

An den  
Deutschen Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat  
Platz der Republik 1

11011 Berlin

## **Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages**

**Entwurf eines Gesetzes über die Polizeibeauftragte oder den Polizeibeauftragten des Bundes beim Deutschen Bundestag (Polizeibeauftragtengesetz – PolBeauftrG)**

**Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Drucksache 20/9148**

### **I. Anhörungsgegenstand**

Anhörungsgegenstand ist der Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (Drs. 20/9148) vom 7. November 2023 zu einem Gesetz über die Polizeibeauftragte oder den Polizeibeauftragten des Bundes beim Deutschen Bundestag (Polizeibeauftragtengesetz – PolBeauftrG). Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf zur Beratung an den Ausschuss für Inneres und Heimat – federführend – sowie weitere Ausschüsse überwiesen.

Auf Bitte des Leiters Sekretariat PA 4, Herrn MR Dr. Heynckes, mit Schreiben vom 23. November 2023 nehme ich wie folgt schriftlich Stellung und beschränke mich aufgrund der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit auf einige grundlegende Gesichtspunkte:

### **II. Grundsätzliche Erwägungen**

#### **1. Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit**

Die Einrichtung einer/s Polizeibeauftragten des Bundes beim Deutschen Bundestag ist nach Einschätzung des Unterzeichners in der vorgeschlagenen Ausgestaltung eine nicht gebotene oder erforderliche Maßnahme, hinsichtlich derer vor allem dem Kosten-Nutzen-Verhältnis besondere Beachtung zu schenken ist.

Bei der Entscheidung über die Errichtung neuer öffentlicher Stellen, Ämter und Behörden sind die allgemeinen Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu berücksichtigen (vgl. § 6 HGrG, § 7 Abs. 1 S. 1 BHO). „Wirtschaftlich“ ist dabei ein Verhalten mit rationaler Relation von Aufwand und Nutzen; der Begriff deckt sich damit jedenfalls

teilweise mit demjenigen der (Kosten-)Effizienz. „Sparsam“ ist eine Betätigung, wenn die Ausgaben möglichst niedrig gehalten werden, ohne dass dabei die Aufgabenerfüllung beeinträchtigt würde.

Ausweislich des Gesetzentwurfs (Drs. 20/9148, S. 3) und § 12 Abs. 2 PolBeauftrG-E ist für die Tätigkeit der oder des mit dem Gesetzentwurf vorgeschlagenen Polizeibeauftragten eine Ausstattung mit Personal- und Sachmitteln vorgesehen, die im Einzelplan des Deutschen Bundestages in einem eigenen Kapitel auszuweisen sind; eine nähere Bezifferung des jährlichen Aufwands erfolgt nicht. Für die bzw. den Polizeibeauftragte/m ist eine Besoldung in der Besoldungsgruppe B6 vorgesehen (§ 14 Abs. 1 PolBeauftrG-E), zudem soll eine Leitende Beamte bzw. ein Leitender Beamter zur Unterstützung tätig werden (§ 13 Abs. 1 PolBeauftrG), und weitere Beschäftigte werden nach § 13 Abs. 2 S. 1 PolBeauftrG-E „beigegeben“. Dazu treten Sachmittel und z. B. eine Reisekostenvergütung nach § 14 Abs. 4 PolBeauftrG-E sowie Ansprüche auf Versorgung und Beihilfe.

Nach alledem ist mit erheblichen Kosten für die bzw. den Polizeibeauftragte/n des Bundes beim Deutschen Bundestag zu rechnen. Diese beträchtlichen Ausgaben bedürfen angesichts der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit jedenfalls einer Rechtfertigung durch Sachgründe. Es kann vor dem Hintergrund gerade auch der aktuellen Haushaltslage, die zusätzliche Verpflichtungen – insbesondere, wenn sie dauerhaft sein sollen – unter ein besonderes Legitimationserfordernis stellt, nicht allein darauf ankommen, ob die Einrichtung dieser Stelle politisch „wünschenswert“ ist. Vielmehr muss sie sich als durch (verfassungs- bzw. europa-)rechtliche Vorgaben geboten oder jedenfalls zum Schutz wesentlicher Rechtspositionen als erforderlich erweisen. Dies ist mit Blick auf den Gesetzentwurf, wie nachfolgend dargelegt wird, nicht der Fall, so dass der Vorschlag zur Einrichtung einer bzw. eines Polizeibeauftragten des Bundes beim Deutschen Bundestag im Ergebnis schon grundsätzlich abzulehnen ist. Dazu treten Abgrenzungsschwierigkeiten zu anderen Kontrollmechanismen wie z. B. dem Petitionsrecht nach Art. 17 GG, die hier nicht näher vertieft werden können.

## **2. Gebotenheit bzw. Erforderlichkeit einer bzw. eines Polizeibeauftragten**

### **a) Bedeutung von „Beauftragten“**

Die Rechtsordnung sieht in vielfältigen Bereichen die Funktion einer bzw. eines „Beauftragten“ vor.<sup>1</sup> Beauftragte können organisatorisch einem Parlament zugeordnet sein – so ordnet etwa Art. 45b S. 1 GG die Berufung eines Wehrbeauftragten des Bundestages „zum Schutz der Grundrechte und als Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle“ an.<sup>2</sup> Beauftragte können vorübergehend bestellt oder als Dauereinrichtung

---

<sup>1</sup> Instruktiv *Tettinger*, Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 111; s. auch *Mehde*, ZG 2001, 145 ff. – Der nachstehende Text ist teilweise aus einer Stellungnahme des Unterzeichners zu einem Gesetzentwurf in Nordrhein-Westfalen sowie aus einem fachwissenschaftlichen Beitrag übernommen, s. *Thiel*, KriPoZ 2019, 167 ff.

<sup>2</sup> S. dazu *Krämer*, UBWV 2010, 305 ff.; *Paproth/Dimroth*, NZWehrr 2012, 16 ff.; *Schmidt*, BWV 2007, 97 ff.; s. auch schon *Berkhan*, NZWehrr 1976, 177 ff.

etabliert werden: Im Verteidigungsfall ermöglicht es Art. 115f Abs. 1 Nr. 2 GG der Bundesregierung, einem Mitglied der Landesregierung als „Bundesbeauftragtem“ (vorübergehend) Weisungsbefugnisse gegenüber der Bundesverwaltung, den Landesregierungen und den Landesbehörden zu übertragen. Auf Bundesebene finden sich „Beauftragte der Bundesregierung“, z. B. für Migration, Flüchtlinge und Integration (§§ 92 ff. AufenthG), für Belange von Menschen mit Behinderungen, für Digitalisierung, für Informationstechnik, für die Nachrichtendienste des Bundes, für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle, für Wirtschaftlichkeit der Verwaltung und für Tourismus. Sie nehmen im Wesentlichen unterstützende und beratende Aufgaben wahr und sind nicht in die Verwaltungshierarchie eingegliedert. Bei anderen Beauftragten handelt es sich um eigenständige Behörden; dies gilt etwa für den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit,<sup>3</sup> der ohne Aussprache auf Vorschlag der Bundesregierung vom Deutschen Bundestag gewählt wird. In den Ländern finden sich ebenfalls Beauftragte der Landesregierungen und Landesdatenschutzbeauftragte, und auch die Kommunen können Beauftragte zum Zwecke der Vertretung von Interessen bestimmter Bevölkerungsgruppen bestellen (vgl. § 27a S. 1 GO NRW).

Organisationsformen, Aufgaben, Zuständigkeiten und Befugnisse der Beauftragten sind heterogen ausgestaltet. Gemeinsam ist ihnen allen, dass sie für ein regelmäßig klar abgegrenztes Themenfeld (häufig für spezifisch benennbare besonders gefährdete bzw. „vulnerable“ Personengruppen oder fokussiert auf in besonderer Weise schützenswerte Rechtspositionen) weitestgehend unabhängig mit einer besonderen Expertise Beratungs-, Unterstützungs- und gegebenenfalls Kontrollfunktionen insbesondere bezüglich des Parlaments, der Regierung bzw. der Verwaltung ausüben. Diese Kontrollfunktionen werden häufig als Kompensation für das komplexer und autonomer gewordene Verwaltungshandeln, die Beauftragten als „Accountability-Institutionen“<sup>4</sup> verstanden, also als Organe zur Förderung von Verantwortung und zur Realisierung von Rechenschaftspflichten. Beauftragte können zudem als Ansprechpartner und Berater für bestimmte Bevölkerungsgruppen und Einzelpersonen – etwa in Fach- und Rechtsfragen – wirken, als „Obleute“ in schiedsrichterlicher Funktion eingesetzt werden sowie Aufklärungs-, Berichts- und „Lobby“-Tätigkeiten wahrnehmen. Damit erweist sich der Beauftragte als flexibel nutzbares Organ, das mittels Unabhängigkeit und Fachkenntnis die Rationalität von Entscheidungsprozessen und -ergebnissen erhöhen, andere Stellen überwachen, Akzeptanz schaffen und (Partikular-)Interessen in der „Mehrheitsgesellschaft“ effektiv vertreten soll. Die Erfahrungen mit den Beauftragten sind dabei im Ganzen positiv.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass das „Beauftragtenwesen“ eine Tendenz zur Expansion zeigt. Namentlich für solche Politikfelder und Verwaltungsbereiche, in denen – tatsächliche oder vermeintliche – Defizite wahrgenommen werden, wird schnell der Ruf nach einem unabhängigen, möglichst unmittelbar beim Parlament „angesiedelten“ Beauftragten laut. Dies erscheint grundsätzlich nachvollziehbar, allerdings sind bei der Bewertung solcher Forderungen verschiedene Aspekte zu berücksichtigen: Erstens müssen sich

---

<sup>3</sup> Dazu etwa v. Lewinski, ZG 2015, 228 ff.; Glauben, DVBl. 2017, 485 ff.

<sup>4</sup> Dazu etwa Aden, Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Schaffung eines Bundespolizeibeauftragten, BT-Drs. 18/7616, v. 26.5.2017, BT-Ausschussdr. 18(4)898 E, S. 2 ff.

Aufgaben und Befugnisse des Beauftragten in die bereits bestehenden parlamentarischen, politischen und rechtlichen Kontrollmechanismen „einpassen“ (lassen), zweitens ist darauf zu achten, die Kompetenzen so zuzuschneiden, dass die Tätigkeit der übrigen gesetzlich vorgesehenen Organe, Gremien und Einrichtungen nicht eingeschränkt wird, und drittens ist die Neuerrichtung von Beauftragten – insbesondere bei einer Ausgestaltung als eigene Behörde – mit erheblichen Kosten verbunden, so dass sich auch mit Blick auf die haushaltrechtlichen Vorgaben die Frage nach der Erforderlichkeit stellt.

### **b) Vorschlag des Gesetzentwurfs**

Der Gesetzentwurf (BT-Drs. 20/9148) sieht die Einrichtung einer bzw. eines Polizeibeauftragten des Bundes beim Deutschen Bundestag vor. Dies soll ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs verschiedene Zielrichtungen verfolgen: Es soll eine Stelle außerhalb der behördlichen Strukturen der Polizeien des Bundes eingerichtet werden, die unabhängig und nicht weisungsgebunden ist. Sowohl Bürgerinnen und Bürgern als auch Beschäftigten der Polizeien soll die Möglichkeit gegeben werden, Fehlverhalten oder mögliche strukturelle Missstände anzuzeigen und diese untersuchen und bewerten zu lassen. Als zusätzliche „Handlungsoption“ soll dies das Vertrauen der Bevölkerung in die Institution Polizei stärken und umgekehrt auch den Beschäftigten der Polizei die Möglichkeit geben, sich vor möglicherweise ungerechtfertigten Anschuldigungen zu schützen.

Die/der Polizeibeauftragte soll auf Vorschlag der Fraktionen vom Deutschen Bundestag gewählt werden (§ 9 Abs. 1 PolBeauftrG-E) und in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis stehen (§ 10 Abs. 1 S. 1 PolBeauftrG-E). Sie/er soll als Hilfsorgan des Deutschen Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle tätig werden, aber unabhängig und frei von Weisungen agieren (§ 10 Abs. 1 S. 2 und 3 PolBeauftrG-E). Es sollen Eingaben aus der Bevölkerung entgegengenommen werden, ferner unmittelbare Eingaben von Polizeibeschäftigten des Bundes. Die/der Beauftragte kann zudem aufgrund eigener Entscheidung tätig werden (§ 2 Abs. 3 PolBeauftrG-E). Ihr/ihm sollen umfangreiche Untersuchungs- und Ermittlungsbefugnisse eingeräumt (§ 4 PolBeauftrG-E) und Berichtspflichten (§ 19 PolBeauftrG-E) auferlegt werden.

### **c) Rechtliche Würdigung**

Bei einer differenzierten Bewertung der im Gesetzentwurf und in seiner Begründung dargelegten Gründe für die Einrichtung einer/s Polizeibeauftragten des Bundes beim Deutschen Bundestag vermögen diese die Schaffung dieser Stelle nicht zu rechtfertigen.

#### **aa) Keine Bindung durch Regelungen in anderen Bundesländern**

Keinerlei Rechtfertigungskraft entfaltet zunächst die Tatsache, dass einzelne Bundesländer bereits Landespolizeibeauftragte (bzw. vergleichbare Einrichtungen) geschaffen haben. Zum Beispiel wurde in Schleswig-Holstein durch eine Änderung des *Gesetzes über die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten des Landes*

*Schleswig-Holstein und die Beauftragte oder den Beauftragten für die Landespolizei Schleswig-Holstein* (Bürger- und Polizeibeauftragtengesetz – BüPolBG) das Amt der Beauftragten für die Landespolizei Schleswig-Holstein geschaffen, die sich u. a. mit Beschwerden natürlicher oder juristischen Personen gegen ein persönliches Fehlverhalten einzelner Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten oder die Rechtswidrigkeit einer polizeilichen Maßnahmen, aber auch mit Eingaben von Polizeibeschäftigten beschäftigt (§§ 10 ff.).<sup>5</sup> Übergeordnete Aufgabe ist es dabei, „das partnerschaftliche Verhältnis zwischen Bürger und Polizei zu stärken“ (§ 10 Abs. 1). Das *Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz und den Beauftragten für die Landespolizei* sieht ähnliche Aufgaben für den Beauftragten für die Landespolizei vor (§§ 16 ff.).<sup>6</sup> Ein anderes Modell hat Baden-Württemberg mit der Schaffung eines Bürgerbeauftragten durch das *Gesetz über die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten des Landes Baden-Württemberg* gewählt: Der Beauftragte ist dort für die Stärkung der Bürgerinnen und Bürger im Verkehr mit allen Behörden des Landes zuständig (§ 1 S. 1); die Förderung des partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen Bürgerschaft und Polizei ist in diesem Rahmen nur eine Teilaufgabe. In Nordrhein-Westfalen ist bereits durch die Landesregierung ein „Polizeibeauftragter“ ernannt worden, der unmittelbar dem Innenminister zugeordnet ist und als unabhängiger und weisungsungebundener Ansprechpartner für die Beschäftigten der Landespolizei tätig ist. Aus dem Spektrum der weiteren Modelle kann die Einrichtung einer „Polizeikommission“ genannt werden.<sup>7</sup>

Dass die genannten Länder für ihre Polizeibehörden teilweise Beauftragte eingerichtet haben (und diese unbestritten in den ihnen zugewiesenen Aufgabenfeldern durchaus erfolgreich arbeiten), beruht auf ihrer jeweils eigenen politischen Entscheidung; Folgerungen für den Bund und die Rechtfertigung der Schaffung einer/eines Polizeibeauftragten lassen sich daraus nicht gewinnen.

### **bb) Keine Erforderlichkeit im Interesse der Bürgerinnen und Bürger**

Die Einrichtung einer bzw. eines Polizeibeauftragten des Bundes ist nicht verfassungsrechtlich geboten; anders als hinsichtlich des in Art. 45b GG explizit vorgesehenen „Wehrbeauftragten“ des Bundestages finden sich keine verbindlichen Vorgaben zur Schaffung eines solchen Amtes. Auch die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger bzw. das Recht auf effektiven Rechtsschutz in Art. 19 Abs. 4 GG gebieten seine Schaffung nicht. Die Rechtsordnung sieht vielfältige und differenzierte Beschwerde- und Rechtsschutzmöglichkeiten bei polizeilichem Fehlverhalten vor. Für die Bürgerinnen und Bürger besteht etwa die Möglichkeit, Beschwerde bei der zuständigen Polizeibehörde auf der Grundlage eines ausdifferenzierten Beschwerdemanagements, Strafanzeigen und Dienstaufsichtsbeschwerden sowie Rechtsmittel gegen behördliche Entscheidungen einzulegen. Daran schließt sich ein „gestuftes“ Rechtswegverfahren an, das nach hier vertretener Auffassung hinreichende und

---

<sup>5</sup> Dazu Dombert/Scharfenberg, NordÖR 2017, 525 ff.; Frankenstein, NordÖR 2017, 7 ff.

<sup>6</sup> Perne, LKRZ 2015, 45 ff.

<sup>7</sup> Gössner, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 2000 (Nr. 67), 34 ff.; Lehne, in: Liebl (Hrsg.), Fehler und Lernkultur in der Polizei, 2004, S. 123 ff.; Moslehi, HRN 2016, 17 ff.

rechtsstaatlichen Standards ohne Einschränkung genügende Schutzfunktionen erfüllt. Ein „mühelose“ Beschwerdemöglichkeit fordert Art. 19 Abs. 4 GG nicht. Wer der Auffassung ist, Staatsanwaltschaften und Gerichte würden polizeiliches Fehlverhalten – aus welchen Gründen auch immer – nicht hinreichend, nicht konsequent genug oder mit weitaus zu seltenen „Verurteilungen“ ahnden, so dass diese Kontrollmöglichkeiten insgesamt unzureichend seien, hat das grundlegende Vertrauen in den Rechtsstaat verloren oder möchte rechtsstaatliche Sicherungsmechanismen wie z. B. den auch für Polizeibeamtinnen und -beamte im Strafverfahren geltenden „*in dubio pro reo*“-Grundsatz überspielen.

Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger ist das bestehende Kontrollinstrumentarium damit nicht als grundsätzlich defizitär zu bewerten. Der Vorschlag einer/s Polizeibeauftragten erscheint also von der Annahme getragen, die Organisation „Polizei“ sei strukturell anfällig für Fehlentwicklungen, die Tätigkeit der Polizeibehörden zu individuellem devianten Verhalten geneigt – und zwar in einer Weise, die es gebietet, über die vom Rechtsstaat zur Verfügung gestellten, umfangreichen und vielfältigen Kontrollmechanismen und Korrekturinstrumente hinaus den Akteuren in Politik, Verwaltung und Justiz ein weiteres Organ an die Seite zu stellen, das der Polizei „auf die Finger“ zu schauen habe. Diesbezüglich von einem die polizeiliche Tätigkeit herabsetzenden „Generalverdacht“ zu sprechen, wäre zwar zu unendifferenziert. Und doch werden die positiv besetzten Begriffe Transparenz, Akzeptanz, Accountability<sup>8</sup>, Compliance<sup>9</sup> und Fehlerkultur überlagert von der die Forderungen nach einer/m Polizeibeauftragten häufig begleitenden Idee, der Status Quo des Schutzes vor Fehlern und Fehlentwicklungen der Polizei sei derzeit irgendwie unzureichend. Dies erscheint aufgrund der vielfältigen, bereits dargestellten Möglichkeiten als unzutreffend.

Auch wenn seitens internationaler Organisationen angeregt wird, „auf Bundes- und Länderebene unabhängige Stellen einzurichten, die für die Untersuchung aller Beschwerden wegen polizeilichen Fehlverhaltens zuständig sind, und sicherzustellen, dass den Beschwerden unverzüglich und gründlich nachgegangen wird“,<sup>10</sup> handelt es sich eben nur um eine „Ermunterung“. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in seiner Entscheidung vom 9. November 2017 („Hentschel & Stark v. Deutschland“)<sup>11</sup> Deutschland keineswegs grundsätzliche Defizite bei der Aufarbeitung polizeilichen Fehlverhaltens attestiert, sondern im Einzelfall zum Verhältnis einer Kennzeichnung von Polizeivollzugskräfte und nachgelagerten Ermittlungsmaßnahmen entschieden; zudem hat der Gerichtshof unter Hinweis auf gerichtliche Rechtsbehelfe betont, dass den Beschwerdeführern ein Rechtsbehelf zur Verfügung gestanden habe, um die Ineffektivität von Ermittlungen zu beanstanden.<sup>12</sup> Die auf dieser Entscheidung gründende Annahme, die Kontrollinstrumentarien in Deutschland würden vom EGMR generell für unzureichend gehalten, geht mithin fehl. Die Errichtung einer/s

---

<sup>8</sup> Zum Begriff insbesondere im Datenschutzkontext *Veil*, ZD 2018, 9 ff.; *Conrad*, ZD 2016, 553 f.

<sup>9</sup> Zur Compliance bei den Polizeibehörden vgl. etwa *Braun/Albrecht*, in: *Stober/Ohrmann (Hrsg.)*, *Compliance. Handbuch für die öffentliche Verwaltung*, 2. Aufl. 2022, § 22.

<sup>10</sup> UN CAT Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, nichtamtliche Übersetzung des BMJV, Rn. 39.

<sup>11</sup> EGMR, NJW 2018, 3763 ff.

<sup>12</sup> EGMR, NJW 2018, 3763, Rn. 102.

Beauftragten, um den Bürgerinnen und Bürgern ein Beschreiten der längst schon vorgesehenen und bewährten Beschwerewege und Rechtsschutzoptionen zu ersparen, erscheint angesichts dieses Befundes insgesamt als sehr dünne Legitimationsgrundlage für eine weitere Kostenposition der zu erwartenden Größenordnung.

Soweit der Gesetzentwurf auch die Stärkung des Vertrauens in die Polizei, die Förderung eines partnerschaftlichen Verhältnisses und die Unterstützung beim Dialog der Polizei mit den Bürgerinnen und Bürgern zum Ziel hat, bestehen diesbezüglich ebenfalls Bedenken hinsichtlich der Eignung einer/s Polizeibeauftragten. Sich an eine unabhängige Stelle wenden zu können, kostet die Bürgerinnen und Bürger möglicherweise tatsächlich weniger Überwindung, als sich etwa im Rahmen des Beschwerdemanagements „bei der Polizei über die Polizei zu beschweren“. Aber fördert es tatsächlich das Vertrauen in die Polizei, wenn man sich nicht traut, dort vorzusprechen, Zuflucht zu einem Externen nehmen muss, und diese Notwendigkeit eines Herantretens an eine Stelle außerhalb des Behördenapparats dann auch noch institutionalisiert und verstetigt wird? Wie soll ein externer „Sonderermittler“ das Vertrauen in eine von ihm überwachte Institution fördern, wenn seine Aufgabe im Wesentlichen darin besteht, Fehlverhalten und Missstände aufzudecken und durch die Veröffentlichung von Untersuchungsergebnissen und durch Berichte öffentlich zu machen? Damit wird das Vertrauen in die parlamentarische Kontrolle der Sicherheitsbehörden durch das Parlament gesteigert, sicherlich aber nicht das Vertrauen in die Polizei. Die These von der Vertrauenssteigerung durch Polizeibeauftragte ist damit im Ergebnis nicht überzeugend.

Schließlich könnte die Schaffung einer/s Polizeibeauftragten auch dazu führen, dass die Akteure in Politik, Ministerium und Behörden sich selbst nicht mehr wie zuvor in die Pflicht zu einer kontinuierlichen Kontrolle, Evaluation und Revision polizeilicher Aufgabenerfüllung genommen fühlen, sondern mit den Zuständigkeiten und Kompetenzen auch diese Pflicht jedenfalls teilweise als auf die/den Beauftragten übergegangen empfinden.<sup>13</sup> Damit ist den Bürgerinnen und Bürgern nicht gedient – im grundrechtssensiblen Handlungsfeld der inneren Sicherheit kann Beauftragen nicht befreien.

### **cc) Keine Erforderlichkeit im Interesse der Beschäftigten der Polizei**

Auch aus Sicht der Polizeibeamtinnen und -beamten und anderer Bediensteten der Polizeibehörden ist die Einrichtung einer/s Polizeibeauftragten nicht erforderlich. Zum Umgang mit Fehlverhalten innerhalb der Behörde und anderen Fehlentwicklungen stehen diesen vielfältige Handlungsoptionen zur Verfügung. Zu nennen sind besondere Instrumente wie etwa das sog. „Führungsfeedback“. Die Beamtinnen und Beamten trifft nach verschiedenen beamtenrechtlichen Vorschriften sogar die Pflicht, Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit dienstlicher Anordnungen unverzüglich bei der oder dem unmittelbaren Vorgesetzten geltend zu machen, bei Aufrechterhaltung der Anordnung und Fortbestand der Bedenken beim nächsthöheren Vorgesetzten (sog. „Remonstrationspflicht“).

---

<sup>13</sup> Schon Westphal, ZRP 1987, 295 f., sieht die Gefahr, dass die Einrichtung eines Polizeibeauftragten als Alibi für anderweitige Untätigkeit dienen könnte.

Darüber hinaus nehmen z. B. die Personalvertretungen, die Gleichstellungsbeauftragten, die Polizeiseelsorge, die Sucht- und Sozialberatung, die Datenschutzbeauftragten, die Gewerkschaften der Polizei und weitere Stellen unterstützende und beratende Aufgaben wahr. Eine unmittelbare Unterstützung der parlamentarischen Kontrolle findet damit zwar nicht statt. Dennoch zeigt die Vielzahl der genannten Stellen, dass das „Netz“ an Unterstützungsangeboten, Ansprechpartnern und Anlaufstellen für die Beschäftigten der Sicherheitsbehörden dicht gespannt ist; hinsichtlich der Frage, ob die (internen) Kontrollinstrumentarien ausreichend sind, sind die genannten Einrichtungen in ihrer Gesamtheit zu betrachten, nicht isoliert für sich genommen. Mögliche Fehlentwicklungen und Problempotenziale werden damit von verschiedenen Akteuren hinreichend berücksichtigt und in die Entscheidungen einbezogen (sowie an den parlamentarischen Aushandlungsprozess herangetragen), so dass sich (überflüssige) Parallelzuständigkeiten ergeben würden.

Vor dem Hintergrund dieses komplexen Geflechts interner Optionen ist überdies zu erwarten, dass sich Polizeivollzugsbeamten und -beamte sich möglicherweise nur in solchen Fällen mit eigenen Eingaben an eine/n Polizeibeauftragte/n des Bundes beim Deutschen Bundestag wenden werden, in denen sie eine behördeninterne Aufarbeitung nicht (mehr) für möglich halten, oder in denen sie Repressionen fürchten. Denn mit der Unabhängigkeit der bzw. des Beauftragten wird meist auch eine Wahrnehmung als „Polizeiexterne/r“ verbunden sein, der/dem sich (vielleicht auch zum Schutz der eigenen Behörde und der Kolleginnen und Kollegen) nicht unbedingt jeder Betroffene anvertrauen mag. Gerade in solchen Fällen wird aber ohnehin die Einleitung weiterer Untersuchungen einschließlich strafprozessualer Ermittlungsmaßnahmen zwingend erforderlich sein, hinsichtlich derer ein/e Polizeibeauftragte/r an ihre/seine Kompetenzgrenzen stieße. Selbst wenn man befürchtet, dass ein hohes wechselseitiges Solidaritätsempfinden in den Polizeibehörden zu strukturellen Hemmnissen führen könnte, auf Fehlverhalten und Fehlentwicklungen in der Polizei hinzuweisen, ist es mehr als zweifelhaft, ob sich die betroffenen Beamten und Beamten dann ausgerechnet an eine externe Stelle wenden würden; es ist von ihnen vielmehr zu erwarten, dass sie zunächst den Versuch unternehmen, intern auf eine Verbesserung hinzuarbeiten.

#### **dd) Geringe Eignung zur Aufarbeitung struktureller Mängel und Fehlentwicklungen**

Die/der Polizeibeauftragte soll sich nach der Konzeption des Gesetzentwurfs allerdings nicht (nur) mit Einzelfällen befassen, sondern (auch anhand dieser Einzelfälle) die Polizeibehörden des Bundes insgesamt im Blick halten, um „strukturelle Mängel und Fehlentwicklungen“ frühzeitig aufzudecken und untersuchen und Maßnahmen zu ihrer politischen Behebung bzw. zur Vorbeugung einleiten zu können. Insoweit kann eine „Kanalisierungsfunktion“ im Sinne einer Zuleitung von Informationen über Missstände an das Parlament wahrgenommen werden, und es handelt sich tatsächlich um eine anders gelagerte Kontrollfunktion als eine nachgelagerte straf- bzw. disziplinarrechtliche Behandlung von Einzelfällen bzw. die Gewährung gerichtlichen Rechtsschutzes.

Ob aber eine Beauftragte/r nach dem Zuschnitt des Gesetzentwurfs als ein solches „Frühwarnsystem“ für drohendes strukturelles Versagen der Sicherheitsbehörden zu Lasten der Bürgerinnen und Bürger bzw. der Polizeivollzugskräfte selbst funktionieren würde, ist mit

erheblichen Zweifeln belastet. Auch in diesem Kontext dürfte sich die Eigenschaft als externes und unabhängiges Organ als nachteilhaft erweisen. Strukturelle Mängel und Fehlentwicklungen nehmen ihren Ausgang im Regelfall innerhalb einer Behörde; treten sie solchermaßen zu Tage, dass sie im Wege von Eingaben bzw. belastbaren Hinweisen an die/den Beauftragte/n herangetragen werden oder sie/er diese im Rahmen seiner eigenständigen Tätigkeit wahrnimmt, wird es häufig schon zu spät sein.

Aufgrund der Personalstärke der vom vorgesehenen Zuständigkeitsbereich erfassten Behörden und ihres räumlichen Verbreitungsfeldes werden die Befugnisse zur Befragung, zur Anforderung von Stellungnahmen, zur Einsicht von Akten und elektronischen Datenträgern, zur Anhörung von Betroffenen und zur Betretung von Dienststellen (vgl. die in § 4 PolBeauftrG-E vorgesehenen umfangreichen Befugnisse zur Aufklärung des Sachverhalts) kaum weiterhelfen, strukturelle Mängel und Fehlentwicklungen zum Zwecke der Vorbeugung frühzeitig auszumachen. Selbst bei entsprechender Personalausstattung ist eine gewissermaßen „begleitende Beobachtung“, wie es sich der Gesetzentwurf vorstellt, eine unerfüllbare Aufgabe. Letztlich wird die Betätigung der/des Polizeibeauftragten daher vor allem „reaktiver“ Natur sein – in Bezug auf die ihr/ihm vorgelegten Einzelfälle und hinsichtlich bereits manifestierter struktureller Mängel und Fehlentwicklungen.

Hinzuweisen ist zudem darauf, dass der Begriff der „strukturellen Mängel und Fehlentwicklungen“ mit erheblichen begrifflichen Unsicherheiten belastet ist. Dies betrifft insbesondere die Frage, wer eigentlich die Maßstäbe hinsichtlich einer solchen Bewertung setzt. Während sich die Kriterien für ein individuelles Fehlverhalten von Beschäftigten der Polizeibehörden anhand umfangreicher gesetzlicher Vorgaben und einer differenzierten und detaillierten Rechtsprechung insbesondere zum Disziplinarrecht belastbar ermitteln lassen, fehlen hinsichtlich der strukturellen Defizite entsprechende Leitlinien. Es drängt sich der Eindruck der Umsetzung eines politischen Schlagworts auf – es besteht sicherlich Einigkeit dahingehend, dass „strukturelle Mängel und Fehlentwicklungen“ bei Polizeibehörden als Phänomen auf begrifflich hoher Abstraktionsebene ohne weiteres unerwünscht sind. Welche Verhaltensweisen und Entwicklungen aber die Schwelle zu einer solchen Negativbewertung überschreiten, ist unklar. Darüber hinaus ist festzustellen, dass einige eindeutig als solche zu qualifizierende „strukturelle“ Probleme der Sicherheitsbehörden seit längerem bekannt sind, und dass die zuständigen Regierungsstellen und Behördenleitungen bereits umfangreiche Maßnahmen zu ihrer Behebung getroffen haben. Beispielhaft genannt werden können rechtsextremistische Tendenzen, „struktureller“ Rassismus, nachteilige Auswirkungen einer „Cop Culture“, optimierungsbedürftige Diversität unter den Beschäftigten usw. Diese und andere Themen werden umfassend bearbeitet, weil sie frühzeitig auch den Verantwortlichen zur Kenntnis gelangt sind, seit Jahrzehnten wissenschaftlich untersucht und aufbereitet werden und zum Gegenstand unzähliger Reformbemühungen gemacht wurden. Die Vorstellung, ein/e Polizeibeauftragne/r könnte gewissermaßen mit detektivischer Finesse strukturelle Mängel und Fehlentwicklungen erstmalig aufdecken, die den Ministerien und Behördenleitung bislang gänzlich verborgen geblieben sind bzw. von diesen kollusiv ignoriert oder „unter den Tisch gekehrt“ werden, erscheint angesichts der komplexen sicherheitsbehördlichen Organisationsstrukturen und Verflechtungen doch eher als naiv.

Verantwortung und Rechtstreue, Accountability und Compliance sind bedeutsame Ziele und Eigenschaften jeglicher Verwaltungstätigkeit, namentlich für diejenige der Sicherheitsbehörden. Polizeiliches Fehlverhalten im Einzelfall ist ohne jede Einschränkung aufzuklären und im Falle einer Vorwerfbarkeit zu ahnden. Strukturelle Defizite und unerwünschte Entwicklungen in der Polizei müssen frühzeitig erkannt und zeitnah und nachhaltig mit politischen, gesetzgeberischen und verwaltungsinternen Mitteln behoben werden. Auch die Fortentwicklung und Verbesserung einer polizeilichen „Fehlerkultur“ ist eine wichtige Aufgabe. Vor diesem Hintergrund sind jedenfalls die Zielsetzungen, die der Gesetzentwurf mit dem Vorschlag der Einrichtung einer/eines Polizeibeauftragten verfolgt, ohne jede Einschränkung zu unterstützen.

Das Modell einer/s Polizeibeauftragten nach dem Zuschnitt des Gesetzentwurfs wird aber nach Einschätzung des Unterzeichners nicht zur Förderung dieser Ziele in einer Weise beitragen können, die den erheblichen und dauerhaften finanziellen Aufwand rechtfertigt. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Aufgaben wird ein/e Polizeibeauftragte/r – wie bereits gezeigt – letztlich im Wesentlichen „reakтив“ erfüllen können, und es sind aufgrund des breit aufgespannten, dichten „Netzes“ an Kontroll-, Beschwerde-, Rechtsschutz- und Sanktionsmöglichkeiten im Ergebnis keine Lücken festzustellen, die durch die Schaffung einer/s solchen Beauftragten mit ihren/seinen Ermittlungsbefugnissen geschlossen werden müssten.

Der hiervon zu erwartende rechtsstaatliche Ertrag erscheint damit gering, bieten doch die geltende Rechtsordnung und die interne Behördenorganisation vielfältige Varianten eines Vorgehens gegen Fehlverhalten und Fehlentwicklungen. Für die Behebung struktureller Defizite im Polizeiapparat sind das Innenressort der Regierung und der Gesetzgeber berufen. Dass das Parlament dabei der Beratung und Unterstützung bedarf, ist evident; hierfür aber eine/n Polizeibeauftragte/n zur Gewährleistung einer neutralen, objektiven Unterrichtung einsetzen zu wollen, verkennt die bereits bestehenden Informations- und Kommunikationswege und die Möglichkeiten der Heranziehung anderweitiger externer Expertise; schließlich schwingt ein gewisses Misstrauen mit, ob die Polizeibehörden „in eigener Sache“ hinreichend objektiv informieren können. Als bloßes „rechtsstaatliches Beruhigungsmittel“ sind Beauftragte für die Eingriffsverwaltung schlichtweg zu kostspielig.

#### **d) Ergebnis**

Erscheint es damit als nicht wahrscheinlich, dass die/der vorgeschlagene Polizeibeauftragte die ihr/ihm zugewiesenen Aufgaben im vorgesehenen Umfang wird erfüllen können, und lassen sich die bereits vorhandenen Kontrollinstrumentarien als in der Gesamtschau ausreichend qualifizieren, verstößt die Einrichtung einer/eines Polizeibeauftragten als entbehrliche Maßnahme gegen die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und ist damit abzulehnen. Eine/n voraussichtlich im Kern als unabhängige „Beschwerdestelle“ wirkende/n Beauftragte/n mit weiteren (kaum oder nur unzureichend erfüllbaren) gesetzlichen Aufgaben auszustatten, um eine entsprechende personelle und finanzielle Ausstattung rechtfertigen zu können, erscheint nicht als den Haushaltsgrundsätzen entsprechende Lösung.

### III. Bewertung der einzelnen Vorschriften

Zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzentwurfs wird – unter grundsätzlicher Ablehnung der Einrichtung einer/s Polizeibeauftragten – punktuell wie folgt Stellung genommen:

**§ 1 Nr. 1 und 2 PolBeauftrG-E:** Das „Portfolio“ an Zuständigkeiten und Aufgaben erscheint, wie bereits gezeigt, als im Umfang und in der Zielsetzung nicht sachgerecht erreichbar. Da aufgrund der bereits dargestellten Erwägungen überwiegend mit Eingaben seitens der Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich individuellen Fehlverhaltens von Polizeibeschäftigten zu rechnen ist, wird ein Großteil der Tätigkeit voraussichtlich aus der Bearbeitung dieser Vorgänge bestehen. Ob dann tatsächlich auch die Funktionen zum Entgegenwirken gegen strukturelle Mängel und Fehlentwicklungen aufgrund eigener Entscheidung und unter Wahrnehmung der vergleichsweise weitreichenden Befugnisse in § 4 PolBeauftrG-E erfüllt werden können, erscheint sehr zweifelhaft.

Zu beachten ist allerdings, dass auch eine Eingabe von Bürgerinnen und Bürgern nach § 3 Abs. 2 PolBeauftrG-E neben einer persönlichen Betroffenheit im Einzelfall erfordert, dass sich aus den Angaben in der Eingabe „Anhaltspunkte für strukturelle Mängel oder Fehlentwicklungen bezogen auf die Polizeibehörden des Bundes“ ergeben. Diese kumulativen Anforderungen verknüpfen die Einzelfallkontrolle mit einer Strukturkontrolle, worin mit Blick auf § 1 Nrn. 1 und 2 PolBeauftrG-E ein gewisser Widerspruch besteht – die Aufgabenbeschreibung stellt die beiden Aspekte unabhängig nebeneinander, während die Bürgerinnen und Bürger in ihrer Eingabe beide miteinander zu kombinieren haben. Dazu tritt die Drei-Monats-Frist nach § 1 Abs. 5 PolBeauftrG-E. Beides zusammengenommen weckt gewisse Zweifel daran, ob es sich tatsächlich um eine „niedrigschwellige“ Eingabemöglichkeit handelt; aus Sicht des Unterzeichners sind die Beschränkungen aber sehr sachgerecht, wenn man schon an der Einrichtung der bzw. des Polizeibeauftragten festhalten möchte.

**§ 6 Abs. 2 PolBeauftrG-E:** Die parallele Durchführung der Untersuchungen der bzw. des Polizeibeauftragten zu eventuellen Straf-, Disziplinar-, Bußgeld- und arbeitsrechtlichen Verfahren ist angesichts der möglichen Beeinflussung dieser Verfahren nicht sinnvoll; wann ein „eigenes Erkenntnisinteresse“ als Voraussetzung für die Untersuchung gegeben sein soll, ist unklar. Es sollte stattdessen geregelt werden, dass das Untersuchungsverfahren bis zum Abschluss jedenfalls eines Straf- bzw. Disziplinarverfahrens ruht, auch wenn dies einen erheblichen Zeitraum umfassen kann. Da es nur um das Ruhen des individuellen Verfahrens geht, bliebe die Zulässigkeit weiterer Maßnahmen zur Aufklärung, Behebung und Vorbeugung von strukturellen Mängeln und Fehlentwicklungen ohnehin unberührt. Sachgerecht erscheint die Regelung, die eine parallele Vornahme der Untersuchung nur dann gestattet, wenn sie den Ermittlungserfolg der parallelen Verfahren nicht gefährdet. Darin kommt der grundsätzliche Vorrang anderer rechtsstaatlicher Kontrollverfahren zum Ausdruck, der – denkt man ihn konsequent zuende – der Einrichtung einer/eines Polizeibeauftragten des Bundes beim Deutschen Bundestag schon grundsätzlich entgegensteht.

**§ 13 PolBeauftr-G-E:** Aufgrund der Aufgaben und Befugnisse der bzw. des Polizeibeauftragten erscheint es erforderlich, auch die bzw. den Leitende/n Beamten/Beamten vom Deutschen Bundestag bestimmen zu lassen, da diese/r die Geschäfte führen soll, wenn die bzw. der Polizeibeauftragte an der Ausübung des Amtes verhindert ist (vgl. § 13 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 PolBeauftrG-E).

Münster, den 27. November 2023



(Univ.-Prof. Dr. Dr. Markus Thiel)

