



Wortprotokoll der 62. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat

Berlin, den 27. November 2023, 14:00 Uhr
10557 Berlin
Konrad-Adenauer-Str. 1
Paul-Löbe-Haus, Raum 4 900

Vorsitz: Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt 1

Seite 5

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS
90/DIE GRÜNEN und FDP

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

BT-Drucksache 20/9148

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsord-
nung
Sportausschuss
Rechtsausschuss
Haushaltsausschuss

Berichterstatter/in:

Abg. Sebastian Hartmann [SPD]
Abg. Petra Nicolaisen [CDU/CSU]
Abg. Dr. Irene Mihalic [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
Abg. Manuel Höferlin [FDP]
Abg. Steffen Janich [AfD]
Abg. Martina Renner [DIE LINKE.]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	3
II. Sachverständigenliste	4
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	5
IV. Anlagen	29

Stellungnahmen der Sachverständigen

Dr. Jonas Botta , Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV), Speyer	20(4)341 A	29
Dr. Alexander Oerke , Der Bürger- und Polizeibeauftragte des Landes Berlin	20(4)341 B	48
Heiko Teggatz , Bundesvorsitz, Bundespolizeigewerkschaft (DPolG), Berlin	20(4)341 C	54
Prof. Dr. Stefanie Grünewald , Hochschule in der Akademie der Polizei Hamburg	20(4)341 D	61
Alexander Poitz , Bundesvorstand, Gewerkschaft der Polizei (GdP), Berlin	20(4)341 E	95
Alexander Bosch , Forschungsinstitut für öffentliche und private Sicherheit (FÖPS) an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin	20(4)341 F	103
Prof. Dr. Hartmut Aden , Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR), Berlin	20(4)341 G	108
Dirk Peglow , Bundesvorsitz, Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK), Berlin	20(4)341 H	123
Prof. Dr. Dr. Markus Thiel , Deutsche Hochschule der Polizei, Münster	20(4)341 I	130
Lea Voigt , Rechtsanwältin, RAe Joester & Partner, Bremen	20(4)341 J	142

Unangeforderte Stellungnahme

Sven Hüber , Bundespolizeihauptpersonalrat beim BMI, Berlin	20(4)342	149
--	----------	-----



Anwesende Mitglieder des Ausschusses

Fraktion	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
SPD	Baldy, Daniel Castellucci, Prof. Dr. Lars Hartmann, Sebastian Martin, Dorothee	
CDU/CSU	Breilmann, Michael Nicolaisen, Petra Oster, Josef Wittmann, Mechthilde	Brand (Fulda), Michael
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN		Mihalic, Dr. Irene
FDP	Höferlin, Manuel	
AfD	Janich, Steffen	
DIE LINKE.	Renner, Martina	
fraktionslos		



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 27. November 2023, 14.00 Uhr
„Polizeibeauftragengesetz“

Prof. Dr. Hartmut Aden⁴⁾

Professur für Öffentliches Recht, Europarecht, Politik- und Verwaltungswissenschaft
Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin

Alexander Bosch⁵⁾

Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin

Dr. Jonas Botta¹⁾

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer

Prof. Dr. iur. Stefanie Grünewald²⁾

Professorin für öffentliches Recht - Akademie der Polizei Hamburg

Dr. Alexander Oerke¹⁾

Bürger- und Polizeibeauftragter des Landes Berlin

Dirk Peglow³⁾

Vorsitzender - Bund Deutscher Kriminalbeamter, Berlin

Alexander Poitz¹⁾

Stellv. Bundesvorsitzender - Gewerkschaft der Polizei - Bundesvorstand, Berlin

Heiko Teggatz²⁾

Stellv. Bundesvorsitzender - Deutsche Polizeigewerkschaft, Bundespolizeigewerkschaft, Berlin

Univ.-Prof. Dr. Dr. Markus Thiel²⁾

Universitätsprofessor für Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Polizeirecht
Deutsche Hochschule der Polizei, Münster

Lea Voigt³⁾

Rechtsanwältin und Mitglied des Ausschusses Gefahrenabwehrrecht des DAV
Kanzlei Joester & Partner, Bremen

1) Vorschlag SPD

2) Vorschlag CDU/CSU

3) Vorschlag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

4) Vorschlag FDP

5) Vorschlag DIE LINKE.



Einzigiger Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

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

BT-Drucksache 20/9148

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich eröffne unsere Sitzung als öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat am heutigen 27. November zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP über eine Polizeibeauftragte oder einen Polizeibeauftragten des Bundes beim Deutschen Bundestag. Vielen Dank den Sachverständigen für die eingegangenen Expertisen, auch für Ihre Teilnahme heute. Sie sind überwiegend hier im Saal anwesend und zum Teil zugeschaltet. In alphabetischer Reihenfolge darf ich begrüßen: Herr Professor Aden, Herr Bosch, Herr Dr. Botta, Frau Professor Grünewald, Herr Dr. Oerke, Herr Poitz, Herr Teggatz, Frau Voigt und digital Herr Peglow und Herr Professor Thiel. Ich denke, die Fraktionen sind vollzählig. Ich denke, dass die Bundesregierung in Kürze hier eingeflogen sein wird. Wir sind live im Parlamentsfernsehen und entsprechend anschließend auch auf Abruf in der Mediathek – das für Sie alle als Hinweis. Die Stellungnahmen werden dem Protokoll beigelegt, anschließend wird das eine Drucksache des Deutschen Bundestags werden. Wir haben die Gepflogenheit von Sitzungen dieser Art ein Wortprotokoll zu erstellen, das den Sachverständigen im Vorfeld zur Rückmeldung durch das Innenausschussesekretariat zugeht, bevor es veröffentlicht wird. Wir haben als Zeitfenster 14:00 bis 16:00 Uhr. Zehn Sachverständige. Wir haben jetzt in der Übung dieser Wahlperiode erkannt, dass wir da nur mit einem guten Zeitmanagement durchkommen, weil die Fraktionen auf jeden Fall zweimal die Möglichkeit haben sollen, Nachfragen zu stellen. Das heißt, ich bitte Sie dringend, bei den drei Minuten zu bleiben. Ich werde dann auch entsprechende Hinweise ge-

ben und gegebenenfalls unterbrechen. Für die Einführung: Sie können sich den einen oder anderen Hinweis noch für die Fragerunden bereithalten. Die Abläufe der Fraktionsrunden werde ich später nochmal mitteilen, sodass wir nun Gelegenheit haben, Herrn Oster zu lauschen, der sich zuerst gemeldet hat.

Abg. **Josef Oster** (CDU/CSU): Herr Vorsitzender, verehrte Kolleginnen und Kollegen, verehrte Sachverständige, vielen Dank, dass Sie mir das Wort erteilen. Ich habe nur die Frage, ich habe es eben nicht ganz mitbekommen. Wer vertritt jetzt die Bundesregierung? Also Staatssekretärin, Staatssekretär ist nicht da. Ist jemand vom Ministerium da? Ich habe das eben nicht verstanden. Wer ist sozusagen stellvertretend jetzt hier für das Innenministerium anwesend? Also wenn schon die Regierung selbst andere Schwerpunkte setzt im Moment, dann sollte doch zumindest das Haus vertreten sein.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Also, das Haus ist vertreten. Ich gehe davon aus, dass die Staatssekretärin in Kürze eintreffen wird. Aber darauf wollen wir nicht warten, sondern beginnen jetzt. Herr Höferlin.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Ich wollte nur anmerken, ich glaube, es ist nicht ungewöhnlich, dass das Ministerium nicht zwingend vertreten ist, denn das ist ein Gesetz aus der Mitte des Parlamentes, das ist auch richtig so, denn wir sprechen heute über eine Position, ein Gesetz, das aus der Mitte des Parlamentes kommt. Und das Ministerium ist beteiligt, natürlich. Aber ich glaube, das erklärt, warum vielleicht der Staatssekretär nicht da ist, es ist nämlich kein Regierungsentwurf.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Immerhin kann ich der Parlamentarischen Staatssekretärin Schwarzelühr-Sutter jetzt mitteilen, dass sie vermisst worden ist und das ist ja auch nicht ganz schlecht. Vielen Dank, dass du da bist! Und ich denke, jetzt können wir das Vorgeplänkel beenden und sachlich in die Sitzung eintreten, was den Inhalt unseres Gesetzentwurfes angeht. Herr Professor Aden ist der Erste, der das Wort erhält. Bitte sehr.

SV **Prof. Dr. Hartmut Aden** (HWR Berlin): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, ich danke



Ihnen für die Gelegenheit, zu diesem wichtigen Gesetzgebungsvorhaben Stellung zu nehmen. Ich verweise auf meine ausführliche schriftliche Stellungnahme und auf ein Analysepapier, das wir kürzlich veröffentlicht haben, unser Forschungsinstitut für öffentliche und private Sicherheit hier in Berlin zusammen mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte unter der Federführung des Kollegen Erik Töpfer. Ich möchte meine Stellungnahme unter das Motto stellen: „Gute Ansätze, aber erhebliche Verbesserungspotenziale“ und ich konzentriere mich aufgrund der Kürze der Zeit auf die Verbesserungspotenziale.

Ich sehe in dem Gesetzentwurf unnötige Restriktionen für die Zuständigkeiten, aber auch für die Fristen der Bearbeitung von Eingaben – sowohl von innen als auch von außen. Da gibt es eine Drei-Monats-Frist, die sehr starr ist. Wir wissen aus Erfahrung, dass sich häufig Menschen erst der Bedeutung eines Vorfalls relevant bewusst werden, wenn schon einige Zeit ins Land gegangen ist. Deswegen meine ich, sollte diese Regelung auf jeden Fall sehr viel flexibler gehandhabt werden. Und der oder die Beauftragte sollte dort ein Ermessen haben. Bei der Beobachtung von Polizeieinsätzen sollte diese etwas merkwürdige Beschränkung auf verbandspolizeilich geprägte Lagen entfallen – ich denke, da gibt es überall Bedarfe.

Wenn wir uns den Gesetzentwurf anschauen, dann fehlt aus meiner Perspektive der Zoll im Zuständigkeitsbereich. Ich weiß, das ist ein anderer Geschäftsbereich, aber der Zoll hat heutzutage auch vielfältige, polizeiähnliche Aufgaben: Zollfahndung, Zollkriminalamt, Finanzkontrolle, Schwarzarbeit. Da sehe ich erhebliche Bedarfe und ich würde dringend dazu raten, den Zoll auch mit einzubeziehen.

Sie sollten auch möglichst auf Restriktionen während laufender Straf- und Disziplinarverfahren verzichten. Der Gesetzentwurf liest sich gerade im § 6 ein bisschen so, als gäbe es ein großes Misstrauen, es könnte da zu Konflikten kommen. Aber was dieses Gesetz eigentlich leisten muss, ist es ein Kooperationsverhältnis zu etablieren. Und dafür sollte man auf das, was an Restriktionen im § 6 Absatz 2 und 3 des Entwurfs enthalten ist, verzichten und

stattdessen Kooperationsnormen auch für weitere Beauftragte, etwa den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, aber auch für den Petitionsausschuss etablieren, um deutlich zu machen: Wir brauchen Kooperationsverhältnisse, wo es Überschneidungen gibt. Und das sollte sich auch im Gesetz widerspiegeln.

Ich denke, es ist auch eine gute Gelegenheit, Akteneinsichts- und Zeugnisverweigerungsrechte klar und eindeutig nicht nur für die Bundesebene, sondern auch für die ja schon zahlreich etablierten Landesbeauftragten zu regeln. Das sollte hier auf jeden Fall passieren.

Bei der Unabhängigkeit sehe ich Verbesserungspotenziale, insbesondere bei der etwas merkwürdigen Abwahlnorm. Da gibt es ein Quorum von einer einfachen Mehrheit. Das ist sicherlich mit der Unabhängigkeit eines solchen Beauftragten / einer solchen Beauftragten nicht vereinbar.

Ich denke auch, dass bezüglich des Haushalts einiges getan werden sollte und alles Weitere sehr gerne auf Nachfrage. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Herr Bosch ist der Nächste.

SV **Alexander Bosch** (HWR Berlin): Schönen guten Tag. Vielen Dank für die Einladung. Ich werde mich jetzt auch sehr kurz halten in den drei Minuten, habe ja auch eine Stellungnahme abgegeben. Ich werde mich auf ein bisschen andere Punkte beschränken als Herr Aden und die anderen, während Herr Aden sich sehr auf die juristischen Aspekte konzentriert hat, werde ich mich mehr auf die sozialwissenschaftlichen Aspekte konzentrieren.

Zuallererst möchte ich noch einmal deutlich machen und begrüßen, dass es diesen Gesetzentwurf gibt, dass der auch eine Weiterentwicklung zu den Landesgesetzentwürfen ist. Das ist sehr erfreulich. Grundsätzlich ist auch zu begrüßen, und das sage ich auch aus meiner Perspektive als ehemaliger Mitarbeiter der Menschenrechtsorganisation Amnesty International & Co., dass es da jetzt eine Institution gibt, die die Polizei begleitet, in dem Sinne nicht unabhängig kontrolliert, eine unabhängige Kontrollinstanz ist es in dem Sinne nicht, aber



trotzdem eine Instanz, die den Rechtsstaat stärkt und das finde ich eine ganz wichtige Funktion einer solchen Institution, dass hier auch der Rechtsstaat gestärkt wird, weil der Rechtsstaat ist nicht nur law and order, das möchte ich auch nochmal betonen, sondern der Rechtsstaat ist auch die maximale Kontrolle staatlichen Handelns durch das Parlament, die Öffentlichkeit et cetera pp. Und dazu trägt eine solche Institution bei. Das wollte ich vorab schon einmal sagen.

Ansonsten zu den grundsätzlichen Anmerkungen: Ergänzend dazu wäre es ganz wichtig, was wir aus unserer Forschung mitgenommen haben – Herr Aden und ich und andere forschen zurzeit zur Police-Accountability, also auch zu den unabhängigen Polizeikontrollinstanzen in Deutschland, aber auch darüber hinaus – dass die Sichtbarkeit einer solchen Institution gewährleistet werden sollte, sprich, dass dort ermöglicht werden sollte, dass diese Instanz, wenn sie dann eingerichtet worden ist, dass sie dann auch sichtbar, ansprechbar ist und dass möglichst auch in vielfältigen Sprachen, weil gerade bei der Bundespolizei aufgrund ihrer Aufgaben, auch der Aufgabe der Grenzkontrolle, es möglich sein muss, dass auch Menschen, die nicht der deutschen Sprache mächtig sind, die hier keinen Wohnsitz haben, nicht über die Information verfügen, wissen, wo sie sich beschweren können, an wen sie sich wenden können. Das wäre ein großer Punkt: Die Sichtbarkeit dieser Stelle zu ermöglichen.

Des Weiteren grundsätzlich auch bei der Personalausstattung wäre es sehr wünschenswert, wenn es ausreichend Personal und Sachmittel gäbe, dass die Stelle ihre Aufgabe wahrnehmen könnte. Es ist damit zu rechnen, wenn die Stelle eingerichtet ist und auch bekannt ist, dass es durchaus Menschen gibt, die sich dort melden werden, sowohl aus der Polizei als auch aus der Öffentlichkeit, weil auch das ist nicht zu vergessen: Eine solche Stelle wird sehr häufig genutzt von Polizist*innen selbst, die diese Möglichkeit nutzen, um sich über Missstände in ihrer Institution zu beschweren oder Hinweise zu geben, sprich, da braucht es genug Personal. Und beim Personal wäre es äußerst wichtig, dass die Mitarbeiter nicht nur Beamte sind, sondern

fachqualifiziert sind, also Sozialwissenschaftler, Kriminologen, Juristen, Polizisten et cetera pp.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Dr. Botta ist der Nächste.

SV **Dr. Jonas Botta** (FÖV Speyer): Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, haben Sie vielen Dank für die Gelegenheit, hier noch einmal meine Bewertung des Polizeibeauftragengesetzes zusammenfassen zu dürfen. Dass perspektivisch in der Mehrheit der Länder und nunmehr auch im Bund unabhängige Polizeibeauftragte im Amt sein werden, dürfte ganz im Sinne des ehemaligen hessischen Generalstaatsanwalts Fritz Bauers sein, der schon vor über 60 Jahren Ombudsleute in der öffentlichen Verwaltung gefordert hatte, um, ich zitiere: „... bessere Beamte zu schaffen, gesunden Menschenverstand in der Bürokratie zu verbreiten, das Schema F zu beseitigen und ausgetretene Wege durch Neuland zu ersetzen“.

Das Polizeibeauftragengesetz ist diesem Anspruch spürbar verpflichtet und daher grundsätzlich zu begrüßen. Die Regierungsfaktionen haben insbesondere gezeigt, dass sie die Kritik an den schon existierenden Landesgesetzen aufgegriffen haben. Gleichwohl weist der Gesetzentwurf noch Lücken auf, die es im Sinne eines effektiven Menschenrechts- und Demokratieschutzes zu schließen gilt. Und auf diese Lücken möchte ich mich jetzt auch hier in meinem Statement konzentrieren.

Ich möchte Ihnen insbesondere fünf Änderungsvorschläge unterbreiten: Erstens sollte das Eingaberecht einheitlich geregelt werden. Der Gesetzentwurf sieht für Bürgerinnen und Bürger ein im Vergleich zu den Polizeibesetzten noch eingeschränktes Eingaberecht vor. Das verkennt meines Erachtens die enorme Bedeutung der Zivilgesellschaft für einen offenen Diskurs über polizeiliches Fehlverhalten.

Zweitens sollte die unabhängige Amtsausübung des Polizeibeauftragten gegenüber den Staatsanwaltschaften gestärkt werden. Das ist dadurch gerechtfertigt, dass Strafverfahren und Polizeibeauftragten-tätigkeit unterschiedliche Ziele verfolgen. Zudem prüft der Polizeibeauftragte auch kein materielles



Strafrecht, sodass seine Untersuchung auch inhaltlich nicht in Konkurrenz zum Strafverfahren steht.

Drittens sollten alle unabhängigen Polizeibeauftragten in Bund und Ländern über ein Akteneinsichtsrecht nach § 474 StPO verfügen. Die Ermittlungsakten der Staatsanwaltschaft sind meistens die wichtigsten Erkenntnisquellen für Polizeibeauftragte. Und Landesbeauftragte könnten ohne solch eine StPO-Änderung überhaupt nicht dieses Akteneinsichtsrecht wahrnehmen.

Viertens sollten alle Landesbeauftragten und der Bundesbeauftragte über ein Zeugnisverweigerungsrecht verfügen, damit ein effektiver Whistleblowerschutz gewährleistet ist.

Fünftens sollte der Gesetzgeber einen Beirat aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft beim Beauftragten installieren, um möglichst vielfältige Perspektiven in die Beauftragtentätigkeit einfließen zu lassen. Weitere Änderungsvorschläge können Sie meiner Stellungnahme entnehmen. Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit und stehe gern für Nachfragen zur Verfügung.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herzlichen Dank. Professorin Grünewald, bitte sehr.

SV **Prof. Dr. Stefanie Grünewald** (HS Polizeiakademie Hamburg): Vielen Dank, liebe Ausschussmitglieder, vielen Dank für die Möglichkeit, bei dieser Anhörung meine schriftlich vorgelegte Stellungnahme kurz zusammenzufassen, insgesamt in sieben Punkten, ähnlich wie die sieben Eingriffsbefugnisse, die das Polizeibeauftragengesetz vorsieht.

Grundsätzlich: Für die Schaffung der Position eines Polizeibeauftragten auf Bundesebene ist eine Änderung des Grundgesetzes notwendig und eine deutliche Verankerung dieser neuen Institution, insbesondere deswegen, weil wir hier erstmals eine systemische Entscheidung finden, eigene Befugnisse weisungsfrei, losgelöst vom Parlament in einem Beauftragten, in einer Person, in einem Hilfsorgan zu versammeln.

Des Weiteren schlage ich in meinem Gutachten vor, dass eine Anpassung des Stellendesigns vorgenommen wird. Dem Entwurf ist ein sehr konfrontatives

Gegenüber zu entnehmen, das einer kooperativen Stellenbeschreibung und einem Stellendesign weichen sollte, um die Ziele, Akzeptanz zu schaffen, Vertrauen zu stärken, Strukturängel aufzudecken und um Prozesse zu schaffen, die dies begleiten, zu verankern.

Das Stellendesign insbesondere wirkt sich dann auch auf die Aufgabenbeschreibung aus, wie sie sich im Gesetz findet – auch dort sollte eine entsprechende Anpassung vorgenommen werden. Die Gewährung von Anonymität sollte überarbeitet werden. Da, wo wir Opfern in Strafverfahren zumuten, Zeugenaussagen zu machen, sollten wir hiervon keine Abkehr in anderen Gesetzen vornehmen.

Die Eingriffsbefugnisse, sieben an der Zahl, von denen sind nach meinem Gutachten sechs unklar bis verfassungswidrig – hier besteht ein erheblicher Anpassungsbedarf, der sich insbesondere durch die Durchbrechung des Gewaltenteilungsgrundsatzes erklären lässt. Insbesondere das Befragungs- und das Betretungsrecht weisen erhebliche Konflikte zur Verfassung auf. Sie ermöglichen einen derartigen Eingriff in Befugnisse, die sonst nur der Legislative oder der Exekutive zustehen, wie sie beispielsweise sonst nur die StPO kennt.

Des Weiteren ist das Verhältnis zu laufenden Verfahren aus meiner Sicht anzupassen. Hier ist ein Parallelverfahren möglich, wenn eigene Erkenntnisinteressen zur Erfüllung der Aufgaben verbunden sind mit einer Nichtgefährdung des Verfahrens, so die Regel des § 6 des vorgelegten Entwurfes – auch hier haben wir einen erheblichen Eingriff in den Gewaltenteilungsgrundsatz, da hier Befugnisse getrennter Gewalten vermischt werden. Ganz wichtig in diesem Sinne: Die Gewaltenteilung sieht natürlich auch Verschränkungen der Gewalt vor. Dennoch bedeutet die Trennung unserer Gewalten, dass es Verfahrens- und Verantwortungsbereiche gibt, die unangetastet bleiben. Deswegen sind Parallelverfahren grundsätzlich kritisch zu betrachten, insbesondere mit möglichen Folgen. Nur um ein Beispiel herauszugreifen: Allein das Aufgreifen eines Vorgangs kann so viel Öffentlichkeit auf einen Vorgang werfen, dass der Fokus sich verändert, das Aussageverhalten sich verändert und wir damit auch Verfahrensänderungen herbeiführen.



Des Weiteren ist kein Auskunftsrecht oder Akteneinsichtsrecht in der Form vorzusehen, wie es der Entwurf vorsieht, in laufenden Verfahren ist dies abzulehnen. Darüber hinaus sollten Datenschutzregeln aufgenommen werden. Für Rückfragen stehe ich natürlich sehr gern zur Verfügung.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herzlichen Dank. Wir kommen zu Herrn Dr. Oerke.

SV **Dr. Alexander Oerke** (Bürger- und Polizeibeauftragter Berlin): Herr Vorsitzender, vielen Dank. Sehr geehrte Damen und Herren, als Polizeibeauftragter des Landes Berlin begrüße ich, dass auch die Polizei des Bundes nunmehr einen Polizeibeauftragten oder eine Polizeibeauftragte erhält. Gegen ein solches Amt, wir haben es gerade wieder gehört, wird oft eingewandt, das führe zu einer Paralleljustiz und sei mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung nicht vereinbar. Das halte ich für unrichtig. Stellung und Aufgaben und Verfahrensweisen der Polizeibeauftragten unterscheiden sich grundlegend von denen der Strafverfolgungsbehörden und der Gerichte. Die Polizeibeauftragten stellen keine strafrechtlichen Ermittlungen an und treffen demzufolge auch keine Aussagen zur Strafbarkeit. Die Feststellungen der Polizeibeauftragten sind auch nicht bindend, sondern wirken über die Öffentlichkeit, über Beanstandungen, über Berichte. Deshalb ist auch nicht erkennbar, weshalb sie den Ablauf eines Disziplinar- oder Ermittlungsverfahrens stören oder personalrechtliche Maßnahmen sperren sollten. Dies alles ergibt sich schon unmittelbar aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung und braucht nicht ins Gesetz geschrieben zu werden.

Wer sich an einen Polizeibeauftragten wendet, muss sich darauf verlassen können, dass seine Informationen auf Wunsch auch vertraulich bleiben. Deshalb benötigen alle Polizeibeauftragten ein Zeugnisverweigerungsrecht, wie es ja auch für andere Berufsgeheimnisträger und Vertrauenspersonen vorgesehen ist, sogar für Zahnärzte, Hebammen, Apotheker und so weiter in §§ 53 ff. StPO. Das gilt auch für den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Landesrechtliche Regelungen greifen wegen des Vorrangs der Strafprozessordnung hier nicht ein. Deshalb besteht für die Polizeibeauftragten der Länder eine

Schutzlücke, die muss dringend geschlossen werden, und zwar vorzugsweise in § 53 StPO.

Auch das Zeugnisverweigerungsrecht des Bundespolizeibeauftragten ist unvollständig, denn für Aussagen vor Gericht kann eine Zeugenaussage nicht verweigert werden. Schon deshalb ist der im Gesetzentwurf vorgesehene Schutz für Whistleblower unzureichend. Angesichts der Regelungen, über die „Zusammenarbeit des Bundespolizeibeauftragten mit der Staatsanwaltschaft“ in § 6 erscheint mir ohnehin fraglich, woraus sich ein Vertrauen der Beschwerdeführenden auf Vertraulichkeit gründen sollte.

In der Entwurfsbegründung heißt es zutreffend: Auskünfte und Akteneinsicht auch bei laufenden Strafverfahren sind für die Effektivität der Arbeit des Bundespolizeibeauftragten essentiell. Das ist bei den Polizeibeauftragten der Länder gar nicht anders. Ohne ein Akteneinsichtsrecht können die Polizeibeauftragten schwerwiegende Vorwürfe nicht aufklären. Ermittlungsakten bieten schon wegen der zu beachtenden Förmlichkeiten eine hohe Gewähr für die Richtigkeit der darin enthaltenen Informationen. Auch dieses Recht kann nur durch ein Bundesgesetz, namentlich in der Strafprozessordnung, geregelt werden. Landesrechtliche Befugnisse gehen wegen des Vorrangs der Strafprozessordnung ins Leere. Ein Akteneinsichtsrecht der Polizeibeauftragten der Länder wird allenfalls in der Begründung zu § 6 Absatz 8 Polizeibeauftragtengesetz erwähnt. Die dortigen Ausführungen gehen allerdings ins Leere, weil sie verkennen die Gesetzgebungskompetenz des Bundes und führen deswegen nicht weiter. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke Ihnen sehr herzlich. Wir wechseln ins Digitale, Herrn Peglow.

SV **Dirk Peglow** (BDK, Berlin): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete, ich bedanke mich ganz herzlich, dazu Stellung nehmen zu dürfen. Es ist schon aus der schriftlichen Stellungnahme hervorgegangen: Der Bund Deutscher Kriminalbeamter begrüßt die Einführung eines Bundespolizeibeauftragten, er hat das in den entsprechenden landesgesetzlichen Verfahren in den



Landtagen auch schon positiv begleitet. Wir versuchen weniger eine juristische als eine Sicht der polizeilichen Basisbewertung abzugeben, das habe ich in unserer schriftlichen Stellungnahme auch dargelegt.

Wir sprechen von Fehler- und Führungskultur. Wir haben im Grunde genommen immer noch, Gott sei Dank bei der Polizei, eine hohe Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung. Wir haben aber auch in den letzten Jahren leider viele, viele Fälle gehabt, die eben dazu geeignet wären, diese hohe Akzeptanz etwas zu minimieren. Gleichwohl handelt es sich um Verstöße, die wir festgestellt haben bei, ich gebe mal das Stichwort „Chatgruppen“ und Ähnliches, die immer einzelne Beamtinnen und Beamte betroffen haben. Wir reden nicht von einer generellen Problematik, aber es ist jetzt auch, nie richtig untersucht worden, ob diese vielleicht generell bestehen könnte – jedenfalls nicht von externer Seite. Insofern ist die Fehler- und Führungskultur, glaube ich, hier ein hehres Gut, und wir glauben, dass der Polizeibeauftragte oder die Polizeibeauftragte diese Fehler- und Führungskultur auch positiv begleiten könnte. Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in polizeiliche Arbeit? Ja, aber polizeiliche Arbeit muss transparent sein, muss gegebenenfalls auch in einem parlamentarischen Raum erörtert werden, ohne dass man Untersuchungsausschüsse gründen muss und wir glauben, dass das Instrument des Polizeibeauftragten hier gut geeignet wäre, das zu tun.

Aber es geht auch um Vertrauen von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten in die Führungsebene der polizeilichen Hierarchien. Und jedenfalls meine oder unsere Erfahrung ist, dass man, wenn wir von Fehler- und Führungskultur sprechen, häufig den Eindruck gewinnen könnte, dass in der A13 des gehobenen Dienstes genau diese Fehler- und Führungskultur beendet wird. Was ich damit sagen will: Wir müssen sehen, dass wir hier auch aus der Polizei heraus eine Möglichkeit haben, eben Dinge aufzuklären, dass Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte eine Möglichkeit haben müssen, hier Sachverhalte darzulegen, die eben sehr kritisch sind, insbesondere wenn es um Führungskräfte der Polizei geht, und zwar im Land und im Bund. Insofern auch das Stichwort „Vertrauen“, das ist hier schon

von anderen Sachverständigen gesagt worden ist: Auch wir halten es für wichtig und erforderlich, wenn es um das Vertrauen geht, dass dem oder der Polizeibeauftragten, und zwar im Bund und in den Ländern, ein Zeugnisverweigerungsrecht eingeräumt wird und dass er oder sie seine Arbeit richtig machen kann, eben auch ein Akteneinsichtsrecht.

Was die parallelen Ermittlungen angeht, zu Straf- und Disziplinarermittlungen, halte ich das, was Herr Dr. Oerke auch sagte, für aus meiner Sicht sinnbringend oder zielführend, da die Aufgabe des Polizeibeauftragten *nicht* die Ermittlung in straf- oder disziplinarrechtlichen Verfahren ist. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herzlichen Dank Ihnen. Herr Poitz setzt fort, hier im Saal.

SV **Alexander Poitz** (GdP, Berlin): Dann kommen wir nun zur Polizeiexpertise. Sehr geehrter Herr Vorsitzender, werte Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren, vielen Dank für die Möglichkeit, die Position der GdP hier darzustellen. Die Stellungnahme liegt dem Ausschuss vor.

Das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei liegt laut mehreren Umfragen bei über 80 Prozent. „Vertrauen wird dadurch erschöpft, dass es in Anspruch genommen wird“, sagte Bertolt Brecht. Wir erleben seit Jahren immer wieder ein latentes Misstrauen gegenüber der Polizei aus dem politischen Raum. Gerade aus diesem Haus ist es sehr irritierend und teilweise verletzend – waren es doch unsere Kolleginnen und Kollegen, die 2020 im August verhinderten, dass Demonstranten dieses Haus betreten und dadurch wahrscheinlich auch Schlimmeres verhinderten. Wir haben eine hohe Belastungssituation durch Einsatzgeschehen, Personalmangel, Überstunden, Bürokratie, Komplexität der Vorgangsbearbeitung, körperliche und verbale Gewalt gegen unsere Kolleginnen und Kollegen, zusätzliche Aufgaben, Kennzeichnungspflicht, Haushaltskürzungen und so weiter. Und dennoch leisten unsere Kolleginnen und Kollegen tagtäglich einen professionellen Job. Aber es ist kein Wunder, dass uns derzeit die geeigneten Bewerber für den Polizeiberuf fehlen. Im Zwischenbericht der MEGAVO-



Studie wurde festgehalten, dass es *keine* Anhaltspunkte für strukturellen Rassismus in der Polizei gibt. Der Eid auf das Grundgesetz ist der Maßstab unseres polizeilichen Handelns.

Welchen Anlass gibt es also für das hier vorliegende Gesetz? Grundsätzlich keinen, wengleich die hier vorgeschlagenen Regelungen weit hinter den Landesgesetzen zurückbleiben. Personalräte, Gleichstellungsbeauftragte, Schwerbehindertenvertretungen, Gewerkschaften, Konfliktberater, Disziplinarermittler, Staatsanwaltschaften, Innenausschüsse – all diese Institutionen oder Funktionen sind da, um gegebenenfalls individuelles Fehlverhalten aufzuzeigen, aufzuklären und/oder zu verfolgen. Strukturen bestehen. Zur Steigerung der Attraktivität der Polizei oder der Erhöhung der inneren Sicherheit wird dieses Gesetz nicht beitragen. Bedarf dagegen besteht, wie schon gesagt, bei der Vermittlung der interkulturellen Kompetenz in der Aus- und Fortbildung, die Einrichtung der Ausweitung psychologischer Dienste, Führungskräftefortbildung, konzeptionelle Einsatznachbereitung, Deeskalationsstrategien. Einen Eingriff in die Zuständigkeiten der Länder durch Einsatzbegleitung oder Akteneinsicht sehen wir kritisch. Ebenso einen dem straf- und disziplinarrechtlichen Ermittlungen zusätzlichen Ermittlungsstrang, was de facto zu einer unnötigen verfahrensrechtlichen Doppelstruktur führt. Molière sagte: „Wir sind nicht nur verantwortlich für das, was wir tun, sondern auch für das, was wir nicht tun.“ Im Hinblick auf die bundesweite Verantwortung der/des Polizeibeauftragten sollte zumindest über eine erforderliche fachliche Voraussetzung, analog zu den Länderregelungen, nachgedacht werden.

Letzter Punkt: Die zusätzlichen finanziellen Belastungen des Bundeshaushalts – 400 000 Euro – wären eine gute Investition in Beschaffungen für die Bundespolizei, das BKA oder die Polizei des Deutschen Bundestags! Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Der Nächste ist Herr Teggatz, hier im Raum.

SV **Heiko Teggatz** (DPoIG, Berlin): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, werte Abgeordnete, ich möchte direkt anknüpfen an die Worte meines Vorredners.

Ein Gesetz über einen Polizeibeauftragten im Bund ist immer eine Sache des Vertrauens der Bundesregierung in die Polizei.

Abg. **Dr. Irene Mihalic** (BÜNDNIS/DIE GRÜNEN): Nein, ins Parlament!

SV **Heiko Teggatz** (DPoIG, Berlin): Die Polizei genießt ein hohes Ansehen in der Bevölkerung. Das Zwischenergebnis der MEGAVO-Studie hat belegt, dass es eben gerade *keine* strukturellen Probleme in der Bundespolizei gibt, schon gar nicht in Sachen Rechtsextremismus oder Linksextremismus. Das, was wir beobachtet haben, auch in den vergangenen Jahren, hat der Bundespolizei Anlass gegeben, eine Vertrauensstelle in Potsdam einzurichten, wo genau solche Einzelfälle untersucht werden und dann die weiteren Ermittlungen natürlich nicht durch die Bundespolizei, sondern durch externe Stellen, vorrangig Staatsanwaltschaften oder Landespolizeien, geführt werden. Diese Fälle bewegen sich allerdings im Bund im Promillebereich. Was löst so ein Gesetz aus bei meinen Kolleginnen und Kollegen, insbesondere in Kombination mit anderen Gesetzen? Meine Kolleginnen und Kollegen sind nicht nur diejenigen, die für Recht und Gesetz einstehen, sondern das sind auch diejenigen, die ihren Amtseid geschworen haben, darauf, Recht und Gesetz und die Verfassung dieser Republik zu verteidigen. Das tun wir eindrucksvoll an unseren Grenzen, auf unseren Bahnhöfen, aber auch im Zusammenhang mit den Demonstrationen, den antisraelischen Demonstrationen in den letzten Wochen auf den Straßen. Es ist ein fatales Signal. Ich sage es ganz deutlich, wenn diese Bundesregierung ein Gesetz auf den Weg bringt, was vor Misstrauen nur so strotzt.

Jeder Kollege und jede Kollegin macht sich mittlerweile Gedanken darüber, was das denn für Auswirkungen hat, das Hinweisgeberschutzgesetz in Kombination mit dem neuen Bundesdisziplargesetz und on top mit dem Gesetz über einen Polizeibeauftragten. Was macht das mit meinen Kolleginnen und Kollegen? Ich kann Ihnen sagen: Momentan ist die Motivation insbesondere in der Bundespolizei noch sehr hoch – das haben die Ergebnisse nach vier Wochen Grenzkontrollen auch belegt und bewiesen, aber ich befürchte, dass mit solch einem



Gesetz in Kombination mit anderen die Motivation der Kolleginnen und Kollegen sinkt. Und wenn die Motivation der Kolleginnen und Kollegen sinkt, dann werden wir die Konsequenzen daraus allesamt zu spüren bekommen – das ist nicht gut. Momentan ist die Krankheitsrate in der Bundespolizei sehr niedrig. Ich gehe davon aus, dass wenn solche Gesetze das Misstrauen befeuern, dass hier eine erhebliche Steigerung passieren wird. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank Ihnen. Digital nun Professor Thiel, bitte.

SV **Prof. Dr. Dr. Markus Thiel** (DHPol Münster): Vielen Dank, sehr geehrter Herr Vorsitzender, werte Abgeordnete. Für die Möglichkeit der Teilnahme an dieser Anhörung auch aus der Ferne danke ich ganz herzlich. Auch ich stehe der Einrichtung einer Polizeibeauftragten des Bundes beim Deutschen Bundestag grundsätzlich sehr kritisch gegenüber. Ausgehen möchte ich von wirtschaftlichen Überlegungen. In Zeiten äußerst angespannter öffentlicher Haushalte müssen Bund und Länder zusätzliche Ausgaben in besonderer Weise legitimieren. Es kann nicht alles, was möglicherweise nice to have wäre, finanziert werden. Dies gebieten schon die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Der vorliegende Gesetzentwurf sieht eine Besoldung der Beauftragten mit der Besoldungsgruppe B6 vor. Es soll eine leitende Beamtin, ein leitender Beamter beschäftigt werden. Der Entwurf spricht von weiteren Mitarbeitern, von Sachmitteln, von Reisekosten, von Versorgungsbezügen. Der geplante Beauftragte wird also teuer und nach meinem Verständnis bedarf es daher einer verfassungsrechtlich vermittelten Notwendigkeit, diese Aufwendungen zu betreiben. Dafür kann man auf verschiedene Begründungsansätze zurückgreifen, häufig wird auf internationale oder europarechtliche Verpflichtungen oder auf Rügen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte verwiesen – man möge in Deutschland effektive und geschäftskonforme Beschwerdemöglichkeiten schaffen. Kurz gesagt: Die gibt es bereits! Und es ergibt sich auch aus den Regelungen und Vorgaben keineswegs, dass dieses Ziel durch eine Bundesbeauftragte als Hilfsorgan des Deutschen Bundestages er-

reicht werden müsste. Auch die Grundrechte Betroffener führen nicht zu einer verfassungsrechtlichen Pflicht zur Einrichtung einer solchen Stelle. Das wäre allenfalls dann der Fall, wenn andere Beschwerde- und Rechtsschutzmöglichkeiten nicht vorhanden wären, auf breiter Front versagten oder einen unzureichenden Schutz vermitteln würden – auch das ist nicht der Fall. Die Rechtsordnung stellt umfangreiche Instrumente zur Verfügung für eine Kontrolle individuellen Fehlverhaltens und problematischer aktueller Entwicklungen. Auf die Stellen wurde bereits hingewiesen und das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz in Artikel 19 Absatz 4 GG fordert auch keineswegs eine absolut mühelose Eingabemöglichkeit. Es ist auch nachvollziehbar, wenn der Deutsche Bundestag aus einem umfangreichen Aufgabenspektrum Tätigkeitsfelder der parlamentarischen Kontrolle outsourcen und intensivieren möchte. Verfassungsrechtliche Gründe für die Einrichtung eines Polizeibeauftragten liefert aber auch dies nicht, weil die Funktionsfähigkeit des Parlamentes ohne eine solche nicht gefährdet wird.

Gehen wir eine Ebene tiefer und schauen uns noch an, ob die oder der Polizeibeauftragte nach der Konzeption des Entwurfs die zugewiesenen Aufgaben erfüllen kann: Wie bereits dargelegt, bietet der Rechtsstaat für die Kontrolle individuellen Fehlverhaltens genügend Möglichkeiten. Gleiches gilt auch für Eingaben von den Polizeibeamten selbst.

Was strukturelle Mängel und Fehlentwicklungen betrifft, bestehen erhebliche Zweifel, ob hier eine solche Funktion tatsächlich erfüllt werden kann oder ob es nicht ein bloßes politisches Schlagwort ist, weil auch fraglich ist: Wer legt die Kriterien fest? Deswegen bin ich sehr skeptisch, ob diese Regelung diese Aufgabe wirklich erfüllen kann und verweise auf meine Stellungnahme. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank auch Ihnen. Abschließend Frau Voigt hier im Saal.

SV **Lea Voigt** (Kanzlei Joester & Partner, Bremen): Vielen Dank. Werte Damen und Herren, ich habe eine schriftliche Stellungnahme abgegeben, die allerdings aufgrund des kurzen Vorlaufs noch nicht zirkuliert worden ist. Ich gehe davon aus, dass das



im Nachgang noch geschieht, sodass im Detail meine Stellungnahme auch nachgelesen werden kann. Ich möchte kurz etwas voranstellen zu dem Kritikpunkt, dass ein solches Gesetz Ausdruck des Misstrauens gegenüber den Polizeibehörden sei. Das kann ich nicht nachvollziehen, das Gegenteil ist der Fall!

Und ich finde es auch, wenn man das, das kenne ich aus meiner anwaltlichen Praxis, skaliert zu Anforderungen, die heute ganz selbstverständlich in Unternehmen oder auch an bestimmte andere Berufsgruppen wie Ärztinnen und Ärzte, aber auch Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte gestellt werden, was zum Beispiel Compliance-Systeme angeht, dann steht die Polizei da im Vergleich sicherlich noch sehr gut da. Und wenn ich dann höre, dass hier quasi mit Bummelstreik gedroht wird, wenn man solche Kontrollmechanismen etabliert, dann muss mich da doch wundern im Vergleich zu anderen Berufsgruppen. Ich kann auch aus Bremen berichten, wo ich Mitglied des Beirats der dortigen Polizei- und Feuerwehrbeauftragten bin, und zwar neben Vertreterinnen und Vertretern aus den Polizeibehörden, dass ich nicht den Eindruck habe, dass dort in irgendeiner Weise die Existenz dieser Beauftragten das Misstrauen in die Polizei gefördert hätte – auch da, denke ich, kann man jetzt nach den ersten Jahren sagen: Das Gegenteil ist der Fall.

Konkret zu dem Gesetzentwurf finde ich es richtig, dass er auf strukturelle Fehlentwicklungen fokussiert, denn für individuelles Fehlverhalten gibt es in der Tat schon einige Instrumente, aber für die Feststellung struktureller Fehlentwicklungen fehlen diese bislang. Der Polizeibeauftragte oder die Polizeibeauftragte wird das sicherlich nicht allein beheben können, aber es ist ein wichtiger Beitrag.

Die Hürden für die Eingaben von Bürgerinnen und Bürgern hingegen halte ich für zu hoch in dem Entwurf. Das Kriterium der persönlichen Betroffenheit braucht es nicht. Es ist wichtig, dass auch Dritte, etwa Augenzeuginnen und Augenzeugen oder auch Verbände Eingaben machen können. Gleiches gilt für die Drei-Monats-Frist, die im Übrigen auch für Beamte gelten soll, auch diese halte ich genauso wie Herr Professor Aden für zu kurz. Dass eine einzelne Eingabe von Bürgerinnen und Bürgern bereits

Anhaltspunkte für Strukturversagen beinhalten soll, halte ich auch für zu hoch gegriffen, denn häufig macht ja erst die Summe von Einzelfällen das Gesamtbild aus, sodass man dem einzelnen Einzelfall nicht unbedingt von vorn herein den Verweis auf Strukturversagen ansehen kann.

Ein Letztes möchte ich noch stark machen: Was mir fehlt in dem Entwurf ist die Möglichkeit anonymer Beschwerden. Wir kennen das aus dem Bereich der Hinweisgebersysteme in Unternehmen beispielsweise, aber auch bei der Korruptionsbekämpfung. Das Landeskriminalamt Niedersachsen betreibt seit geraumer Zeit erfolgreich, soweit ich weiß, ein solches System. Das braucht es dringend auch im Bereich des Polizeibeauftragten. Danke.

StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD): Danke Ihnen. Damit haben wir eine schöne Bandbreite an grundsätzlichen, aber auch auf konkrete Einzelregelungen bezogenen Hinweisen bekommen. Die Fraktionen haben Gelegenheit zu Kommentaren oder Nachfragen. Wir sind dazu übergegangen, Frage und Antwort immer sofort hintereinander zu schalten, das heißt, dass die Fragestellenden bitte sagen, an wen sie sich richten. Jede bzw. jeder Fragestellende kann entweder zwei Fragen an eine Sachverständige / einen Sachverständigen oder je eine Frage an zwei Sachverständige richten. Zwei Minuten sind dafür Zeit. Anschließend sind für die Beantwortung jeder Frage auch zwei Minuten Zeit. Das erste Wort hat Herr Hartmann für die SPD.

Abg. Sebastian Hartmann (SPD): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren, zunächst einmal herzlichen Dank an die Sachverständigen für die Darlegung Ihrer Positionen. Bevor ich zu den Fragen komme, ist es mir wichtig, seitens der SPD-Bundestagsfraktion noch ein, zwei Worte zur Klarstellung zu machen: Wir begrüßen dieses Gesetzgebungsverfahren außerordentlich. Wir haben uns selbst dafür eingesetzt, haben das Gesetz aus der Mitte des Parlaments eingebracht.

Ich will schon sehr deutlich sagen, dass der Bundestag seiner Verantwortung den Polizeien des Bundes gegenüber auch nachkommen möchte. Darum nehmen wir Bezüge auch zu der Organisation eines Hilfsorgans, das ähnlich umstritten war, aber



niemand mehr wettdenken möchte, wenn wir über die Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages sprechen. Wir wollen als Parlament unsere originäre Verantwortung wahrnehmen. Es geht hier nicht um parallele Kompetenzen zu Staatsanwaltschaften, es geht hier nicht um einen Bruch der Gewaltenteilung. Ich möchte eine Sache sehr deutlich sagen: Wer behauptet, das wird als Instrumentarium genutzt, um Misstrauen in die Polizei zu schüren, muss aufpassen, dass er nicht in den Bereich einer Desinformationskampagne rutscht. Davor warne ich ausdrücklich! Genau das Gegenteil ist der Fall. Deswegen danke ich ausdrücklich, Frau Voigt und Herrn Peglow, dass Sie das auch noch mal eingeordnet haben, genau das ist nicht beabsichtigt, gerade auch wenn es um strukturelle Fragen geht, die möglicherweise im gesetzgeberischen Tun des Gesetzgebers mündet oder auch in eine höhere Verantwortung, was Ressourcenzuweisung angeht – typisches haushaltsgesetzgeberisches Handeln, passt in diese Zeit und das ist etwas, was kein Staatsanwalt dem Bundestag empfehlen wird.

Da möchte ich meine Fragen an den Sachverständigen Herrn Botta richten: Sie haben über das Akteneinsichtsrecht gesprochen, über die Möglichkeiten. Könnten Sie nochmal die Konkurrenzen zu möglicherweise staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen darlegen und insbesondere die strukturellen Bedeutungen, was eben die Organisation der Polizei angeht? Das wäre der eine Punkt. Und die Ungleichbehandlung zwischen Polizeibeschäftigten und Bürgerinnen und Bürgern. Was Sie uns empfehlen würden, das sind zwei Fragen an einen Sachverständigen, Herr Vorsitzender, genau zwei Minuten.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Herr Kollege Botta, bitte.

SV **Dr. Jonas Botta** (FÖV Speyer): Vielen Dank, dass ich das noch einmal kurz ausführen darf. In der Tat, das Akteneinsichtsrecht ist, wie ich vorhin bereits betont habe, zentral für die Tätigkeit von unabhängigen Polizeibeauftragten. Das zeigen die Erfahrungen aus den Ländern. In den Ermittlungsakten stecken die wesentlichen Informationen. In den Ländern, wo die Staatsanwaltschaften die Akteneinsicht trotz der an sich existierenden Rechte nach den Landesgesetzen verweigern, eben mit der

Begründung, dass sie nicht in der StPO geregelt ist, dort ist die Arbeit der Polizeibeauftragten wesentlich erschwert. Deswegen begrüße ich es auf der einen Seite, dass der Gesetzentwurf das für den Bundesbeauftragten mit § 6 Absatz 8 explizit vorsieht. Andererseits fallen so die Landesbeauftragten „unter den Tisch“, denn es gibt aus meiner Sicht ernsthafte Bedenken gegenüber der Ansicht, die im Gesetzentwurf in der Begründung geäußert worden ist, wie wir auch schon gehört haben. Dort heißt es ja, an sich könnten Landesgesetzgeber ähnliche Vorschriften formulieren. Das kollidiert aber aus meiner Sicht mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes. Der Bund hat die Kompetenz des Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 Grundgesetz wahrgenommen. Das gilt auch für das abschließend kodifizierte strafprozessuale Ermittlungsverfahren. Wenn man per Landesrecht Akteneinsichtsrechte erweitern wollte, dann steht dem eben der jetzt noch abschließende Wortlaut von § 474 StPO entgegen. Deswegen spreche ich mich, das betone ich noch einmal, explizit dafür aus, in dieser Vorschrift für alle unabhängigen Polizeibeauftragten, also alle, die parlamentarisch gewählt sind, dort so ein Akteneinsichtsrecht zu verankern.

Und wenn ich jetzt noch einmal kurz ausführen darf zu den Bürgerinnen und Bürgern, wenn mir das die Zeit noch erlaubt? Perfekt. Wie gesagt, dort gibt es ein bislang eingeschränktes Eingaberecht, weil eben insbesondere die Selbstbetroffenheit erforderlich wird. Es ist aber zu erwarten, dass insbesondere die Betroffenen von polizeilichem Fehlverhalten, auf deren Stimmen es ankommen würde – aus marginalisierten gesellschaftlichen Gruppen – es zumindest anfänglich unterlassen werden, sich an diese neue Institution zu wenden. Da muss erst Vertrauen aufgebaut werden und somit würden ihre Perspektiven verloren gehen, wenn wir an diesem Kriterium festhalten. Es sollte allen Bürgerinnen und Bürgern daher unabhängig von der Selbstbetroffenheit, wie es auch bei den Polizeibeschäftigten schon geregelt ist, offen stehen, sich an den Beauftragten zu wenden, und sie auch „stellvertretend“ auf Fehlverhalten hinweisen zu können. Vielen Dank.



StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Jetzt Frau Nicolaisen, bitte.

Abg. **Petra Nicolaisen** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank an alle Anzuhörenden auch von der CDU/CSU-Fraktion. Wir bedanken uns an der Stelle auch bei der Bundespolizei insgesamt, bei der Polizei des Deutschen Bundestages und sehen in dem Gesetzentwurf schon ein Misstrauen und da kommt jetzt einiges zusammen, das Disziplinalgesetz, die Lagen insgesamt. Also, wir sollten die Polizei an der Stelle stärken und nicht schwächen.

Meine Frage geht einmal an Frau Professor Grünewald: Sie haben die unterschiedlichen Bereiche auf Landesebene angesprochen, die Polizeibeauftragten auf der Landesebene. Inwieweit unterscheiden sich aus juristischer Sicht, und Sie haben auch die verfassungsrechtliche Beurteilung vorgenommen, die Aufgaben und Kompetenzen der Polizeibeauftragten auf Landesebene von denen, die jetzt im Bund vorgeschlagen sind? Und ist das Aufgabenprofil vergleichbar? Sie haben Schleswig-Holstein in Ihrer Stellungnahme auch angesprochen.

Und meine zweite Frage geht an Herrn Teggatz. Da geht es darum: Welche Bedenken haben Sie hinsichtlich der Übertragung von Befugnissen an den Polizeibeauftragten, insbesondere im Hinblick auf die Gefahr der Paralleljustiz? Herzlichen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Frau Grünewald.

SV **Prof. Dr. Stefanie Grünewald** (HS Polizeiakademie Hamburg): Vielen Dank. Die Polizeibeauftragtenetze unterscheiden sich sehr maßgeblich voneinander. Ich möchte da schon direkt mit dem Aufgabenzuschnitt anfangen. Wenn wir uns Brandenburg angucken: Das Polizeibeauftragtengesetz Brandenburg spricht davon, dass „das Ziel des Gesetzes ist, das partnerschaftliche Verhältnis“, ich zitiere gerade § 1, „zwischen Polizei und Gesellschaft zu stärken und einen Dialog mit den Bürgern zu unterstützen.“ Der vorgelegte Entwurf spricht davon, dass die Aufgabe sei, strukturelle Mängel und Fehlentwicklungen aufzudecken und zu untersuchen und mögliches Fehlverhalten zu bewerten und zu untersuchen. Das ist das, was ich mit dem konfrontativen Ansatz in meinem Gutachten meine, und

der kommt ganz maßgeblich in § 1 des vorgelegten Entwurfes zum Ausdruck. Das hat nichts mit einer Desinformationskampagne zu tun, sondern ist Beschreibung und Bewertung des hier vorliegenden Gesetzestextes.

Im Übrigen unterscheiden sich auch die Kompetenzen maßgeblich voneinander: Während wir hier im Polizeibeauftragtengesetz Betretungsrechte haben, also umfassende Rechte in den alltäglichen Tagesablauf der Exekutive einzugreifen, wir Befragungsrechte haben, wie wir sie sonst aus der StPO kennen, Anhörungsrechte, Unterlageneinsichtsrechte, Übermittlungsrechte, sehen andere Bundesländer zum Beispiel Bürger und Polizeibeamte vor, die sich als kooperatives Organ des Miteinanders verstehen, als Ombudsmann im ganz klassischen Sinne. Und dagegen ist verfassungsrechtlich auch nichts einzuwenden. Nichtsdestotrotz, wie schon angesprochen, wir haben den Wehrbeauftragten grundgesetzlich verankert, und das hat einen Grund. Und ähnlich sollten wir beim Polizeibeauftragten auch verfahren, um die Aufgabe und das Ziel, das wir mit diesen Beamten oder mit dieser besonderen Stelle verfolgen immerhin als Hilfsorgan des Parlaments grundgesetzlich zu verankern.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Teggatz bitte.

SV **Heiko Teggatz** (DPolG, Berlin): Danke. Das ist schon fast die Beantwortung der Frage gewesen, die an mich gestellt wurde. Ich habe große Bedenken, dass insbesondere die Befugnisse, die in diesem Gesetz normiert sind im § 4 und im § 6 tatsächlich dazu führen, dass parallel zu den disziplinarrechtlichen oder auch strafrechtlichen Ermittlungsverfahren der Polizeibeauftragte oder die Polizeibeauftragte des Bundes ermittelt, mit durchschlagenden Eingriffsrechten, auch in diese Bereiche hinein. Allein die Möglichkeit der Auskunftspflichtung Staatsanwaltschaften gegenüber – das haben wir in Berlin jetzt auch erlebt, dass sich die Staatsanwaltschaften da eigentlich querstellen mit der Akteneinsicht an den Polizeibeauftragten. Aus gutem Grund. Das halte ich für sehr gefährlich.



Wir müssen auch noch einmal betrachten: Was soll denn diese Institution Polizeibeauftragter Bund eigentlich abbilden? Soll das eine Beschwerdestelle sein? Oder soll das eine Ermittlungsbehörde sein? Denn im Gesetzestext geht es in die Richtung, das hat Frau Professor Grünewald eben schon gesagt, eher in eine Ermittlungsbehörde als in eine Beschwerdestelle. Und ich kann nur wieder betonen, die Bundespolizei *hat bereits* seit 2016 eine Beschwerdestelle eingerichtet. Die nennt sich Vertrauensstelle. Dorthin können sich die Beschäftigten der Bundespolizei wenden, aber auch die Bevölkerung bei Beschwerden gegen Einsätze der Polizei. Im Übrigen betreibt jede Bundespolizeidirektion solche Beschwerdestellen und ich kann Ihnen versichern, dass dem sehr akribisch nachgegangen wird und bei Feststellung von Fehlverhalten dort auch entsprechende Maßnahmen eingeleitet werden.

Noch einmal: Ich sehe in dieser Institution Polizeibeauftragter eher eine Ermittlungsbehörde, eine parallele Ermittlungsbehörde, zu den Institutionen, die grundgesetzlich vorgesehen sind in einem Rechtsstaat und lehne sie auch deshalb weiterhin strikt ab. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Kollegin Dr. Mihalic, bitte für die Grünen.

Abg. **Dr. Irene Mihalic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ganz herzlichen Dank, Herr Vorsitzender, auch im Namen meiner Fraktion erst nochmal vielen Dank an die Sachverständigen für Ihre Stellungnahmen.

Ich habe zunächst eine Frage an Herrn Peglow: Herr Peglow, Sie begründen für den Bund Deutscher Kriminalbeamter in Ihrer Stellungnahme, dass es Ihnen vor allen Dingen wichtig ist, dass der Polizeibeauftragte des Bundes ein Zeugnisverweigerungsrecht wie andere Berufsheimnisträger auch erhält und Sie begründen das unter anderem mit dem verbesserten Schutz für Polizeibeamte. Da wäre ich Ihnen dankbar, wenn Sie das noch etwas näher ausführen würden.

Dann hätte ich noch eine Frage an Frau Voigt. Und zwar geht es da um die Akteneinsichtsrechte oder die Verbesserung von Akteneinsichtsrechten für die

Polizeibeauftragten der Länder. Ja, das, was Herr Orke eben auch schon angesprochen hat. Da würde mich interessieren, wie aus Ihrer Sicht im Zuge einer bundesgesetzlichen Regelung zum Beispiel in der Strafprozessordnung oder an anderer Stelle sichergestellt werden kann, dass die Landespolizeibeauftragten ebenfalls ein gesichertes Recht auf Akteneinsicht haben.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Dankeschön. Herr Peglow.

SV **Dirk Peglow** (BDK, Berlin): Herzlichen Dank für die Frage. Das Zeugnisverweigerungsrecht der Polizeibeauftragten ist im Grunde genommen der Gradmesser für die Vertraulichkeit beziehungsweise für die Möglichkeit, dass Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten sich an ihn oder sie wenden.

Wir stellen uns vor, wir haben sehr viele Situationen innerhalb der Polizeiorganisationen, wo es zu Konflikten kommt, wo es sogar möglicherweise zu Straftaten kommt. Wir haben sehr viele junge Kolleginnen und Kollegen und jedenfalls nach meiner Wahrnehmung, und das ist auch die Wahrnehmung, die wir aus den Ländern haben, wo es Polizeibeauftragte schon gibt, und da kann ich auch eine der Vorrednerinnen unterstützen, die Rückmeldung, die wir bekommen, ist: Je länger die Polizeibeauftragten im Dienst sind, desto eher sind sie anerkannt in der Mannschaft. Das heißt, eine hohe Akzeptanz innerhalb der polizeilichen Belegschaft, sowohl bei Tarifbeschäftigten als auch bei Vollzugsbeamtinnen und -beamten, insofern auch da nur Unterstützung. Wir haben aber eben die Situation, dass für die, die sich mit irgendeinem Sachverhalt, sei es strukturell oder auch wenn es um Einzelsachverhalte geht, an die vorgesetzten Dienststellen melden, die Vorbehalte sehr groß sind, wenn bekannt wird, dass er oder sie hier irgendwas gesagt hat. Wir haben ein System, was immer noch ein Stück weit daraus gegründet ist, dass Menschen, die sich im Prinzip äußern, das berühmte „Schmeißen mit Dreck“, dass die Gefahr laufen, im Anschluss bei den Dienststellen Probleme zu haben. Wenn ich hier von „Dienststellen“ rede, rede ich von ganzen Städten und dass sich das eben rumspricht, wer da irgendwas gesagt hat, und dass die Möglichkeit von Repressalien, insbesondere bei



jüngeren Kolleginnen und Kollegen, dazu führen kann, dass sie sich lieber zurückhalten. Ich stelle mir immer die Frage: Was wäre mit Chatgruppen gewesen, hätten wir vor vielen Jahren schon die Möglichkeit gehabt, dass sich Menschen anonym, beziehungsweise vertraulich an jemanden wenden können? Ich bin mir nicht sicher, ob das auch allen Kolleginnen und Kollegen bekannt ist, was hier tatsächlich im Gesetzentwurf drinsteht, wenn wir von Misstrauen reden. Ich glaube, wenn der ein- oder die andere das lesen würde, hätten sie vielleicht eine andere Meinung dazu. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Frau Voigt, bitte.

SV **Lea Voigt** (Kanzlei Joester & Partner, Bremen): Was das Akteneinsichtsrecht des Polizeibeauftragten des Bundes, aber auch der Länder angeht, bin ich auch der Auffassung, dass das dringend erforderlich ist, weil sonst die Arbeit letztlich leerliefe, wenn es ein paralleles Ermittlungsverfahren gibt. Das muss ja nicht in jedem Fall so sein, aber wenn es eines gibt, dann muss es da auch Zugriff geben oder Einsicht. Und auch ich bin der Auffassung, dass das etwas ist, was der Bundesgesetzgeber regeln muss, auch für die Landesbeauftragten, weil der Landesgesetzgeber auf dem Gebiet des Strafrechts eben nicht die erforderliche Gesetzgebungskompetenz hat. Ich halte es für zutreffend, dass man das sogenannte Doppeltürmodell im Blick behalten muss, wie es der Gesetzentwurf auch tut, meine aber auch, dass sozusagen die Tür in Richtung der Staatsanwaltschaft oder durch die die Staatsanwaltschaft gehen müsste, es regulativ besser in der StPO aufgehoben wäre, weil das einfach das Fachgesetz ist, wo diese Dinge geregelt werden und dass es nicht besonders gelungen ist, das in einem Sondergesetz zu tun, was ja hier dann im § 7, wenn ich den Entwurf richtig verstehe, versucht wird. Ich finde, das Ziel ist richtig, aber die Umsetzung wäre in der StPO in jedem Falle besser und dann unbedingt auch für die Beauftragten der Länder, weil da bislang eben einfach viele Unklarheiten herrschen.

Und das ist ja auch der Grund, weswegen es in Berlin da Probleme gibt, nicht, weil die Staatsanwaltschaft generell der Meinung ist, so verstehe ich das

jedenfalls, dass die Beauftragte oder der Beauftragte in Berlin, dass die oder den die Akten nichts angehen, sondern weil es eben eine Unklarheit bei den Rechtsgrundlagen gibt und das sollte behoben werden.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Dankeschön. Kollege Höferlin ist der Nächste, für die FDP.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Vielen herzlichen Dank. Jetzt bin ich überrascht, weil eigentlich bin ich, glaube ich, erst nach der AfD dran? Normalerweise machen wir immer Pingpong und gerade waren die Grünen dran.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Wir machen es jetzt so weiter.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Danke schön. Sehr geehrte Damen und Herren, vielen Dank erst einmal an die Sachverständigen für die Vorlage Ihrer Expertise und für das Einbringen hier. Ich kann auch für die FDP-Fraktion sagen, wir sind Polizeibeamtinnen und -beamten dankbar für ihren Einsatz und wir Abgeordnete haben Vertrauen in die Beamten der Polizei des Bundes. Bei der Bewertung des Gesetzes hier von Experten helfen weder Zitate noch die Verwechslung von Bundesregierung und Bundestag.

Trotzdem muss ich feststellen, dass die Bandbreite der vorgetragenen Expertenmeinungen sehr breit ist, von „überflüssig“ und „verfassungswidrig“ bis zu „unzureichend“ und „wir brauchen viel mehr“. Für mich zeigt das immer, dass wir als Parlamentarier eine ganz gute Mitte, einen guten Kompromiss erzielt haben. Es gibt einige Vergleiche, die hier gefallen sind, zum Beispiel der Wehrbeauftragte oder die Wehrbeauftragte, Bürgerbeauftragte in den Ländern. Ich kann nur sagen, das Parlament, der Bundestag möchte ein Hilfsorgan. Das ist auch nicht ungewöhnlich. Was hier noch nicht gefallen ist, ist ein Vergleich mit dem Ständigen Bevollmächtigten des Parlamentarischen Kontrollgremiums – auch das ist ein Hilfsorgan des Bundestages, der auch weitgehende Befugnisse hat. Auch da geht es nicht darum, dass der Bundestag ein Misstrauen primär gegen die Nachrichtendienste hat, sondern es geht um die Kontrollfunktion der Legislative und das ist



auch nicht im Grundgesetz geregelt. Wir haben primär einen Polizeibeauftragten, der für die Polizei beauftragt ist, entworfen und deswegen gibt es bewusst einen Fokus auf die Strukturprobleme und auf die Eingaben der Polizei.

Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Aden: Was ist denn aus Ihrer Sicht bei der Evaluierung des Gesetzes besonders zu beachten? Da haben wir vorgesehen, zum Beispiel bei der Frage, wie kann man auch Länderperspektive einbinden? Zum Beispiel auch bei den Berichtspflichten des Polizeibeauftragten, da haben wir auch Regelungen vorgesehen. Und Sie haben das vorhin auch kurz gesagt, die Wahl und die Abwahl des Polizeibeauftragten. Vielleicht können Sie das noch ausführen, was wir besonders beachten sollten oder was da noch an Vorschlägen von Ihrer Seite anzumerken wäre?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Herr Aden, Sie haben vier Minuten.

SV **Prof. Dr. Hartmut Aden** (HWR Berlin): Vielen Dank. Ich fange mal an mit den Berichtspflichten. Da finde ich die Regelungen noch etwas zu eng geführt, wie sie in dem Entwurf sind. Da sind bisher nur regelmäßige Berichte vorgesehen, aber keine Sonderberichte. Wir wissen aus unseren internationalen Forschungen, dass die interessanten Beiträge von Polizeibeauftragten oder vergleichbaren Institutionen zu speziellen Themen kommen, etwa zum Taser-Einsatz oder zu bestimmten Einsatztaktiken. Deswegen würde ich dafür plädieren, an dem Punkt auf jeden Fall mehr vorzusehen. Ich denke, das wird im Hinblick auf eine Evaluierung sehr wichtig sein, dass man tatsächlich nicht nur Routineberichte hat, sondern auch gerade zu bestimmten Problemfeldern zusätzliche Informationen aus dem bekommt, was an Fällen bei dem Polizeibeauftragten oder der Polizeibeauftragten in Zukunft aufläuft.

Ansonsten ist aus meiner Sicht ein wichtiges Kriterium für Erfolg oder Misserfolg, dass diejenigen, die ein Problem mit der Polizei haben, auch tatsächlich die Gelegenheit haben, ihr Anliegen loszuwerden. Das hängt sehr stark damit zusammen, dass diese Stellen auch bekannt werden müssen. Das heißt, sie müssen viel tun, um sich auch in der Öffentlichkeit

zu etablieren. Wir haben in mehreren Ländern Bevölkerungsumfragen gemacht und festgestellt, dass auch in Deutschland die Stellen bisher wenig bekannt sind. Da gibt es sicherlich trotz der inzwischen in einigen Bundesländern etablierten Stellen noch erheblichen Handlungsbedarf. Und da sollte auch ein Schwerpunkt liegen bei der Ausstattung der Stellen, dass die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, mit Gruppen in der Polizei, aber eben auch mit der Öffentlichkeit im weiteren Sinne gut etabliert wird.

In dem Zusammenhang sind aber auch gerade die Berichte wichtig, weil wir auch aus unseren international vergleichenden Studien wissen, dass wichtige Sonderberichte zu aktuellen Themen veröffentlicht werden. Einige nannte ich schon – der Bodycam-Einsatz ist in Deutschland auch ein aktuelles Thema, der Umgang mit Menschen mit psychischen Erkrankungen und all diese Themenfelder, in denen es immer wieder Probleme in der Polizeiarbeit gibt und wo Polizeiarbeit auch in Deutschland noch erhebliche Verbesserungspotenziale hat. Das sind wichtige Themen, die auf der Beauftragtenebene in Zukunft durch Berichte abgedeckt werden können.

Wir können auch davon ausgehen, dass es tatsächlich eine gute Arbeitsteilung geben muss zwischen Bund und Ländern, denn wir wissen aus der Forschung, dass Menschen nicht ohne weiteres unterscheiden können, ob ein Polizeieinsatz von einer Landespolizei oder von der Bundespolizei durchgeführt worden ist. Das ist ja äußerlich häufig relativ ähnlich, insofern wird es sicherlich immer mal wieder Fälle geben, die bei der falschen Stelle landen. Und auch hier würde ich eher für ein Kooperationsverhältnis als für enge Zuständigkeitsabgrenzungen plädieren.

Und schließlich zum Thema Wahl oder Abwahl: Ich denke, dass der Gesetzentwurf dort noch nachgebessert werden sollte, insbesondere bei dem Quorum für die Abwahl. Das ist eine Regelung, die bei vergleichbaren Institutionen total unüblich ist. Es wäre so, dass wenn diese Institutionen durch besonders kritisches Verhalten, etwa auch gegenüber Regierungspolitik auffällt, die Regierungsmehrheit



ausreichen würde, um die Person wieder abzuwählen. Das ist zu wenig. Man braucht sicherlich eine Regelung für Fälle, in denen es sehr konkretes Fehlverhalten der Person gibt, die diese Beauftragung übernommen hat. Da gibt es meines Erachtens eine völlig ausreichende Formulierung im Bundesdatenschutzgesetz für den Bundesdatenschutzbeauftragten, die Formulierung könnte man meines Erachtens einfach übernehmen und dann möglicherweise auf diese Abwahlregelung vollständig verzichten. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Der Abgeordnete Janich bitte, für die AfD.

Abg. **Steffen Janich** (AfD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Auch ich möchte mich bei allen Sachverständigen für die eingebrachten Expertisen bedanken. Wir sehen die Schaffung dieser Stelle, insbesondere unter dem Gesichtspunkt, dass hier eine Besoldungsstelle B6 sehr fürstlich ausgestattet werden soll, sehr kritisch.

Meine zwei Fragen gehen an Herrn Teggatz von der Deutschen Polizeigewerkschaft. Die erste: Teilen Sie die Befürchtung, dass die Schaffung einer neuen Kontrollinstanz über die Polizei, die Autorität der Polizei und das Vertrauen der Bevölkerung in die Rechtmäßigkeit des polizeilichen Handelns weiter untergraben könnte?

Und die zweite Frage: Was würden Sie von einem Vorschlag halten, dass der Polizeibeauftragte in den letzten fünf Jahren vor Amtsantritt nicht Mitglied einer politischen Partei gewesen sein darf, um die Politisierung des Amtes zu verhindern? Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Teggatz bitte, vier Minuten.

SV **Heiko Teggatz** (DPoIG, Berlin): Herzlichen Dank für die Fragen. Ich glaube nicht, dass es im Kern in diesem Gesetz darum geht, ob die Polizei an Autorität verliert oder nicht. Das glaube ich weniger. Hier geht es vielmehr darum: Wie macht das Parlament das Vertrauen in seine Polizei deutlich? Und ich sage noch einmal, um den Bogen zu schlagen, dieses Gesetz hat mit Wertschätzung relativ wenig zu tun, obwohl das derzeit angezeigt wäre. Aber

noch einmal ganz kurz auf Ihre Frage eingegangen: Ich glaube nicht, dass ein Gesetz, egal wie auch immer so ein Polizeibeauftragter aussehen würde, tatsächlich die Autorität der Polizei untergraben würde. Das glaube ich nicht. Das können wir auch in den Ländern, die einen Polizeibeauftragten haben, genauso wenig feststellen wie in den Ländern, die keinen haben. Das glaube ich, hat damit weniger zu tun.

Helfen Sie mir kurz auf die Sprünge, die zweite Frage?

Abg. **Steffen Janich** (AfD): Ich hatte gefragt, was Sie von einem Vorschlag halten würden, dass der Polizeibeauftragte in den letzten fünf Jahren vor seinem Amtsantritt keine politische Tätigkeit, nicht in der politischen Partei eine Mitgliedschaft haben sollte?

SV **Heiko Teggatz** (DPoIG, Berlin): Da ich insgesamt nicht viel von einem Polizeibeauftragten halte, habe ich mir auch ehrlich gesagt weniger Gedanken darüber gemacht, ob es sinnvoll ist oder nicht sinnvoll ist, ob er einer politischen Partei angehört. Tatsache ist, dass der Polizeibeauftragte ja als Kontrollorgan sozusagen vom Deutschen Bundestag bestellt wird und da ist es eigentlich in der Regel immer so, dass derjenige dann auch Mitglied einer politischen Partei ist.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Kollegin Renner bitte für DIE LINKE.

Abg. **Martina Renner** (DIE LINKE.): Danke, Herr Vorsitzender. Meine zwei Fragen gehen an Herrn Bosch: Der Gesetzentwurf sieht vor, dass der Polizeibeauftragte auch dann tätig werden kann, wenn es keine Eingabe gibt. Das Selbstbefassungsrecht ist dort in dem Fall einschlägig, aber diese Regelung kann ja nicht die Frage ersetzen, die wir aus Evaluationen der Beauftragtenstellen in den Ländern wissen, dass sich Betroffene teilweise nicht an die Polizeibeauftragten wenden, entweder, weil sie sich nicht trauen oder weil sie davon gar keine Kenntnis haben. Sie hatten das in Ihrem Eingangsegment schon kurz den Begriff der Sichtbarkeit erwähnt. Gibt es Möglichkeiten im Gesetzentwurf, dort noch etwas zu schärfen, dass eben Sichtbarkeit und Zugänglichkeit dieser Möglichkeit stärker herausgearbeitet werden, weil das erste Ziel natürlich



sein muss, dass die Betroffenen selbst den Mut und auch das Vertrauen haben, sich an diese Stelle zu wenden?

Die zweite Frage, da geht es um diese strukturellen Untersuchungen, die wir ja ausdrücklich begrüßen. Aber: Sind die Regelungen im Gesetz ausreichend, damit zum Beispiel der Polizeibeauftragte sich extern unterstützen lässt bei strukturellen Untersuchungen seitens wissenschaftlicher Expertise zum Beispiel oder auch Zusammenarbeit mit anderen Aufsichtsbehörden? Kann man dort vielleicht noch etwas verbessern an dem vorgelegten Entwurf? Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Bosch, bitte. Vier Minuten.

SV Alexander Bosch (HWR Berlin): Vielen Dank für die Fragen. Einerseits, dass das mit dem Selbstbefassungsrecht erst einmal geregelt ist, ist sehr gut. Wir wissen aus der Forschung aber, dass das noch nicht sehr häufig wahrgenommen wird von den Landespolizeibeauftragten. Das hat unter anderem mit dem personellen, strukturellen Rahmenbedingungen zu tun, dass sie mit anderweitigen Aufgaben gar nicht dazu kommen, das so zu tun, wie sie es selbst vielleicht gern auch würden. Das hat auch etwas mit den personellen Ausstattungen zu tun. Was ich in dem Zusammenhang noch wichtig finde, damit sich noch Leute melden auch im Zusammenhang mit der Bundespolizei, ist, dass da auch nochmal das Eingaberecht Dritter verankert wird, weil wir gerade befürchten müssen, dass im Zusammenhang mit Grenzkontrollen oder mit anderweitigen Einsätzen, dass sich vielleicht auch Menschen beschweren möchten, die aber Angst haben vor weiterer Verfolgung, ob die begründet oder unbegründet ist, ist erst einmal egal. Sie haben Angst und würden sich eventuell nicht dorthin wenden. Dann wäre es sinnvoll, dass das NGOs, die Zivilgesellschaft oder andere Institutionen machen könnten, um zu sagen: „Wir haben beobachtet, dass ein solches Verhalten an Ort XY stattfindet, schaue es dir doch einmal bitte an, liebe Polizeibeauftragtenstelle.“ Das wäre sehr wichtig, also da würde ich noch ergänzen: Dritte.

Weiter mit der Frage nach den strukturellen Untersuchungen: Auch da wäre es wünschenswert, wenn das Gesetz ermöglicht, dass die Polizeibeauftragtenstelle auch da eine Kooperation mit Wissenschaft oder anderen Institutionen eingehen könnte oder auch beauftragen könnte, um Fragestellungen zu vertiefen, wo vielleicht selber die Zeit gar nicht vorhanden ist, das war auch eine Anmerkung, die kam: Wie sieht es da eigentlich aus mit dem Personal? Da ist es vielleicht sinnvoll, wie bei Herr Adens Beispiele Bodycams oder Taser-Einsatz, im Zusammenhang mit Menschen in psychischen Ausnahmesituationen, dass, wenn dort mehr Expertise gewünscht ist von dieser Beauftragtenstelle, dass dann die Möglichkeit besteht, sich Expertise heranzuholen, sei es in Form von Aufträgen, sei es in Form von Kooperation. Da möchte ich die Idee eines Beirates hier noch ins Spiel bringen, wie es ja in Bremen auf Landesebene getan wird. Das wäre sehr sinnvoll, das auch auf Bundesebene zu machen, damit auch über diesen Wege Expertise in eine solche Institution gebracht werden kann.

Und ansonsten, wenn ich meine letzten zwei Minuten noch nutzen dürfte, sei noch einmal darauf hinweisen: Ich verstehe die Ablehnung der Polizeigewerkschaften gegen eine solche Institution nicht, weil die Praxis zeigt, dass sich häufig Mitarbeitende der Polizei bei diesen Stellen selbst melden. Das wird schon einen Grund haben, wieso diese Stellen aus der Polizei wahrgenommen werden. Das ist nicht ohne Grund so, sprich, das ist selbst für ihre Mitarbeitenden eine Institution, die häufig genutzt wird. Weiß ich nicht, vielleicht hat das auch was mit Ihrer Arbeit zu tun. Ein Grundmisstrauen ist es gar nicht. Es ist eine Stärkung der Institutionen, eine Stärkung der Demokratie, eine Stärkung des Rechtsstaates. Weil Menschen so viel mehr Vertrauen in die Institution Polizei gewinnen können, wenn sie wissen, sie können sich extern irgendwo beschweren, der Sachverhalt wird unabhängig geprüft und es kommt zu einem Ergebnis. Das erhöht das Vertrauen in diese Bewertung. Wir wissen aus der Forschung, wir wissen aber auch aus Gesprächen mit Betroffenen, dass Menschen, die sich bei der Polizei beschweren, sehr häufig sehr unzufrieden sind mit der Beschwerdeaufarbeitung innerhalb der Polizei. Das ist intransparent.



Auch da würde eine solche Institution dazu beitragen, das Vertrauen, und gar nicht ein Misstrauen, in die Institutionen Polizei zu stärken.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Das war die erste Fraktionsrunde. Ich gebe Gelegenheit zu einer zweiten Runde, soweit das gewünscht ist. Das ist der Fall. Der Kollege Hartmann bitte nochmal für die SPD.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. Ich möchte noch einmal den Punkt des Vertrauens aufnehmen, und zwar ist es der oder die Beauftragte für die Polizei. Das heißt also aus Sicht der Beschäftigten, der Bediensteten, für deren Dienst wir jeden Tag auch dankbar sind, hinter die wir uns stellen und es geht nicht um die Zersetzung von Vertrauen, wenn man sich den Gesetzestext genau angesehen hat. Aber tatsächlich gibt es hier offensichtlich Bedarfe, auch über Dinge zu sprechen. Aber man muss eben auch aus den Betroffenenrechten Sicherheit herstellen. Deswegen möchte ich die Frage an einen derjenigen richten, der Praktiker ist, an Dr. Oerke. Und es gibt ihn ja, er traut sich hier her und setzt sich für die Polizei ein – und darum geht es!

Wie kann man Anonymität sicherstellen? Wie kann man Betroffenenrechte schützen? Wie kann man auch das Hinweisgeberschutzgesetz nochmal, das ist nämlich auch eine gesetzgeberische Tat, die wir getan haben, wie kann man das in Einklang bringen? Es geht nicht darum, Misstrauen zu schüren, sondern darum, Möglichkeiten zu schaffen. Weil es an anderer Stelle auch thematisiert worden ist, könnten Sie vielleicht aus Ihrer Praxis nochmal darlegen, in Abgrenzung zu § 474 StPO, wo Sie möglicherweise gehindert sind, wenn es zu parallelen Ermittlungen von Staatsanwaltschaften kommt, wo man eben nicht die Rolle oder die Aufgabe eines Staatsanwaltes wahrnimmt, welche Punkte nehmen Sie mit? Weil ja auch die Rolle der Landesbeauftragten hier erwähnt worden ist; das ist etwas, wo wir als Gesetzgeber des Bundes handeln, auch unter dem Eindruck derjenigen, die vor Ort Erfahrungen gesammelt haben, weil das ist gar nicht der erste Polizeibeauftragte oder Bürgerbeauftragte, den wir einrichten.

Deswegen würde uns dieser Praxisblick noch einmal sehr interessieren, wenn Sie diese beiden Komplexe aus Sicht der Betroffenen, vor allen Dingen der Polizeien des Bundes sicherstellen können, dass es eben *nicht* zu Falschverdächtigungen kommt oder möglicherweise zur Selbstbelastung oder sonst irgendwie, wenn auf strukturelle Punkte verwiesen wird? Oder das Selbstbefassungsrecht, was entsprechend thematisiert worden ist, dass Sie bitte diese beiden Fragekomplexe noch einmal aus der Praktikersicht schildern können? Herzlichen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Und Herr Oerke, Sie haben das Wort für vier Minuten.

SV **Dr. Alexander Oerke** (Bürger- und Polizeibeauftragter Berlin): Vielen Dank, Herr Hartmann, für die Fragen. In der Tat habe ich heute eine ganze Menge Ansichten gehört, ich muss sagen, die mit der Praxis nichts zu tun haben. Wir haben jetzt über anderthalb Jahre Erfahrung. Andere Länder machen das schon viel länger, ich glaube, Schleswig-Holstein seit 2014/2016, und bin dankbar, dass ich dazu was sagen muss.

Zur Anonymität vielleicht nur ein Beispiel: Ich habe anfangs einmal aus einer NGO einen Fall bekommen. Die wollten aber gerne die Beschwerdeführenden auch vertreten, so wie ein Anwalt, und ich habe den Fehler gemacht, der Polizei das mitzuteilen, als ich die Vorwürfe weitergeleitet habe an die Polizei, als Möglichkeit einer Rechtsverletzung. Sofort hat das LKA die Betreuerin der NGO als Zeugin geladen – diese NGO kommt zu mir *nie wieder*. Das zeigt, wie wichtig es ist, dass ich Namen auf Wunsch vertraulich halten kann. Das kann ich dann nicht mehr, wenn ich als Zeuge geladen werde. Unter den Landesbeauftragten wurde schon gescherzt, wer als Erster in Beugehaft geht. So weit ist es noch nicht gekommen, aber ich möchte das natürlich ausschließen. Es wurde von vielen Seiten auch schon gesagt, wie wichtig das ist in der StPO, und nur dort geht es, es zu verankern. Das zur Anonymität. Es sind immer wieder Fälle notwendig, wo man Namen zurückhalten muss. Wir haben Fälle, wo es um Arbeitsbedingungen innerhalb der Polizei geht. Das sind Eingaben von Polizeibedienste-



ten. Wenn rauskommt, wer das sozusagen durchgestochen hat, ist der- oder diejenige in der Abteilung verbrannt, obwohl er sich *für* seine Kollegen, die dort unter Arbeitsbedingungen möglicherweise arbeiten – das wird jetzt erst untersucht –, die nicht rechtens sind, eingesetzt hat. Wer sich an Vertrauensstellen wenden möchte, der muss wissen, dass bestimmte Daten vertraulich bleiben, ganz wichtig! Das muss in die StPO rein! Das ist ja auch für den Bundesbeauftragten so ansatzweise drin, mit Ausnahme der Aussage vor Gericht.

Die Akteneinsicht, vielleicht aus Praktikersicht: Der typische Fall eines schwerwiegenden Vorwurfs funktioniert so: Wir bekommen einen Beschwerdeführenden, der sich uns öffnet und sagt, es gibt eine Polizeikontrolle auf der Straße. Und das hat dort zu angeblich unrechtmäßiger Gewaltanwendung geführt. Das ist der Vorwurf. Wenn wir das so an die Polizei weitergeben, bekomme ich natürlich sofort gar keine Auskünfte mehr. Und die Polizei muss immer nach dem Legalitätsprinzip ein Disziplinar- oder ein Ermittlungsverfahren aufmachen. Das heißt, die schwerwiegenden Vorwürfe, an die kommen wir gar nicht ran, weil wir dann kein Akteneinsichtsrecht mehr bekommen. Warum wollen wir das haben? Es geht *nicht* darum, strafrechtlich etwas zu prüfen, das ist nicht unsere Aufgabe. Es geht nicht darum, in die Arbeit der Staatsanwaltschaft einzugreifen. Aber es gibt Informationen, die wir sonst nicht bekommen.

Wir haben einen Fall untersucht, wo jemand bei einem Polizeieinsatz gestorben ist. Den Obduktionsbericht hätte ich gern gesehen. Ich habe ihn ja auch bekommen, aber nicht über die Staatsanwaltschaft. Dann hätte ich dem Verwandten sagen können, dass laut Obduktionsbericht keine äußeren Gewaltanwendungen zu sehen sind – um den Vorwurf George Floyd analog einmal zu entkräften. Die Arbeit der Polizeibeauftragten ist nicht per se gegen die Polizei gerichtet, sie sind unabhängig und neutral. In ganz vielen Fällen müssen wir dem Beschwerdeführenden sagen: Die Polizei hat gute Arbeit geleistet und die Beschwerde ist unbegründet.

Was rauskommt aus einer Beschwerde, das steht am Anfang gar nicht fest, sonst wären wir befangen. Ich würde sagen, diese ganze Misstrauensdebatte

ist wirklich Mist. Das ist Quatsch. Ich bin über 100 Stunden bei der Polizei gewesen. Ich werde da immer herzlich empfangen. Ich fahre Streife mit, ich laufe Streife mit. Es geht darum, Vertrauen zu schaffen und Werbung, was auch ein Punkt ist, ganz wichtig aus der Praxis, ist praktische Daueraufgabe. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Abgeordneter Brand bitte, für die Union.

Abg. **Michael Brand** (CDU/CSU): Herzlichen Dank. Ich will auch den Praxistest machen, so wie mein Vorredner, der Kollege Hartmann. Aber ich möchte den beiden Gewerkschaften die Gelegenheit geben mit einer Frage, weil ich finde schon, man darf das nicht pauschal einfach zurückweisen und sagen, diese Misstrauen, die Praktiker fühlen und die Polizei vor Ort, dass das alles völlig unangemessen sei, weil es ist gerade geschildert worden. Es ist nicht allein der Polizeibeauftragte, reden wir über das Disziplinarrecht, auch Kontrollquittungen, die neu eingeführt werden sollen, IT-Ausstattung, Sachmittel, die fehlen. Also ich finde schon, man muss politisch sagen, als jemand, der wirklich im Feuer steht, wie die Bundespolizei als größte Sicherheitsbehörde im Bund, da darf man das nicht einfach wegwischen. Insofern möchte ich an beide Gewerkschaften gerichtet, an Herrn Teggatz und an Herrn Poitz senden: Es ist ja auch so, dass die Beteiligten nicht sagen, auch da müssen wir beim Zungenschlag aufpassen, dass da nichts untersucht werden soll, sondern es gab den Hinweis darauf, dass es eine Reihe von Beschwerde- und Eingabemöglichkeiten gibt, dass es eine Vertrauensstelle gibt. Auch das, glaube ich, gehört zu einer ausgewogenen Diskussion dazu. Insofern interessiert mich auch die Erfahrung von Ihnen beiden sehr, was zum Beispiel Fallzahlen angeht, internationale Vergleiche. Wo stehen wir da eigentlich? Auch, was die Gewerkschaften zum Thema Datenschutz denken. Ich würde im Übrigen sagen, Herr Dr. Oerke, nicht nur Polizeibeauftragte arbeiten unabhängig, auch Gerichte in Deutschland arbeiten unabhängig. Da sieht man schon, wie ein Zungenschlag reinkommt, dass eigentlich nur der Polizeibeauftragte das könnte. Und insofern meine herzliche Bitte, Praxistest an die beiden Gewerkschaften und an uns alle, in der



Koalition und auch die Bundesregierung nun wirklich auch kritische Stimmen ernst zu nehmen und nicht *Alles oder Nichts* daraus zu machen, sondern auch noch Grauschattierung möglich zu lassen und auch Kritik ernst zu nehmen. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Dankeschön. Herr Teggatz als Erster.

SV **Heiko Teggatz** (DPoIG, Berlin): Okay, aus der Praxis raus, vielleicht einfach einmal die Organisationsstruktur Bundespolizei kurz erklärt: Zuständig für Eingaben von Beschäftigten ist nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz der jeweilige Personalrat. Das heißt, alles das, über das wir hier gesprochen haben, macht die Bundespolizei ja schon in den unterschiedlichen Ebenen der Personalvertretung, angefangen beim örtlichen Personalrat, über die Gesamtpersonalräte, den Bezirkspersonalrat und dem Hauptpersonalrat. Also da haben wir eine ganz klare gesetzliche Regelung im Bundespersonalvertretungsgesetz für Eingaben und Beschwerden von Beschäftigten. Im Übrigen sind die Personalräte auch dafür zuständig, genau diese Eingaben zu verfolgen und dafür Sorge zu tragen, dass Gesetze und Verordnungen zugunsten der Kolleginnen und Kollegen Anwendung finden.

Für Beschwerden von außerhalb der Bundespolizei, also aus der Bevölkerung selber über Einzelanlässe, aber auch über Beobachtungen haben wir zahlreiche Beschwerdestellen in den Bundespolizeidirektionen und insbesondere die Vertrauensstelle in Potsdam, direkt angesiedelt im Bundespolizeipräsidium. Wenn dort Hinweise eingehen, die unter Umständen strafrechtlichen Charakter haben könnten, gibt diese Vertrauensstelle diese Sachverhalte unmittelbar an die Polizei der Länder, also nicht in der Bundespolizei intern, sondern extern ab oder an die Staatsanwaltschaften, um das gerichtlich unabhängige Verfahren zu betreiben. Oder aber wenn dort disziplinarrechtliche Relevanz zu erkennen ist, dann geht das in der Bundespolizei über die jeweiligen Disziplinarbeauftragten auch.

Die Fälle, die kommen in der Vertrauensstelle. Und wo wir nicht nur von Verdachtsfällen sprechen, sondern von tatsächlichen Fakten, das waren, wenn

ich richtig informiert bin, in den letzten zwei Jahren eine Handvoll. Eine Handvoll, wo tatsächlich Einzelfälle bekannt wurden in der Bundespolizei, wo es strafrechtliche Ermittlungen und disziplinarrechtliche Ermittlungen gab. Eine Handvoll, wirklich im Promillebereich!

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Dankeschön. Herr Poitz bitte.

SV **Alexander Poitz** (GdP, Berlin): Vielen Dank für die Frage. Zu den Punkten, die Sie angesprochen haben, zum internationalen Bezug: Ich glaube, davon bin ich persönlich fest überzeugt, dass wir eine Ausbildung, ein Studium, eine Fort- und Weiterbildung in dieser Polizeilandschaft haben in der Bundesrepublik Deutschland, die sich sowohl europaweit als auch weltweit sehen lassen kann. Was meine ich damit? Wir haben verschiedene Strukturen geschaffen innerhalb dieser Ausbildung, Fort- und Weiterbildung, Deeskalationsstrategien, interkulturelle Kompetenzen, Besuche von gewissen Mahn- und Gedenkstätten, die in allen Studienreihen Bestandteil sind, also ein Portfolio an gewissen Maßnahmen, die die jungen Leute darauf vorbereiten, in welchen Beruf sie eintreten.

Zu den Strukturen hat Herr Teggatz gerade schon richtig ausgeführt, die habe ich auch in meiner Stellungnahme erwähnt. Es geht hier nicht um per se ein Misstrauen gegen die Polizei, sondern es geht um Misstrauen in unsere Strukturen. Nämlich diese Strukturen, die bestehen, um Beschwerden aufzunehmen, zu folgen, um aufzuklären und um Misstrauen gegen quasi die Judikative, wie Sie richtig angesprochen haben, nämlich nicht nur die Polizei, die ermittelt im Namen der Staatsanwaltschaft, sondern auch noch der Staatsanwaltschaft zu unterstellen, das nicht richtig ermittelt wird. Dazu fällt mir nichts mehr ein.

Zu den Regelungen per se, zu den fachlichen Voraussetzungen: Ich hätte mir gewünscht, dass hier in diesem Gesetz fachliche Voraussetzungen zu einer Person drin stehen, analog den Länderregelungen. Wir reden hier immer von einer B6, das sind analog Polizeipräsidenten, die Entscheidungen fällen. Und wer auch immer das Amt ausüben wird,



sollte zumindest eine gewisse Laufbahnbefähigung haben, um hier einschätzen zu können.

Letzter Punkt, Gefühl und Vertrauen: Die Königsdisziplin der polizeilichen Aufgabe ist die Prävention. Nicht die Strafverfolgung oder die Sanktionierung, sondern die *Prävention*. Das hatte ich vorhin gesagt, wir hätten uns gewünscht, hier Investitionen zu betreiben, interkulturelle Kompetenz, Fort- und Weiterbildung, Deeskalationsstrategien, gewisse Maßnahmen, was die Führungskräfte betrifft, da kann investiert werden. Und das hat was mit Gefühl und Vertrauen zu tun. Was meine ich damit noch? Wir kommen seit 2015 aus dem Dauermodus nicht mehr raus. Wir kommen aus der Krise nicht mehr raus, die Kollegen funktionieren nur. Das meine ich mit Vertrauen, aber ich lade Sie gerne ein. Sie, Herr Oerke, haben es teilweise schon gemacht. Fahren Sie in der Nachtschicht mit, gehen Sie zur Kriminalpolizei, gehen Sie an die Grenze, gucken sich die Leute an, unter welchen Bedingungen sie arbeiten müssen, unter welchen Vertrauen sie arbeiten. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Weitere Wortmeldungen? Frau Mihalic, ist eine zweite Runde gewünscht? Ja, bitte sehr.

Abg. **Dr. Irene Mihalic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich hätte eine Frage an zwei Sachverständige, und zwar an Frau Voigt und Herrn Aden: Und zwar, ist aus Ihrer Sicht im Gesetzentwurf ausreichend geregelt, dass der Polizeibeauftragte die Untersuchungen, die in seinem Erkenntnisinteresse liegen – also auch, um nochmal Gerüchten vorzubeugen, wir würden hier irgendwelche parallelen Strafermittlungen oder Disziplinarermittlungen durchführen, es geht ja immer um Untersuchungen im eigenen Erkenntnisinteresse –, dass dies parallel zu eventuell bestehenden Straf- oder Disziplinarverfahren erfolgen kann? Und wie bewerten Sie in diesem Zusammenhang die Einvernehmensregelung mit den Staatsanwaltschaften in § 6?

SV **Prof. Dr. Hartmut Aden** (HWR Berlin): Ich verweise an dem Punkt auf meine schriftliche Stellungnahme, ich habe mich ja dazu kritisch geäußert. Und ich denke, dass es sinnvoll wäre, dass Sie

sich diese Regelung nochmal genauer anschauen. Wir können davon ausgehen, und das zeigen auch die Erfahrungen auf der Landesebene, dass in der Praxis die Arbeitsteilung zwischen Polizeibeauftragten und Staatsanwaltschaften sich sehr schnell etablieren wird. Das kann idealerweise ein sehr gutes Kooperationsverhältnis werden, und so sollten auch die Regelungen ausgestaltet werden. An dem Punkt sehe ich tatsächlich Misstrauen in dem Gesetzentwurf, nämlich Misstrauen in die Polizeibeauftragten, dass sie ihre Arbeit so ordentlich machen, dass die Staatsanwaltschaften nicht behindert werden. Das belegen die Erfahrungen auf Landesebene und auch international überhaupt nicht. Und ich denke, da könnten wir zu sehr viel mehr Kooperationen kommen. Deswegen würde ich tatsächlich diese Regelung noch einmal intensiv anfassen und sie so ausgestalten, dass keinesfalls die Arbeit der Polizeibeauftragten nur vom Wohlwollen der einzelnen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte abhängt, sondern dass das Kooperationsverhältnis mit den entsprechenden wechselseitigen Informationspflichten schon im Gesetz etabliert wird.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Frau Voigt bitte.

SV **Lea Voigt** (Kanzlei Joester & Partner, Bremen): Ich glaube, wichtig ist, das haben auch vorige Wortbeiträge gezeigt, sich noch einmal klarzumachen, dass das Gesetz ja davon ausgeht, dass der Polizeibeauftragte einen eigenen Anwendungsbereich und auch ein eigenes Erkenntnisinteresse hat. Und das ist auch völlig richtig. Es kann parallel wegen desselben Lebenssachverhalts ein Ermittlungsverfahren geben, *muss* es aber nicht. Es muss ja auch gar nicht um den Anfangsverdacht einer Straftat gehen, sondern es kann um Beschwerden über Umstände gehen, die strafrechtlich völlig irrelevant sind, für eine rechtsstaatliche Polizei aber trotzdem von Bedeutung sind, insbesondere wenn sie gehäuft auftreten. Das ist der eine Bereich, der gar nichts mit der Staatsanwaltschaft zu tun hat. Und der andere Bereich ist derjenige, der eben über den einzelnen Fall hinausweist, weil wir in Strafverfahren immer wieder die limitierende Wirkung des einzelnen Falles haben. Das ist für Strafverfahren auch richtig. Aber wir haben doch in den letzten Jahren viele



Phänomene gehabt, wo es ganz dringend eine Stelle bräuchte, die über den Einzelfall hinaus Strukturen aufklärt. Das können natürlich parlamentarische Untersuchungsausschüsse sein. Aber es gibt natürlich ganz viele strukturelle Phänomene, die vielleicht auch wiederum unterhalb der Schwelle eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses liegen und trotzdem der Erhebung und dann auch der Aufklärung zugänglich gemacht werden sollen. Wenn es zu einem Überschneiden staatsanwalt-schaftlicher Ermittlungen mit den Ermittlungen des Polizeibeauftragten kommt, dann muss natürlich das einvernehmlich gemacht werden. Allerdings darf der Staatsanwaltschaft kein Vetorecht eingeräumt werden. Aus meiner praktischen Erfahrung als Strafverteidigerin habe ich überhaupt keine Bedenken, dass es da zu Reibungen kommt, die tatsächlich der Staatsanwaltschaft so in die Parade fahren könnten, dass das das Ermittlungsverfahren gefährden würde. Zumal der Gesetzesentwurf, und das finde ich auch richtig, sagt, der Polizeibeauftragte darf nur dann ermitteln, wenn es die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft nicht torpedieren würde. Dann aber zusätzlich der Staatsanwaltschaft noch ein Vetorecht einzuräumen, halte ich für falsch. In Bremen gibt es das nicht und das ist auch bisher vollkommen unproblematisch.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Herr Janich, bitte nochmal für die AfD.

Abg. **Steffen Janich** (AfD): Vielen Dank. Meine beiden Fragen gehen an Frau Professor Dr. Grünewald: Aus meiner Sicht sind die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen der „strukturellen Mängel und Fehlentwicklung“ für ein Tätigwerden des Polizeibeauftragten derart unbestimmt, dass einschlägige politische Milieus, die die Existenz der Polizei grundsätzlich ablehnen, eine Universalzuständigkeit des Polizeibeauftragten zur Kontrolle der Polizei begründen werden. Glauben Sie, dass der tatbestandsmäßige Begriff der „strukturellen Mängel und Fehlentwicklung“ dazu führen wird, dass der Polizeibeauftragte mit der Kontrolle zahlreicher, sprich viel zu vieler rechtmäßiger Polizeieinsätze betraut werden könnte?

Und meine zweite Frage hatte Herr Poitz auch schon einmal angeschnitten: Haben Sie eine Erklärung dafür finden können, dass das Amt des Polizeibeauftragten kein akademisches oder polizeiliches Mindestprofil für das Amt voraussetzt? Welche Vor- und Nachteile ergeben sich aus Ihrer Sicht bezüglich dieser sehr offenen Zugangsvoraussetzungen? Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Frau Grünewald.

SV **Prof. Dr. Stefanie Grünewald** (HS Polizeiakademie Hamburg): Zur Frage „strukturelle Mängel“, also die Aufgabenbeschreibung zu unbestimmt als Rechtsbegriff: In der Juristerei kennen wir die verfassungskonforme Auslegung von Gesetzen, auch die rechtskonforme Auslegung von Gesetzen. Das müsste man hier sicherlich in wirklich sportlicher Form betreiben, weil in der Tat der Begriff unbestimmt ist und sich so in der Form aus der Gesetzesbegründung auch nicht näher erklären lässt. Insofern sehe ich da, das habe ich in meinem Gutachten auch geschrieben, Nachbesserungsbedarf. Insbesondere den Punkt „individuelles Fehlverhalten“ schlage ich vor zu streichen, weil das tatsächlich zu einem Targeting führt auf einer eher politischen Ebene, die wir gesetzlich zugeordnet haben, nämlich den Staatsanwaltschaften, Disziplinarverfahren und den im Übrigen zuständigen Stellen.

Was das Anforderungsprofil angeht, akademisches, polizeiliches Mindestprofil, hatten Sie gefragt: Da kann ich oder will ich mich politisch tatsächlich gar nicht zu verhalten. Das ist eine politische Entscheidung, was Sie als Parlament für erforderlich halten, um angemessen diese Stelle zu besetzen. Sicherlich sollte man sich darüber als Parlament Gedanken machen, welches Anforderungsprofil man an diese Person, an dieses Hilfsorgan des Deutschen Bundestags richtet.

Im Übrigen erlauben Sie mir in der verbleibenden Zeit noch die Rückfrage. Tatsächlich, vielleicht ist das ungewöhnlich und ich hoffe, Sie sehen es mir nach, die Rückfrage an Sie als Gesetzesinitiatoren: Wenn Sie sich einig darüber sind, dass Sie eine Stelle des Vertrauens schaffen wollen, dann wäre es doch im Gesetz auch möglich, das entsprechend



im Aufgabenzuschnitt anzupassen, es so zu formulieren, wie es andere Landesgesetze tun und auch im Hinblick auf die Befugnisse sich zu überlegen, welche Befugnisse, gerade in Richtung der Polizei, gehen vielleicht zu weit, lösen den Vorwurf der Gewaltenteilungsverletzung aus, um dann im Konsens zu einem Gesetz zu kommen, was die Gesamtgesellschaft, die sich aus den Bürgern und den Polizeien und allen Menschen in diesem Staat zusammensetzt, Rechnung trägt. Das ist tatsächlich etwas, was ich versucht habe, auch in meiner Stellungnahme deutlich zu machen, dass das Institut eines Ombudsmanns ja zu begrüßen ist. Die Frage ist, wie wir es verankern und wie wir es ausgestalten, so dass es zum Wohle unserer Gesellschaft beiträgt und nicht Fronten aufmacht, wo wir eigentlich Zusammenwirken der Gesellschaften und der Polizei brauchen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Kollege Höferlin bitte.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Danke, Herr Vorsitzender. Ich möchte nochmal eine Frage stellen, einmal an Herrn Professor Aden und einmal an Herrn Dr. Oerke. Mir geht es um den Punkt, der ganz oben im Gesetz als Ziel definiert ist, nämlich um die Frage „strukturelle Probleme“ dem Hilfsorgan des Deutschen Bundestages auch als politische Entscheidungsgrundlage für Entscheidungen der Legislative zur Verfügung zu stellen, weil wer nach der Diskussion der letzten Jahre abstreitet, dass es nicht immer auch wieder Fragen im politischen Raum gibt, ob es strukturelle Probleme gibt, wo sie genau sind und wie man dem begegnen kann, der hat die Diskussion vielleicht nicht ganz verfolgt. Deswegen meine Frage einmal: Wie schätzen Sie die Ausgestaltung der Befugnisse, Akteneinsicht, Befragung, Betreten von Dienststellen der Polizeibeauftragten ein? Also genau auf diese Aufgabe bezogen, *Strukturen*, nicht den Einzelfall. Wir hören immer wieder Antworten – der Staatsanwalt ist für Einzelfälle zuständig. Und Herr Teggatz hat das explizit mehrfach beschrieben, auch alle Beschwerdestellen, die beschrieben wurden, beschäftigen sich mit Einzelfällen. Genau darum geht es *nicht* in diesem Gesetz, sondern es geht genau darum, dass es eine Stelle geben soll, die aus den Einzelfällen strukturelle

Probleme entdecken kann. Und die lassen sich übrigens weder im Dienstrecht noch im Strafrecht lösen, sondern aufgrund politischer Folgerungen. Genau deswegen ist es das Hilfsorgan des Deutschen Bundestages, weil wir brauchen eine Stelle als Parlamentarier, die strukturelle Probleme erkennen kann. Das können weder die Dienstaufsicht, noch die Staatsanwaltschaft und auch nicht andere und genau deswegen die gleiche Frage an Herrn Dr. Oerke, aus seiner Erfahrung, was für eine Rolle genau dieser Punkt spielt, weil für uns, für die FDP-Fraktion kann ich sagen, ist das der wesentliche Kernpunkt des Gesetzes für den Polizeibeauftragten, dass wir sozusagen einen Fühler haben wollen als Parlamentarier, der das zusammenführt, was die anderen Strukturen bisher nicht können.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Herr Aden, Sie haben das Wort.

SV **Prof. Dr. Hartmut Aden** (HWR Berlin): Ja, vielen Dank. Das ist aus meiner Sicht ein sehr wichtiger Punkt. In den Reaktionen der Polizeibehörden auf Vorkommnisse finden wir immer noch sehr oft die alte „Schwarze-Schafe-Theorie“, wo gesagt wird, wir sanktionieren diejenigen, die etwas falsch gemacht haben, und dann ist alles in Ordnung. Wenn ich diese Thematik mit meinen Polizeistudierenden diskutiere, vertrete ich eine ganz andere Position, nämlich, dass hinter jedem individuellen Fehlverhalten auch immer eine Verantwortung der Organisation Polizei liegt, weil die Taktiken nicht in Ordnung sind, weil die Leute in Einsätzen überlastet worden sind und so weiter und so fort. Und genau deswegen ist gerade die Perspektive vom Einzelfall auf die Strukturen extrem wichtig. Das heißt, die Beauftragten schauen sich die Einzelfälle an, aber dann ist ihre Aufgabe vorrangig, dass sie über den Einzelfall hinausschauen, was eigentlich schiefgelaufen ist. Und dafür muss man sich dann eben zum Beispiel die Einsatztaktiken angucken, dafür muss man sich die Ausstattung mit bestimmten Gerätschaften, die Dienstpläne und so weiter und so fort anschauen, auch die Aus- und Fortbildung, die zwar im internationalen Vergleich gut ist in Deutschland, aber aufgrund neuer Entwicklungen auch immer wieder neue Impulse braucht. Da sehe



ich tatsächlich sehr wichtige Aufgaben der Beauftragtenstellen, sowohl auf der Landesebene als auch der zukünftigen Stelle auf der Bundesebene.

Was wir allerdings auch in unseren Studien beobachten, ist, dass leider die Empfehlungen der Beauftragten nicht immer konsequent umgesetzt werden. Da sehe ich auch noch etwas, wo ich Ihnen empfehlen würde, das Gesetz noch nachzubessern, nämlich einen Follow-up-Prozess einzurichten, dass sowohl das zuständige Ministerium als auch die zuständige Behörde sich verpflichten, sich ernsthaft mit den Empfehlungen auseinanderzusetzen. Wenn wir uns die Erfahrungen des französischen Défenseur des Droits anschauen, dort war der ehemalige Justizminister Toubon in den ersten Jahren Défenseur des Droits und so hat er eine ganze Reihe sehr guter, struktureller Verbesserungsvorschläge für die Polizeiarbeit gemacht, die dann leider von der Regierung nicht umgesetzt wurden. Ich denke, da müssen wir auf jeden Fall einen Follow-up-Prozess haben.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Herr Oerke bitte.

SV **Dr. Alexander Oerke** (Bürger- und Polizeibeauftragter Berlin): Ich kann mich in vielen Dingen Herrn Professor Aden anschließen. Die Aufgaben der Landespolizeibeauftragten sind nicht ganz deckungsgleich. Ich habe zur Kenntnis genommen, dass, obwohl es gleichrangig formuliert ist, eigentlich die strukturellen Probleme und deren Aufdeckung für den Bundespolizeibeauftragten im Vordergrund stehen. Das halte ich auch wegen der Struktur der Bundespolizei, die ja nun über das ganze Land verteilt ist, auch für besser und für wichtiger. In Berlin hat man den Zugang zu mir unmittelbar, das wird aus einer Beschwerde aus Bayern vielleicht etwas weiter sein, wenn man sich da persönlich einbringen möchte. Diese strukturellen Probleme können auf zwei Wegen zu einem Polizeibeauftragten kommen. In der Regel sind es Einzelfälle, die, wenn sie sich häufen, auf ein strukturelles Problem hinweisen. So wird es bei mir sein. Das ist aber nicht immer so.

Wir haben einen Fall, den hatte ich schon erwähnt, wo es um den Tod eines Menschen ging. Dort

konnten wir schon im ersten Fall sehen, dass es dort um ein grundsätzliches Problem geht mit planbaren Einsätzen und Menschen, die psychisch beeinträchtigt sind. Es kann schon der erste Fall ein strukturelles Problem aufweisen. Dem muss man dann, wie Herr Professor Aden gesagt hat, nachgehen, indem man sich anguckt: Wie geht die Polizei grundsätzlich mit dem Thema um? Sind die Ausbildungen, die da erforderlich sind, ausreichend? Werden auch die richtigen Leute zum richtigen Ort geschickt? Insofern ist es ganz unterschiedlich, wie man auf strukturelle Probleme kommt. Ohne die Möglichkeit einer Einzelrüge aus einem Einzelfall wird man nicht alle strukturellen Probleme aufdecken können. Insofern muss es ineinandergreifen, einmal die Möglichkeit, sozusagen direkt auf solches hinzuweisen und dann auch die Möglichkeit für Bürgerinnen und Bürger, sowie für Polizeibedienstete, solche Hinweise zu geben. Zu den Befugnissen würde ich sagen, bei den Bundespolizeibeauftragten sind die aus meiner Sicht im Wesentlichen ausreichend. Er muss halt, ich sage es einmal ganz platt „gucken können, um zu sehen“. Das ist seine Aufgabe. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Gibt es noch eine Wortmeldung? Frau Renner?

Abg. **Martina Renner** (DIE LINKE.): Danke, Herr Vorsitzender. Meine erste Frage geht an Professor Aden: Aus unserer Sicht gibt es im Gesetzesentwurf eine Ungleichgewichtigkeit zwischen Eingaben von Polizeibeamt*innen, denen auf jeden Fall nachgegangen werden muss und von Bürgern und Bürgerinnen, denen nachgegangen werden kann. Wie bewerten Sie diese Ungleichbehandlung auch vor dem Hintergrund des Themas, was wir vorhin hatten in der ersten Runde, nämlich der Zugänglichkeit des Beschwerdemechanismus?

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Bosch und berührt diese Frage der Vertraulichkeit: Die ist hier schon häufiger genannt worden, ich will aber sagen, ich glaube, die ist elementar wichtig. Ich habe es auch selbst als Innenpolitikerin immer wieder erlebt, dass sich Polizeibeamte, Polizeibeamtinnen an uns gewandt haben, nicht nur, weil wir Zeugnisverweigerungsrecht haben, sondern weil sie



Angst hatten bei den anderen Beschwerdemechanismen, dass die Information nicht anonym bleibt. Inwieweit ist das denn jetzt gewährleistet? Ich habe immer wieder erlebt, dass insbesondere Angst vor Vorgesetzten eine Rolle gespielt hat. Es ging Ihnen nicht darum, dass es überhaupt im Dienst bekannt wird, sondern Sie hatten Angst, dass der Vorgesetzte davon erfährt, insbesondere wenn der Vorgesetzte Teil des Fehlverhaltens war und insbesondere auch bei dem Fehlverhalten vielleicht eine besondere Rolle gespielt hat. Ist jetzt tatsächlich so etwas hier ausgeschlossen oder kann man die Anonymität noch weiter schärfen? Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Aden bitte.

SV **Prof. Dr. Hartmut Aden** (HWR Berlin): Auch das sind sehr wichtige Punkte. Ich gehe davon aus, dass es sinnvoll ist, alle Eingaben, egal ob sie aus der Polizei kommen oder von Außenstehenden, gleich zu behandeln, auch an dem Punkt würde ich mich den anderen Kolleginnen und Kollegen anschließen, die dafür plädieren, diese Regelung gleichzuziehen. Ich denke, dass die Beauftragten Ermessensspielräume brauchen, weil nicht alle Eingaben, die dort kommen, gleichermaßen ernst zu nehmen sind. Da kommt sicherlich auch hier und da mal etwas Querulantisches, das heißt, da sollte auch die Möglichkeit bestehen, diese Fälle relativ schnell wieder vom Tisch zu bekommen. Aber das heißt natürlich auch, man muss sie sich zumindest einmal intensiv anschauen. Die Regelungen sollten für intern und extern genau die gleichen sein. Und dann, glaube ich, haben wir eine gute Regelung. Da verstehe ich nicht, warum das in dem Entwurf anders gemacht worden ist. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Herr Bosch bitte.

SV **Alexander Bosch** (HWR Berlin): Zur Frage der Vertraulichkeit noch einmal: Da kann ich mich nur den Vorrednern anschließen, auch Herrn Aden und den anderen, dass das essentiell ist und dass es da noch Verbesserungen bedarf. In Gesprächen, das kann Herr Oerke auch bestätigen, die wir geführt haben mit den Landespolizeibeauftragtenstellen sind Fälle bekannt geworden aus der Polizei, die

sie aber nicht weiterverfolgt oder nicht in den Berichten veröffentlicht haben, weil sie diejenigen schützen wollten, die diese Missstände geäußert haben, sprich: Vertraulichkeit ist ein enorm hohes Gut. Da muss es, ähnlich wie beim Datenschutzbeauftragten, verankert werden, dass wer sich an diese Stellen meldet, auch das höchste Gut an Vertraulichkeit hat, insbesondere auch aus der Polizei. Es ist sehr häufig so, dass in den Fällen, die dort gemeldet werden, die Angst vor den Sanktionen des Vorgesetzten oder der anderen größer ist und gar nicht so sehr die Angst vor der Öffentlichkeit. Ich arbeite viel mit Polizisten. Meine Studierenden sind Polizist*innen. Ich habe viele Monate in der Polizei bei der Forschung verbracht. Auch mir werden immer wieder Fälle berichtet von Dingen, wo die Studierenden oder die Polizisten fragen: An wen kann ich mich denn wenden? Und die haben dann kein Vertrauen in die bestehenden Strukturen. Das muss ich leider auch sagen – deswegen verstehe ich nicht, wieso die Gewerkschaften sich immer so gegen das wenden – auch nicht in die Gewerkschaften. Es tut mir leid, das ist das, was mir berichtet wird, dass es dieser Stelle bedarf, weil da ein Bedarf aus der Polizei herrscht, um sich melden zu können. Und da braucht es genau dieses Vertrauen, dass dann auch diese Stelle stärkt und am Ende natürlich auch wieder die Polizei stärkt.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Ich schaue noch mal in die Runde und sehe keine weiteren Wortmeldungen. Dann schließe ich die Anhörung und danke allen Sachverständigen für Ihre Beiträge und wünsche den Kolleginnen und Kollegen gute weitere Beratungen dieses Gesetzentwurfes und eine gute weitere Woche. Vielen Dank.

Schluss der Sitzung: 15:39 Uhr

Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB
Stellvertretender Vorsitzender

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)341 A



Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung
German Research Institute
for Public Administration

FÖV / Postfach 14 09 / 67324 Speyer

An den Ausschuss für Inneres und Heimat
des Deutschen Bundestages

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

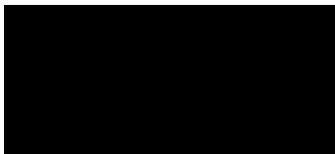
22.11.2023

Stellungnahme zum Entwurf eines Polizeibeauftragengesetzes (PolBeauftrG)

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

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

Mit freundlichen Grüßen



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

Drucksache 20/9148

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

A. Änderungsvorschläge für PolBeauftrG und StPO

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

Neufassung des Absatzes 1 und Streichung des Absatzes 2

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

→ S. 9

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

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

→ S. 9

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

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

→ S. 11

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

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

→ S. 12

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

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

→ S. 13

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

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

→ S. 13

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

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

→ S. 15

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

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

→ S. 16

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

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

→ S. 16

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

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

→ S. 17

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

Neueinfügung als § 20 und anschließend neue Nummerierung der folgenden Vorschriften

§ 20 Beirat der oder des Polizeibeauftragten

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

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

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

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

→ S. 17

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

Unabhängige Polizeibeauftragte des Bundes oder eines Landes;

→ S. 12

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

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

→ S. 15

B. Unabhängige Polizeibeauftragte

I. Potenziale und Limitationen

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

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

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

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

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

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

⁴ *Maurer* APuZ 33–34/2023, 37 ff.

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

II. Umsetzung auf Länderebene

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

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

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

⁷ *Debus* DÖV 2017, 810, 812.

⁸ §§ 15 ff. BürgBG BW.

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

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

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

C. Bewertung des PolBeauftrG

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

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

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

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

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

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

I. Aufgaben (§ 1 PolBeauftrG)

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

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

¹³ Vgl. Botta JZ 2022, 664, 670 f.

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

¹⁵ § 1 Abs. 1 Nr. 5 BremPolBAufG.

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

II. Tätigkeit (§ 2 PolBeauftrG)

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

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

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

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

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

¹⁷ Botta JZ 2022, 664, 669.

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

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

III. Eingaben (§ 3 PolBeauftrG)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁶ *Botta JZ* 2022, 664, 671.

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

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

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

1. Umfassender Befugniskatalog

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

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

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

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

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

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

³⁰ Botta JZ 2022, 664, 671.

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

V. Bearbeitung von Eingaben (§ 5 PolBeauftrG)

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

VI. Verhältnis zu Strafverfahren (§ 6 PolBeauftrG)

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

³¹ BVerfGE 139, 194, 230.

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

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

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

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

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

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

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

³³ Botta JZ 2022, 664, 668.

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

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

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

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

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

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

³⁵ Vgl. bspw. § 14 Abs. 2 BbgPBG.

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

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

IX. Berichtspflicht (vgl. § 19 PolBeauftrG)

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

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

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

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

³⁷ Vgl. bspw § 11 Abs. 3 BbgPBG

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

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

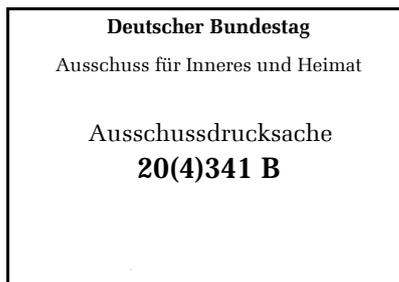
D. Zusammenfassung

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

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

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

Der Bürger- und Polizeibeauftragte des Landes Berlin



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
- Sekretariat -

22. November 2023

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Polizeibeauftragte oder den Polizeibeauftragten des Bundes beim Deutschen Bundestag (Polizeibeauftragtengesetz - PolBeauftrG)

Anhörung am 27. November 2023 - BT-Drs. 20/9148 -

Zusammenfassung

- Die parlamentarisch gewählten Polizeibeauftragten (Bund und Länder) benötigen ein Zeugnisverweigerungsrecht gemäß § 53 Strafprozessordnung.
- Das Recht der parlamentarisch gewählten Polizeibeauftragten auf Akteneinsicht ist in der Strafprozessordnung, z.B. in § 474 Abs. 1 StPO n.F., klarzustellen.
- Es bedarf eines sog. Artikelgesetzes, das - neben der Einführung des oder der Polizeibeauftragten des Bundes - die Strafprozessordnung ergänzt.

Vorbemerkung

Die parlamentarisch gewählten Polizeibeauftragten der Länder begrüßen die Einführung eines oder einer Polizeibeauftragten für die Bundespolizei, das Bundeskriminalamt und die Polizei des Bundestages. Da viele Stimmen aus Forschung und Lehre zum Gesetzesentwurf angehört werden, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf zwei Aspekte, die sowohl für die oder den Bundespolizeibeauftragten als auch für mich als Polizeibeauftragten des Landes Berlin von essentieller Bedeutung sind und die im Entwurf des Polizeibeauftragtengesetzes jedenfalls nicht ausreichend berücksichtigt worden sind.

Die Zielsetzungen und Verfahrensweisen der Polizeibeauftragten im Bund und in den Ländern sind nicht deckungsgleich. So liegt der Schwerpunkt in einigen Ländern auf einem ombudschäftlichen Verfahren (Beratung und Schlichtung); in anderen Ländern - wie in Berlin - soll der oder die Polizeibeauftragte neben strukturellen Mängeln und institutionellen Benachteiligungen auch individuellem Fehlverhalten von Polizeibediensteten nachgehen (vgl. nur § 4 Abs. 2 Satz 2 und § 16 Abs. 1 Satz 2 BeBüPolG Bln; § 21 Abs. 2 BürgBG BW; § 23 Abs. 2 BürgBG RP, siehe aber auch § 18 Abs. 2 BürgBG RP; Übersicht in: Deutscher Bundestag - WD 3 - 3000 - 057/22 -).

Unabhängig davon sind aber alle Polizeibeauftragten zwingend darauf angewiesen, dass man sich vertrauensvoll an sie wenden und darauf verlassen kann, dass Informationen auf Wunsch vertraulich bleiben. Dafür ist ganz wesentlich, dass die Polizeibeauftragten nicht gezwungen werden können, die ihnen anvertrauten Informationen preiszugeben. Sonst werden sich nur wenige Menschen an sie wenden.

I. Zeugnisverweigerungsrecht

1. Andere Berufsheimnisträger und Vertrauenspersonen wie u.a. Geistliche, Anwälte, Buchprüfer, Steuerberater und Steuerbevollmächtigte, Ärzte und Therapeuten, ja sogar Zahnärzte, Apotheker und Hebammen und deren Mitarbeitende sowie Mitglieder oder Beauftragte einer anerkannten Beratungsstelle nach dem Schwangerschaftskonfliktgesetz und Berater für Fragen der Betäubungsmittelabhängigkeit in einer Beratungsstelle haben nach §§ 53, 53a StPO ein Zeugnisverweigerungsrecht. Gleiches gilt für die oder den Bundesbeauftragten für Datenschutz und deren Mitarbeitende (vgl. § 13 Abs. 3 und 6 Bundesdatenschutzgesetz) sowie für die oder den Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung (§ 26 Buchst. f Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz).

Diese Vertrauenspersonen sind - anders als die Polizeibeauftragten der Länder - rechtlich davor geschützt, vertrauliche Informationen im Rahmen einer Zeugenaussage offenbaren zu müssen. Diese Schutzlücke muss dringend geschlossen werden.

2. Warum bedarf es eines Zeugnisverweigerungsrechts in der StPO?

a. Die landesrechtlichen Regelungen über die Polizeibeauftragten beinhalten zwar i.d.R. die Pflicht und das Recht zur Verschwiegenheit.

„Der oder die Bürger- und Polizeibeauftragte ist, auch nach Beendigung des Amtsverhältnisses, verpflichtet, über die ihm oder ihr amtlich bekannt gewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren“ (§ 4 Abs. 1 Satz 1 BeBüPolG Bln).

„Vertrauliche Beschwerden und Eingaben, bei denen der oder die Betroffene ausdrücklich um Geheimhaltung seiner oder ihrer Person ersucht, sind zulässig. In diesem Fall soll der oder die Polizeibeauftragte von der Bekanntgabe des Namens des Einbringers oder der Einbringerin absehen, sofern keine Rechtspflichten entgegenstehen“ (§ 14 Abs. 3 Satz 2 und 3 BeBüPolG Bln bzw. § 19 Abs. 1 Satz 3 BürgBG BW).

Wegen des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 31 GG) schützen diese landesrechtlichen Regelungen nicht vor einem Auskunftsinteresse der Staatsanwaltschaft oder eines Strafgerichts. Denn nach der Strafprozessordnung kann eine Zeugenaussage der Polizeibeauftragten mittels Ordnungsgeld, Ordnungshaft oder zwangsweise Vorführung durchgesetzt werden (vgl. §§ 48 Abs. 1 und 3, 51 Abs. 1, § 161a StPO). Die Strafprozessordnung kennt den Polizeibeauftragten jedoch nicht, wie es die Generalstaatsanwältin des Landes Berlin ausgedrückt hat.

Ein Zeugnisverweigerungsrecht kann nur durch Bundesgesetz, wie bei den vorgenannten Vertrauenspersonen in §§ 53 f. StPO, geregelt werden. Hilfsweise sind die Vorschriften des Polizeibeauftragengesetzes (siehe dazu nachfolgend b.) um ein Zeugnisverweigerungsrecht für alle parlamentarisch gewählten Polizeibeauftragten zu ergänzen.

b. Das Zeugnisverweigerungsrecht des oder der Polizeibeauftragten des Bundes ist zumindest unvollständig. Er oder sie entscheidet zwar nach pflichtgemäßem Ermessen, ob und inwieweit sie oder er außergerichtlich aussagt oder Erklärungen abgibt (§ 16 Satz 3 PolBeauftrG). Für zeugenschaftliche Aussagen vor Gericht ist in § 8 PolBeauftrG jedoch lediglich geregelt, wann und durch wen eine Genehmigung für die oder den Polizeibeauftragten des Bundes oder ihre oder seine Beschäftigten, als Zeugin oder Zeuge auszusagen, versagt werden kann, nicht aber, wann der oder die Polizeibeauftragte und dessen Mitarbeitenden die Aussage vor einem Strafgericht verweigern dürfen. Angesichts dessen ist der in § 3 Abs. 6 PolBeauftrG vorgesehene Schutz für sog. Whistleblower unzureichend. Deren Anonymität endet, wenn der oder die Polizeibeauftragte vor einem Strafgericht aussagen muss. Ein wirksamer Whistleblower-Schutz ist aber nur durch ein umfassendes Zeugnisverweigerungsrecht zu gewährleisten.

Ich hatte schon im Vorfeld der parlamentarischen Beratungen auf diese Schutzlücke hingewiesen und die positive Rückmeldung erhalten, dass die Polizeibeauftragten für eine effektive Aufgabenwahrnehmung ihren Eingebenden Vertraulichkeit zusichern können sollten, und dass diese Vertraulichkeit gerade für einen effektiven Schutz der sog. Whistleblower von erheblicher Bedeutung sei.

c. Überdies erschließt sich mir nicht, worauf sich ein Vertrauen der Eingebenden in die Tätigkeit eines oder einer unabhängigen Polizeibeauftragten des Bundes gründen soll, da eine Sachverhaltsaufklärung nur zulässig ist, wenn „der Ermittlungserfolg der ein Disziplinar-, Bußgeld oder Strafverfahren führenden Stelle oder die Durchsetzung arbeitsrechtlicher Konsequenzen nach Einschätzung der hierfür zuständigen Stelle (*Unterstreichung von mir*) nicht gefährdet wird“ (§ 6 Abs. 2 Satz 1 PolBeauftrG). Wegen der Anzeige- und Einvernehmenspflicht in § 6 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 PolBeauftrG hängen die Ermittlungen des oder der Beauftragten vom Wohlwollen der jeweils zuständigen Amts- oder Staatsanwaltschaft ab. Diese Einschränkungen dürften nach meinen Erfahrungen dazu führen, dass eine unabhängige Sachverhaltsaufklärung des oder der Polizeibeauftragten des Bundes nur schwer möglich sein wird.

II. Recht auf Akteneinsicht

Des Weiteren war mir auf Anfrage von Teilen der Koalition mitgeteilt worden, dass das Recht auf Akteneinsicht eine wichtige Voraussetzung für die Arbeit der Polizeibeauftragten und für die Beauftragten in Bund und Ländern in § 474 StPO zu regeln sei. Auch dazu ist dem Gesetzestext des Entwurfs nichts zu entnehmen. Auf die Begründung zu § 6 Abs. 8, worin ein

mögliches Akteneinsichtsrecht der Polizeibeauftragten der Länder erwähnt wird, ist noch (unter 2. b.) einzugehen.

1. Warum ist ein solches Recht auf Akteneinsicht notwendig?

a. Ob ein polizeiliches Fehlverhalten vorliegt, kann nur aufgrund einer unparteiischen, objektiven und unabhängigen Klärung des zugrunde liegenden Sachverhalts festgestellt werden. Da Schilderungen und Stellungnahmen der am Beschwerdeverfahren beteiligten Personen und Behörden gerade in den entscheidenden Punkten oftmals voneinander abweichen, sehe ich es als meine Aufgabe an, mich nicht mit den ggf. widersprechenden Angaben zufriedenzugeben oder nach Wahrscheinlichkeiten zu entscheiden. Andernfalls könnte ich meine Aufgabe nicht erfüllen, eine Rechtsverletzung oder ein innerdienstliches Fehlverhalten aufzuklären (§ 16 Abs. 1 Satz 2 BeBüPolG Bln) und ggf. zu beanstanden (§ 19 Abs. 2 BeBüPolG Bln).

Vor diesem Hintergrund ist die Möglichkeit der Einsichtnahme in polizeiliche Vorgänge (sog. Weißakten) und staatsanwaltlich geführte Strafermittlungsakten (sog. Rotakten) unverzichtbar. Strafermittlungsakten bieten schon wegen der zu beachtenden Förmlichkeiten (Zeugenbelehrungen etc.) eine hohe Gewähr für eine inhaltliche Richtigkeit. Hinzu kommt, dass die eigenen Erkenntnismittel der Polizeibeauftragten im Wesentlichen auf Anhörungs-, Auskunfts- und Betretungsrechte beschränkt sind. Bestimmte Informationen können die Polizeibeauftragten ohnehin nicht einholen oder erzwingen (z.B. Arzt- und Obduktionsberichte, Gutachten und Zeugenvernehmung).

Die Verfasser des Gesetzesentwurfs haben die Erforderlichkeit eines Rechts auf Akteneinsicht erkannt. Die Begründung zu § 6 Abs. 8 (S. 23 f.) lautet (insoweit noch) zutreffend:

„Für die Effektivität der Arbeit der oder des Polizeibeauftragten des Bundes ist es essentiell, dass sie oder er Auskünfte und Akteneinsicht in laufende Strafverfahren erhält, soweit dies für die Zwecke ihrer oder seiner Untersuchungen erforderlich ist.“

Warum dieses Erfordernis bei den parlamentarisch gewählten Polizeibeauftragten der Länder nicht gegeben sein sollte, erschließt sich mir nicht. Ohne ein Akteneinsichtsrecht nach der Strafprozessordnung sind den Polizeibeauftragten bei strafrechtlich relevanten Vorwürfen die Hände gebunden. In Berlin wurde gerade deswegen das Amt eines Polizeibeauftragten geschaffen. Ohne diese Möglichkeit der Sachverhaltsaufklärung bleiben die Befugnisse der deutschen Polizeibeauftragten hinter internationalen Standards zurück (vgl. dazu Sammet, Polizeibeauftragte zwischen Anspruch und Realität, DÖV 2023, S. 534 ff. [540]).

Das Recht auf Akteneinsicht ist aber nicht nur für die Betroffenen rechtswidriger Polizeimaßnahmen, sondern auch für die ordnungsgemäß handelnden Polizeidienstkräfte von Bedeutung. Denn ich sehe es auch als meine Aufgabe an, klarzustellen, wenn die Polizei beanstandungsfrei gehandelt hat, was glücklicherweise überwiegend, aber eben nicht immer der Fall ist. Blieben Vorwürfe rechtswidrigen Verhaltens mangels Akteneinsicht jedoch

unaufgeklärt und könnte ich als Polizeibeauftragter ein rechtmäßiges Handeln nicht feststellen, blieben insbesondere in den Sozialen Medien vorschnell und lautstark geposteten Vorwürfe, z.B. über unangemessene oder rechtswidrige Polizeigewalt, unwidersprochen.

b. Zuweilen wird gegen ein Prüfungsrecht der Polizeibeauftragten eingewandt, dies führe zu einer unzulässigen Paralleljustiz und sei mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 GG) nicht vereinbar. Das trifft nicht zu (vgl. Botta, Unabhängige Polizeibeauftragte, JZ 13/2022, 664 [668 zu Fn. 68]).

- Stellung, Aufgaben und Verfahrensweisen der Polizeibeauftragten sind andere als bei der streitigen Gerichtsbarkeit und den Strafverfolgungsbehörden.
- Die Polizeibeauftragten sind Hilfsorgane des Parlaments und nur diesem berichtspflichtig. Sie entscheiden nicht über Rechtsstreitigkeiten und können die Rechtslage - anders als bestands- und rechtskräftige Bescheide und Urteile - nicht ändern.
- Die Polizeibeauftragten leiten keine Straf- oder Disziplinarverfahren ein. Sie stellen keine strafrechtlichen oder disziplinarrechtlichen Ermittlungen an und treffen folglich auch keine Aussagen zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Behördenmitarbeitenden.
- Anders als Exekutive oder Judikative haben Polizeibeauftragte keine Sanktions- oder Zwangsmittel, sondern sind vorrangig um einvernehmliche Lösungen bemüht. Das Legalitätsprinzip findet bei ihnen keine Anwendung.
- Der Polizeibeauftragte in Berlin hat das partnerschaftliche Verhältnis zwischen Polizei und Bürgern und Bürgerinnen zu stärken und diese im Dialog mit der Polizei zu unterstützen (z.B. durch Schlichtung und Mediation) sowie darauf hinzuwirken, dass begründeten Beschwerden bei rechtswidrigem oder unangemessenem Verhalten abgeholfen wird. In diesem Rahmen prüfe ich die Beachtung des allgemeinen und besonderen Verwaltungsrechts (namentlich Polizei- und Versammlungsrecht) sowie des Dienstrechts, die Einhaltung von Verfahrensvorschriften (VwVfG, StPO, Dienstanweisungen etc.) und das Recht auf Gleichbehandlung nach Art. 3 GG (Diskriminierung).
- Die Akteneinsicht dient nicht zuletzt der Waffengleichheit und der Herstellung von Transparenz; denn nicht alle Betroffenen erhalten Einsicht in Strafakten, z.B. wenn Ermittlungen gegen Polizeibeschäftigte von Amts wegen geführt und dann eingestellt werden.

2. Warum bedarf es einer klarstellenden Regelung in der Strafprozessordnung?

Über die Übermittlungen nach den §§ 474 bis 477 StPO (Auskünfte und Akteneinsicht) entscheidet im vorbereitenden Verfahren und nach rechtskräftigem Abschluss des Verfahrens die Staatsanwaltschaft (§ 480 Abs. 1 Satz 1 StPO). Wegen des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 31 GG) ist das diesbezügliche Landesrecht ohne Belang, weil sich die Staatsanwaltschaft nach der Strafprozessordnung richtet. Deshalb ist eine Regelung in der

Strafprozessordnung (hilfsweise im Polizeibeauftragengesetz) für alle Polizeibeauftragten erforderlich.

a. Für den oder die Polizeibeauftragte des Bundes enthalten § 6 Abs. 7 und 8 PolBeauftrG die in nach § 474 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Abs. 3 StPO erforderlichen Befugnisnormen auf Auskunft und Übermittlung personenbezogener Daten aus Strafverfahren und auf Akteneinsicht.

b. Auf die Polizeibeauftragten der Länder wird lediglich in der Begründung zu § 6 Abs. 8 PolBeauftrG (S. 24) eingegangen. Dort heißt es:

„Die gleichen Rechte (gemeint ist das Recht auf Akteneinsicht) können grundsätzlich auch den Polizeibeauftragten der Länder zustehen, soweit in den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen neben der Regelung der Befugnis der Polizeibeauftragten, von den Strafverfolgungsbehörden Auskunft über personenbezogene Daten aus Strafverfahren verlangen zu können, besondere Vorschriften enthalten sind, die die Übermittlung von personenbezogenen Daten durch Gerichte und Staatsanwaltschaften zur Erfüllung der in der Zuständigkeit des jeweiligen Polizeibeauftragten liegenden Aufgaben vorsehen oder zwingend voraussetzen oder sie von Amts wegen die Übermittlung personenbezogener Daten zulassen. Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, dass eine weitere diesbezügliche Erläuterung auch in die Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) aufgenommen wird.“ (Unterstreichung von mir)

Es wurde bereits dargelegt, dass allein der Bundesgesetzgeber über das Recht auf Einsicht in Strafermittlungsakten zu entscheiden hat (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). Diese Bestimmung muss jedoch im Gesetz selbst und nicht nur in dessen Begründung enthalten sein. Deshalb fehlt es bislang an der erforderlichen Regelung. Das zudem fakultative Offenlassen („können grundsätzlich“) einer Regelung in einer kompetenzwidrigen Landesregelung und der Hinweis auf eine mögliche Aufnahme einer diesbezüglichen Erläuterung in den Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) helfen ebenfalls nicht.



(Dr. Oerke)

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)341 C



DPolG
DEUTSCHE POLIZEIGEWERKSCHAFT
im DBB
Bundespolizeigewerkschaft

Bundespolizeigewerkschaft • Seelower Straße 7 • 10439 Berlin

Herrn
Leiter Sekretariat PA 4
Ministerialrat Dr. Heynckes
Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Bundenvorsitzender
Heiko Teggatz

Seelower Straße 7
10439 Berlin
Tel.: (030) 44 67 87 21
Telefax: (030) 44 71 43 20

(per Email an innenausschuss@bundestag.de)

Post.berlin@dpolg-bundespolizei.de

Berlin, den **23.** November 2023

**Entwurf eines Gesetzes über die Polizeibeauftragte oder den
Polizeibeauftragten des Bundes beim Deutschen Bundestag (DS 20/9148)**
Hier: Stellungnahme in Vorbereitung auf die öffentliche Anhörung am 27.11.23

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu Ehren Dr. Heynckes.

In der Anlage übersende ich Ihnen die Stellungnahme der DPolG Bundespolizeigewerkschaft.

Mit freundlichen Grüßen

lks



Stellungnahme
der DPolG Bundespolizeigewerkschaft
anlässlich der öffentlichen Anhörung
des Innenausschusses des Deutschen Bundestages
am 27.11.2023 zum
Gesetzesentwurf über die Polizeibeauftragte oder den Polizeibeauftragten des
Bundes beim Deutschen Bundestag
(Polizeibeauftragungsgesetz – PolBeauftrG)

Berlin, 23.11.2023

Sehr geehrte Damen und Herren,

die DPolG Bundespolizeigewerkschaft bedankt sich für die Übersendung des Gesetzesentwurfes über die Polizeibeauftragte oder den Polizeibeauftragten des Bundes (Bundespolizeibeauftragungsgesetz - BPolBeauftrG) und nimmt zu diesem Gesetzesentwurf wie folgt Stellung:

Vorbemerkungen:

Die aktuelle Studie des GfK-Vereins (Gesellschaft für Konsumforschung) aus dem Jahr 2017 hat das Vertrauen der Deutschen in gesellschaftliche Institutionen untersucht, die u.a. im „Global Trust Report“ veröffentlicht wurden. Dabei wurde deutlich, dass die Polizei mit 85 % und die Justiz mit immerhin 67 % weit oben in der Vertrauensskala der Bevölkerung stehen.

Auch im internationalen Vergleich liegt die deutsche Polizei beim Vertrauen der Menschen weit vorne. Sie ist auch durch ihre vielfältigen Aufgaben in vielen Auslandsmissionen eine herausragende Institution, die ein positives Bild einer demokratischen Polizei überall in der Welt vermittelt, dabei spielt die Bundespolizei eine herausragende Rolle.

Dieser hohe Wert in der Vertrauensskala schließt deren Beschäftigte selbstverständlich voll und ganz ein. In hunderttausenden Amtshandlungen stellen sie täglich unter Beweis, dass das Vertrauen der Menschen gerechtfertigt ist. Auch und gerade angesichts zunehmender Herausforderungen, etwa in der Bewältigung der durch zahlreiche Zuwanderungen entstandenen Belastungen und zunehmender Terrorgefahren, zeigt die Bundespolizei mit ihrer Professionalität und hohen Sensibilität für solche besonderen Einsatzsituationen, dass sie die Herausforderung angenommen hat, auch unter ungeheuren Belastungen für die Bürgerinnen und Bürger in unserem Land und in vielen anderen Ländern der Welt da zu sein und ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen.

Dieses beweist die Bundespolizei eindrucksvoll in der Bewältigung der schwersten Migrationskrise seit 2015/2016.

Millionen Amtshandlungen führt die Bundespolizei jährlich aus, dazu zählen solche mit eher geringer Eingriffstiefe, aber eben auch Festnahmen, Durchsuchungen, Kontrollen und die Anwendung unmittelbaren Zwanges, bis hin zum Gebrauch der Schusswaffen und anderer Einsatzmittel.

Zur Verhinderung illegaler Migration folgt sie ihrem gesetzlichen Auftrag, wenn sie in grenznahen Räumen oder Grenzübergangsstellen Personenkontrollen durchführt.

Dies führt gelegentlich zu Konfliktsituationen, Beschwerden, Klagen und Strafanzeigen, die sowohl innerhalb der Behörde, aber auch durch unabhängige Gerichte bewertet werden.

Die Bundespolizei verfügt überdies über eine Fülle von Instrumenten, die dazu bestimmt und geeignet sind, innerdienstliche Konflikte frühzeitig zu erkennen und darauf zu reagieren, Vorwürfe aufzuklären und zwischenmenschliche Begebenheiten, die Anlass zu Beschwerden geben, zu ermitteln, zu deeskalieren und im Sinne der Beschäftigten zu lösen.

Dabei kommt den Führungskräften der Bundespolizei eine bedeutende Verantwortung zu. Die Bewältigung von Spannungssituationen innerhalb der Belegschaft, Früherkennung negativer Gruppendynamischer Prozesse und Reaktionen oder unangemessenes Verhalten untereinander ist eine fortwährende Führungsaufgabe. Die Führungskräfte der Bundespolizei wissen um diese Verantwortung und nehmen sie weit überwiegend in vorbildlicher Weise wahr.

Die Fort- und Weiterbildung in diesem Bereich ist angesichts sich stetig weiter entwickelnden Aufgaben und Verantwortung für die Bundespolizei eine wichtige Herausforderung, der sich die Bundespolizei bewusst ist. Dies gilt insbesondere in der augenblicklichen Situation, in der der Aufgabendruck immens ist und die Bundespolizei durch hohe Einstellungszahlen und dem damit verbundenen Ausbildungsauftrag in besonderer Weise gefordert ist.

Wo Menschen arbeiten, passieren Fehler. Es ist notwendig und richtig, alle Möglichkeiten zu nutzen, strukturelle Mängel in einer Organisation rasch zu erkennen und möglichst abzustellen und individuelles Fehlverhalten aufzuklären und auch zu ahnden, wo dies notwendig ist. Dies gilt selbstverständlich auch für strafbares Verhalten, das Polizeibeschäftigten immer wieder vorgehalten und zur Anzeige gebracht wird.

Deshalb ist es grundsätzlich nicht falsch, darüber nachzudenken, ob eine Institution wie die in dem Gesetzentwurf vorgeschlagene „Polizeibeauftragte oder Polizeibeauftragten“ notwendig und geeignet ist, die Bundespolizei zu stärken und das Vertrauen der Menschen zu erhalten.

Dabei ist zunächst ein Blick auf die bereits vorhandenen Reaktions- und Interventionsmöglichkeiten hilfreich.

Für den Bereich der Strafverfolgung sind dies die Staatsanwaltschaften und Gerichte. Es ist nach Auffassung der DPolG kaum vorstellbar, dass die Unabhängigkeit unserer Justiz, die allein Recht und Gesetz und keiner politischen Erwartungshaltung

verantwortlich ist, durch eine Institution noch überragend ist, die durch das Parlament mehrheitlich gewählt werden soll. Der Rechtsstaat hat mit seiner unabhängigen Justiz eine Vielzahl von wirksamen Instrumenten, diesem Auftrag gerecht zu werden.

Es gibt keinerlei begründete Argumente für die Behauptung, dass aus der Vielzahl von Einstellungen von Strafverfahren gegen Polizeibeschäftigte durch die Staatsanwaltschaften auf eine „institutionelle Nähe“ zu schließen sei, die die Objektivität der Staatsanwaltschaften beeinträchtigt. Vielmehr stehen mit den Instrumenten der Einstellungsbeschwerde oder dem Klageerzwingungsverfahren weitere Instrumente zur Überprüfung staatsanwaltschaftlicher Entscheidungen zur Verfügung.

Die Praxis hat die wirkungsvolle Funktionsweise dieser Möglichkeiten immer wieder bestätigt. Durch dieses Vorgehen werden Entscheidungen durch vorgesetzte Behörden und unabhängige Gerichte überprüft und damit sowohl der Rechtsweggarantie der einzelnen Betroffenen als auch der notwendigen Unabhängigkeit der Entscheider in ausreichender Weise Rechnung getragen.

Für persönliche Beschwerden und Eingaben stehen den Beschäftigten der Bundespolizei zahlreiche förmliche (Beschwerdestellen, Innenrevision, Sozialmedizinische Dienste, Personalräte, Gleichstellungsbeauftragte, Datenschutzbeauftragte, Arbeitsschutzbeauftragte, Beauftragte für gleichgeschlechtliche Lebenspartner, Vertrauensstelle der Bundespolizei) und nichtförmliche (Polizeigewerkschaften, Stiftungen) Ansprechpartner zur Verfügung.

Nach bereits geltender Rechtslage müssen die Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei ihre dienstlichen Handlungen auf die jeweilige Rechtmäßigkeit prüfen. Sie sind verpflichtet, gegen die Rechtswidrigkeit dienstlicher Anordnungen unverzüglich bei ihrem nächsthöheren Vorgesetzten zu remonstrieren. Diese Pflicht zur Prüfung der Rechtmäßigkeit ist umfassend zu verstehen, sie schließt auch die Prüfung der Zweckmäßigkeit ein. Die Beschäftigten haben hier keinen Ermessensspielraum.

Allen Beschäftigten steht selbstverständlich auch der Zugang zu den Petitionsausschüssen des Bundes und der Länder offen. Auch wird von der Möglichkeit der direkten Ansprache von Abgeordneten des Deutschen Bundestages oder der Länderparlamente, denen sie Beschwerden oder persönliche Anliegen vortragen können, Gebrauch gemacht.

Zu guter Letzt sind es die unmittelbaren Vorgesetzten, die in verantwortungsvoller Wahrnehmung ihrer Führungsaufgabe für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zugleich persönliche Ansprechpartner und auch Vertrauensperson sind und dies in Personalführungsgesprächen, Mitarbeitergesprächen, Beurteilungsgesprächen und etlichen anderen Kommunikationsmöglichkeiten auch wahrnehmen.

Auch den Bürgerinnen und Bürgern stehen umfangreiche Möglichkeiten zur Verfügung, Eingaben, Beschwerden und/oder Anzeigen über tatsächliches oder vermeintliches Fehlverhalten an die zuständigen Stellen zu richten. Dabei gibt es kaum formelle Voraussetzungen. Auch Strafanzeigen können formlos erstattet werden.

Insbesondere die Ansprache der örtlichen politischen Mandatsträger durch betroffene Bürgerinnen oder Bürger, wird als Möglichkeit immer wieder genutzt.

Es erschließt sich nicht, warum dies durch einen Polizeibeauftragten erweitert werden muss.

Der Vergleich zum Wehrbeauftragten geht fehl. Seine Stellung ist durch die damalige Wehrpflicht begründet und in dieser Weise auch institutionalisiert. Die Bundespolizei ist keine Armee, sondern eine Bürgerpolizei, die sowohl von ihrem Aufgabenkatalog als auch von ihrer Vorgehensweise als bürgernahe Polizei mit der Bundeswehr in keiner Weise zu vergleichen ist.

Die Wahrnehmung der Interessen der Beschäftigten der Bundespolizei ist durch eine Vielzahl von Institutionen, insbesondere durch die im Bundespersonalvertretungsgesetz normierten Schutzvorschriften, gesichert, funktionsfähig und ausreichend.

Zu einzelnen Bestimmungen des Gesetzentwurfes:

§1

Es erschließt sich nicht, was genau der Gesetzgeber unter „strukturellen Mängeln“ oder „Fehlentwicklungen“ meint. Es fehlt hier ganz klar an konkret beschriebenen Tatbeständen, die auf solche Entwicklungen Rückschlüsse ziehen lassen.

Weiter bleibt scharf zu kritisieren, dass der/die Polizeibeauftragte „mögliche Fehlverhalten von Beschäftigten des Bundes im Einzelfall, insbesondere solche, die auf eine Verletzung der Grundrechte, insbesondere Art. 3 GG schließen lassen, bewerten und untersuchen“ soll. Bei einer solchen Art möglicher Fehlverhalten liegt die Bewertungs- und Untersuchungskompetenz zweifelsohne bei den Staatsanwaltschaften und deren Ermittlungsbeamten. Die Übertragung einer solchen Ermittlungskompetenz, und sei es lediglich als „Ergänzung“ gemeint, halten wir für verfassungswidrig.

§2

Die Formulierung in Absatz 2 „...kann die oder der Polizeibeauftragte den Sachverhalt und die Hintergründe untersuchen.“ halten wir ebenfalls für unzulässig. Unserer Rechtsauffassung nach, kann „der oder die Polizeibeauftragte Sachverhalte und Hintergründe lediglich zur Kenntnis nehmen“, um diese dann an die zuständigen Ermittlungsbehörden weiterzuleiten. Keinesfalls jedoch darf der oder die Polizeibeauftragte Art und Dauer von „Untersuchungen“ bestimmen.

§3

Im Absatz 6 soll einem Eingeber auf Wunsch die Anonymität gegenüber der betroffenen Polizeibehörde des Bundes zugesichert werden. Leider findet sich hier

kein Hinweis darauf, wann die Anonymitätssicherung endet. Dieses sollte spätestens dann erfolgen, wenn der betroffene Beamte im Rahmen eines Disziplinar- oder Strafverfahrens über seinen Rechtsbeistand Akteneinsicht beim Polizeibeauftragten einfordert.

Darüber hinaus sei an dieser Stelle angemerkt, dass die Zuständigkeit bei Eingaben und Beschwerden von Beschäftigten im § 62 Nr. 3 BPersVG bereits einschlägig geregelt ist. Eine Parallelzuständigkeit halten wir für absolut entbehrlich.

§4

Mit Ausnahme des Absatzes 8 handelt es sich bei den definierten Befugnissen um Maßnahmen, die ausschließlich Personen und Amtsträgern vorbehalten sind, welche die Vorschriften der Strafprozessordnung (StPO) anwenden dürfen. Würde der oder die Polizeibeauftragte, als Institution der Legislative solche in der StPO verankerten Befugnisse anwenden dürfen, könnte dieses zu einer Paralleljustiz führen und damit einen Verstoß gegen Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 GG zur Folge haben.

Aus diesem Grund ist die Übertragung von Befugnissen der Absätze 3 bis 7 konsequent abzulehnen.

§6

Wie bereits unter den Anmerkungen zu §4 erwähnt, definiert der §6 eine Paralleljustiz in Reinnatur.

Es erschließt sich nicht, zu welchen weiteren Ergebnissen oder Maßnahmen der oder die Polizeibeauftragte kommen sollte, wenn Disziplinar- oder Strafverfahren abgeschlossen sind oder arbeitsrechtliche Maßnahmen durch die zuständigen Behörden bereits getroffen worden sind. Es entsteht hier der Eindruck, als wolle der oder die Polizeibeauftragte beim Deutschen Bundestag die Ermittlungsergebnisse und/oder Gerichtsurteile sowie Disziplinarverfügungen noch einmal gesondert überprüfen. Dieses würde die Neutralität der Ermittlungsbehörden und die Unabhängigkeit der Gerichte erheblich in Frage stellen.

Ähnlich wie die Befugnisse in §4 würden auch solche Kontrollfunktionen Einfluss auf Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 GG nehmen. Deshalb werden die Vorschriften im Absatz 6 konsequent abgelehnt.

§7

Wir halten es für äußerst fragwürdig, ob unabhängige Gerichte durch einen vom Parlament gewählten Polizeibeauftragten verpflichtet werden können, Akten vorzulegen oder Daten zu übermitteln. Nach unseren Informationen ist die Berliner Justiz, berechtigterweise, dem Berliner Polizeibeauftragten sehr zurückhaltend bei solchen Anforderungen.

Fazit:

Die den Gesetzentwurf vorlegende Regierungskoalition aus SPD, FDP und Grüne begründen in keiner Silbe des Gesetzesentwurfs die Notwendigkeit der Einrichtung eines Polizeibeauftragten, gemessen an den tatsächlichen Fallzahlen von entsprechenden Fehlverhalten.

Selbstverständlich ist jeder einzelne Vorwurf ernst zu nehmen und gibt immer wieder Gelegenheit, sowohl individuelles Verhalten als auch Organisationsstrukturen zu reflektieren und ggf. zu optimieren. Aus solchen Einzelfällen aber ein strukturelles Phänomen zu konstruieren, das einer Lösung zugeführt werden müsse, ist völlig unangemessen.

Die Beschäftigten der Bundespolizei sehen darin zu Recht den Versuch, sie wieder einmal unter den Generalverdacht unrechtmäßiger Amtsausübung zu stellen.

Dazu trägt auch das neue Bundesdisziplinargesetz (BDG) bei, welches in zahlreichen Anhörungen von sämtlichen gewerkschaftlichen Spitzenverbänden abgelehnt wurde.

Im Ergebnis lehnt die Deutsche Polizeigewerkschaft (DPolG) die Einrichtung des oder der Polizeibeauftragten für die Bundespolizei ab. Eine solche Institution ist weder notwendig noch für die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Vertrauen förderlich.

Im Ergebnis wird ein solches Gesetz dazu führen, dass das Vertrauen der Bundespolizistinnen und -polizisten in die gewählten Parlamentarier endgültig und nachhaltig zerstört werden könnte.

Die veranschlagten Haushaltsmittel könnten innerhalb der Bundespolizei durchaus sinnvolleren Verwendungen zugeführt werden. So könnten damit deutlich besser die derzeitigen Bemühungen zur Stärkung des Personalkörpers, der Aus- und Fortbildung sowie der Ausrüstung und Ausstattung der Beschäftigten mit Führungs- und Einsatzmitteln weiter gefördert werden.

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 Kontrollsystem	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. Eingabehalt 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 Polizeibesetzten (§ 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 Eingebenden 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) – Burlyua 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 Kontrollsystem

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, BGBl I S. 1142, zul. geändert 21.12.2020, BGBl 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 unsere Demokratie und unseren Rechtsstaat stützenden und schützenden Prinzipien 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 Polizeibeauftragte 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 verleihen.

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 Polizist:innen im Beamten-, Disziplinar- 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 Polizeibeauftragengesetz 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 Polizeibehördenbeschäftigten 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 Polizeibeauftragungsgesetz 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 Polizeibeauftragungsgesetzen 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 anzuzeigen 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 Berührungspunkte 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 Abschiebep Praxis 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 Polizeibeauftragengesetz 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. Eingabehalt 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 Bagatelverfehlung 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 verschiedenen 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 Polizeibesetzten (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 verfassungsrechtlich 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). Gerade 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. Gerade 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 des 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 Dienststellen 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 Handelns 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 Polizeibeauftragengesetz (§ 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 Einsatzerfolg 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 Polizeialltag 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 Polizeibeauftragengesetz, die soweit ersichtlich sich ansonsten in keinem weiteren der Polizeibeauftragengesetze 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 einzugreifen.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: Parallele 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 Vorfeld 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 Polizeibeauftragengesetz 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 Polizeibeschäftigten 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 Gesetzesentwurfes 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 Polizeibeauftragungsgesetz 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

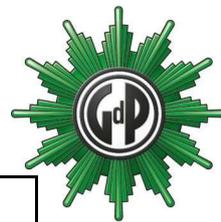
⁷⁰Sammet DÖV 2023, S. 534, 542; Frankenstein NordÖR 2017, 7, 14.

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

(5) Der oder dem Beauftragten für Polizeianglegenheiten 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



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)341 E

Stellungnahme der Gewerkschaft der Polizei (GdP)

zum Gesetzentwurf der
Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

**über die Polizeibeauftragte oder den
Polizeibeauftragten des Bundes beim Deutschen Bundestag
(Polizeibeauftragengesetz – PolBeauftrG)**

Sachverständiger: Alexander Poitz (stellv. Bundesvorsitzender)

Berlin, 23.11.2023

Abt. I/kö

I. Vorbemerkung

Als mit über 200.000 Mitgliedern größte Polizeigewerkschaft hierzulande bedankt sich die Gewerkschaft der Polizei (GdP) für die Möglichkeit im Rahmen der Sachverständigenanhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 27. November 2023 zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP über die Polizeibeauftragte oder den Polizeibeauftragten des Bundes beim Deutschen Bundestag (Polizeibeauftragengesetz – PolBeauftrG) Stellung nehmen zu dürfen.

Die Überprüfung polizeilichen Handelns hat in den letzten Jahren verstärkte öffentliche Aufmerksamkeit erfahren, nicht zuletzt durch die Polizeikritik in den USA.

Auffällig ist dabei die Diskrepanz zwischen gestiegener medialer, aktivistischer und wissenschaftlicher Aufmerksamkeit einerseits und der Zahl der Beschwerden sowie des Grades der Berechtigung von Beschwerden andererseits. So sank laut Beschwerdebericht der Polizei NRW das Beschwerdeaufkommen zwischen 2016 und 2019 um ca. 10 Prozent, von den 2019 abgeschlossenen Beschwerden waren 76 Prozent nicht begründet, nur vier führten zu disziplinar- oder strafrechtlichen Konsequenzen¹.

Auch die grundsätzlich den Gerichten obliegende Rechtmäßigkeitskontrolle der Polizei spricht dafür, dass das tatsächliche Überprüfungsbedürfnis deutlich niedriger angesiedelt ist als nach der politischen oder medialen Darstellung. Die für die Rechtmäßigkeitskontrolle der Polizei zuständigen Verwaltungsgerichte werden kaum angerufen, in Bayern betraf dies 2020 lediglich 1,1 Prozent der eingereichten Klagen².

Zugleich sank auch die Zahl der Vorwürfe von Amtsdelikten gegen Polizeibeamtinnen und -beamte: Wurden im Jahr 2009 bundesweit noch 2.196 Strafanzeigen wegen Körperverletzung im Amt gestellt, waren es 2019 nur noch 1.500.³

Im Disziplinarrecht ist festzuhalten, dass zwar insgesamt die Zahlen eingeleiteter Disziplinarverfahren steigen, jedoch steigt auch die Zahl der Einstellungen wegen des fehlenden hinreichenden Tatverdachts. Zugleich ist die Quote von Disziplinarvorwürfen, die auf Bürgerbeschwerden gründen, nicht sehr hoch, mehrheitlich geht es um innerdienstliche Vorwürfe.

II. Stellungnahme

Zum gegenständlichen Entwurf nehmen wir wie folgt Stellung:

Bewertung aus gewerkschaftlicher Sicht

Dem Vorhaben, eine Stelle außerhalb der behördlichen Strukturen dieser Polizeien des Bundes einzurichten, steht die GdP konstruktiv kritisch gegenüber.

¹ Quelle: [https://www.gdp.de/gdp/gdpnrw.nsf/id/49588B6E696615CEC12586690035FA50/\\$file/nrw02-21grafik06_NEU.pdf?open](https://www.gdp.de/gdp/gdpnrw.nsf/id/49588B6E696615CEC12586690035FA50/$file/nrw02-21grafik06_NEU.pdf?open)

² Bayerisches Landesamt für Statistik, Tätigkeit der Verwaltungsgerichte in Bayern 2020, S. 24, abrufbar unter https://www.statistik.bayern.de/mam/produkte/veroeffentlichungen/statistische_berichte/b6300c_202000.pdf

³ (<https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/innere-sicherheit/321874/gewalt-durch-und-gegen-polizistinnen-und-polizisten> unter Verweis auf die PKS).

Bürgerinnen und Bürger sowie Polizeibeschäftigte haben durch die bereits vorhandenen und etablierten Strukturen die Möglichkeit der Beschwerde. In der verfassungsmäßigen Ordnung sind die Instrumente des öffentlichen Petitions-, Straf-, Dienst- und Disziplinarrechtes vollkommen ausreichend, um widerrechtliches Handeln von Polizeibeschäftigten zu entdecken, zu ermitteln und gegebenenfalls zu sanktionieren. Es ist Aufgabe der Parlamente, durch Ausschüsse, Kontrollgremien etc. die Polizei als Teil der Exekutive zu kontrollieren und zu überprüfen. Dieser funktionierende Mechanismus wird mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf ad acta gelegt und damit Verantwortung weggeschoben und verlagert.

Die beabsichtigte Einrichtung einer/eines Polizeibeauftragten auf Bundesebene wirft eine Vielzahl von Fragen - vor allem aus Sicht der Polizeibeschäftigten – auf. Vorauszuschicken ist, dass die Polizeibeschäftigten den Umgang mit schwierigen Themen kennen und die Fähigkeit zur Selbstreflexion besitzen. Trotz der unstrittig hohen Belastungen durch Einsatzgeschehen unterschiedlichster Art, Personalmangel, Überstunden, Bürokratie, Komplexität der Vorgangsbearbeitung sowie körperliche und verbale Gewalt gegen Polizistinnen und Polizisten – ist eine hohe Identifikation und Motivation der Polizeibeschäftigten vorhanden. Fehlverhalten, Gleichgültigkeit und bedenkliche, sexistische oder rassistische Einstellungen beschränkten sich auf Einzelfälle und sind die Ausnahme. Es gibt keine Hinweise auf strukturellen Rassismus, Sexismus oder überbordend ausgeprägten Cop-Culture (soweit auch die Zwischenergebnisse der MEGAVO Studie, Deutsche Hochschule der Polizei Projekt MEGAVO, Zwischenbericht 2023 vom 04.04.2023).

Bedarf dagegen besteht nach wie vor z.B. für die interkulturelle Kompetenz in Aus- und Fortbildung; die Einrichtung/Ausweitung psychologischer Dienste; Führungskräftefortbildung, Ansprechstellen gegen Rassismus und Konzeptionelle Einsatznachbereitung.

Das der Polizei anvertraute Gewaltmonopol des Staates erfordert bereits nach dem Rechtsstaatsgebot als Korrektiv eine jederzeitige Kontroll- und Überprüfungsmöglichkeit polizeilichen Handelns durch den betroffenen Bürger. Es ist für Polizeibeschäftigte berufsimmanent, dass ihr Tätigwerden stärker in Frage gestellt, überprüft und kritischer betrachtet wird, als dies bei anderen Berufen der Fall ist.

Maßnahmen der Polizei sind nie ausschließlich eine Behördenentscheidung, sondern in der Regel auch individuell einem Beamten oder einer Beamtin zuzuordnen. Beschwerden, Überprüfungen und Kontrollen haben daher für die Beschäftigten auch eine individuelle Bedeutung, weil jede Beschwerde, Anzeige, Verdächtigung unweigerlich mindestens verzögernde Auswirkungen auf die berufliche Entwicklung und Förderung hat.

Obwohl die Rechtsordnung die Rechtmäßigkeits- und Verhaltenskontrolle der Polizei der Justiz zuweist und das Disziplinarrecht als internes Korrektiv vorsieht, hat sich in den vergangenen Jahren eine vielfältige Nebenstruktur etabliert, der es teilweise an der gesetzlichen Legitimation mangelt, die Doppelzuständigkeiten schafft und in deren Wirken die Wahrung der Rechte der betroffenen Polizeibeschäftigten nicht immer klar ist. Dies betrifft auch die Beschwerdestellen, die Innenrevisionen und die diversen Formen von „Beauftragten“.

So wurde z.B. beim Bundespolizeipräsidium eine „Vertrauensstelle“ geschaffen, die sowohl als Ansprechstelle für Bürgerinnen und Bürger als auch für Beschäftigte fungiert. Regeln und Befugnisse sind nicht gesetzlich normiert, sondern durch die Behörde selbst gesetzt.

In der Alltagspraxis wird von vielen Beschäftigten mit großem Unbehagen gesehen, dass diese Stellen mit hoher Intransparenz arbeiten, keiner gesetzlichen Kontrolle und auch keinem Beschleunigungsgebot unterliegen, außerhalb gesetzlich normierter Verfahren oft auch wiederholten anonymen Hinweisen nachgehen, ohne gesetzliche Ermächtigung Akten mit personenbezogenen Daten von Beschäftigten anlegen, ohne gesetzliche Ermittlungskompetenz Vernehmungen durchführen und den Betroffenen meist Akteneinsicht und Auskunftsrecht, wer wen wessen (anonym) bezichtigt hat, verweigern. Diesem Spannungsbogen zwischen modern gewordenem „Whistleblowing“ und ungerechtfertigter Denunziation, steht heute fast durchgängig ein fehlendes Verfahren der (dienststelleninternen) Rehabilitation gegenüber. Beschäftigte, die Opfer ungerechtfertigter Denunziationen, darauffolgender Ermittlungen und ggf. Entbindung von ihren Funktionen geworden sind, haben faktisch kein Anrecht auf die nachträgliche Beseitigung der damit verbundenen Ansehenschädigung.

Während gerichtliche Rechtmäßigkeitskontrollen durch Bürgerinnen und Bürger selten und Straftatvorwürfe gegen Polizeibeamtinnen und -beamte seit Jahren sinkend sind, wird andererseits von Polizeikritikern immer wieder – vor allem bei Straftatvorwürfen - die Kontrolle durch die Justiz in Frage gestellt, weil Staatsanwaltschaften die Polizeien als ihre Ermittlungsbeamten tätig werden lassen. Unter der recht unverhohlenen Unterstellung der Ermittlungsbeeinflussung durch Kameraderie wird, statt eine Strafantragstellung bei der Staatsanwaltschaft oder eine verwaltungsgerichtliche Überprüfung der polizeirechtlichen Maßnahme zu empfehlen, der Ruf nach „unabhängigen Beauftragten“ als einer Art Überinstanz gegen „Polizeigewalt“ gefordert. Begründet wird dies mit der menschenrechtlichen Verpflichtung, Betroffenen ein Recht auf wirksame Beschwerde zu garantieren und sicherzustellen, dass entsprechende Vorwürfe unabhängig, angemessen, unverzüglich und öffentlich überprüfbar untersucht werden und Betroffene im Verfahren beteiligt werden.

Die Skepsis vieler Beschäftigter gegenüber einer weiteren Instanz der Verhaltensüberprüfung begründet sich daher insbesondere aus schlechten Erfahrungen. Behördliche Verfahren, seien es Disziplinarverfahren oder Verwaltungsvorermittlungen, lösen fast immer automatisch den wenigstens vorübergehenden Ausschluss von beruflichen Fördermaßnahmen aus. Oftmals werden Bezichtigte aus ihren oft mit jahrelangem Engagement erreichten Funktionen genommen und umgesetzt, was zu einer Beschädigung der beruflichen und persönlichen Reputation führt und die Betroffenen, die oft keine umfassende Kenntnis über die Beschwerdeverfahren erhalten, ratlos zurücklässt.

Zu Recht wird beklagt, dass das Beschleunigungsgebot zur Aufklärung von Vorwürfen nicht befolgt wird, weder bei eingeleiteten Disziplinarverfahren noch bei Ermittlungen von Beschwerdestellen, Innenrevisionen oder anderen gesetzlich nicht vorgesehenen Institutionen. Die Etablierung einer weiteren Untersuchungsebene „Polizeibeauftragter“ wird daher meist gleichgesetzt mit der Befürchtung noch längerer Verfahrensdauern.

Für viele Polizeibeschäftigte ist zudem nicht erkennbar, welche vorgebliche Lücke im System der Rechtmäßigkeitskontrolle der Polizei nunmehr durch zusätzliche Polizeibeauftragte geschlossen werden sollte, ob Zuständigkeiten und Aufgaben bisheriger Kontrollinstitutionen zueinander aufgehoben oder verschoben werden und wer eigentlich was tut und bei wem eingreift.

Die Etablierung eines Polizeibeauftragten, der sowohl für Bürgerbeschwerden als auch als Beschwerdestelle für Beschäftigte fungieren soll, erfordert daher die vorherige gesetzliche Klärung von Schnittstellen zum Disziplinar-, Verwaltungs- und Strafrecht, zu den Staatsanwaltschaften und den Verwaltungsgerichten, zu beamtenrechtlichen und arbeitsrechtlichen Maßgaben und die Herstellung einer transparenten Verfahrensordnung. So ist z.B. zu klären, ob der Beauftragte selbst Ermittlungen zur Rechtmäßigkeitskontrolle in der Polizei anstellen soll oder zur Erhebung von Feststellungsklagen bei den Verwaltungsgerichten befugt ist, ob Beschwerden mit strafbaren Vorwürfen gegen Beschäftigte unverzüglich der zuständigen Staatsanwaltschaft vorzulegen sind und ob und wann eine Information der Disziplinarvorgesetzten bzw. Arbeitgeber durch den Polizeibeauftragten erfolgt, ähnlich der Mitteilung in Strafsachen (MiStra). Zudem ist zu klären, welche Wirkung die Untersuchungsergebnisse des Polizeibeauftragten für die Beschäftigten haben, ob sie bindend und verfahrensleitend für die Dienstvorgesetzten und für Straf-, Disziplinar- oder arbeitsrechtliche Verfahren sind und ob die Feststellungen des Polizeibeauftragten ihrerseits von Betroffenen gerichtlich überprüft und angefochten werden können.

Angesichts der Möglichkeit der Mehrfachbeschwerde ist zu klären, ob und inwieweit der Polizeibeauftragte Auskunfts- und Aufklärungsrecht gegenüber den Beschwerdestellen bzw. den Innenrevisionen zu dort vorliegenden Beschwerden hat oder diese an sich ziehen kann. Besonders sensibel ist die Frage des Beiziehens von Personalakten von Beschäftigten und die Erhebung, Speicherung und Verwertung personenbezogener Daten. Aus Sicht der Beschäftigten ist das Anlegen und Führen von Nebenakten zu ihrer Person, die sich jeder Kontrolle entziehen, abzulehnen. Bisherige gesetzliche Regelungen (z.B. in § 98 SächsPVDG) erweisen sich als sehr weitgefasst und enthalten keine Vernichtungsfristen. Geklärt sein müsste, inwieweit die personenbezogenen Daten einzelner Beschäftigter vor der Herausgabe an Beschwerdeführer oder Dritte geschützt sind und ob die bei den Polizeibeauftragten geführten Akten den Informationsfreiheitsgesetzen unterliegen.

Eines besonderen Blickes bedarf die Garantie der Akteneinsichtsrechte und der Antragsrechte für Beschuldigte oder Denunzierte. Das Prinzip der Waffengleichheit gebietet – wie im Straf- und Disziplinarrecht –, den Betroffenen umfassende Akteneinsicht zu gewähren. Das gilt auch, um sich ggf. gegen falsche Verdächtigungen (§ 164 StGB) zur Wehr setzen zu können. Dem steht das Bedürfnis, die Identität von „Whistleblowern“ wie auch von Beschwerde führenden Bürgern zu schützen, entgegen. Die aus der Praxis der Beschwerdestellen bekannte Option, den Betroffenen keine oder nur partielle Auskünfte zu erteilen, darf nicht auf die Polizeibeauftragten übertragen werden.

Die Glaubwürdigkeit eines Polizeibeauftragten muss auch daran gemessen werden, wie es gelingt, einen wirksamen Rehabilitationsmechanismus zu etablieren. Bestätigen sich die Erfahrungen der polizeiinternen Beschwerdestellen, dass die Mehrzahl geführter Beschwerden sich nicht bewahrheiten, besteht ein breites Bedürfnis, den Ruf der zu Unrecht bezichtigten Beschäftigten auch dienststellenintern wieder herzustellen und getroffene personal- oder beamtenrechtliche Maßnahmen wieder zurückzunehmen.

Zu klären ist auch, wie im Falle von Beschwerden von Polizeibesetzigten an den Polizeibeauftragten das Verhältnis zu anderen, gesetzlich zur Bearbeitung von Beschwerden von

Polizeibeschäftigten vorgesehenen Institutionen, gestaltet werden soll. So ist den Personalräten die Behandlung und Erledigung von Anregungen und Beschwerden von Beschäftigten gesetzlich übertragen (§ 62 Nr. 3 BPersVG), ähnliches gilt für Gleichstellungsbeauftragte und auch die Schwerbehindertenvertretung (§ 178 Abs. 1 Nr. 3 SGB IX). Das Finden einer normierten Informations- und Kooperationsform zwischen Polizeibeauftragtem und den anderen berufenen Gremien ist dringend erforderlich.

Zum Entwurf im Einzelnen

■ § 1 Nr.1 PolBeauftrG-E (Aufgaben)

Die beschriebenen Aufgaben der/des Polizeibeauftragten sind nach Auffassung der GdP nicht erforderlich. „Strukturelle Mängel und Fehlentwicklungen“ bestehen nicht und die vorhandenen rechtlichen Mittel sind ausreichend, um Fehlverhalten in einzelnen Fällen bei der Bundespolizei, dem Bundeskriminalamt oder der Polizei beim Deutschen Bundestag (Polizeibehörden des Bundes) zu begegnen. Erforderliche Strukturveränderungen wären Aufgabe von zuständigen Ministerien bzw. Regierungen.

Zudem ist völlig unklar, was mit „strukturelle Mängel“ und „Fehlentwicklungen“ gemeint sein soll und anhand welcher Maßstäbe solches festgestellt werden soll.

Es ist zu kritisieren, dass der Polizeibeauftragte selbst „Untersuchungen“ über Vorwürfe gegen einzelne Beamte führen soll, ohne selbst die Befähigung zum Richteramt zu haben. Die Rechtmäßigkeitskontrolle polizeilichen Handelns obliegt in Deutschland jedoch ausschließlich der ordentlichen Gerichtsbarkeit.

■ § 2 Absatz 2 PolBeauftrG-E (Tätigkeit)

Diese Vorschrift würde zu einer nicht tragbaren Verunsicherung der Polizeibeschäftigten führen.

■ § 3 PolBeauftrG-E (Eingaben)

Die Bearbeitung von Eingaben von Beschäftigten ist originäre Aufgabe der Personalvertretungen (§ 62 Nr. 3 BPersVG). Es ist ungeklärt, wie die vorgesehenen redundanten Zuständigkeiten aufeinander abgestimmt werden sollen, insbesondere fehlt eine Informationspflicht des Polizeibeauftragten an die zuständige Personalvertretung.

Die Zusicherung von Anonymität muss spätestens dann enden, wenn gegenüber dem Polizeibeauftragten bezichtigte Beamte Akteneinsicht und Auskunft verlangen, um ggf. wegen falscher Verdächtigung, übler Nachrede und Verleumdung strafrechtliche Schritte unternehmen wollen oder zivilrechtliche Unterlassungsansprüche durchzusetzen.

■ § 3 Absatz 2 Nr.2

Hier fehlt der Bezug zu einem konkreten Sachverhalt. Insofern gilt das zu § 2 Gesagte.

■ § 3 Absatz 5

Die Eingabefrist von drei Monaten ist zu lang bemessen.

■ § 3 Absatz 6

Hiermit ist nicht auszuschließen, dass laufende Ermittlungen konterkariert werden.

■ §§ 4 (Aufklärung des Sachverhalts; Befugnisse und 5 (Bearbeitung von Eingaben)

Die in Absatz 3 vorgesehene uneingeschränkte Auskunftspflicht von beim Polizeibeauftragten bezichtigten Beschäftigten verstößt gegen den Grundsatz des Verbots der Selbstbezeichnung und des Zeugnisverweigerungsrechts in eigenen Angelegenheiten.

Es ist aus Gründen des Persönlichkeitsrechtsschutzes grundsätzlich abzulehnen, dass dem Polizeibeauftragten sämtliche Akten, was auch Personalakten von Beschäftigten umfasst, herauszugeben sind.

Der Gesetzentwurf stellt die bezichtigten Beschäftigten in jeder Hinsicht völlig rechtlos und ist mit dem Rechtsstaatsgebot nicht vereinbar.

Zwar soll die Pflicht zur Zeugenaussage nach den Regeln der StPO gelten, allerdings sieht der Gesetzentwurf keinerlei Rechte für die bezichtigten bzw. denunzierten Beschäftigten vor. So sollen sie weder Akteneinsicht erhalten noch Beweisanträge stellen können noch eine Stellungnahme oder Gegenvorstellungen zu den tatsächlichen oder vermeintlichen Feststellungen des Polizeibeauftragten abgeben dürfen.

Es fehlt auch an einer Rechtsschutzmöglichkeit und gerichtlichen Überprüfung der Feststellungen des Polizeibeauftragten gegen einzelne Beschäftigte. Dazu zählt auch die Abwehrmöglichkeit von identifizierenden Berichten des Polizeibeauftragten über einzelne Beschäftigte (§ 5) vor den ordentlichen Gerichten.

▪ § 4 Absatz 3

Dadurch bekäme die/der Polizeibeauftragte den Status einer Ermittlungsperson.

▪ § 4 Absatz 5

Die Hoheit über Ermittlungsverfahren obliegt der Staatsanwaltschaft.

▪ § 4 Absatz 8

Diese Regelung bedeutet einen personellen Mehraufwand für die Polizei. Es müsste eine VIP-Betreuung mit besonderen Anforderungen und Schutz gewährleistet werden, die idR in der Zuständigkeit der Landespolizei liegen würde. Bezweifelt wird zudem, dass eine Anwesenheit bei derartigen Einsatzlagen gewährleistet werden könnte.

■ § 6 Verhältnis zu Disziplinar- Arbeitsrecht, Bußgeld- und Strafverfahren

Es ist abzulehnen, dass der Polizeibeauftragte den ordnungsgemäßen Ablauf eines Disziplinarverfahrens durch eigene Paralleluntersuchungen stört oder beeinflusst.

Insbesondere muss sichergestellt sein, dass auch Betroffene, gegen die ein Disziplinarverfahren eingeleitet wurde, einen gerichtlich überprüfbaren Untersagungsanspruch auf Parallelermittlungen des Polizeibeauftragten bis zum Abschluss des Disziplinarverfahrens haben.

Unvereinbar mit dem Rechtsstaatsprinzip und dem Gedanken der Herstellung von Rechtsfriedens ist es, dass der Polizeibeauftragte nicht an die Feststellungen der für Disziplinar-, Straf- und Bußgeldsachen zuständigen Stellen, namentlich der Gerichte und Staatsanwaltschaften, gebunden sein soll.

Im Gesetzentwurf fehlen jegliche Hinweise zur Speicherung und Löschfristen personenbezogener Daten und zu Auskunftsrechten Betroffener über die beim Polizeibeauftragten über sie gespeicherten personenbezogenen Daten.

Ferner widerspräche die Vorschrift dem Strafverfolgungsanspruch, wonach zuerst Ermittlungen geführt und dann Aufklärung erfolgt. Zudem bestünde die Gefahr paralleler Ermittlungen. Sie führt zu Unsicherheiten bei den Polizeibeschäftigten und birgt die Gefahr der Verletzung des Doppelbestrafungsverbots.

■ **§ 14 Anspruch der oder des Polizeibeauftragten auf Amtsbezüge, Versorgung und auf andere Leistungen**

Hier werden keine Aussagen dazu getroffen, welche personellen und fachlichen Voraussetzungen die/der Polizeibeauftragte für die Amtsausübung erfüllen muss.

■ **§ 16 Verschwiegenheitspflicht der oder des Polizeibeauftragten**

Hier fehlt der Hinweis, dass der/dem Polizeibeauftragten im Rahmen laufender Ermittlungen keine Öffentlichkeitsarbeit erlaubt ist. Diese darf weiterhin zu Einzelsachverhalten ausschließlich der Staatsanwaltschaft zustehen.

■ **§ 19 Berichtspflicht**

In der Vorschrift fehlt die Festlegung, wie der weitere Umgang des Deutschen Bundestages mit dem Bericht sein soll. Außerdem trifft der Gesetzesentwurf keine Aussage zu der Verpflichtung, aufgezeigte Mängel zu beheben.



Alexander Bosch • FÖPS HWR Berlin • Alt-Friedrichsfelde 60 • 10315 Berlin

An
Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1
11011 Berlin



Alexander Bosch
Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Alt-Friedrichsfelde 60
10315 Berlin
+49 (0)30 30877-2887
alexander.bosch@hwr-berlin.de
www.foeps-berlin.org
www.hwr-berlin.de
23.11.2023

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Polizeibeauftragte oder den Polizeibeauftragten des Bundes beim Deutschen Bundestag (PolBeauftrG)

Vorbemerkung

Die Einrichtung einer/eines Polizeibeauftragten des Bundes ist zu begrüßen, weil sie einerseits menschenrechtliche Anforderungen (teilweise) umsetzen (Töpfer et al. 2023) und andererseits eine deutliche Stärke des Rechtsstaats sowie der Demokratie darstellt. Ich möchte daran erinnern, dass eine zentrale Idee des Rechtsstaates auch die Kontrolle staatlicher Gewalt ist (Pichl 2024) und jede Maßnahmen die diesen Grundsatz stärkt zu begrüßen ist. Auch ist zu begrüßen, dass dieser Gesetzentwurf eine deutliche Weiterentwicklung zu bestehenden Landesgesetzen wie beispielsweise in Rheinland-Pfalz oder Schleswig-Holstein ist. Insbesondere bei den Fragen der Ziele/Aufgaben sowie der Parallelität von Ermittlungen. Dennoch gibt es noch einige Punkte zu beachten, welche ich im Folgenden kurz vorstellen möchte und deren Umsetzung die Position des/der Bundespolizeibeauftragten noch einmal stärken würde. Meine Anmerkungen basieren einerseits auf meiner wissenschaftlichen Beschäftigung mit den Themenfeldern *Police Accountability*, Polizeikontrolle und Rassismus in der Polizei sowie auf meiner ehrenamtlich und hauptamtlichen Tätigkeit für die deutsche Sektion von Amnesty International Deutschland zum Themenfeld Polizei und Menschenrechte.

Grundsätzliche Anmerkungen

Damit die Bundespolizeibeauftragte/der Bundespolizeibeauftragte die im Gesetz formulierten Aufgaben und Ziele wahrnehmen kann, ist es



essentiell, dass die Institution für Öffentlichkeit und Mitarbeitende der Bundespolizeibehörden **sichtbar und erreichbar** ist. Dazu gehört eine gute und mehrsprachige Internetpräsenz sowie ein aktives Profil in zentralen sozialen Medien. Außerdem mehrsprachiges Informationsmaterial (Broschüren, Flyer, Poster), welches in allen Einrichtungen der Bundespolizeibehörden ausliegen/aushängen sollte und auch an zivilgesellschaftliche Akteure verschickt werden sollte. Auch sollte der/die Stelleninhaber*in medial präsent sein. Die bisher eingerichteten Landespolizeibeauftragten berichten in einer Diskussionsrunde im Rahmen des DFG geförderten Projekts *Police Accountability* davon, dass die Fallmeldungen nach Medienauftritten deutlich zunehmen würden und dass sie aufgrund der fehlenden Sichtbarkeit Schwierigkeiten hätten bestimmte Gruppen von Menschen zu erreichen. Letzteres resultiert u. a. daraus, dass sie personell wie finanziell nicht in der Lage wären eine angemessene Öffentlichkeits- und Medienarbeit leisten zu können.

Grundsätzliches ist es essentiell, dass der/die Polizeibeauftragte des Bundes **über ausreichende Personal- und Sachmittel verfügt** um die im Gesetz formulierten Aufgaben/Ziele vernünftig wahrnehmen zu können. Dazu gehört Budget und Personal für Öffentlichkeitsarbeit, aber auch Budget um externe Aufträge wie beispielsweise Studien und/oder Gutachten zu bestimmten Fragestellungen vergeben zu können sowie Budget um regelmäßige Netzwerktreffen mit relevanten zivilgesellschaftlichen Akteuren durchführen zu können. Externe Expertise hilft dabei bestehende strukturelle Mängel und Fehlentwicklungen besser in den Blick nehmen zu können.

Des Weiteren sollte der/die Bundespolizeibeauftragte **Mitarbeiter*innen haben, die neben dem juristischen und kriminologischen Fachwissen insbesondere über Kenntnisse aus der Antirassismus- und Antidiskriminierungsforschung verfügen**. Dies würde dazu führen, dass die/der Bundespolizeibeauftragte strukturelle und institutionelle Defizite im Zusammenhang mit Rassismus bei den Bundespolizeibehörden besser analysieren und benennen könnte (Aden und Bosch 2022). Also nicht nur Rechtswissenschaftler*innen und Polizist*innen, sondern auch externe Sozialwissenschaftler*innen sollten im Mitarbeiterstab vertreten sein.

Der/die Bundespolizeibeauftragte soll durch seine Arbeit auch das Vertrauen in den deutschen Rechtsstaat bzw. in den deutschen Staat stärken. Dafür wird **Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit als zentrales**



Element genannt. Diese wird aber praktisch unterlaufen, wenn der/die Bundespolizeibeauftragte auf Antrag des Bundestag mit einfacher Mehrheit abgesetzt werden kann und so immer auf die Zustimmung der jeweiligen Regierungsfractionen angewiesen ist. Um diese Abhängigkeit zu vermeiden und die Unabhängigkeit zu stärken, sollte eine Abwahl nur mit einer 2/3-Mehrheit möglich sein.

Ein weiteres zentrales Element um das Vertrauen in die Stelle des/der Bundespolizeibeauftragten zu stärken, ist der **Whistleblower-Schutz**. Menschen müssen sich sicher sein können, dass sich durch Meldungen keine persönlichen Nachteile erleiden und deshalb wäre ein Zeugnisverweigerungsrecht ähnlich des Bundesdatenschutzbeauftragten (§ 13 Abs. 3 BDSG) zentral. Auch die Möglichkeit der Eingabe durch Dritte würde den Whistleblower-Schutz erhöhen.

Zu § 1 Aufgaben

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass die neue Stelle des Polizeibeauftragten des Bundes den Fokus auf das aufdecken und untersuchen von strukturelle Mängel und Fehlentwicklungen bei der Bundespolizei, dem Bundeskriminalamt und der Polizei beim Deutschen Bundestag (Polizeibehörden des Bundes) legt. Kritik an polizeilichen Maßnahmen und Fehlentwicklungen betrifft sehr häufig nicht individuelles Fehlverhalten einzelner Polizist*innen, sondern resultiert aus strukturellen/organisationalen Praktiken/Aufgabe. Beispielsweise die Praxis des *Racial Profiling*, die unbewusste (Re-)Produktion von Rassismus in Lagebildern (bspw. *Clankriminalität*), Arbeitsbelastung durch Einsatzplanungen (Fußballspiele und Demonstrationen) oder Probleme im Zusammenhang mit Einstellungen und Beförderungen. Warum der Zoll als eine weitere Bundesbehörde mit quasi polizeilichen Befugnissen vom Gesetz ausgenommen ist, erschließt sich nicht (Töpfer et al. 2023). Aus Beobachtungen von Verbundeinsätzen (Landes-, Bundespolizei und Zoll) besteht beispielsweise die Gefahr einer rassistischen Diskriminierung auch bei Tätigkeiten/Aktivitäten des Zolls. Deshalb sollte das Gesetz auch den Zoll umfassen.

Zu § 3 Eingaben

Eine Eingabefrist von spätestens drei Monate nach Bekanntwerden des zugrundeliegenden Sachverhalts an die oder den Polizeibeauftragten des



Bundes sollte auf mindestens sechs Monate erhöht werden. Dies weil potentiellen Beschwerdeführenden die neu geschaffene Institution des/der Bundespolizeibeauftragten nicht sofort bekannt sein sollte und diese auch Zeit benötigen das Erlebte zu verarbeiten sowie sich vorab rechtlich beraten zu lassen. Außerdem steht die Bundespolizei häufig in Kontakt mit Menschen die ihren Lebensmittelpunkt nicht in Deutschland haben und/oder der deutschen Sprache nicht mächtig sind. Auch diese Personen benötigen mehr Zeit um sich über Beschwerdemöglichkeiten zu informieren.

Des Weiteren sollte Dritten die Möglichkeit der Beschwerde/Eingabe eingeräumt werden. Sehr häufig möchten sich Betroffene von polizeilichen Fehlverhalten nicht bei den Behörden beschweren, weil sie aufgrund ihres rechtlichen Status negative Folgen fürchten oder aufgrund bestehenden Sprachbarrieren dazu nicht in der Lage sind. Außerdem haben beispielsweise bürger- und menschenrechtliche Organisationen/Initiativen Informationen über Polizeiverhalten, welches Hinweise auf strukturelle Fehlentwicklungen gibt und deshalb sollten auch sie die Möglichkeit der Eingabe bei der/dem Bundespolizeibeauftragten haben. Dies würde dazu beitragen, dass das Ziel aus §1 Satz 1 des PolBeauftrG besser erfüllt werden könnte.

Abschließende Bemerkung

Grundsätzlich wäre es wünschenswert, wenn Stelleninhaber*innen nicht vor dem Gesetz bekannt/benannt werden und zukünftige Stelleninhaber*innen in einem öffentlichen Verfahren wie in Bremen gesucht werden würden. Dies stärkt das Vertrauen in Politik sowie die Institution des/der Bundespolizeibeauftragten.



Literaturverzeichnis

Aden, Hartmut; Bosch, Alexander (2022): Unabhängige Kontrolle als Schutz vor Rassismus und Diskriminierung? In: Rassismus in der Polizei. Wiesbaden: Springer VS, 2022. Online verfügbar unter https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-658-37133-3_33.

Pichl, Maximilian (2024): Law statt Order. Der Kampf um den Rechtsstaat. Originalausgabe. Berlin: Suhrkamp (edition suhrkamp, 2837).

Töpfer, Eric; John, Sonja; Aden, Hartmut (2023): Parlamentarische Polizeibeaufträge. Menschenrechtliche Empfehlungen für die Stellen in Bund und Ländern. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte / Forschungsinstitut für öffentliche und private Sicherheit. Online verfügbar unter https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Parlamentarische_Polizeibeauftragte.pdf.

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

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
(Polizeibeauftragengesetz – 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

[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

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***¹ mit ausführlichen Analysen zu Konzeption und Umsetzung der bereits eingerichteten Beauftragtenstellen in den Ländern, auch im internationalen Vergleich. Die publizierte Analyse und diese

¹ 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*.²

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.³ Solche Einrichtungen werden auch als *Accountability*-Foren bezeichnet⁴ 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.⁵

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

² 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.

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

⁴ Vgl. u.a. Bovens u.a. 2014; Aden 2019.

⁵ 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.⁶

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 Aufarbeitung⁷ 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.⁸ Bei den Fachausschüssen steht die gesetzgeberische Arbeit im Vordergrund. Untersuchungsausschüsse zu Polizeithemen kommen

⁶ Vgl. Töpfer, John & Aden, 2023; Aden & Bosch 2022 und 2023.

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

⁸ 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.⁹ 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 Studien¹⁰ 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.¹¹

⁹ Vgl. etwa Hoffmann-Holland et al. 2008 zur Berliner internen Beschwerdestelle.

¹⁰ Näher hierzu Amnesty International 2010; Singelstein 2003.

¹¹ 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.¹² 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.

¹² 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)¹³ 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.¹⁴ 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

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

¹⁴ 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



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.

BDK | Wollankstraße 135 | D-13187 Berlin

An den Stellvertretenden Vorsitzenden des
Ausschusses für Inneres und Heimat
Prof. Dr. Castellucci

per Mail: innenausschuss@bundestag.de

Bundesvorsitzender

Ansprechpartner/in: Denny Vorbrücken
Funktion: Sprecher FK Recht

E-Mail: denny.vorbrueecken@bdk.de
Telefon: +49 30 2463045-0

Datum: 26.11.2023

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP über die Polizeibeauftragte oder den Polizeibeauftragten des Bundes beim Deutschen Bundestag (Polizeibeauftragengesetz – PolBeauftrG)

Stellungnahme des Bund Deutscher Kriminalbeamter e.V. (BDK)

Sehr geehrter Herr Prof. Dr. Castellucci,
sehr geehrte Damen und Herren,

der Bund Deutscher Kriminalbeamter e. V. (BDK) setzt sich seit Jahren für die Einrichtung unabhängiger Beschwerdestellen („Polizeibeauftragte“) in den Ländern und im Bund ein. Die betreffenden Beschwerdestellen sollen als Hilfsorgane der Landtage und des Bundestages im Rahmen der parlamentarischen Kontrollrechte tätig werden und insbesondere dafür Sorge tragen, die Transparenz polizeilichen Handelns im Dialog zwischen Bürgerinnen und Bürgern auf der einen und Polizeibeamtinnen und -beamten auf der anderen Seite in Konfliktfällen herzustellen. Sie haben ausdrücklich nicht den Auftrag, straf- oder disziplinarrechtliche Ermittlungen zu führen, sondern orientieren sich an dem aus Skandinavien herrührenden Modell einer Ombudsstelle, deren Hauptaufgabe es ist zu vermitteln. Somit liegt der Fokus ihrer Tätigkeit in der Mediation zwischen „Bürger und Polizei“ und der Berichterstattung im parlamentarischen Raum.

Der BDK ist davon überzeugt, dass die Polizei mit der Einrichtung spezialisierter Dienststellen zur Bearbeitung von Straftaten, begangen von Polizeibeamten/-innen und der Einführung „interner Ansprechstellen“, die dem jeweiligen Innenministerium zugeordnet sind, Strukturen etabliert hat, die in weiten Teilen geeignet sind, polizeiliches Fehlverhalten zu bearbeiten.

Die Tätigkeit der beschriebenen Stellen ist jedoch mehr auf die Feststellung straf- oder disziplinarrechtlicher Relevanz der zu prüfenden Sachverhalte fokussiert und weniger auf die Gewährleistung eines umfassenden Beschwerdemanagements, das auch strukturelle Defizite untersucht.

Einer aktuellen Studie des Deutschen Beamtenbundes aus diesem Jahr (2023) zufolge belegen Polizistinnen und Polizisten, ungeachtet zu den über die Medien bekannt gewordenen Fehlverhalten Einzelner, mit 78 % den Platz 5 der vertrauenswürdigsten Berufe. Diese Studie liegt damit im Trend einer Vielzahl von Studien der letzten Jahre zum Thema „angesehenste und vertrauenswürdigste Berufsgruppen“. ¹

Dieses Vertrauen resultiert wesentlich aus dem Wissen, dass die weitaus überwiegende Zahl der Polizeibeamtinnen und -beamten ihren Dienst nach den gesetzlichen Vorgaben versehen und jederzeit für die freiheitlich demokratische Grundordnung eintreten.

Leider steht jedoch zu befürchten, dass das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger mit jedem neuen dokumentierten Fall polizeilichen Fehlverhaltens abnehmen wird. Aus Sicht des BDK kann festgehalten werden, dass die polizeiliche Arbeit seit Jahren in ihrer Komplexität, der Dynamik polizeilicher Lagen und sich entwickelnder Kriminalitätsphänomene schwieriger geworden ist, vor allem für junge Kolleginnen und Kollegen. Hinzu kommt, dass polizeiliches Einschreiten in der Öffentlichkeit immer mehr durch Passantinnen und Passanten hinterfragt, mit Mobiltelefonen gefilmt und anschließend in den sozialen Medien veröffentlicht und kommentiert wird. Insbesondere im Zusammenhang mit polizeilichen Lagen, bei denen unmittelbarer Zwang berechtigt angewendet werden muss, führen anschließende Veröffentlichungen, ohne dass erklärende Informationen zum Einsatzgeschehen vorliegen, zu unberechtigten Vorwürfen gegen die Polizei.

¹ DBB Bürgerbefragung Öffentlicher Dienst 2023, Forsa, Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen, Seite 23

Was die eingangs beschriebenen Strukturen angeht, so werden Gründe einer „kritischen Betrachtung“ vielfach darin gesehen, dass es ihnen an der notwendigen Neutralität fehlen würde, vorgelegte Sachverhalte objektiv zu prüfen. Weiterhin bestehen hinreichende Bedenken, dass diese Strukturen aufgrund ihrer Einbindung in die Hierarchie der Innenministerien geeignet sind, eine Kontrollfunktion aus Sicht der Legislative über die Exekutive auszuüben, da sie Teil der Exekutive sind. Die beschriebene Anbindung an das Ministerium wird von den Polizeibeamtinnen und -beamten häufig als Grund genannt, sich nicht an diese Stellen zu wenden, weil Zweifel bestehen, dass die Eingaben vertraulich behandelt werden.

Das Fehlen unabhängiger Beschwerdestellen war in der Vergangenheit immer wieder Gegenstand kritischer Betrachtungen, die nicht nur innerhalb von Deutschland sondern auch von internationalen Organisationen vorgetragen wurden.

So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte durch seine ständige Rechtsprechung u. a. festgestellt, dass bei Vorwürfen gegen Polizeibeamtinnen und -beamte die Ermittlungen unabhängig sein müssen und zwischen den Ermittlungsverantwortlichen und -durchführenden eine hierarchische sowie institutionelle Unabhängigkeit bestehen muss. Der Ministerrat des Europarates hat bereits 2001 ein Dokument zum europäischen Kodex für Polizeiethik angenommen, in dem u. a. festgestellt wurde, dass „generell Zweifel aufkommen, wenn Polizei gegen die Polizei ermittelt.“

Der Kommissar für Menschenrechte des Europarates forderte die deutschen Behörden in seinem Bericht im Jahre 2015 erneut auf, „unabhängige Polizeibeschwerdestellen einzurichten“. Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) legte der Bundesregierung 2017 einen Bericht vor, in dem festgestellt wurde, dass „der CPT jedoch gewisse Zweifel daran (hat), ob Ermittlungen, die von Ermittlerinnen und Ermittlern der zentralen Ermittlungsstellen gegen andere Polizeibeamtinnen und -beamte durchgeführt werden, tatsächlich als vollständig unabhängig und unparteiisch angesehen werden können – dies gilt umso mehr für Ermittlungen, die von Kriminalbeamtinnen und -beamten der Landeskriminalämter oder örtlichen Polizeipräsidien durchgeführt werden.“ Weiter begrüßte der CPT die Einrichtung einer unabhängigen Beschwerdestelle in Rheinland-Pfalz und „ermutigte die

zuständigen Behörden aller anderen Bundesländer, einen unabhängigen Mechanismus zur Bearbeitung von Beschwerden wegen Misshandlungen seitens der Polizei zu schaffen.“

Unabhängige Polizeibeauftragte wurden mittlerweile in sieben Bundesländern eingerichtet und genießen, nach anfänglichen Vorbehalten, auch innerhalb der Polizeibesetzten hohes Ansehen und Vertrauen.

So stellt die Beauftragte für die Landespolizei Schleswig-Holstein, Samiah El Samadoni, in ihrem Tätigkeitsbericht für die Jahre 2020 bis 2021 fest, dass insgesamt 161 von 349 Eingaben durch Polizeibesetzte erfolgten, bei denen es sich überwiegend um Vollzugsbeamtinnen und -beamte handelte.²

Auch bei der Langzeitbetrachtung der Anzahl erfasster Eingaben lässt sich eine jährliche Zunahme seit Bestehen des Amtes der Polizeibeauftragten in Schleswig-Holstein im Jahre 2016 feststellen. Die Schwerpunkte bei den Eingaben von Bürgerinnen und Bürgern bezogen sich einerseits auf Kommunikationsdefizite zwischen Polizei und Bürgerinnen und Bürgern oder hatten fachliche Kritik an der Arbeitsweise oder Präsenz der Polizei zum Inhalt. Ein geringerer Teil der Beschwerden bezog sich auf Fragen der Rechtmäßigkeit polizeilicher Maßnahmen (22 Eingaben) oder Vorwürfe von Polizeigewalt (10 Eingaben).³

Wenngleich noch 81 der insgesamt 161 „polizeiinternen“ Eingaben vertraulich, d. h. ohne Namensnennung der Petentinnen und Petenten erfolgte, stellt die Polizeibeauftragte in ihrem Bericht fest, dass die Anzahl der vertraulichen Eingaben im Vergleich zum Vorjahr „spürbar“ gesunken ist.⁴ Der Rückgang von vertraulichen Eingaben und die daraus resultierende offene Bearbeitung entsprechender interner Beschwerden wird seitens der Polizeibeauftragten – aus unserer Sicht zutreffend – als Beleg dafür angeführt, dass *„Polizistinnen und Polizisten (...) genug Vertrauen in ihre Organisation bzw. die agierenden Vorgesetzten hatten, um eine Lösung **mit der kommunikativen Unterstützung der Polizeibeauftragten zu ermöglichen. Diese Entwicklung begründet***

² Tätigkeitsbericht 2020-2021 der Beauftragten für die Landespolizei Schleswig-Holstein, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Seite 4

³ Ebd. Seite 14

⁴ Ebd. Seite 41

sich nach Wertung der Polizeibeauftragten insbesondere auch durch eine zunehmende Akzeptanz ihrer Tätigkeit innerhalb der Polizei“. ⁵

Die Bürgerbeauftragte und Beauftragte für die Landespolizei in Rheinland-Pfalz, Frau Schleicher-Rothmund, verzeichnet in ihrem zuletzt vorgelegten Tätigkeitsbericht für die Jahre 2021 und 2022 80 zulässige Eingaben durch Bürgerinnen und Bürger sowie 25 Eingaben durch Mitarbeitende der Polizei.⁶ Auch in Rheinland-Pfalz lag der Schwerpunkt von Eingaben durch Bürgerinnen und Bürger in der kritischen Betrachtung des Verhaltens polizeilicher Einsatzkräfte. Mit einer Zunahme waren Beschwerden zu polizeilichen Maßnahmen (erkennungsdienstliche Behandlungen, Durchsuchungen u. ä.) zu verzeichnen. ⁷

Schwerpunkte polizeiinterner Eingaben waren in Rheinland-Pfalz *„beamtenrechtliche Themen, wie z.B. die Gewährung von Beihilfen und Fragen der Teilzeitbeschäftigung sowie Führungsverhalten von Vorgesetzten“.* ⁸

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll nun ein/-e unabhängige (-r) Polizeibeauftragte (-r) eingerichtet werden, der/die für etwa 8.500 Beschäftigten des BKA, 55.000 Beschäftigte der Bundespolizei (BPOL) und rund 600 Beschäftigte der Polizei des Deutschen Bundestages zuständig sein wird.

⁵ Ebd. Seite 42

⁶ Tätigkeitsbericht der Bürgerbeauftragten und Beauftragten für die Landespolizei in Rheinland-Pfalz 2021-2021, Landtag Rheinland-Pfalz, Seite 20

⁷ Ebd. Seite 22

⁸ Ebd. Seite 24

Wie einleitend bereits angeführt begrüßen wir dieses Vorhaben ausdrücklich, erlauben uns aber folgende Hinweise, die wir im Hinblick auf die endgültige Fassung des Gesetzes für prüfenswert erachten.

1. Akteneinsichtsrecht

Der vorgelegte Entwurf sieht in § 6 Abs. 8 vor, dass „*Gerichte und Staatsanwaltschaften von Amts wegen personenbezogene Daten aus Strafverfahren*“ an den oder die Bundespolizeibeauftragten übermitteln dürfen. Im Sinne einer einheitlichen Regelung, die auch für die Polizeibeauftragten der Länder Gültigkeit hätte, regen wir an zu prüfen, ob ein Akteneinsichtsrecht über die Erweiterung des § 474 StPO gesetzlich geregelt werden kann.

Eine Aufnahme auch in § 474 StPO ist daher vor dem Hintergrund, dass sich die oder der Beauftragte in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis befindet und ihre oder dessen Aufgabe darin besteht, als Hilfsorgan des Deutschen Bundestages bei der parlamentarischen Kontrolle zu fungieren, zu prüfen.

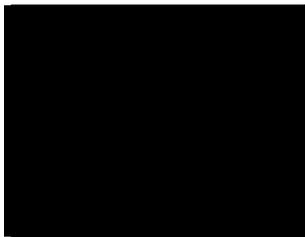
2. Zeugnisverweigerungsrecht

Zum Schutz von Hinweisgebenden sollte geprüft werden, ob der oder die Beauftragte und auch die Landespolizeibeauftragten in den Katalog der Berufsgruppen mit Zeugnisverweigerungsrecht nach § 53 Abs. 1 StPO aufgenommen werden. Hierdurch erhielten insbesondere Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte den dringend notwendigen (Whistleblower-) Schutz vor Repressalien, die bei Bekanntwerden ihrer Identität zu befürchten wären. Weiterhin wären die Hinweisgebenden vor der späteren Einleitung von Ermittlungsverfahren gegen sie selbst wegen des Verdachts der Strafvereitelung im Amt gem. § 258a StGB geschützt.

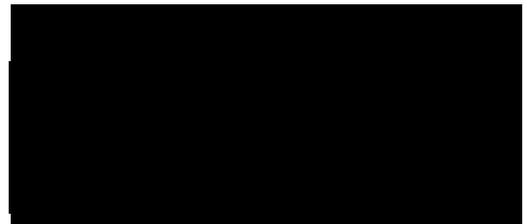
Die Einleitung solcher Verfahren haben die Betroffenen zu befürchten, wenn Polizeibeauftragte in Strafverfahren als Zeuginnen und Zeugen die Identität der Hinweisgebenden bekannt geben müssen. Uns ist bewusst, dass die Implementierung eines Zeugnisverweigerungsrechts auch nach Einleitung förmlicher Ermittlungsverfahren jenseits der Schutzbestimmungen des § 68 StPO für

den oder die Bundespolizeibeauftragten kritisch zu sehen ist. Gleichwohl erachten wir eine eingehendere Prüfung, auch vor dem Hintergrund der Umsetzung des Vertraulichkeitsgebotes im Hinweisgeberschutzgesetz, für angeraten.

Ein Zeugnisverweigerungsrecht des oder der Polizeibeauftragten sollte insbesondere in den Fällen verneint werden, in denen sich nach Abschluss der gebotenen Nachforschungen herausstellt, dass die Eingabe rechtsmissbräuchlich ist, weil die zur Begründung des Anliegens geschilderten tatsächlichen Umstände bewusst unwahr sind.



Dirk Peglow
Bundesvorsitzender



Denny Vorbrücken,
Sprecher der
Fachkommission Recht

Univ.-Prof. Dr. Dr. Markus Thiel
Deutsche Hochschule der Polizei
Fachgebiet III.4 – Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Polizeirecht

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)341 I

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 (Polizeibeauftragengesetz – 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 (Polizeibeauftragengesetz – 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 Beamtin 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.¹ 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.² Beauftragte können vorübergehend bestellt oder als Dauereinrichtung

¹ 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.

² 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,³ 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“⁴ 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

³ Dazu etwa v. *Lewinski*, ZG 2015, 228 ff.; *Glauben*, DVBl. 2017, 485 ff.

⁴ 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 haushaltsrechtlichen 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 Polizeibeauftragengesetz – BüPolBG) das Amt der Beauftragten für die Landespolizei Schleswig-Holstein geschaffen, die sich u. a. mit Beschwerden natürlicher oder juristischer Personen gegen ein persönliches Fehlverhalten einzelner Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten oder die Rechtswidrigkeit einer polizeilichen Maßnahmen, aber auch mit Eingaben von Polizeibeschäftigten beschäftigt (§§ 10 ff.).⁵ 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.).⁶ 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.⁷

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

⁵ Dazu *Dombert/Scharfenberg*, NordÖR 2017, 525 ff.; *Frankenstein*, NordÖR 2017, 7 ff.

⁶ *Perne*, LKRZ 2015, 45 ff.

⁷ *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 „mühevolle“ 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 undifferenziert. Und doch werden die positiv besetzten Begriffe Transparenz, Akzeptanz, Accountability⁸, Compliance⁹ 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“,¹⁰ 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“)¹¹ 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.¹² Die auf dieser Entscheidung gründende Annahme, die Kontrollinstrumentarien in Deutschland würden vom EGMR generell für unzureichend gehalten, geht mithin fehl. Die Errichtung einer/s

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

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

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

¹¹ EGMR, NJW 2018, 3763 ff.

¹² EGMR, NJW 2018, 3763, Rn. 102.

Beauftragten, um den Bürgerinnen und Bürgern ein Beschreiten der längst schon vorgesehenen und bewährten Beschwerdewege 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.¹³ 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“).

¹³ 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 Polizeivollzugsbeamtinnen 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 Beamtinnen 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 hinzuwirken.

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 aufdecken 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 manifester 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 Polizeibeauftragte/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 „reaktiv“ 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:

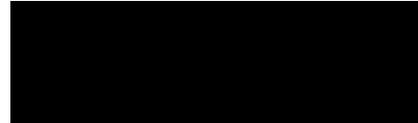
§ 1 Nr. 1 und 2 PolBeauftrG-E: Das „Portfolio“ an Zuständigkeiten und Aufgaben erscheint, wie bereits gezeigt, als im Umfang und in der Zielsetzung nicht sachgerecht erreichbar. Da aufgrund der bereits dargestellten Erwägungen überwiegend mit Eingaben seitens der Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich individuellen Fehlverhaltens von Polizeibesetzten 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 Beamtin/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)

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



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



Bundesministerium
des Innern
und für Heimat

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)342

POSTANSCHRIFT Bundespolizeihauptpersonalrat beim Bundesministerium des Innern und für Heimat, Alt-Moabit 140, 10557 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

per E-Mail

HAUSANSCHRIFT Bundesallee 216 - 218, 10719 Berlin
POSTANSCHRIFT Alt - Moabit 140, 10557 Berlin

TEL +49 (0)30 – 18 681- 14618
FAX +49 (0)30 – 18 681- 14103
E-MAIL BHPR@bmi.bund.de

DATUM Berlin, 21.11.2023

AZ --

(Bitte beim Antwortschreiben angeben.)

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Polizeibeauftragte oder den Polizeibeauftragten des Bundes beim Deutschen Bundestag (Polizeibeauftragengesetz – PolBeauftrG)

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

im Auftrag des Bundespolizeihauptpersonalrates beim Bundesministerium des Innern und für Heimat leite ich Ihnen beiliegende Stellungnahme zum Entwurf eines Polizeibeauftragengesetzes mit der Bitte um Kenntnisnahme und Berücksichtigung im Rahmen Ihrer Beratungen zu.

Mit freundlichen Grüßen
in Auftrag


Sven Hüber
Vorsitzender



**Stellungnahme des
Bundespolizeihauptpersonalrates
beim Bundesministerium des Innern und für Heimat
zum
Entwurf eines Gesetzes über die Polizeibeauftragte oder den
Polizeibeauftragten des Bundes beim Deutschen Bundestag
(Polizeibeauftragtengesetz – PolBeauftrG)
Drucksache 20/9148**

Der Bundespolizeihauptpersonalrates beim Bundesministerium des Innern und für Heimat vertritt die Interessen der fast 55.000 Beschäftigten der Bundespolizei.

Die beabsichtigte Einrichtung eines/einer Polizeibeauftragten berührt die Interessen und die Rechte der Beschäftigten in ganz entscheidendem Maße.

Der Bundespolizeihauptpersonalrat beim Bundesministerium des Innern und für Heimat lehnt das vorgesehene Institut des Polizeibeauftragten mit den vorgesehenen Aufgaben und Befugnissen ab, weil in nicht hinzunehmender Art und Weise in die Rechte der Beschäftigten auf ein faires, transparentes und rechtsstaatliches Verfahren bei Beschwerden über sie eingegriffen wird.

Die oberste Personalvertretung der Beschäftigten der Bundespolizei kritisiert, dass redundante Doppelzuständigkeiten bei Vorwürfen gegen Beschäftigte geschaffen werden sollen und zugleich eine massive Beschneidung von Schutz- und Verfahrensrechten der von Bezeichnungen betroffenen Beschäftigten vorgesehen sind. Dies ist mit grundlegenden Vorstellungen der Rechtsstaatlichkeit bei Vorwürfen rechtswidrigen Verhaltens, des Anspruchs auf rechtliches Gehör und des Rechts auf den gesetzlichen Richter unvereinbar.

Die Personalvertreter der Bundespolizei lehnen die beabsichtigte Etablierung von keiner gerichtlichen Kontrolle unterworfenen Sonderermittlern und Untersuchungseinrichtungen außerhalb des ordentlichen Rechtsweges ab.

Im Einzelnen:

Zu § 1 Aufgaben

Es ist völlig unklar, was mit „strukturelle Mängel“ und „Fehlentwicklungen“ gemeint sein soll und anhand welcher Maßstäbe solches festgestellt werden soll.

Es ist zu kritisieren, dass der Polizeibeauftragte selbst „Untersuchungen“ über Vorwürfe gegen einzelne Beamte führen soll, ohne selbst die Befähigung zum Richteramt zu haben. Die Rechtmäßigkeitskontrolle polizeilichen Handelns obliegt in Deutschland jedoch ausschließlich der ordentlichen Gerichtsbarkeit.

Zu § 3 Eingaben

Die Bearbeitung von Eingaben von Beschäftigten ist originäre Aufgabe der Personalvertretungen (§ 62 Nr. 3 BPersVG). Es ist ungeklärt, wie die vorgesehenen redundanten Zuständigkeiten aufeinander abgestimmt werden sollen, insbesondere fehlt eine Informationspflicht des Polizeibeauftragten an die zuständige Personalvertretung.

Die Zusicherung von Anonymität muss spätestens dann enden, wenn gegenüber dem Polizeibeauftragten bezichtigte Beamte Akteneinsicht und Auskunft verlangen, um ggf. wegen falscher Verdächtigung, übler Nachrede und Verleumdung strafrechtliche Schritte unternehmen wollen oder zivilrechtliche Unterlassungsansprüche durchzusetzen.

Zu §§ 4 und 5 Aufklärung des Sachverhalts; Befugnisse und Bearbeitung von Eingaben

Es ist massiv zu kritisieren, dass der Polizeibeauftragte nicht verpflichtet werden soll, bezichtigte Beschäftigte unverzüglich über die gegen sie erhobenen Vorwürfe zu unterrichten. Geheimermittlungen ohne Offenbarungspflicht gegenüber den Betroffenen sind abzulehnen.

Die in Absatz 3 vorgesehene uneingeschränkte Auskunftspflicht von beim Polizeibeauftragten bezichtigten Beschäftigten verstößt gegen den Grundsatz des Verbots der Selbstbezichtigung und des Zeugnisverweigerungsrechts in eigenen Angelegenheiten.

Es ist aus Gründen des Persönlichkeitsrechtsschutzes grundsätzlich abzulehnen, dass dem Polizeibeauftragten sämtliche Akten, was auch Personalakten von Beschäftigten umfasst, herauszugeben sind.

Der Gesetzentwurf stellt die bezichtigten Beschäftigten in jeder Hinsicht völlig rechtlos und ist mit dem Rechtsstaatsgebot nicht vereinbar.

Zwar soll die Pflicht zur Zeugenaussage nach den Regeln der StPO gelten, allerdings sieht der Gesetzentwurf keinerlei Rechte für die bezichtigten bzw. denunzierten Beschäftigten vor. So sollen sie weder Akteneinsicht erhalten noch Beweisanträge stellen können noch überhaupt eine Stellungnahme oder Gegenvorstellungen zu den tatsächlichen oder vermeintlichen Feststellungen des Polizeibeauftragten abgeben dürfen.

Es fehlt auch an einer Rechtsschutzmöglichkeit und gerichtlichen Überprüfung der Feststellungen des Polizeibeauftragten gegen einzelne Beschäftigte. Dazu zählt auch die Abwehrmöglichkeit von identifizierenden Berichten des Polizeibeauftragten über einzelne Beschäftigte (§ 5) vor den ordentlichen Gerichten.

Bezichtigten Betroffenen muss die Möglichkeit eingeräumt werden, sich vor einem ordentlichen Gericht gegen die erhobenen Vorwürfe und auch gegen die zur Veröffentlichung vorgesehenen Feststellungen des Polizeibeauftragten zur Wehr zu setzen.

Zu § 6 Verhältnis zu Disziplinar- und Arbeitsrecht, Bußgeld- und Strafverfahren

Es ist abzulehnen, dass der Polizeibeauftragte den ordnungsgemäßen Ablauf eines Disziplinarverfahrens durch eigene Paralleluntersuchungen stört oder beeinflusst.

Insbesondere muss sichergestellt sein, dass auch Betroffene, gegen die ein Disziplinarverfahren eingeleitet wurde, einen gerichtlich überprüfbaren Untersagungsanspruch auf Parallelermittlungen des Polizeibeauftragten bis zum Abschluss des Disziplinarverfahrens haben.

Unvereinbar mit dem Rechtsstaatsprinzip und dem Gedanken der Herstellung von Rechtsfriedens ist es, dass der Polizeibeauftragte nicht an die Feststellungen der für Disziplinar-, Straf- und Bußgeldsachen zuständigen Stellen, namentlich der Gerichte und Staatsanwaltschaften, gebunden sein soll.

Der Bundespolizeihauptpersonalrat fordert die Bindung des Polizeibeauftragten an getroffene gerichtliche Feststellungen.

Im Gesetzentwurf fehlen jegliche Hinweise zur Speicherung und Löschfristen personenbezogener Daten und zu Auskunftsrechten Betroffener über die beim Polizeibeauftragten zu ihnen gespeicherten personenbezogenen Daten.

Der Gesetzentwurf sieht keinerlei Beschleunigungsgebot für die Untersuchungen des Polizeibeauftragten vor.

Die Personalvertreter der Bundespolizei fordern, dass ein Rehabilitierungsmechanismus gesetzlich zu verankern ist, wie das Ansehen und der Ruf unschuldig beim Polizeibeauftragten bezichtigter Beschäftigter wiederhergestellt wird und auch die Befriedigung von Schadenersatzansprüchen z.B. wegen entgangener Beförderung, Aufwendungen zur Rechtsverteidigung gegen Vorhaltungen des Polizeibeauftragten pp.zu erstatten sind.

Es muss klar geregelt werden, dass die Disziplinar- und Dienstvorgesetzten hinsichtlich ihrer Entscheidungskompetenz bei arbeits- und disziplinarrechtlichen Fragen nicht an die Feststellungen des Polizeibeauftragten gebunden sind, die Feststellungen des Polizeibeauftragten keine Verbindlichkeit auslösen und auch während seiner Untersuchungen kein Ausschluss aus Personalfördermaßnahmen erfolgen darf.