

Joester & Partner

Rechtsanwälte und Fachanwälte für Strafrecht PartGmbH

Joester & Partner | Willy-Brandt-Platz 3 | 28215 Bremen

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1

10117 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)341 J

Bremen, den 27.11.2023

Unser Zeichen: /LV (bitte stets angeben)

Stellungnahme zu dem Entwurf für ein Polizeibeauftragengesetz (PolBeauftrG-E, BT-Drs. 20/9148)

Die Unterzeichnerin ist neben ihrer Tätigkeit als Strafverteidigerin Vorsitzende des Ausschusses für Gefahrenabwehrrecht des Deutschen Anwaltverein (DAV) und Mitglied im Beirat der Bremischen Polizei- und Feuerwehrbeauftragten.

Zu dem Entwurf für ein Polizeibeauftragengesetz wird wie folgt Stellung genommen:

Die Einrichtung der Stelle des bzw. der Polizeibeauftragten auf Bundesebene ist überfällig. Stellung und Befugnisse der Polizeibehörden erfordern eine effektive Kontrolle ihrer Arbeit nicht nur im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht, sondern auch durch unabhängige Stellen. Hierzu kann der bzw. die Polizeibeauftragte einen wichtigen Beitrag leisten.

I. Aufgabenbeschreibung des oder der Polizeibeauftragten (§ 1 PolBeauftrG-E)

Es ist zu begrüßen, dass das Aufdecken und Ermitteln *struktureller* Mängel bei den Polizeibehörden an erster Stelle genannt wird und so in den Fokus gerückt wird. Es liegt auf der Hand, dass gerade

Erich Joester¹

Rechtsanwalt | Fachanwalt für Strafrecht | Notar a.D.

Prof. Dr. Reinhold Schlothauer¹

Rechtsanwalt | Fachanwalt für Strafrecht

Prof. Dr. habil. Helmut Pollähne¹

Rechtsanwalt

Temba Hoch¹

Rechtsanwalt

Lea Voigt¹

Rechtsanwältin | Fachanwältin für Strafrecht

Jan Bütepage¹

Rechtsanwalt | Fachanwalt für Strafrecht

Dr. Franziska Meyer¹

Rechtsanwältin

Simon Welzel, LL.M.

Rechtsanwalt

Nils Dietrich

Rechtsanwalt

¹ Partner:in i.S.d. PartGG (AG Bremen PR 490)

In Kooperation mit:

Univ.-Prof. Dr. Mohamad El-Ghazi

Hochschullehrer | Strafverteidiger gem. § 138 StPO

Prof. Dr. Christian Laustetter

Hochschullehrer | Strafverteidiger gem. § 138 StPO

Tel +49 421 33 51 66

Fax +49 421 33 51 688

voigt@strafverteidiger-bremen.de

Sekretariat RAin Voigt

Fr. Frommold | Tel +49 421 33 51 678

Mo. - Fr. 8:00 - 13:00 Uhr

systemischen Fehlentwicklungen entgegengewirkt werden muss. Dies ist mit den bislang bestehenden, auf Einzelfälle bezogenen Instrumenten des Disziplinar- und Strafrechts nur sehr eingeschränkt möglich.

II. Tätigwerden des oder der Polizeibeauftragten (§ 2 PolBeauftrG-E)

Nach der Entwurfsfassung (§ 2 Abs. 2) muss der bzw. die Polizeibeauftragte bei Eingaben aus den Polizeibehörden tätig werden. Bei Eingaben aus der Bevölkerung wird ihr bzw. ihm hingegen ein Ermessen eingeräumt. Diese Differenzierung ist nicht sachlich gerechtfertigt. Es sollte dem bzw. der Polizeibeauftragten insgesamt ein Ermessen zustehen, ob er bzw. sie tätig wird. Die Erfahrung in den Ländern zeigt, dass auch Eingaben aus den Polizeibehörden Belange zum Gegenstand haben können, die z. B. eher in den Aufgabenbereich von Personalvertretungsstrukturen gehören. Wäre der bzw. die Polizeibeauftragte verpflichtet, hier tätig zu werden, würde dies die Ressourcen unnötig belasten.

§ 2 Abs. 1 und 2 PolBeauftrG-E sollten wie folgt neu gefasst werden:

(1) Die oder der Polizeibeauftragte des Bundes wird aufgrund von Eingaben von Beschäftigten der Polizeibehörden des Bundes oder von Bürgerinnen und Bürgern, die nicht Beschäftigte der Polizeibehörden des Bundes sind, tätig. Die oder der Polizeibeauftragte des Bundes kann daraufhin den Sachverhalt und die Hintergründe untersuchen. Sie oder er bestimmt Dauer und Art der Untersuchung.

(2) Bei einer Eingabe von Beschäftigten der Polizeibehörden des Bundes wird die oder der Polizeibeauftragte des Bundes tätig. Im Falle einer Eingabe von Bürgerinnen und Bürgern, die nicht Beschäftigte der Polizeibehörden des Bundes sind, kann die oder der Polizeibeauftragte des Bundes den Sachverhalt und die Hintergründe untersuchen. Sie oder er bestimmt Dauer und Art der Untersuchung.

Zu begrüßen ist, dass die bzw. der Polizeibeauftragte auch von Amts wegen tätig werden darf (§ 2 Abs. 3 PolBeauftrG-E).

III. Zulässigkeit von Eingaben an den oder die Polizeibeauftragte/n (§ 3 PolBeauftrG-E)

Die in dem Entwurf vorgesehenen Hürden für die Zulässigkeit von Bürger/innen-Eingaben sind zu hoch.

1. Erfordernis der persönlichen Betroffenheit

§ 3 Abs. 2 Nr. 1 PolBeauftrG-E regelt, wann eine Eingabe von Bürgerinnen und Bürgern zulässig ist. Hier werden zu hohe Anforderungen gestellt. Es ist nicht ersichtlich, weshalb nur persönlich Betroffene zu Eingaben berechtigt sein sollten. Dies schließt etwa Augenzeugen von Polizeimaßnahmen, aber auch Angehörige von Betroffenen und im Bereich der Bürger- und Menschenrechtsarbeit tätige Vereine vom Zugang zu der bzw. dem Polizeibeauftragten aus, ohne das hierfür ein sachlicher Grund besteht. Da der bzw. dem Polizeibeauftragten beim Tätigwerden gem. § 2 Abs. 2 PolBeauftrG-E ein Ermessen zusteht, besteht nicht das Risiko, dass unsubstantiierte oder querulatorische Eingaben ihre bzw. seine Ressourcen strapazieren.

§ 3 Abs. 2 Nr. 1 PolBeauftrG-E (Erfordernis der persönlichen Betroffenheit) sollte zugunsten eines transparenten, bürger/innennahen Polizeiverständnisses gestrichen werden.

2. Anhaltspunkte für strukturelle Mängel oder Fehlentwicklungen

Gem. § 3 Abs. 2 Nr. 2 müssen sich aus Bürger/innen-Eingaben von vorne herein Anhaltspunkte für strukturelle Mängel oder Fehlentwicklungen bei den Polizeibehörden des Bundes ergeben. So begrüßenswert die Fokussierung auf systemische Missstände grundsätzlich ist (s. oben), so ungeeignet ist diese Zulässigkeitsregelung. Es liegt in der Natur der Sache, dass bestehende strukturelle Mängel nicht bereits anhand des Einzelfalls erkennbar werden. Oftmals bedarf es zunächst einer eingehenden Untersuchung eines oder mehrerer Einzelfälle, um hinter diesen eine Struktur zu erkennen. Man denke etwa an eine Polizeieinheit, die auf ihrer Dienststelle einen problematischen Umgang mit in Gewahrsam genommenen Bürgern etabliert hat. Ein solcher könnte sich der oder dem Polizeibeauftragten erst durch die Untersuchung eines oder mehrerer Einzelfälle betroffener Bürger/innen offenbaren.

§ 3 Abs. 2 Nr. 2 PolBeauftrG-E (Erfordernis von Anhaltspunkten für strukturelle Mängel oder Fehlentwicklungen) sollte zugunsten effektiver Aufklärungsarbeit der bzw. des Polizeibeauftragten gestrichen werden.

3. Keine Möglichkeit anonymer Eingaben

§ 3 Abs. 3 verlangt, dass die eingebende Person ihren vollen Namen und ihre Adresse angibt. Dadurch werden anonyme Eingaben ausgeschlossen. Damit bleibt der Entwurf ohne Not weit hinter dem zurück, was etwa auf europäischer Ebene zum Schutz von Hinweisgebern inzwischen etabliert ist (vgl. Richtlinie (EU) 2019/1937).

Insbesondere Angehörige der Polizeibehörden werden befürchten, dass ihnen erhebliche Nachteile drohen, wenn sie interne Missstände melden. Diese Einschätzung ist nicht Ausdruck eines besonderen Misstrauens gegenüber Polizeibehörden, sondern gilt entsprechend auch für andere Organisationen wie etwa privatwirtschaftliche Unternehmen. Es ist daher anerkannt, dass Möglichkeiten zur anonymen Beschwerde im Rahmen von Compliance-Systemen eine wesentliche Bedeutung zukommt.

Hiervon gehen auch andere deutsche staatliche Stellen aus. Beispielhaft ist das zur Korruptionsbekämpfung in Niedersachsen eingerichtete anonyme Meldesystem BKMS. Das Landeskriminalamt schreibt auf der Internetplattform, über die anonyme Meldungen abgesetzt werden können (<https://www.bkms-system.net/bkwebanon/report/clientInfo?cin=lka149ni&c=-1&language=ger>):

„Zur Aufdeckung von Korruption und schweren Straftaten im Bereich der Wirtschaft bedarf es der Meldungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die über interne Informationen verfügen. Sogenannte ‚Whistleblower‘ müssen besonders geschützt werden, denn es drohen ihnen unter Umständen Konzernstrafen, den Verlust der Arbeitsstellen oder interne Repressalien. Mit dem Business Keeper Monitoring System (BKMS®) wurde ein System entwickelt, welches eine absolute Anonymität garantieren kann.“

Das BKMS ermöglicht es, anonyme Beschwerden bzw. Eingaben abzusetzen. Die Stelle, die diese entgegennimmt, kann mit der eingebenden Person sodann unter Wahrung der Anonymität in Kommunikation treten, was auch Nachfragen zur Überprüfung der Eingabe ermöglicht.

Es wird dringend empfohlen, bei der bzw. dem Polizeibeauftragten ein anonymes Hinweisgebersystem nach dem Vorbild des BKMS zu errichten. Um dies zu ermöglichen, sollten § 3 Abs. 3 Nr. 1 und 2 PolBeauftrG-E gestrichen werden.

4. Frist von drei Monaten

Nach § 3 Abs. 5 PolBeauftrG-E müssen Eingaben binnen drei Monaten nach Bekanntwerden des zugrundeliegenden Sachverhalts bei der oder dem Beauftragten anhängig gemacht werden. Diese Frist ist zu kurz. Erfahrungsgemäß bedarf es in vielen Fällen einer erheblichen Bedenkzeit, bevor sich insb. persönliche betroffene Bürger/innen und Angehörigen von Polizeibehörden, die Missstände wahrgenommen haben, dazu entschließen können, ihre Wahrnehmungen zu melden.

Die Frist in § 3 Abs. 5 PolBeauftrG-E sollte auf mindestens sechs Monate erhöht werden.

IV. Vertraulichkeit der Arbeit des oder der Polizeibeauftragten (§ 8 PolBeauftrG-E)

Eingebende Personen müssen sich darauf verlassen können, dass über die Vertraulichkeit der Kommunikation mit der bzw. dem Polizeibeauftragten auch nur diese/r disponieren kann. Andernfalls kann ein Vertrauensverhältnis, das in vielen Fällen Voraussetzungen für die effektive Arbeit der oder des Beauftragten sein wird, nicht entstehen. Dies ist mit der vorgesehenen Regelung des § 8 PolBeauftrG-E nicht sichergestellt. Die Norm sollte nach dem Vorbild des § 13 Abs. 3 BDSG (zum Bundesdatenschutzbeauftragten) neu gefasst werden § 13 Abs. 3 BDSG lautet:

Die oder der Bundesbeauftragte ist berechtigt, über Personen, die ihr oder ihm in ihrer oder seiner Eigenschaft als Bundesbeauftragte oder Bundesbeauftragter Tatsachen anvertraut haben, sowie über diese Tatsachen selbst das Zeugnis zu verweigern. Dies gilt auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der oder des Bundesbeauftragten mit der Maßgabe, dass über die Ausübung dieses Rechts die oder der Bundesbeauftragte entscheidet. Soweit das Zeugnisverweigerungsrecht der oder des Bundesbeauftragten reicht, darf die Vorlegung oder Auslieferung von Akten oder anderen Dokumenten von ihr oder ihm nicht gefordert werden.

V. Ermittlungsbefugnisse (§ 4)

In § 4 Abs. 1 des Entwurfs fehlt die Befugnis der bzw. des Beauftragten, nicht Zeug/innen anzuhören, die nicht selbst Betroffene sind. Es ist nicht ersichtlich, weshalb dies nicht möglich sein sollte. Die Anhörung von Zeug/innen scheint insbesondere erforderlich, um die Angaben der eingebenden Person zu überprüfen.

§ 4 Abs. 1 sollte wie folgt ergänzt werden: „Die oder der Polizeibeauftragte des Bundes kann Bürgerinnen und Bürger, die eine Eingabe eingesendet haben, ~~oder~~ Betroffene von vorgebrachtem Fehlverhalten im Einzelfall; sowie sonstige Zeuginnen und Zeugen, die zur Aufklärung des Sachverhalts beitragen können, anhören.“

VI. Verhältnis der Tätigkeit des oder der Polizeibeauftragten zu anderweitigen behördlichen Verfahren (§ 6)

Es wird begrüßt, dass die bzw. der Beauftragte parallel zu anderweitigen juristischen Verfahren, insbesondere zu Strafverfahren tätig werden darf und soll. Problematisch ist allerdings, dass der Staatsanwaltschaft insofern ein generelles Veto-Recht eingeräumt wird (§ 6 Abs. 2 S. 2 PolBeauftrG-E). Durch die Anzeigepflicht (Abs. 1 S. 1) und die Formulierung in Abs. 2 S. 1, dass der

Ermittlungserfolg nicht gefährdet werden darf, wird den Belangen der Strafverfolgung bereits hinreichend Rechnung getragen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Ermittlungsbefugnisse der bzw. des Polizeibeauftragten weit hinter denjenigen der StPO zurückbleiben, so dass eine Beeinträchtigung der Ermittlungen durch die Staatsanwaltschaft nur in absoluten Ausnahmefällen zu erwarten ist. Sollte allein die Gefahr der Offenlegung eines noch verdeckt geführten Verfahrens befürchtet werden, sollte das Veto-Recht der Staatsanwaltschaft zumindest ausdrücklich auf diese Fälle beschränkt werden.

Auf ein (generelles) Veto-Recht der Staatsanwaltschaft in Bezug auf die Ermittlungen der bzw. des Beauftragten sollte verzichtet werden.

VII. Akteneinsichtsrecht des oder der Polizeibeauftragten (§ 6 Abs. 7, § 7)

Ohne Einsicht in die Akte(n) zu einem parallel geführten Strafverfahren kann die bzw. der Beauftragte seine Aufgabe nicht effektiv ausüben. Es ist daher erfreulich, dass der Entwurf insoweit eindeutige Regelungen trifft. Diese sollten unbedingt auch die Landesbeauftragten einschließen. Es besteht insoweit das Problem, dass der Landesgesetzgeber zwar für die Etablierung der Landesbeauftragten zuständig ist, zugleich aber nicht über die Kompetenz verfügt, Regelungen auf dem Gebiet des Strafprozessrechts zu treffen. Hier muss der Bundesgesetzgeber tätig werden.

§ 6 Abs. 7 und § 7 PolBeauftrG-E sollten auch das Akteneinsichtsrecht der Landesbeauftragten einschließen.

VIII. Stellung der bzw. des Beauftragten (§ 11 Abs. 4 Nr. 2 PolBeauftrG-E)

§ 11 Abs. 4 Nr. 2 PolBeauftrG-E sieht vor, dass die bzw. der Beauftragte jederzeit mit einer einfachen Mehrheit des Bundestages entlassen werden kann. Um der bzw. dem Beauftragten die nötige Unabhängigkeit (auch) von den Regierungsfractionen zu verschaffen, die für eine effektive Aufgabenerfüllung nötig ist, sollte das Quorum für die Ablösung bei Zweidritteln liegen. Entsprechend regeln es auch die Landesgesetze.

Für die Ablösung der bzw. des Polizeibeauftragten vor Ende der Amtszeit sollte eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag erforderlich sein.

IX. Einrichtung eines Beirats

Das Bremische Polizei- und Feuerwehrbeauftragtengesetz sieht die Einrichtung eines Beirats aus

Vertreter/innen der Polizei- (und Feuerwehr-)behörden und der Wissenschaft sowie zivilgesellschaftlichen Akteur/innen vor. Dieses Institut hat sich inzwischen als wichtiges Beratungsgremium bewährt.

Es sollte auch bei der oder dem Bundespolizeibeauftragten ein solcher Beirat geschaffen werden.

Voigt
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Strafrecht