

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
20(4)341 G



Hochschule für  
Wirtschaft und Recht Berlin  
Berlin School of Economics and Law

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

An den

Ausschuss für Inneres und Heimat  
des Deutschen Bundestages

Per E-Mail an: [innenausschuss@bundestag.de](mailto:innenausschuss@bundestag.de)

25. November 2023

**Stellungnahme  
für die Sachverständigenanhörung  
im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages  
zum Entwurf  
der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP  
eines Gesetzes über die Polizeibeauftragte oder den  
Polizeibeauftragten des Bundes beim Deutschen Bundestag  
(Polizeibeauftragungsgesetz – PolBeauftrG),  
Drucksache 20/9148 vom 07. November 2023,  
zur Anhörung am 27. November 2023 in Berlin**

**Prof. Dr. Hartmut Aden**

Fachbereich 5

Polizei und

Sicherheitsmanagement

Professur für Öffentliches Recht,

Europarecht, Politik- und

Verwaltungswissenschaft

Forschungsinstitut für

Öffentliche und Private

Sicherheit (FÖPS Berlin)

Alt-Friedrichsfelde 60

D-10315 Berlin

T +49 (0)30 30877-2868

privat:

Postfach 580601

D-10415 Berlin

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

[hwr-berlin.de](mailto:hwr-berlin.de)

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

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

[www.foeps-berlin.org](http://www.foeps-berlin.org)

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich danke Ihnen für die Einladung zur Mitwirkung an der Sachverständigenanhörung und für die Gelegenheit, zu diesem wichtigen und interessanten Gesetzgebungsvorhaben Stellung zu nehmen. Ich möchte meine Stellungnahme vorab unter das Fazit-Motto stellen: **gute Ansätze, aber erhebliche Verbesserungspotenziale!**

Im Folgenden nehme ich zunächst zur Konzeption der oder des einzurichtenden Polizeibeauftragten Stellung (A) und zeige danach Verbesserungspotenziale für den vorliegenden Gesetzentwurf auf (B). Ergänzend verweise ich auf unsere kürzlich erschienene **Veröffentlichung: *Parlamentarische Polizeibeauftragte. Menschenrechtliche Empfehlungen für die Stellen in Bund und Ländern***<sup>1</sup> mit ausführlichen Analysen zu Konzeption und Umsetzung der bereits eingerichteten Beauftragtenstellen in den Ländern, auch im internationalen Vergleich. Die publizierte Analyse und diese

---

<sup>1</sup> Töpfer, Eric, John, Sonja & Aden, Hartmut, 2023: *Parlamentarische Polizeibeauftragte. Menschenrechtliche Empfehlungen für die Stellen in Bund und Ländern*. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte / Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit, <https://doi.org/10.4393/opushwr-4265>.



Stellungnahme basieren u. a. auf Erkenntnissen des international vergleichenden Forschungsprojekts *Police Accountability – Towards International Standards*.<sup>2</sup>

## A) Die Rolle von Polizeibeauftragten nach dem vorliegenden Gesetzentwurf im internationalen Vergleich

In der internationalen Fachdiskussion gelten von der Polizei unabhängige, aber als staatliche Stellen konzipierte Beschwerdeeinrichtungen heute als ein wichtiger Ansatz zur weiteren **Professionalisierung der Polizeiarbeit in Rechtsstaaten** und sogar darüber hinaus.<sup>3</sup> Solche Einrichtungen werden auch als *Accountability*-Foren bezeichnet<sup>4</sup> und sind für viele öffentliche Tätigkeitsbereiche üblich. So fallen etwa Rechnungshöfe, Datenschutzbeauftragte, Gremien der Nachrichtendienstkontrolle und manche Antidiskriminierungsstellen in diese Kategorie. Ihre Einrichtung reagiert auf die wachsende Komplexität und zunehmende Grundrechtsrelevanz der Tätigkeit staatlicher Behörden, u.a. im Zuge der Digitalisierung und der Reaktion auf neue Gefahren und Sicherheitsrisiken. Unabhängige Stellen ergänzen die klassischen Formen von Verwaltungskontrolle, etwa durch die verwaltungsinternen Hierarchien, Gerichte oder Parlamentsausschüsse. Die gewachsene behördliche Eigenständigkeit im Zuge moderner, auf mehr Delegation basierender Verwaltungssteuerung erfordert ebenfalls zusätzliche Mechanismen, die dazu beitragen, eine hohe fachliche und rechtsstaatliche Qualität des Behördenhandelns sicherzustellen. Im Vergleich zu anderen Ländern ist diese Entwicklung in Deutschland für Polizeibehörden mit erheblicher Zeitverzögerung angekommen.<sup>5</sup>

Nachdem solche Einrichtungen seit 2014 zunächst in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg etabliert wurden, sind inzwischen Stellen in Bremen, Berlin und Brandenburg hinzugekommen, außerdem in Mecklenburg-Vorpommern (mit spezieller Konstruktion) und eine bisher unbesetzte Beauftragtenstelle in Hessen. Weitere Bundesländer planen die Etablierung unabhängiger Polizeibeauftragter, so dass es nur

---

<sup>2</sup> Gefördert in Deutschland von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), 2021 bis 2024, sowie von den Forschungsförderungseinrichtungen in Frankreich, Großbritannien, Japan und Kanada (Open Research Area); internationale Koordination durch den Verfasser dieser Stellungnahme.

<sup>3</sup> Zur weltweiten Entwicklung: Goldsmith & Lewis (Hrsg.) 2000; Walker 2005.

<sup>4</sup> Vgl. u.a. Bovens u.a. 2014; Aden 2019.

<sup>5</sup> Vergleichend: Töpfer, John & Aden, 2023; Aden et al. 2023; Töpfer & Peter 2018; Aden 2016.



noch eine Frage der Zeit sein dürfte, bis diese Art von *Accountability*-Forum auch in Deutschland zum Standard geworden ist. Eine empirische Betrachtung der bisher eingerichteten Landes-Polizeibeauftragten zeigt allerdings erhebliche Unterschiede bezüglich der Befugnisse und der praktischen Arbeitsweise.<sup>6</sup>

Die bisher in deutschen Bundesländern eingerichteten Polizeibeauftragtenstellen weisen, ebenso wie die mit dem vorliegenden Entwurf einzurichtende Stelle des Bundes, **im internationalen Vergleich zwei Besonderheiten** auf: Erstens erstreckt sich **die Zuständigkeit auch auf Eingaben aus der Polizei** und zweitens **fehlen Sanktionsmöglichkeiten für individuelles Fehlverhalten**. Hierfür verbleibt die Zuständigkeit bei anderen Akteuren, insbesondere bei den für Disziplinarverfahren bzw. für Strafverfolgung zuständigen Stellen. Die **Hauptaufgabe der deutschen Polizeibeauftragten** besteht somit im **Aufzeigen struktureller Probleme der Polizeiarbeit** und in daraus abgeleiteten Vorschlägen für Verbesserungen. Dies bedeutet allerdings auch, dass für eine unabhängige Aufklärung und Sanktionierung individuellen Fehlverhaltens weiterhin institutionelle Vorkehrungen fehlen (werden), um dem menschenrechtlichen Postulat einer unabhängigen Aufarbeitung<sup>7</sup> gerecht zu werden.

Die Tätigkeit von Polizeibehörden wird im rechtsstaatlichen System der Bundesrepublik Deutschland bereits durch mehrere externe *Accountability*-Foren kontrolliert und unterstützt, die thematisch fragmentierte Themen bearbeiten oder sich nur punktuell mit Polizeihandeln befassen. Die Datenschutzaufsicht und die Rechnungshöfe haben thematisch eng umgrenzte Kontrollfunktionen gegenüber Polizeibehörden. Gerichte werden nur tätig, wenn sie mit konkreten Sachverhalten befasst werden, ihr Beitrag zu einem verantwortlichen Polizeihandeln ist relevant, aber stets von den Zufällen des Klageverhaltens und zudem von den Zugangshürden abhängig, die das Prozessrecht definiert. Die Landes- und Bundesparlamente und ihre für Polizeifragen zuständigen Ausschüsse (zumeist Innen und Petitionen) haben nur begrenzte Kapazitäten, sich mit konkreten Einzelfällen zu befassen.<sup>8</sup> Bei den Fachausschüssen steht die gesetzgeberische Arbeit im Vordergrund. Untersuchungsausschüsse zu Polizeithemen kommen

---

<sup>6</sup> Vgl. Töpfer, John & Aden, 2023; Aden & Bosch 2022 und 2023.

<sup>7</sup> Vgl. z.B. Hammarberg 2007; Commissioner for Human Rights 2009; näher hierzu Töpfer, John & Aden 2023.

<sup>8</sup> Näher hierzu Aden 2017.



aufgrund des hohen Aufwands nur für größere Problemlagen in Frage – wie im Zusammenhang mit dem NSU-Komplex.

Folglich basieren Qualitätssicherung und Beschwerdemanagement in den Polizeibehörden, die noch keine externen Beauftragten etabliert haben, bisher ganz vorwiegend auf internen Mechanismen, insbesondere auf der klassisch-hierarchischen Verwaltungssteuerung oder teils speziellen internen Beschwerdestellen.<sup>9</sup> Vorgesetzte sind für das Handeln ihrer Mitarbeiter\*innen verantwortlich, Mitarbeiter\*innen steht bei rechtswidrigen Anweisungen das Remonstrationsrecht zu. Fälle, in denen Polizeieinsätze gegenüber Außenstehenden unangemessen oder gar rechtswidrig verlaufen, werden oft nicht hinreichend und mit der gebotenen Neutralität aufgeklärt – hier hat sich gegenüber den Ergebnissen früherer Studien<sup>10</sup> in den letzten Jahren wenig geändert. Wird ein Fehlverhalten festgestellt, so tendieren deutsche Polizeibehörden weiterhin dazu, es der Verantwortung einzelner „schwarzer Schafe“ zuzuschreiben. Gelegentlich, aber insgesamt nur in einem kleinen Teil der relevanten Fälle, kommt es zu disziplinar- und strafrechtlichen Sanktionen.

Strukturelle Probleme bleiben dagegen immer noch in vielen Fällen unbearbeitet. Eine kontinuierliche Begleitung, die strukturelle Probleme identifiziert und die Umsetzung von Lösungsansätzen unterstützt, fehlt. Diese offensichtliche Lücke des *Accountability*-Systems können Polizeibeauftragte wie in dem vorliegenden Gesetzentwurf vorgeschlagen zumindest ein Stück weit schließen.

Ein weiterer Faktor, der über die Effektivität externer *Accountability*-Foren entscheidet, ist der über den Einzelfall hinausgehende Aufgabenbereich. Der vorliegende Entwurf wählt hier einen breiten Ansatz, der klarstellt, dass eine Zuständigkeit auch und insbesondere über den Einzelfall hinaus besteht. Leider fehlen allerdings klare Regelungen zu Sonderberichten und ein verbindlicher *Follow-up*-Prozess zu Empfehlungen der oder des Polizeibeauftragten. Hier sollte der Gesetzentwurf noch nachgebessert werden (s. unten, Abschnitt B zu konkreten Änderungsvorschlägen). Das zentrale Ziel einer Qualitätsverbesserung der Polizeiarbeit und der Vermeidung zukünftiger Fehler könnte so jedenfalls ein Stück weit verwirklicht werden.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Vgl. etwa Hoffmann-Holland et al. 2008 zur Berliner internen Beschwerdestelle.

<sup>10</sup> Näher hierzu Amnesty International 2010; Singelstein 2003.

<sup>11</sup> Näher hierzu: Aden 2013; Behrendes 2013.



## **B) Verbesserungspotenziale für den vorliegenden Gesetzentwurf**

Die Effektivität der neu einzurichtenden Stelle einer oder eines Polizeibeauftragten des Bundes könnte durch die folgenden Nachbesserungen am Gesetzentwurf noch entscheidend verbessert werden.

### **1. Auf unnötige Restriktionen bei der Zuständigkeit, Bearbeitungskriterien für polizeiinterne und externe Fälle sowie bei den Befugnissen verzichten: Eine Dreimonatsfrist für Eingaben ist zu kurz und unflexibel (§§ 2, 3 und 4)**

Im Interesse einer effektiven Arbeit sollte der oder die Beauftragte Entscheidungsspielräume haben, insbesondere bei der Frage, welche Fälle wie intensiv bearbeitet werden. Hierzu enthält der vorliegende Entwurf völlig unnötige Restriktionen, die durch geringfügige Änderungen des Entwurfs behoben werden können.

Für die Eingabefrist wird in § 3 Abs. 5 eine starre und unflexible Lösung vorgeschlagen, nach der Eingaben nur innerhalb von drei Monaten nach Bekanntwerden des zugrundeliegenden Sachverhalts zulässig sind und danach nicht mehr angenommen werden. Diese Regelung wird den Anforderungen nicht gerecht. Die Frist ist zu kurz, die Regelung zu starr. Das Ziel, dass sich der oder die Polizeibeauftragte vorrangig mit sehr aktuellen Fällen befassen sollte, ist zwar grundsätzlich nachvollziehbar. Es gibt aber vielfältige Gründe, die zu einer verzögerten Meldung führen können, z. B. weil Betroffene erst im Zusammenhang mit anderen Fällen oder späterer Medienberichterstattung von der Relevanz eines Themas erfahren. Die Information auch über weiter zurückliegende Sachverhalte kann daher für das Aufdecken struktureller, einzelfallübergreifender Probleme sehr wichtig sein. Der oder die Beauftragte sollte daher einen Ermessensspielraum haben, sich auch mit älteren Fällen zu befassen.

Eingaben aus der Polizei und von Außenstehenden sollten gleichermaßen ernsthaft behandelt werden. Unterschiedliche Regelungen, wie in § 2 Abs. 2 des Entwurfs vorgesehen, sind sachlich nicht gerechtfertigt.

Bei der Befugnis zur Beobachtung von Polizeieinsätzen sollte die Beschränkung auf „verbandspolizeilich geprägte Lagen“ entfallen (§ 4 Abs. 8).

**Empfehlung: § 3 Abs. 5 sollte flexibler formuliert werden. Formulierungsvorschlag: „Eingaben nach den Absätzen 1 und 2 sollen unverzüglich nach Bekanntwerden des zugrundeliegenden Sachverhalts an**



die oder den Polizeibeauftragten des Bundes gerichtet werden. Liegt der Sachverhalt mehr als ein Jahr zurück, so steht es im Ermessen des oder der Beauftragten, die Eingabe zur Bearbeitung anzunehmen.“ In § 2 Abs. 2 sollte die oder der Beauftragte gleiche Ermessensspielräume für die Behandlung von Fällen von innerhalb und außerhalb der Polizei erhalten. Die Beobachtung von Polizeieinsätzen sollte unabhängig von der Art der „Lage“ zu den Befugnissen der Beauftragten zählen.

## **2. Den Zoll in die Zuständigkeit einbeziehen (§ 1 Nr. 1)**

Der oder die Polizeibeauftragte des Bundes soll gemäß § 1 Nr. 1 des Entwurfs für die Bundespolizei, das Bundeskriminalamt und die Polizei beim Deutschen Bundestag zuständig sein. Der Zoll, der ebenfalls polizei-ähnliche Aufgaben wahrnimmt (Zollfahndung; Zollkriminalamt; Finanzkontrolle Schwarzarbeit), fehlt, obwohl hier ähnliche strukturelle Probleme wie in den genannten Polizeibehörden auftreten können. Die Zuständigkeit sollte entsprechend erweitert werden.

***Empfehlung:* Die Zuständigkeit der oder des Polizeibeauftragten sollte durch eine entsprechende Ergänzung des § 1 Nr. 1 auf den Zoll erweitert werden.**

## **3. Unnötige Restriktionen während laufender Straf- oder Disziplinarverfahren vermeiden (§ 6 Abs. 2 und 3)**

Die umfangreichen Regelungen des § 6 zum Verhältnis der Tätigkeit der oder des Beauftragten zu Disziplinar-, Arbeitsrechts-, Bußgeld- und Strafverfahren gehen offenbar von der Hypothese aus, hier seien Probleme zu erwarten, denen mit restriktiven Abgrenzungsregelungen zu begegnen sei. Dieser Ansatz ist verfehlt. Die oder der Polizeibeauftragte hat nach der im vorliegenden Gesetzentwurf gewählten Variante vorrangig Aufgaben bei der Aufdeckung struktureller Defizite der Polizeiarbeit, die über den Einzelfall hinausgehen. Dass es sich in vielen Fällen auch um sanktionswürdiges Verhalten handeln kann, liegt nahe. In solchen Fällen sollten alle beteiligten Stellen eng kooperieren, auch um zu ermitteln, inwieweit individuelles Fehlverhalten auf Strukturprobleme zurückgeht, für die eine Verantwortung der Behörde insgesamt vorliegt. Dies ist in der weit überwiegenden Zahl der Fälle zu erwarten. Die Tendenz, individuelles Fehlverhalten der Verantwor-



tung einzelner „schwarzer Schafe“ unter den Polizeibeamt\*innen zuzuweisen, und die zugrundeliegende Hypothese, dem könne durch Sanktionen hinreichend begegnet werden, lenken von der Verantwortlichkeit der Organisation Polizei für dahinterstehende Strukturmängel ab.

Eine gelingende Kooperation der zuständigen Stellen liegt daher im Interesse aller Beteiligten. Eine Zuständigkeitsunterbrechung der oder des Polizeibeauftragten während eines laufenden anderen Verfahrens ist folglich nicht zielführend. Koordinationsregeln, wie sie in § 6 Abs. 1 des Entwurfs vorgeschlagen werden, sind völlig ausreichend. Restriktionen und eine vorläufige Einstellung der Untersuchung, wie sie in § 6 Abs. 2 und 3 vorgesehen sind, erscheinen im Rahmen eines Kooperationsverhältnisses von Stellen mit unterschiedlichen Zielen und Aufgaben nicht erforderlich. Die Effektivität der Arbeit der oder des Polizeibeauftragten würde durch eine solche Regelung unnötig behindert.

**Empfehlung: § 6 Abs. 2 und 3 des Entwurfs sind zu streichen und durch konstruktive Regelungen zur Ausgestaltung eines Kooperationsverhältnisses zu ersetzen.**

#### **4. Kooperationspflichten mit anderen Beauftragten und dem Petitionsausschuss etablieren**

Der vorliegende Entwurf enthält keine Regelungen zur Zusammenarbeit mit anderen Beauftragten (z. B. Bundesbeauftragte/r für Datenschutz und Informationsfreiheit) und dem Petitionsausschuss. Hierfür sollten Regelungen zur wechselseitigen Kooperation etabliert werden, um gesetzgeberisch klarzustellen, dass bei Zuständigkeitsüberlagerungen eine enge Kooperation unter Wahrung der wechselseitigen Unabhängigkeit anzustreben ist. Die Amtshilferegelung in § 7 des Entwurfs ist in Zielrichtung und Inhalt deutlich zu eng gefasst.

Für die Kooperation mit anderen Beauftragten ist zu beachten, dass Fälle zu erwarten sind, in denen eine partielle Parallelzuständigkeit anderer Beauftragter gegeben ist, etwa wenn Polizeihandeln, das Gegenstand einer Eingabe bei der oder dem Polizeibeauftragten ist, auch Fragen der polizeilichen Datenverarbeitung betrifft. Auch wird es vorkommen, dass Betroffene sich bei mehreren Stellen gleichzeitig beschweren. In diesen Fällen sollte sichergestellt werden, dass strukturelle Schnittstellenprobleme in Kooperation aller beteiligten Stellen in den Blick genommen werden. Dies sollte



durch eine gesetzliche Regelung untermauert werden, die zugleich die Unabhängigkeit der einzelnen Stellen wahrt.

Auch im Hinblick auf den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages ist damit zu rechnen, dass sich Eingaben doppeln oder dass polizeibezogene Petitionen, die beim Petitionsausschuss eingehen, zugleich für die Beurteilung struktureller Fehlentwicklungen in den Polizeibehörden des Bundes bedeutsam sind. Hierfür sollten klare Verfahrensregeln geschaffen werden. Bei den Landesbeauftragten gibt es hierzu bisher keine einheitlichen Standards. Sinnvoll wäre zumindest eine Regelung, die sicherstellt, dass der Deutsche Bundestag polizeibezogene Petitionen auch der oder dem Polizeibeauftragten zur Kenntnis gibt. Denkbar wäre aber auch eine weitergehende Kooperation, bei der die oder der Beauftragte die Bearbeitung polizeibezogener Petitionen für den Petitionsausschuss übernimmt.

**Empfehlung:** Im Interesse einer effektiven Arbeit sollten die Kooperationsverhältnisse zwischen der oder dem Polizeibeauftragten und anderen Beauftragten sowie dem Petitionsausschuss gesetzlich geregelt werden.

## 5. Akteneinsichts- und Zeugnisverweigerungsrechte klar absichern, auch für die Landesbeauftragten

Der Zugang zu Informationen ist ebenso wie die Möglichkeit, Informationen von Zeug\*innen vertraulich entgegenzunehmen, ein Kernelement für die effektive Arbeit eines *Accountability*-Forums.

Der vorliegende Entwurf regelt die für die Arbeit der Beauftragten unerlässliche Akteneinsicht in Strafverfahren (§ 6 Abs. 7) nur für die oder den Polizeibeauftragten des Bundes. Gleiche Rechte benötigen auch die Polizeibeauftragten der Länder. Das laufende Gesetzgebungsverfahren sollte genutzt werden, um hier für die nötigen Klarstellungen zu sorgen. Da es sich um Regelungen in der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG handelt, sollte die Regelung im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens mit erfolgen.

Hinweisgeber\*innen können gute Gründe haben, eine vertrauliche Behandlung von Informationen zu verlangen. Daher ist ein wirksames Zeugnisverweigerungsrecht der Beauftragten auf Bundes- und Landesebene unerlässlich. Die Gelegenheit des laufenden Gesetzgebungsverfahrens sollte auch diesbezüglich für klare Regelungen sorgen – unter Einschluss der Landespolizeibeauftragten.



## 6. Unabhängigkeit sichern

Die persönliche und die institutionelle Unabhängigkeit sind wichtige Elemente einer effektiven Arbeit von *Accountability*-Foren wie Polizeibeauftragten. Hierzu zählt – selbstverständlich – die institutionelle Unabhängigkeit gegenüber den Polizeibehörden, für deren Arbeit die Polizeibeauftragten eine Aufsichtsfunktion übernehmen. Dies ist durch die enge Anbindung an den Deutschen Bundestag in dem vorliegenden Entwurf in Grundzügen gewährleistet (§§ 10 Abs. 1, 12 Abs. 1). Dennoch enthält der Entwurf Defizite bezüglich der Unabhängigkeit, die im Gesetzgebungsverfahren noch behoben werden sollten.

### **a) Abwahlquorum (§ 11 Abs. 4)**

Gemäß § 11 Abs. 4 des Entwurfs kann die oder der Beauftragte aufgrund eines Bundestagsbeschlusses mit einfacher Mehrheit vorzeitig aus dem Amt entlassen werden. Damit befindet sich die oder der Beauftragte in ständiger Abhängigkeit von der parlamentarischen Regierungsmehrheit, die bei missliebiger Kritik eine Entlassung beschließen könnte. Dies stellt eine gravierende Begrenzung der Unabhängigkeit dar. Wenn eine solche Regelung überhaupt beibehalten werden soll, müsste das Quorum auf eine Zwei-Drittel-Mehrheit angehoben werden. Für die angemessene Reaktion auf gravierendes Fehlverhalten reichen die allgemeinen beamtenrechtlichen Vorschriften. Auch eine Regelung vergleichbar § 12 Abs. 2 Satz 2 BDSG, begrenzt auf Fälle schwerer Verfehlungen, wäre eher mit den Anforderungen an die Unabhängigkeit vereinbar.

**Empfehlung:** Die Möglichkeit der Entlassung der oder des Beauftragten aufgrund einer Entscheidung mit einfacher parlamentarischer Mehrheit ist mit den Anforderungen an eine unabhängige Stellung unvereinbar und daher zu streichen.

### **b) Ausschreibung und Amtszeit (§ 9 und 10 Abs. 3)**

Die Regelungsvorschläge des vorliegenden Entwurfs zur Wahl und zur Amtszeit könnten im Hinblick auf die persönliche Unabhängigkeit ebenfalls optimiert werden. Insbesondere fehlt in § 9 eine Regelung zur öffentlichen Ausschreibung, die dazu beitragen könnte, eine unabhängige, fachlich besonders versierte Person für das Amt zu gewinnen. Die persönliche Unabhängigkeit könnte durch eine Regelung weiter gestärkt werden, die – ähnlich wie bei Verfassungsrichter\*innen - eine einmalige Amtszeit von zehn Jahren vorsieht (statt zweimal fünf Jahre).



**Empfehlung: Die Regelungen zur Ausschreibung und zur Amtszeit sollten im Hinblick auf die Unabhängigkeit optimiert werden.**

### **c) Haushalt**

Neben den Befugnissen entscheidet auch die Ausstattung mit Personal und Sachmitteln maßgeblich über Handlungsfähigkeit und Effektivität externer Polizeibeauftragtenstellen.<sup>12</sup> Personelle Kapazitäten sind insbesondere erforderlich, um Eingaben mit der gebotenen Gründlichkeit nachzugehen, über den Einzelfall hinausreichende strukturelle Probleme sorgfältig zu eruieren und die Stellen durch Öffentlichkeitsarbeit (einschließlich der Vor- und Nachbereitung von Berichten) und die Zusammenarbeit mit Zivilgesellschaft und Polizei bei potenziell Betroffenen bekannt zu machen. Aufgrund der Regelung des § 12 Abs. 2 des vorliegenden Entwurfs hängt die Definition, was eine „notwendige Personal- und Sachausstattung“ ist, von der parlamentarischen Mehrheit ab. Im Interesse der Unabhängigkeit ist die Regelung daher materiell substantieller zu gestalten.

**Empfehlung: Zur Sicherstellung der Unabhängigkeit ist § 12 Abs. 2 des Entwurfs wie folgt zu ergänzen: Nach dem zweiten Komma wird eingefügt: „insbesondere für die gründliche Ermittlung von Einzelfällen und strukturellen Problemen sowie für die Öffentlichkeitsarbeit und die Zusammenarbeit mit Zivilgesellschaft und Polizei“.**

## **7. Fehlende Regelung zu thematischen Sonderberichten (§ 19)**

Für die Information des Parlaments und der Öffentlichkeit über strukturelle Probleme der Polizeiarbeit sind thematische Sonderberichte, die eigeninitiativ erstellt werden, von besonderer Bedeutung. Diese gehören bei gut funktionierenden *Accountability*-Foren zum Standard, etwa bei Rechnungshöfen. Der vorliegende Entwurf sieht nur regelmäßige Berichte vor, weitere nur auf Anforderung des Bundestages. Thematische Sonderberichte sind im Hinblick auf das Lernen aus Strukturproblemen von besonderer Bedeutung. Diese sind auch international für Polizeibeauftragte üblich und ein effektives Mittel zur Information über Strukturprobleme. Themen wie gefährliche Einsatztechniken, Unfälle beim Einsatz von Schusswaffen oder Tasern oder Probleme des polizeilichen Kameraeinsatzes sind nur einige Beispiele von vielen, für die solche Sonderberichte wichtig und sinnvoll wären. § 19 des Entwurfs sollte folglich entsprechend ergänzt werden.

---

<sup>12</sup> So auch die vergleichende Untersuchung von Varaine & Roché, 2023.



**Empfehlung:** Die Regelungen zur Berichtspflicht sollten wie folgt ergänzt werden: „Die oder der Beauftragte kann außerdem nach eigenem Ermessen thematische Sonderberichte vorlegen.“

## 8. Fehlende Regelung zum Follow-up-Prozess für Empfehlungen

Der vorliegende Gesetzentwurf betont zwar richtigerweise die Aufgabe, „Mängel und Fehlentwicklungen“ aufzudecken und zu untersuchen. Leider fehlen aber im Entwurf die für die Effektivität der Beauftragten zentralen Regelungen zu den Konsequenzen dieser Untersuchungen jenseits des Einzelfalls. Wichtig sind insbesondere die verpflichtende Reaktion von Innenministerium und Polizeibehörden und eine Begründungspflicht bei Nichtbefolgung von Vorschlägen. Regelungen hierzu wären systematisch gut als Ergänzung zu § 19 des Entwurfs umsetzbar.

**Empfehlung:** Im Interesse effektiver Schlussfolgerungen aus strukturellen Erkenntnissen der oder des Beauftragten erhält § 19 den folgenden Absatz 2: „In den Jahres- und Sonderberichten macht die oder der Polizeibeauftragte Vorschläge für strukturelle Verbesserungen. Das zuständige Bundesministerium und die betroffene Behörde ergreifen Maßnahmen für die Umsetzung dieser Vorschläge und berichten der oder dem Polizeibeauftragten hierüber zeitnah. Sollten die Vorschläge nicht innerhalb von zwei Jahren umgesetzt werden können, so haben das zuständige Bundesministerium und die betroffene Behörde dies gegenüber der oder dem Polizeibeauftragten nachvollziehbar zu begründen.“

## 9. Einrichtung eines Beratungsgremiums (Beirat) (bisher fehlende Regelung)

Polizeibeauftragte sind in Deutschland – im Gegensatz zu vielen anderen Ländern – noch eine relativ neue Einrichtung. Die Erwartungen sind hoch, teils auch widersprüchlich. Dies gilt in besonderem Maße auch deshalb, weil die deutschen Polizeibeauftragten, im Gegensatz zu ähnlichen Einrichtungen der meisten anderen Länder, auch für Eingaben aus der Polizei zuständig sind. Während Polizist\*innen erwarten, dass sich die Beauftragten intensiv für ihre Belange einsetzen, kann dies bei Menschen, die schlechte Erfahrungen mit polizeilichem Handeln gemacht haben, und den sie vertretenden zivilgesellschaftlichen Gruppen sogar zu gesteigertem Misstrauen führen. Ein Beirat, der aus Vertreter\*innen von Zivilgesellschaft, Wissenschaft und polizeilichen Interessenvertretungen besteht, kann die oder den



Beauftragten bei der Erfüllung der Aufgaben und beim Umgang mit den divergierenden Erwartungen beraten. Von den deutschen Polizeibeauftragten hat bisher nur die Polizei- und Feuerwehrbeauftragte in Bremen einen solchen Beirat; dieser hat sich im Hinblick auf die genannten Funktionen bewährt.

**Empfehlung:** Der oder dem Polizeibeauftragten sollte ein Beirat zur Seite gestellt werden. Die Regelungen hierzu können sich an § 19 des Gesetzes über eine unabhängige Polizeibeauftragte oder einen unabhängigen Polizeibeauftragten für die Freie Hansestadt Bremen (BremPolBG)<sup>13</sup> orientieren.

## 10. Grundrechtsbezug breiter formulieren (§ 1 Nr. 2)

§ 1 Nr. 2 des vorliegenden Entwurfs nimmt auf die Aufgabe Bezug, Beschwerdefälle im Hinblick auf eine Verletzung von Grundrechten zu bewerten. Erwähnt wird hier „insbesondere Art. 3 GG“. Dies erscheint zwar insofern sinnvoll, als Fälle von Ungleichbehandlung und Diskriminierung im Polizeibereich in der Vergangenheit oftmals vernachlässigt wurden und auch von den Polizeibeauftragten der Länder noch nicht immer mit der gebotenen Intensität bearbeitet werden konnten.<sup>14</sup> Allerdings sollte hier nicht übersehen werden, dass der oder die Polizeibeauftragte voraussichtlich mit Fällen zu tun haben wird, in denen in Summe alle für die Polizei relevanten Grundrechte verletzt sein können, insbesondere Art. 2 Abs. 2 GG (Leben und körperliche Unversehrtheit; Freiheit der Person), Art. 8 GG (Versammlungsfreiheit), Art. 5 Abs. 1 GG (Meinungsfreiheit u.a.) sowie auch Art. 1 Abs. 1, 4, 10, 11 und 13 GG. Diese sollten in die „insbesondere“-Formulierung einbezogen werden.

**Empfehlung:** In § 1 Nr. 2 sollten neben Art. 3 GG auch die anderen für die polizeiliche Praxis besonders wichtigen Grundrechte in der mit „insbesondere“ eingeleiteten Aufzählung erwähnt werden.

## C) Fazit und Zusammenfassung der Empfehlungen

Der vorliegende Gesetzentwurf enthält gute Ansätze zur Verbesserung des Umgangs mit Problemkonstellationen der Polizeiarbeit. Allerdings enthält er noch eine Reihe bedeutsamer Mängel (s.o., Abschnitt B), die im

---

<sup>13</sup> Brem.GBl. 2020, 1486. Zuletzt geändert durch: zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. September 2022 (Brem.GBl. S. 512, 519).

<sup>14</sup> Näher hierzu Aden & Bosch, 2022 und 2023.



Gesetzgebungsverfahren behoben werden sollten. Ich komme daher abschließend zu meinem Fazit-Motto zurück: **gute Ansätze, aber erhebliche Verbesserungspotenziale!**

Gez. Prof. Dr. Hartmut Aden

### **Ausgewählte Literatur zum Thema der Anhörung:**

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

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

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

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

**Aden, Hartmut**, 2019: Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen und Polizeibeauftragte, in: Dieter Kugelmann (Hrsg.), *Polizei und Menschenrechte*, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 171-185.

**Aden, Hartmut & Bosch, Alexander**, 2022: Unabhängige Kontrolle als Schutz vor Rassismus und Diskriminierung? In: Hunold, Daniela & Singelstein, Tobias (Hrsg.): *Rassismus in der Polizei. Eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme*. Wiesbaden: Springer VS, S. 729–742

**Aden, Hartmut & Bosch, Alexander**, 2023: Unabhängige Polizeibeauftragte in Deutschland – auf dem Weg zum Standard? Ziele, Praktiken, Defizite und mögliche Beiträge zum Diskriminierungsschutz? In: *Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik* Nr. 237/238 (= 61. Jg., Nr. 1-2), S. 161-174

**Aden, Hartmut, Fazekas, János, Lennon, Genevieve, Mouhanna, Christian, Himanen, Markus, Piening, Marie-Theres & Bosch, Alexander**, 2024: External accountability: the limited influence of oversight bodies on the governance of police stops, in: Aston, Elizabeth, de Kimpe, Sofie Fazekas, Janós, Lennon, Genevieve & Rowe, Mike (eds.), *Governing Police Stops Across Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 83-121.  
[https://doi.org/10.1007/978-3-031-41363-6\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-031-41363-6_4)



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

**Botta, Jonas**, 2022: Unabhängige Polizeibeauftragte. Einfachgesetzliche Grundlagen, verfassungsrechtliche Bewertung und rechtspolitische Empfehlungen, in: *JuristenZeitung*, 77, S. 664-672.

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

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

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

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

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

**Hammarberg, Thomas** 2007: *Bericht des Menschenrechtskommissars Thomas Hammarberg über seinen Besuch in Deutschland [...] 2006*. Zur Vorlage beim Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung.

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

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

**Johansen, Anja, Aden, Hartmut, Lennon, Genevieve, Mouhanna, Christian, Alain, Marc & Singelstein, Tobias** (Hrsg.) 2024: *Independent Police Accountability: Comparative Perspectives on Complaints Against the Police*. Abingdon/London: Routledge (in Vorbereitung).

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

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



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

**Töpfer, Eric**, 2014: *Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen. Eckpunkte für ihre Ausgestaltung*, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

**Töpfer, Eric, John, Sonja & Aden, Hartmut**, 2023: *Parlamentarische Polizeibeauftragte. Menschenrechtliche Empfehlungen für die Stellen in Bund und Ländern*. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte / Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit, <https://doi.org/10.4393/opushwr-4265>.

**Töpfer, Eric & Peter, Tobias**, 2018: *Unabhängige Polizeibeswerdestellen. Was kann Deutschland von anderen europäischen Staaten lernen?* Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

**Varaine, Simon & Roché, Sébastien**, 2023: The fourth power. A mapping of police oversight agencies in Europe and Quebec. In: *Policing and Society* 33 (9–10), S. 1007–1030.

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