefährdet würden. Der hinweisgebenden Person sind mit der Information zugleich die Gründe für die Weitergabe schriftlich oder elektronisch darzulegen.

(3) Über die Fälle des Absatzes 2 hinaus dürfen Informationen über die Identität der hinweisgebenden Person oder über sonstige Umstände, die Rückschlüsse auf die Identität dieser Person erlauben, weitergegeben werden, wenn

1. die Weitergabe für Folgemaßnahmen erforderlich ist und
2. die hinweisgebende Person zuvor in die Weitergabe eingewilligt hat.

Die Einwilligung nach Satz 1 Nummer 2 muss für jede einzelne Weitergabe von Informationen über die Identität gesondert und in Textform vorliegen. Die Regelung des § 26 Absatz 2 des Bundesdatenschutzgesetzes bleibt unberührt.

(4) Informationen über die Identität von Personen, die Gegenstand einer Meldung sind, und von sonstigen in der Meldung genannten Personen dürfen abweichend von § 8 Absatz 1 an die jeweils zuständige Stelle weitergegeben werden

1. bei Vorliegen einer diesbezüglichen Einwilligung,
2. von internen Meldestellen, sofern dies im Rahmen interner Untersuchungen bei dem jeweiligen Beschäftigungsgeber oder in der jeweiligen Organisationseinheit erforderlich ist,
3. sofern dies für das Ergreifen von Folgemaßnahmen erforderlich ist,
4. in Strafverfahren auf Verlangen der Strafverfolgungsbehörde,
5. aufgrund einer Anordnung in einem einer Meldung nachfolgenden Verwaltungsverfahren, einschließlich verwaltungsbehördlicher Bußgeldverfahren,
6. aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung,
7. von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht als externe Meldestelle nach § 21 an die zuständigen Fachabteilungen innerhalb der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht sowie bei in § 109a des Wertpapierhandelsgesetzes genannten Vorgängen an die in § 109a des Wertpapierhandelsgesetzes genannten Stellen oder
8. von dem Bundeskartellamt als externe Meldestelle nach § 22 an die zuständigen Fachabteilungen innerhalb des Bundeskartellamtes sowie in den Fällen des § 49 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 4 und § 50d des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen an die jeweils zuständige Wettbewerbsbehörde.

5. Eingriffsbefugnisse, § 4 PolBeauftrG-E

§ 4 PolBeauftrG-E regelt sieben verschiedene Eingriffsbefugnisse des Polizeibeauftragten zur Aufklärung der ihm zur Kenntnis gelangten Sachverhalte. Diese sind:

1. Anhörungsrecht gegenüber Bürgern und Geschädigten (Abs.1),
2. Ermöglichung einer einvernehmlichen Klärung zwischen eingebender Person und betroffener Polizeibehörde (Abs. 2),
3. Befragungsrecht gegenüber Polizeibeschäftigten (Abs. 3),
4. Aufforderung zur Stellungnahme gegenüber Polizeibehörden des Bundes und Recht zur eigenen Bewertung (Abs. 4),
5. Herausgabeanspruch und Übermittlungsanspruch bzgl. Akten und Daten der Polizeibehörden des Bundes (Abs. 5),
6. Betretungsrechte (Abs. 7),
7. Anwesenheitsrecht als Beobachter bei verbandspolizeilichen oder größeren Einsatzlagen (Abs. 8).

Zudem bestimmt § 4 Abs. 6 PolBeauftrG-E wann eine Anhörung, Befragung, Stellungnahme oder Herausgabe von Akten bzw. Übermittlung von Daten verweigert werden darf.

Wichtig im Hinblick auf etwaige Befugnisse des Polizeibeauftragten als Hilfsorgan des Deutschen Bundestages ist, dass seine Befugnisse nicht weitergehen dürfen, als diejenigen, die dem Deutschen Bundestag zustehen. Denn als Hilfsorgan des Deutschen Bundestages leitet er hierüber seine Rechte ab, ist aber auch in gleicher Weise an die Grenzen der Befugnisse des Deutschen Bundestages gebunden (hierzu bereits vorstehend). Mit anderen Worten gesagt, ihm können keine weitreichenderen Rechte zustehen, als dem Deutschen Bundestag selbst.

Insbesondere ist insoweit ein Eingriff in den exekutiven Kernbereich verfassungswidrig, ebenso wie ein Eingriffen in laufende Verfahren (oder mit anderen Worten in das Tagesgeschäft der Exekutive).⁴¹

Dabei ist zu bedenken, dass der Deutsche Bundestag selbst keine investigativen Befugnisse ausübt, sondern dies nur und lediglich temporär in Form eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses (PUA) kann. Das Recht einen PUA zu bilden ist grundgesetzlich in Art. 44 GG verankert und durch das PUAG einfachgesetzlich ausgestaltet. Aus Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG ergeben sich unmittelbar und damit verfassungsrechtliche gewährte Befugnisse des PUA, Beweiserhebungsmaßnahmen nach den Vorschriften der StPO durchzuführen.

Wollte man nun dem Polizeibeauftragten als Hilfsorgan des Deutschen Bundestages Befugnisse zukommen lassen, die nach dem Grundgesetz nur einem PUA zukommen, würden die Befugnisse des Parlaments einfachgesetzlich und ohne verfassungsrechtliche Fundierung

⁴¹ Grundlegend hierzu bereits vorstehend i.R.d. Kapitels III.

erweitert.⁴² Zudem würde auch die grundgesetzlich vorgegebene Mehrheitsentscheidung von einem Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestages systematisch und quasi auf Dauer angelegt unterlaufen, ohne dass eine andere grundgesetzliche Entscheidung dies absichern würde.⁴³

Zutreffend führt *Schulenburg* daher aus:

„Käme dem Polizeibeauftragten ein Anhörungs- und Vernehmungsrecht vergleichbar der StPO zu, entspräche seine Stellung auch weitgehend derjenigen eines dauerhaften Untersuchungsausschusses für den Bereich Polizei. Aufgrund des Gewaltenteilungsgrundsatzes verbietet sich eine vorbeugende oder begleitende Kontrolle der Exekutive durch einen Untersuchungsausschuss aber grundsätzlich, ein Untersuchungsausschuss als ständiges Kontrollgremium für die Exekutive wäre unzulässig.“⁴⁴

a) Anhörungsrecht gegenüber Bürgern und Geschädigten (§ 4 Abs. 1 PolBeauftrG-E)

Die Regelung des § 4 Abs. 1 PolBeauftrG-E enthält ein Anhörungsrecht des Polizeibeauftragten, welches nur die Anhörung des eingebenden Bürgers und Geschädigten umfasst.

Die Befugnis ist mit dem Gewaltenteilungsprinzip grundsätzlich vereinbar, da Anhörungsrechte im weiteren Sinne auch der Legislative zustehen (bspw. Aktuelle Stunde, öffentliche Debatten, Anhörungen in Ausschüssen). Problematisch ist indes, dass die Anhörungsrechte des Deutschen Bundestages grundsätzlich zeitlich begrenzt und nicht als Dauerinstitution bestehen. Eine grundgesetzliche Verankerung des Polizeibeauftragten des Bundes mit entsprechender Regelung bzw. Grundanlage seiner Kompetenzen ist daher notwendig, um hier die Umgehung von Verfassungsrecht zu verhindern.

Um im Rahmen des Anhörungsrechts gegenüber dem Bürger oder Geschädigten dem Grundrechtsschutz hinreichend Rechnung zu tragen, sollten noch einige Ergänzungen der Regelung vorgenommen werden. Bürgern und Geschädigten stehen im Rahmen der Anhörung durch den Polizeibeauftragten als Hilfsorgan der Legislative und damit öffentlichen Gewalt die Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte zu ihrem Schutz zu. Dieser grundsätzliche Grundrechtsschutz sollte einfachgesetzlich nachvollzogen werden:

Zu diesem Zwecke sollte die Regelung des Entwurfs um Auskunfts- und Zeugnisverweigerungsrechte, das Recht auf einen Anwalt und eine entsprechende Hinweispflicht des Polizeibeauftragten ergänzt werden.

Denn auch im Rahmen einer Anhörung kann der Bürger Gefahr laufen, sich selbst oder einen nahen Angehörigen einer Straftat zu bezichtigen, die Anwesenheit eines Rechtsanwalts

⁴² Schulenburg NordÖR 2021, 216, 221.

⁴³ Schulenburg NordÖR 2021, 216, 221.

⁴⁴ Schulenburg NordÖR 2021, 216, 221 m.V.a. BVerfGE 67, 100 (139).

sinnvoll oder zur Rechtswahrung erforderlich und insoweit eine Regelung, die den Gehalt der, § 52⁴⁵ und § 55⁴⁶ StPO sowie § 136⁴⁷ und § 137 StPO⁴⁸ entsprechend aufgreift, zielführend.

Auf diese Rechte sollte der Polizeibeauftragte den zu befragenden hinweisen und in die Regelung eine entsprechende Hinweispflicht des Polizeibeauftragten ergänzt werden.

b) Ermöglichung einer einvernehmlichen Klärung (§ 4 Abs. 2 PolBeauftrG-E)

Die Regelung in § 4 Abs. 2 PolBeauftrG-E spiegelt den Ombudsgedanken im Konstrukt des Polizeibeauftragten wieder und soll ausweislich der Begründung zum Gesetzesentwurf dazu dienen, Ressourcen des Polizeibeauftragten nicht unnötige für umfangreiche Untersuchungen zu binden.⁴⁹

Die Regelung ist mit dem Prinzip der Gewaltenteilung vereinbar.

Sie ist auch ihrem Inhalt nach zu begrüßen und zwar nicht alleinig vor dem Hintergrund der Ressourcenschonung, sondern weil eine einvernehmliche Lösung eines Konfliktes zwischen zwei Verfahrensbeteiligten – da, wo dies möglich und sinnvoll ist – einem streitigen Verfahren im Sinne des Rechtsfriedens und des gedeihlichen Miteinanders vorzuziehen ist. Diese Befugnis betont den Ombudscharakter des Polizeibeauftragten.

c) Befragungsrecht gegenüber Polizeibeschäftigten (§ 4 Abs. 3 PolBeauftrG-E)

Während § 4 Abs. 1 PolBeauftrG-E das Anhörungsrecht gegenüber Bürgern und Geschädigten normiert, sieht § 4 Abs. 3 PolBeauftrG-E ein Befragungsrecht gegenüber den Polizeibeschäftigten des Bundes vor. Die Befragung kann mündlich erfolgen oder auch eine schriftliche Auskunft durch den Polizeibeauftragten eingeholt werden.

Dieses Recht stellt einen Eingriff in das Prinzip der Gewaltenteilung dar.

Das Befragungsrecht führt zu einem direkten Eingriff in das exekutive Handeln und betrifft dabei auch dessen Kernbereich. Denn als Hilfsorgan des Deutschen Bundestages dürfen die Kompetenzen des Polizeibeauftragten nicht weiterreichen, als die Kompetenzen des

⁴⁵ Sog. Zeugnisverweigerungsrecht, über das zu belehren ist.

⁴⁶ Sog. Auskunftsverweigerungsrecht, über das zu belehren ist.

⁴⁷ § 136 Abs. 1 StPO: „Bei Beginn der Vernehmung ist dem Beschuldigten zu eröffnen, welche Tat ihm zu Last gelegt wird und welche Strafvorschriften in Betracht kommen. Er ist darauf hinzuweisen, daß es ihm nach dem Gesetz freistehe, sich zu der Beschuldigung zu äußern oder nicht zur Sache auszusagen und jederzeit, auch schon vor seiner Vernehmung, einen von ihm zu wählenden Verteidiger zu befragen. Möchte der Beschuldigte vor seiner Vernehmung einen Verteidiger befragen, sind ihm Informationen zur Verfügung zu stellen, die es ihm erleichtern, einen Verteidiger zu kontaktieren. Auf bestehende anwaltliche Notdienste ist dabei hinzuweisen. Er ist ferner darüber zu belehren, daß er zu seiner Entlastung einzelne Beweiserhebungen beantragen und unter den Voraussetzungen des § 140 die Bestellung eines Pflichtverteidigers nach Maßgabe des § 141 Absatz 1 und des § 142 Absatz 1 beantragen kann; zu Letzterem ist er dabei auf die Kostenfolge des § 465 hinzuweisen. In geeigneten Fällen soll der Beschuldigte auch darauf, dass er sich schriftlich äußern kann, sowie auf die Möglichkeit eines Täter-Opfer-Ausgleichs hingewiesen werden.“

⁴⁸ Sog. Recht auf Hinzuziehung eines Verteidigers.

⁴⁹ BT-Drs. 20/9148, S. 19.

Deutschen Bundestages selbst (hierzu bereits vorstehend). Gerae auch mit Blick darauf, dass ein dauerhaft eingerichteter parlamentarischer Untersuchungsausschuss mit der Verfassung unvereinbar wäre (hierzu vorstehend), hier das Hilfsorgan aber diese nur temporären Sonderrechte eines PUA als dauerhafte Rechte erhalten soll, begegnet die Regelung ohne entsprechende grundgesetzliche Verankerung des Polizeibeauftragten verfassungsrechtlichen Bedenken. Lediglich auf Basis einfach-gesetzlicher Regelungen kann eine derartige Kompetenz des Hilfsorgans des Legislative nicht begründet werden.

Aber selbst würde man eine grundgesetzliche Verankerung des Polizeibeauftragten vornehmen, so würden hier Kompetenzen dauerhaft eingerichtet, die nur mit denjenigen Kompetenzen aus der StPO vergleichbar sind. Eine derart weitreichendes Befragungsrecht ist verfassungsmäßig für ein Hilfsorgan der Legislative nicht zu rechtfertigen. Der Befragungsgegenstand müsste daher jedenfalls im Hinblick auf die erforderlichen Grenzen der Befassung (siehe hierzu VI. 3.) verstanden werden. Es wäre demnach rechts- und letztlich auch verfassungswidrig, würde der Polizeibeauftragte eine Befragung zu einer laufenden Ermittlungstätigkeit der Bundespolizei durchführen oder anderweitig über die rechtlichen Grenzen seiner zulässigen Aufgaben hinausgehen.

Deswegen könnte nach Ergänzung des Gesetzesentwurfs um Grenzen der Befassung (hierzu unter IV. 3), die auch unmittelbar die Eingriffsbefugnisse des § 4 PolBeauftrG-E begrenzen, in die Regelung des § 4 Abs. 3 PolBeauftrG-E ein entsprechender Verweis dergestalt aufgenommen werden:

*„Sie oder er kann die Beschäftigten der Polizeibehörden des Bundes **im Rahmen der Grenzen seiner Zuständigkeit nach § ##** befragen oder von ihnen schriftlich Auskunft einholen.“*

[Hervorgehobener Text durch Verfasser als Ergänzung zum Gesetzesentwurf eingefügt].

Des Weiteren besteht Änderungsbedarf im Zusammenhang mit den Auskunfts- und Zeugnisverweigerungsrechten sowie dem Recht auf anwaltlichen Beistand. Wollte man das Befragungsrecht beibehalten, so kann, wie bereits unter 5.a. im Zusammenhang mit der Anhörung der Bürger und Geschädigten ausgeführt, auch im Rahmen einer Befragung eines Polizeibeschäftigten nicht ausgeschlossen werden, dass dieser über sich oder nahe Angehörige belastende Angaben macht oder eine anwaltliche Vertretung zur Rechtswahrung sinnvoll oder sogar geboten ist. Gerae bei den Polizeibeschäftigten, die sich häufig dem Vorwurf eines möglichen Fehlverhaltens gegenübersehen dürften oder aber über einen strukturellen Mangel oder eine Fehlentwicklung bei einer der Polizeibehörden befragt werden (bspw. auch i.S.e. Mitverantwortung hierfür), liegt dies sogar nahe. Entsprechendes ist auch der Begründung zum Gesetzesentwurf zu entnehmen, in welcher auf den sog. *nemo tenetur* Grundsatz verwiesen wird. Damit gemeint ist die lateinische Formulierung „*Nemo tenetur se ipsum accusare*“, was übersetzt so viel bedeutet wie „Niemand ist verpflichtet, sich selbst anzuklagen“.

Die Regelung des § 4 Abs. 3 PolBeauftrG-E sollte daher ebenfalls um Hinweispflichten des Polizeibeauftragten und eine Regelung, die den Gehalt der, § 52⁵⁰ und § 55⁵¹ StPO sowie § 136⁵² und § 137 StPO⁵³ entsprechend aufgreift, ergänzt werden.

d) Anfordern von Stellungnahmen und eigene Bewertung (§ 4 Abs. 4 PolBeauftrG-E)

Auch die Anforderung von Stellungnahmen durch Polizeibehörden des Bundes stellt eine weitreichende Eingriffsbefugnis dar, die ohne grundgesetzliche Fundierung des Polizeibeauftragten des Bundes gegen das Prinzip der Gewaltenteilung verstößt (Begründung wie vor).

Des Weiteren ist die Regelung insoweit unklar, als dass das Ziel der mit § 4 Abs. 4 PolBeauftrG-E gestatteten „eigenen Bewertung“ der erhaltenen Stellungnahme einer Polizeibehörde des Bundes durch den Polizeibeauftragten nicht klar ist. Die Begründung zum Gesetzesentwurf formuliert hierzu, dass das Recht des Polizeibeauftragten bestehen solle, „*eine solche Stellungnahme mit einer eigenen, unabhängigen Bewertung zu versehen*“⁵⁴. Es ist unklar, welchen zusätzlichen Mehrwert diese Bewertung einer einzelnen Stellungnahme gegenüber dem nach § 5 PolBeauftrG-E erforderlichen Abschlussbericht haben soll. Denn Gegenstand dieses Berichts soll gem. § 5 S. 2 PolBeauftrG-E „*eine Bewertung des Sachverhalts*“ sein.

e) Herausgabe von Akten und Übermittlung von Daten (§ 4 Abs. 5 PolBeauftrG-E)

Die Regelung des § 4 Abs. 5 PolBeauftrG-E richtet sich an die Polizeibehörden des Bundes und über § 7 PolBeauftrG-E auch an solche Behörden, die im Rahmen der Amtshilfe für die Polizeibehörden es Bundes tätig geworden sind.

Parlamentarische Anfragen oder Berichtspflichten sind im Rahmen der Legislative übliche Instrumente parlamentarischen Handelns. Insofern bestehen auch dem Grunde nach keine Bedenken gegen eine Pflicht der Polizeibehörden des Bundes auf Herausgabe von Akten oder Übermittlung von Daten. Ein Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung ist nicht von vornherein gegeben. Dies gilt aber nur insoweit, als es sich bei den angeforderte Akten und

⁵⁰ Sog. Zeugnisverweigerungsrecht, über das zu belehren ist.

⁵¹ Sog. Auskunftsverweigerungsrecht, über das zu belehren ist.

⁵² § 136 Abs. 1 StPO: „Bei Beginn der Vernehmung ist dem Beschuldigten zu eröffnen, welche Tat ihm zu Last gelegt wird und welche Strafvorschriften in Betracht kommen. Er ist darauf hinzuweisen, daß es ihm nach dem Gesetz freistehe, sich zu der Beschuldigung zu äußern oder nicht zur Sache auszusagen und jederzeit, auch schon vor seiner Vernehmung, einen von ihm zu wählenden Verteidiger zu befragen. Möchte der Beschuldigte vor seiner Vernehmung einen Verteidiger befragen, sind ihm Informationen zur Verfügung zu stellen, die es ihm erleichtern, einen Verteidiger zu kontaktieren. Auf bestehende anwaltliche Notdienste ist dabei hinzuweisen. Er ist ferner darüber zu belehren, daß er zu seiner Entlastung einzelne Beweiserhebungen beantragen und unter den Voraussetzungen des § 140 die Bestellung eines Pflichtverteidigers nach Maßgabe des § 141 Absatz 1 und des § 142 Absatz 1 beantragen kann; zu Letzterem ist er dabei auf die Kostenfolge des § 465 hinzuweisen. In geeigneten Fällen soll der Beschuldigte auch darauf, dass er sich schriftlich äußern kann, sowie auf die Möglichkeit eines Täter-Opfer-Ausgleichs hingewiesen werden.“

⁵³ Sog. Recht auf Hinzuziehung eines Verteidigers.

⁵⁴ BT-Drs. 20/9148, S. 20.

Daten um solche handelt, denen abgeschlossene Verfahren zugrunde liegen (hierzu bereits vorstehend).

Auch hier wäre es – wie vorstehend ausgeführt – empfehlenswert, eine Begrenzung dieser Herausgabeverlangen auf den Aufgaben- und Zeitrahmen und damit die Grenzen der Befassung deutlich zu machen. Auch hier sollte daher ein entsprechender Zusatz aufgenommen werden, dass das Herausgabeverlangen nur im Rahmen der Grenzen seiner Zuständigkeit geltend gemacht werden dürfen.

f) Betretungsrechte (§ 4 Abs. 7 PolBeauftrG-E)

In § 4 Abs. 7 PolBeauftrG-E werden Betretungsrechte⁵⁵ des Polizeibeauftragten geregelt, der nach dem vorliegenden Entwurf jederzeit alle Dienststellung und Räumlichkeiten der Polizeibehörden des Bundes auch ohne vorherige Anmeldung betreten darf (§ 4 Abs. 7 S. 1 PolBeauftrG-E). Mit dem Recht auf Betreten korrespondiert die in § 4 Abs. 7 S. 2 PolBeauftrG-E geregelte Pflicht der Polizeibehörden den Zutritt auch zu gewähren.

Das Betretungsrecht ist tatbestandlich lediglich dadurch eingeschränkt, dass 1. ein Sachzusammenhang zu den Aufgaben des Polizeibeauftragten nach § 1 PolBeauftrG-E nicht offensichtlich ausgeschlossen ist und 2. dringliche polizeiliche Amtshandlungen nicht behindert werden dürfen.

Diese Regelung begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken. Denn weder einzelnen Abgeordneten noch dem Parlament als solchem stehen von Verfassungs wegen das Recht zu, Dienststellen der Polizeibehörden zu betreten.⁵⁶ Ohne eine entsprechende grundgesetzliche Verankerung des Polizeibeauftragten wirkt dieses Recht daher als Eingriff in das Prinzip der Gewaltenteilung (hierzu vorstehend ausführlich).

Aber auch nach einer grundgesetzlichen Verankerung des Polizeibeauftragten als Hilfsorgan der Legislative begegnet das Betretungsrecht nach § 4 Abs. 7 PolBeauftrG-E verfassungsrechtlichen Bedenken.

Denn dieses Recht kann anders als bspw. das Anhörungs- oder Befragungsrecht nicht dergestalt modifiziert werden, dass ein Eingriff in den Kernbereich exekutiven Handels oder laufende Ermittlungstätigkeiten ausgeschlossen wäre. Damit ist der Eingriff in das Prinzip der Gewaltenteilung aber unausweichlich.

Mit dem jederzeitigen Recht, die Dienststellen und Räumlichkeiten der Bundesbehörden zu betreten, geht zwangsläufig einher, dass in das Tagesgeschäft, laufende Ermittlungstätigkeiten, etc. eingegriffen wird.

⁵⁵ Die Regelung findet sich in dieser Form nur in dem Bremer (§ 7 Abs. 4 PolBG BR) und Brandenburger Polizeibeauftragtengesetz (§ 3 Abs. 5 PolBG Brandenburg).

⁵⁶ So auch Schulenburg NordOer 2021, 216, 221.

Es erscheint auch nicht möglich, dass Betretungsrecht derart verfassungskonform auszulegen oder zu gestalten, dass ein Eingriff in den Kernbereich exekutiven Handelns ausgeschlossen wäre, da ein Betreten außerhalb der Dienstzeiten oder nur von Räumlichkeiten, in denen abgeschlossene Exekutivvorgänge verwahrt werden oder ein Betreten nur nach vorheriger Absprache mit der Dienststelle, wohl nicht im Interesse der Verfasser des Gesetzesentwurfes sein dürften.

Insoweit bleibt der Gesetzesentwurf aber auch hinsichtlich seiner Zielsetzung in Bezug auf das Betretungsrecht unklar. Es ist aber anzunehmen, dass das Betretungsrecht gleichsam ein Beobachtungsrecht im Hinblick auf polizeiliche Abläufe statuieren und damit eine optische und visuelle Kontrollbefugnis normieren soll. An das Betreten wird sich somit vermutlich der Gewinn eigener Erkenntnis durch den Polizeibeauftragten selbst und so dann das Selbstbefassungsrecht nach § 2 Abs. 3 PolBeauftrG-E anschließen. Insoweit ist letztlich ein eigenes Ermittlungsrecht „ins Blaue hinein“ gegeben. Dies begegnet den oben genannten verfassungsrechtlichen Bedenken.

g) Anwesenheitsrecht als Beobachter (§ 4 Abs. 8 PolBeauftrG-E)

Die Regelung in § 4 Abs. 8 PolBeauftrG-E gewährt dem Polizeibeauftragten des Bundes das Recht im Einvernehmen mit der jeweiligen Einsatzleitung bei verbandpolizeilich geprägten Lagen oder vergleichbaren größeren Einsatzlagen als Beobachter anwesend zu sein.

Ausweislich der Begründung zum Gesetzesentwurf soll hierdurch „*eine Einbeziehung des [...] Polizeibeauftragten in die notwendigen Eigensicherungskonzepte gewährleistet und von der Beobachtung ausgehende Auswirkungen auf den polizeilichen Einsatzverlauf vermieden werden.*“

Die Einbeziehung in notwendige Eigensicherungskonzepte erscheint als ein sehr ausgewählter Grund, um eine grundsätzliches Anwesenheitsrecht zu normieren. Demgegenüber erscheint es viel eher wahrscheinlich, dass das Anwesenheitsrecht zum einen den Zweck hat, Einblicke in die Arbeitsabläufe und auch taktischen Maßnahmen bei Großlagen zu erhalten, und dies einer eigenen Bewertung (liegt darin ein struktureller Mangel oder eine Fehlentwicklung) zu unterziehen. Zum anderen, wie Botta es formuliert:

„*Ohne einen Einblick in den Polizeialtag fehlt den Beauftragten ein relevanter Erfahrungsschatz für ihre Arbeit.*“⁵⁷

Mit dem Zugriff auf das Tagesgeschäft gehen indes erneut Bedenken im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit dem Gewaltenteilungsprinzip einher. Die Regelung über das Anwesenheitsrecht ließe sich aber wohl noch insofern verfassungsrechtlich halten, als dass die Ausübung des Rechts an das Einvernehmen des jeweiligen Einsatzleiters gebunden ist und mit der Anwesenheit selbst noch keine weitergehenden Befugnisse im Sinne von Eingriffsrechten unmittelbar verknüpft sind. Dies ließe sich aber auch sehr wohl im

⁵⁷ Botta JZ 2022, 664, 671.

Zusammenhang mit dem Selbstbefassungsrechts des Polizeibeauftragten gem. § 2 Abs. 3 PolBeauftrG-E anders bewerten, denn aus den über die Anwesenheit gewonnenen Erkenntnissen können sich i.R.d. Selbstbefassungsrechts unmittelbar weitere Befugnisse anschließen.

6. Verhältnis zu laufenden Verfahren, § 6 PolBeauftrG-E

Mit § 6 PolBeauftrG-E sieht der Gesetzesentwurf Regelungen für das Verhältnis zu laufenden anderen Verfahren vor.

a) Parallelverfahren, § 6 Abs. 1 S. 1, Abs. 2, Abs. 3 und Abs. 5 PolBeauftrG-E

Mit der Regelung in § 6 Abs. 1 S. 1 PolBeauftrG-E wird dem Polizeibeauftragten das grundsätzliche Recht eingeräumt, eigene Aufklärungsmaßnahmen nach vorheriger Anzeige bei der zuständigen Staatsanwaltschaft durchführen zu können, obwohl zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für eine verfolgbare Straftat vorliegen. Die Regelung entspricht der Vorschrift im Bremer Polizeibeauftragtengesetz, die soweit ersichtlich sich ansonsten in keinem weiteren der Polizeibeauftragtengesetze der Länder findet.

Mit der Regelung in § 6 Abs. 2 PolBeauftrG-E sieht der Gesetzesentwurf eine weitere der Bremer Regelung entsprechende Vorschrift vor, die – soweit ersichtlich – einzig in Bremen zulässt, dass die Untersuchungen des Polizeibeauftragten umfassend trotz laufender anderer Ermittlungen oder Verfahren (bspw. Strafverfahren) fortgesetzt werden dürfen, wenn damit ein eigenes Erkenntnisinteresse zur Erfüllung seiner Aufgaben verbunden ist und der Zweck des jeweiligen Verfahrens nicht gefährdet wird.

Diese Regelungen begegnen verfassungsrechtlichen Bedenken. Wie bereits vorstehend ausgeführt, sieht das Prinzip der Gewaltenteilung eine Trennung der unterschiedlichen Gewalten (Exekutive, Judikative, Legislative) vor. Das Hilfsorgan Polizeibeauftragter des Bundes, leitet dabei seine Kompetenz vom Deutschen Bundestag ab, dessen Hilfsorgan er ist. Das bedeutet aber zugleich, dass seine Befugnisse und Kompetenzen sich nach diesem Hauptorgan richten und nicht darüber hinaus gehen können.⁵⁸ Die Kontrollkompetenz des Deutschen Bundestages erstreckt sich aber grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge und enthält nicht die Befugnis, in laufende Entscheidungsvorbereitungen einzutreten.⁵⁹ Das bedeutet, dass die Kompetenzen des Polizeibeauftragten zu keinem Eingriff in den Kernbereich exekutiver oder judikativer Eigenverantwortung führen dürfen.⁶⁰ Der Polizeibeauftragte darf prinzipiell nicht in Tätigkeiten, Verfahren oder Entscheidungen einer der anderen Gewalten eingreifen.⁶¹ Mit der Ermittlung parallel zu Disziplinarverfahren,

⁵⁸ Sammet DÖV 2023, 534, 541.

⁵⁹ BVerfG NVwZ 2004, 1105, 1106, m. w. N.; Frankenstein NordÖR 2017, 7, 8.

⁶⁰ Sammet DÖV 2024, 534, 541.

⁶¹ Frankenstein NordÖR 2017, 7, 8; Art. 97 Abs. 1 GG, für den Wehrbeauftragten des Bundestages vgl. BVerwG NJW 1973, 1059.

arbeitsrechtlichen Verfahren, Bußgeldverfahren oder Strafverfahren erfolgt indes eine doppelte Behandlung des jeweiligen Falls.

Dies gilt obschon das Prinzip der Gewaltenteilung keine vollständige Trennung der Staatsgewalten vorsieht, sondern ein ineinandergreifen der Gewalten und gegenseitiges, mäßigendes Ausbalancieren.⁶² Wie Samet aber zutreffend feststellt, brechen Strafermittlungen jedoch eindeutig aus dem parlamentarischen Zuständigkeitsbereich aus.⁶³ Die Rechtsprechung ist die originäre Aufgabe der Judikative (Art. 92 GG) und die Strafverfolgung ist der Staatsanwaltschaft zugeordnet, die trotz ihrer Eingliederung in die Justiz der Exekutive zugeordnet wird.⁶⁴

Diese Bewertung hat auch inhaltlich tragende Gründe: Parallel Verfahren können zu schwerwiegenden Folgen für das eigentliche, bspw. gerichtliche Verfahren führen. Denn die eigene Aufklärung des Sachverhaltes durch den Polizeibeauftragten im Rahmen der ihm nach § 4 PolBeauftrG-E zustehenden Kompetenzen, führt geradezu zwangsläufig zu einer latenten Gefährdung der bereits eingeleiteten Verfahren. Selbst wenn nicht intendiert, so wird nicht auszuschließen sein, dass eigene Ermittlungen des Polizeibeauftragten den Lauf eines gerichtlichen Verfahrens erschweren können. Hier sei beispielhaft nur angeführt, dass eine Befragung nach § 4 Abs. 3 oder die Anforderung einer Stellungnahme nach § 4 Abs. 4 PolBeauftrG-E zu einem Bekanntwerden eingeleiteter Ermittlungen führen kann, relevante Akteure vorwarnen oder sich sogar auf ihr Aussageverhalten auswirken kann. Zudem kann nie ausgeschlossen werden, dass die Aufnahme von Ermittlungen durch den Polizeibeauftragten bereits ausreicht, um ein laufendes Gerichtsverfahren zu beeinflussen. Denn gerade die mediale Aufmerksamkeit, die die Tätigkeit des Polizeibeauftragten nach sie ziehen soll und ziehen wird, kann erheblich auf die in einem Gerichtsverfahren involvierten Personen einwirken.

Auch auf laufende Verwaltungsentscheidungen kann sich dies erheblich auswirken. So kann bspw. eine medial intensiv begleitete Aufklärungsarbeit im Vorfelde von „*Verwaltungsentscheidungen zu einer veränderten exekutiven Problembehandlung führen, bei der weniger die Selbstkontrolle als der Versuch, keinen Angriffspunkt zu bieten, im Mittelpunkt steht.*“⁶⁵

Es ist daher schon deswegen und zur Verhinderung einer verfassungswidrigen Unterwanderung des Prinzips der Gewaltenteilung eine Grenze dort zu ziehen, wo laufende Ermittlungen einer anderen Gewalt (Exekutive in Form des Disziplinarrechts bspw. und Judikative in Form eines Gerichtsverfahrens bspw.) erfolgen. In diesem Sinne sollte entsprechend der vorstehenden Ausführungen unter 3. auch eine klare Grenze der Befassung

⁶² Samet DÖV 2023, 534, 542.

⁶³ Samet DÖV 2023, 534, 542.

⁶⁴ Samet DÖV 2023, 534, 542.

⁶⁵ Sammet DÖV 2023, 534, 542.

in das Polizeibeauftragtengesetz aufgenommen werden, die eine parallele Untersuchung durch den Polizeibeauftragten ausschließt,⁶⁶ wie sich dies in zahlreichen Bundesländern auch als Regelung findet.⁶⁷

Ist das laufende Verfahren abgeschlossen, besteht so dann die Möglichkeit des Polizeibeauftragten seinem Untersuchungsgegenstand nachzugehen.

Zu einem anderen Befund führen auch nicht die Regelungen in § 6 Abs. 3 und 5 PolBeauftrG-E. Nach § 6 Abs. 3 PolBeauftrG-E ist eine laufende Untersuchung des Polizeibeauftragten vorläufig einzustellen, wenn die Fortsetzung nicht ohne Gefährdung des disziplinar- oder arbeitsrechtlichen Verfahrens, Bußgeld- oder Strafverfahrens erfolgen kann. Hiermit ist aber nur das Mindestmaß des notwendigen Verfahrensschutzes erreicht. Bereits das Einleiten eines Verfahrens durch den Polizeibeauftragten kann aber zu den vorgenannten Folgen führen. Zudem bleibt nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf unklar, wer die „Gefährdungslage“ feststellen muss und ob nicht bei der Feststellung einer solchen „Gefährdungslage“ die Gefährdung selbst längst eingetreten ist.

Und auch die Regelung in § 6 Abs. 5 PolBeauftrG-E schützt nicht hinreichend vor der Beeinträchtigung laufender, anderer Verfahren. Wie bereits ausgeführt, kann bereits das bloße Tätigwerden des Polizeibeauftragten durch Einholung von Stellungnahmen, Anhörungen oder Befragungen zu einem erheblichen Einwirken auf laufende Verfahren führen. Es ist daher nicht ausreichend, dass bis zum rechtskräftigen Abschluss eines Straf- oder Disziplinarverfahrens oder gerichtlichen Bußgeldverfahrens von einer Veröffentlichung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen der eigenen Untersuchungen des Polizeibeauftragten abgesehen wird.

Diese Regelung in § 6 Abs. 3 und Abs. 5 PolBeauftrG-E ist auch entgegen der Darstellung von Botta nicht als „*Mittelweg zwischen der Sicherung der Gewaltenteilung und der Gewährleistung effektiver Aufklärungsarbeit*“⁶⁸ zu sehen. Denn hier werden laufende Verfahren erheblichen und nicht erforderlichen Risiken ausgesetzt. Die Aufklärungsarbeit könnte effektiv auch noch nach Abschluss der jeweiligen Verfahren erfolgen (siehe hierzu auch noch nachfolgend).

Zudem sei darauf hingewiesen, dass auch ein Tätigwerden des Polizeibeauftragten des Bundes nicht die Überprüfung der Disziplinar- oder Gerichtsentscheidung selbst zum Gegenstand haben darf (etwa mit dem Ansinnen ein Fehlverhalten eines Polizeibeschäftigen einer eigenen Bewertung zuzuführen). Diese ist im Aufgabenbereich der Exekutive und Judikative angesiedelt. Lediglich ein hinter der Einzelentscheidung liegender Mangel oder eine strukturelle Fehlentwicklung (vgl. § 1 Nr. 1 PolBeauftrG-E) kann Gegenstand der Tätigkeit des

⁶⁶ Hierauf hinweisend auch Botta JZ 2002, 664, 668.

⁶⁷ § 16 Abs. 2 BürgBG BW; § 16 Abs. 2 PolBürgBG HE; § 12 Abs. 2 PetBüG M-V; § 18 Abs. 2 BürgBG RP; § 12 Abs. 2 BüPolBG SH.

⁶⁸ Botta JZ 2022, 664, 668.

Polizeibeauftragten sein. Ein mögliches Fehlverhalten eines Polizeibeschäftigten (§ 1 Nr. 2 PolBeauftrG-E), welches bereits Gegenstand einer bspw. gerichtlichen Entscheidung gewesen ist, kann nicht im Sinne einer Zweitverurteilung durch den Polizeibeauftragten aufgegriffen werden. Auch deswegen erscheint die vorstehend schon dargelegte Streichung des § 1 Nr. 2 PolBeauftrG-E geboten. Hier muss im Sinne der Gewaltenteilung und zum Schutze der Grundrechte der betroffenen Person eine klare Grenze im Gesetzestext eingezogen werden.

b) Auskunftsrechte über personenbezogene Daten und Akteneinsichtsrechte während laufender Verfahren, § 6 Abs. 7 und 8 PolBeauftrG-E

Mit der Regelung in § 6 Abs. 7 und 8 PolBeauftrG-E sieht der Gesetzesentwurf Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte gegenüber Gerichten, Staatsanwaltschaften vor. Diese Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte sind nicht auf abgeschlossene Verfahren beschränkt. Vielmehr wäre es nach dem Wortlaut des Gesetzesentwurfs ebenso möglich, dass der Polizeibeauftragte während eines laufende Verfahren bspw. personenbezogene Daten oder die gesamte Verfahrensakte anfordert. Diese Intention des Verfassers des Gesetzesentwurfs lässt sich auch der Begründung zu Abs. 8 entnehmen, in der es heißt:

„Für die Effektivität der Arbeit der oder des Polizeibeauftragten des Bundes ist es essentiell, dass sie oder er Auskünfte und Akteneinsichten in laufende Strafverfahren erhält,...“⁶⁹ [Hervorhebung durch Verfasser]

Warum dies essentiell sein soll, wird in der Begründung zum Gesetzesentwurf indes nicht näher dargelegt.

Diese Regelung widerspricht dem Prinzip der Gewaltenteilung in der Form, wie dies bereits unter 6. a) Parallelverfahren dargelegt wurde. Ein Eingriff in laufende Verfahren und eine parallele Verfahrensbetreibung verbieten sich.

Es ist nicht zu erkennen, warum ein Zuwarten auf den Abschluss eines laufenden Verfahrens nicht möglich sein sollte. Es ist nicht zu erkennen, dass hierdurch die Arbeit des Polizeibeauftragten gefährdet würde. Denn nach Abschluss eines Verfahrens kann bspw. auf Basis der gerichtlichen Entscheidungen eine Bewertung einer möglicherweise gegebenen Fehlentwicklung oder Strukturproblematik erfolgen. In das laufende Verfahren eingreifen dürfte der Polizeibeauftragte sowieso nicht und auch ein Einwirken auf den Entscheidungsausgang wäre abzulehnen.

c) Rechtlich mögliches Zusammenwirken

Dem Grundsatz nach sind die Befugnisse des Polizeibeauftragten des Bundes zeitlich vor der Aufnahme etwaiger Verfahren durch die Judikative oder Exekutive oder aber nach deren Abschluss zu verorten. Für die Dauer eines durch die Judikative oder Exekutive eingeleiteten Verfahrens besteht eine Exklusivität dieser Verfahren.

⁶⁹ BT-Drs. 20/9148, S. 23.

Sollte dennoch der Wunsch auf Bundesebene bestehen, schon während laufender Verfahren ein Zusammenwirken zwischen Polizeibeauftragtem des Bundes und Justiz bzw. Exekutive zu ermöglichen, so sollte dies auf Initiative der jeweils das bereits eingeleitete Verfahren führende Stelle (bspw. Gericht oder Staatsanwaltschaft) erfolgen und auf konkrete, das Prinzip der Gewaltenteilung wahrende Formate beschränkt werden. Denkbar wäre hier bspw. eine Begleitmaßnahme i.S.e. partnerschaftlichen Mediation oder ein Mitwirken des Polizeibeauftragten beim Täter-Opfer-Ausgleich (§ 155 a, §155 b StPO).⁷⁰ Nach Abschluss des Verfahrens ist sodann eine umfangreiche Aufklärung der sich durch die Verfahren möglicherweise gezeigten strukturellen Fehlentwicklungen oder Mängel möglich, nicht jedoch eine Überprüfung des gerichtlichen oder verwaltungsrechtlichen Verfahrens selbst.

7. Datenschutzregelungen fehlen

Dem Gesetzesentwurf fehlen Regelungen im Kontext des Datenschutzes und zur Einhaltung der Datenschutzgrundverordnung. Insbesondere ist dem Schutz personenbezogener Daten Rechnung zu tragen.

Dies könnte beispielweise in Form einer dem § 7 Brandenburgisches Polizeibeauftragtengesetz ähnelnden Vorschrift erfolgen:

§ 7 Schutz personenbezogener Daten

(1) Die oder der Beauftragte für Polizeiangelegenheiten ist befugt, personenbezogene Daten einschließlich Daten im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung, ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1; L 314 vom 22.11.2016, S. 72; L 127 vom 23.5.2018, S. 2; L 074 vom 4.3.2021, S. 35) zu verarbeiten, soweit dies zur Erfüllung ihrer oder seiner Aufgaben nach diesem Gesetz erforderlich ist.

(2) Die oder der Beauftragte für Polizeiangelegenheiten darf im Einzelfall personenbezogene Daten auch ohne Kenntnis der Betroffenen erheben, wenn nur auf diese Weise festgestellt werden kann, ob Rechte von Polizeibediensteten im Sinne von § 1 Absatz 2 verletzt sind.

(3) Soweit die oder der Beauftragte für Polizeiangelegenheiten Eingaben und Beschwerden nach § 4 an Strafverfolgungsbehörden oder andere zuständige Stellen weiterleitet, kann sie oder er personenbezogene Daten zu dem jeweiligen Vorgang übermitteln, soweit dies zur Aufgabenerfüllung der empfangenden Stelle erforderlich ist und die eingebende Person dem zugestimmt hat. Das Zustimmungserfordernis gilt nicht für Fälle des § 8 Absatz 3 Satz 1.

(4) Enthalten Eingaben oder Zeugenaussagen Informationen, aus denen sich ein strafbares oder disziplinarrechtlich relevantes Verhalten ergeben könnte, so sind die Vorschriften der Strafprozessordnung zu den Rechten von Beschuldigten, deren Angehörigen sowie Zeuginnen und

⁷⁰Sammet DÖV 2023, S. 534, 542; Frankenstein NordÖR 2017, 7, 14.

Zeugen entsprechend anzuwenden. Die oder der Beauftragte für Polizeiangelegenheiten hat die Betroffenen hierauf aktenkundig hinzuweisen.

(5) Der oder dem Beauftragten für Polizeiangelegenheiten können gemäß § 474 Absatz 2 und 3 der Strafprozessordnung von Amts wegen personenbezogene Daten aus Strafverfahren übermittelt werden.

Hamburg, den 23.11.2023

Prof. Dr. Stefanie Grünewald