



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

An den

Innen- und Rechtsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtags

Nur per E-Mail an: Innenausschuss@landtag.ltsh.de

23. Februar 2016

Stellungnahme

a) zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein (Bürgerbeauftragten-Gesetz - BüG) vom 15. Januar 1992

Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW - Drucksache 18/3655

b) zum Antrag „Polizei braucht Vertrauen statt Misstrauen - Kein Polizeibeauftragter für Schleswig-Holstein“ Antrag der Fraktion der CDU - Drucksache 18/3642

Prof. Dr. Hartmut Aden

Fachbereich 5

Polizei und

Sicherheitsmanagement

Professur für Öffentliches Recht
und Europarecht

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-aden

Sehr geehrte Damen und Herren,

haben Sie vielen Dank für Ihre Nachricht vom 29. Januar d.J. und die Bitte um Stellungnahme zu dem o.g. Gesetzentwurf und zu dem darauf bezogenen Antrag. Im Folgenden nehme ich zunächst allgemein zur Notwendigkeit der Institution einer oder eines Polizeibeauftragten Stellung (A) und gebe sodann einige Anregungen für eine Optimierung des Gesetzentwurfs (B).

A). Grundsätzliche Einschätzung zum Gesetzentwurf und zur Notwendigkeit einer unabhängigen externen Polizeibeschwerdestelle

Der Gesetzentwurf verfolgt ein aus meiner Sicht sehr wichtiges und im internationalen Vergleich für Deutschland überfälliges Ziel.

Die meisten Polizeibehörden in Deutschland haben heute ein mehr oder weniger effektives Verfahren, um mit Beschwerden umzugehen. Selbst dort, wo solche internen Beschwerdeverfahren gut funktionieren,¹ können sie nicht alle notwendigen Funktionen effektiv erfüllen. Den Personen, die von der Polizei unangemessen behandelt worden und davon eventuell sogar traumatisiert sind, kann kaum zugemutet werden, eine Polizeidienst-

¹ Z. B. in Berlin, vgl. hierzu Hoffmann-Holland u.a. 2008.

Berliner Volksbank

Konto 884 101 52 40

BLZ 100 900 00

IBAN

DE72 10090000 8841015240

BIC BEVODEBB



stelle aufzusuchen, um Beschwerden anzubringen. Auch Menschen mit ungeregeltem Aufenthaltsstatus, die mit polizeilichem Fehlverhalten konfrontiert wurden, werden sich kaum trauen, eine Polizeidienststelle zu Beschwerdezwecken zu betreten.

Darüber hinaus haben empirische Untersuchungen gezeigt, dass Fälle, in denen Polizeieinsätze gegenüber Außenstehenden unangemessen oder gar rechtswidrig verlaufen, oft nicht hinreichend und nicht mit der gebotenen Neutralität aufgeklärt werden.² Aus diesen Gründen sind unabhängige Beschwerdestellen erforderlich. Internationale Untersuchungen haben die Notwendigkeit solcher Stellen auch in Deutschland wiederholt betont.³

In anderen Staaten sind Polizeibeschwerdeinstitutionen zumeist ausschließlich für Beschwerden von außerhalb der Polizei zuständig.⁴ Gleichwohl halte ich den Ansatz des vorliegenden Gesetzentwurfs für sinnvoll, die neu einzurichtende Stelle auch damit zu betrauen, Beschwerden von Polizeibediensteten nachzugehen. In Rheinland-Pfalz hat sich diese zweifache Zuständigkeit des Beauftragten für die Landespolizei nach den ersten Erfahrungen offenbar bewährt.⁵

Die Ansiedlung der Polizeibeauftragtenfunktion bei einer bereits vorhandenen Institution mit ähnlichen Aufgaben erscheint sinnvoll. Hieraus können sich Synergien ergeben, und der Aufwand für die Etablierung einer neuen Institution kann durch vorhandenes Erfahrungswissen reduziert werden.⁶ Ob solche Synergien angesichts der Zuständigkeitsbeschränkung der bisherigen Institution auf soziale Angelegenheit tatsächlich eintreten, bleibt indes abzuwarten.

In manchen Ländern, in denen ehrenamtliches Engagement einen noch höheren Stellenwert hat als in Deutschland, sind Kommissionen mit ehrenamtlichen Mitgliedern zentrale Bestandteile der unabhängigen Polizeibeschwerdeinstitutionen.⁷ Auch in Hamburg gab es für einige Jahre eine Polizeikommission, die diesem Modell folgte.⁸

² Näher hierzu Amnesty International 2010; Singelstein 2003.

³ U. a. Hammarberg 2007; Commissioner for Human Rights 2009.

⁴ Überblick bei Den Boer & Fernhout 2008; Goldsmith & Lewis (Hg.) 2000; zu den USA: Aden 2015a und 2016.

⁵ Beauftragter für die Landespolizei Rheinland-Pfalz 2015, S. 45 ff.

⁶ So in Rheinland-Pfalz, wo der Beauftragte für die Landespolizei bereits zuvor als Bürgerbeauftragter tätig war und nun beide Aufgaben wahrnimmt.

⁷ Zu den Varianten in den USA: Aden 2015a, S. 127 ff. und 2016.

⁸ Näher hierzu Gössner 2000 und Lehne 2004.



Die Deutsche Verwaltung hat in den letzten Jahrzehnten umfangreiche Erfahrungen mit Beauftragten gesammelt. Insbesondere für den Datenschutz ist diese Form der Institutionalisierung etabliert. Daher spricht einiges dafür, das hier gesammelte Erfahrungswissen auch für neue Polizeibeschwerdeinstitutionen zu nutzen.

Die Sicherung der Unabhängigkeit gegenüber Regierung und Verwaltung ist eine zentrale Herausforderung für die Etablierung von effektiv arbeitenden Beauftragten. Verstärkt durch Einflüsse des EU-Rechts, ist ein Trend zu beobachten, Datenschutzbeauftragte unmittelbar bei den Parlamenten anzusiedeln.⁹ Auch Polizeibeschwerdeinstitutionen sollten vom Parlament eingesetzt und administrativ in dessen Geschäftsbereich angesiedelt werden. Dies ist durch die Regelungen in §§ 7 und 8 Bürgerbeauftragten-Gesetz (BüG) gewährleistet.

Auf Landesebene kommt ergänzend auch die Einbeziehung Ehrenamtlicher in Betracht, z. B. in einer Art Beirat der Polizeibeschwerdestelle. Dieses Element könnte in Schleswig-Holstein mittelfristig ergänzt werden.

Die oder der Beauftragte für die Landespolizei sollte nicht nur Einzelfällen nachgehen. Denn Polizeibehörden brauchen eine verbesserte Fehlerkultur, bei der Fehler nicht vorrangig als individuell verursacht angesehen werden. Vielmehr müssen strukturelle Ursachen für misslungene Einsätze oder Ermittlungen besser aufgearbeitet werden. Dies hat auch und gerade die Straftatenserie des „Nationalsozialistischen Untergrunds“ gezeigt, die aufgrund von Ermittlungsfehlern über viele Jahre nicht gestoppt werden konnte.¹⁰

Zentrales Ziel muss eine Qualitätsverbesserung für das polizeiliche Handeln sein, die dazu beiträgt, Fehler zukünftig zu vermeiden.¹¹ Daher braucht eine Polizeibeschwerdeinstitution auch die Befugnis, Strukturprobleme aufzuarbeiten und hierzu Empfehlungen abzugeben. Die Landesregierung und die Polizeibehörden sollten gesetzlich verpflichtet werden, sich ernsthaft mit solchen Empfehlungen zu befassen und ihre Umsetzung zu betreiben.

⁹ Zum veränderten Status der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit seit Anfang 2016: Aden 2015b.

¹⁰ So auch: Bericht des BT-Untersuchungsausschusses zum „Nationalsozialistischen Untergrund“ vom 22.8.2013. BT-Drs. 17/14600, S. 861.

¹¹ Näher hierzu: Aden 2013; Behrendes 2013.



B) Optimierungsvorschläge für den Gesetzentwurf

1. Vorläufige Einstellung während laufender Straf-, Bußgeld- und Disziplinarverfahren problematisch (§ 12 Abs. 2)

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht in § 12 Abs. 2 vor, dass die oder der Beauftragte für die Landespolizei die Untersuchung zu Beschwerden und Eingaben vorläufig einstellt, während ein Straf-, Bußgeld- oder Disziplinarverfahren gegen die beteiligten Beamtinnen und Beamten läuft.

Diese Regelung erscheint nicht sinnvoll. Das in der Gesetzesbegründung angegebene Argument, es sei der Beauftragtenstelle aufgrund der Gewaltenteilung verwehrt, in Verfahren und Entscheidungen der rechtssprechenden Gewalt einzugreifen (S. 13), trifft grundsätzlich zu. Die Schlussfolgerung, das Verfahren bei der oder dem Beauftragten sei auszusetzen, ist jedoch weder zwingend noch zielführend. Erfahrungsgemäß werden Straf- und Disziplinarverfahren gegen Polizeibeamte zu einem sehr großen Teil eingestellt, was längst nicht in allen Fällen daran liegt, dass sich die Vorwürfe als unberechtigt erwiesen haben.¹² Wenn die oder der Beauftragte das Verfahren erst danach wieder aufnimmt, ist in der Regel zu viel Zeit vergangen, so dass sich Zeugen nicht mehr erinnern und Beweismittel verloren sein können. Die Gewaltenteilung wäre ebenso gut gewahrt, wenn die oder der Beauftragte verpflichtet würde, während eines noch laufenden Straf- oder Disziplinarverfahrens keine Ermittlungsergebnisse zum konkreten Fall zu veröffentlichen. Damit wäre sichergestellt, dass die Arbeit der oder des Beauftragten weder die gerichtlichen noch die parallelen administrativen Verfahren beeinflusst.

2. Anknüpfung an „persönliches Fehlverhalten“ nicht zielführend (§§ 13 und 17 Abs. 2)

§ 13 knüpft u. a. an „persönliches Fehlverhalten“ an. Laut Gesetzesbegründung möchte man damit erreichen, dass auch Verhaltensweisen beschwerdefähig sind, die nicht rechtswidrig sind. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Denn viele Fälle, in denen Bürgerinnen und Bürger mit der Arbeit der Polizei unzufrieden sind, betreffen die Angemessenheit des polizeilichen Auftretens jenseits der Rechtswidrigkeit, z. B. verursacht durch unhöfliches Auftreten, die Eskalation einer verbalen Auseinandersetzung oder eine aus Sicht der Betroffenen unzulängliche Reaktion auf

¹² Vgl. hierzu u. a. Singelstein 2003.



ein an die Polizei herangetragen Problem. Bedenklich ist indes die Beschränkung auf individuelles Fehlverhalten, während in derselben Vorschrift für die polizeilichen Maßnahmen Rechtswidrigkeit als Beschwerdevoraussetzung definiert wird. Damit zementiert der Entwurf die unzutreffende Vorstellung, Fehler seien vorrangig individuell verursacht bzw. verschuldet. Für die Verbesserung der polizeilichen Fehlerkultur ist aber gerade die Erkenntnis zentral, dass auch ein individuell unangemessenes Verhalten in den meisten Fällen Ursachen hat, die auf die Organisation zurückgehen, z. B. weil die Beamtinnen und Beamten nicht hinreichend auf bestimmte Situationen vorbereitet sind oder die Organisation eines Einsatzes zu individueller Überlastung führt.

Ich empfehle daher, den zweiten Teil des einzigen Satzes in § 13 durch die folgende Formulierung zu ersetzen: „die die Unangemessenheit oder Rechtswidrigkeit des Verhaltens einzelner Polizeibeamtinnen oder -beamter oder einer polizeilichen Maßnahme behauptet.“ Auch § 17 Abs. 2 sollte entsprechend angepasst werden.

3. Sechsmonatsfrist für Beschwerden für manche Fälle zu knapp bemessen (§ 15 Abs. 3)

Eine externe Polizeibeschwerdestelle sollte sich vorrangig mit aktuellen Fällen beschäftigen. Insofern ist dem Anliegen des § 15 Abs. 3 zuzustimmen. Die vorgeschlagene Ausschlussfrist von sechs Monaten ist jedoch zu starr. Es kann Fälle geben, in denen sich Betroffene erst melden, wenn andere Personen ähnliche Erfahrungen öffentlich gemacht haben. Dies zeigt sich auch beim Anzeigeverhalten nach Straftaten (außerhalb des Polizeibereichs). Die oder der Beauftragte sollte daher einen Ermessensspielraum erhalten, um auch relevante ältere Sachverhalte in die Arbeit einbeziehen zu können.

3. Legalitätsprinzip sollte für die oder den Beauftragten und die Mitarbeiter/innen nicht gelten (17 Abs. 3)

Nach § 17 Abs. 3 des Entwurfs sollen „Legalitätsprinzip und Strafverfolgungszwang im Verfahren beteiligter Polizeivollzugsbeamtinnen oder -beamter“ unberührt sein. Diese Formulierung erscheint weder hier noch in der Begründung hinreichend klar. Vielmehr sollte im Gesetz klargestellt werden, dass die oder der Beauftragte nicht dem Legalitätsprinzip unterfällt. Daraus folgt auch, dass Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter der oder des



Beauftragten ebenfalls nicht dem Legalitätsprinzip unterfallen dürfen, selbst wenn sie aus der Polizei abgeordnet sein sollten. Dies sollte gesetzlich geregelt werden. Eine darüber hinausgehende Klarstellung ist nicht erforderlich.

4. Reaktionspflicht der Polizeibehörde und des Ministeriums vorschreiben (§ 19)

§ 19 regelt nur, dass Vorschläge der oder des Beauftragten dem zuständigen Ministerium zur Kenntnis zu geben sind. Diese Regelung reicht nicht aus. Hier sollte zusätzlich vorgeschrieben werden, dass Ministerium und Polizeibehörden auf Vorschläge zu reagieren haben. Für Fälle, in denen Vorschlägen nicht gefolgt wird, sollte eine Begründungspflicht gesetzlich vorgeschrieben werden.

Fazit

Mit wenigen Änderungen und Ergänzungen kann Schleswig-Holstein nach Rheinland-Pfalz zu den Vorreiterländern bei der Einrichtung einer modernen Institution zur Unterstützung der polizeilichen Fehlerkultur werden.

Gez. Prof. Dr. Hartmut Aden

Ausgewählte Literatur zur Notwendigkeit unabhängiger Polizeibeschwerdestellen:

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

Aden, Hartmut, 2014: Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen für ein Landesgesetz zur Änderung des Landesgesetzes über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz, Drs. 16/2739, vorgelegt zur Anhörung des Innenausschusses am 16. Januar 2014 in Mainz, online: <http://www.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/3466-V-16.pdf> (10.02.2016).

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



Aden, Hartmut, 2015b: Datenschutzkontrolle auf Bundesebene – unabhängiger und effektiver?, in: Vorgänge (54. Jg., Nr. 2-3), S. 245-250.

Aden, Hartmut, 2016: Independent Police Oversight: Learning from International Comparison, in: Catharina Decker & Jochen Kersten (Hg.), Restorative Justice in Policing Ethnic Minorities, Frankfurt/Main: Verlag für Polizeiwissenschaft, i.E.

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

Beauftragter für die Landespolizei Rheinland-Pfalz, 2015: Tätigkeitsbericht 2014/15, Mainz, Online: <http://www.derbuergerbeauftragte.rlp.de/icc/assisto/med/e9f/e9f6f505-34ed-f419-a9da-60c1847c614f,11111111-1111-1111-1111-111111111111.pdf> (10.02.2016).

Behr, Rafael, 2015: Kollegen hängen in der "Mittäterfalle". Rafael Behr im Gespräch mit Liane von Billerbeck und Hans-Joachim Wiese. Deutschlandradio Kultur 19.05.2015. Online: http://www.deutschlandradiokultur.de/straf-taten-von-polizisten-kollegen-haengen-in-der.1008.de.html?dram:article_id=320286 (10.02.2016).

Behrendes, Udo, 2013: Wechselwirkungen zwischen externer Kontrolle und interner Fehlerkultur der Polizei. Die Bürger(rechts)polizei als Exponentin des staatlichen Gewaltmonopols, in: Vorgänge Nr. 204 (= 52. Jg., Nr. 4), S. 41-50.

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.

Den Boer, Monica & Fernhout, Roel, 2008: Policing the Police – Police Oversight Mechanisms in Europe: Towards a Comparative Overview of Ombudsmen and their Competencies. Online: http://www.asef.org/images/docs/1270-Police_Oversight_Mechanisms_in_Europe.pdf (10.02.2016).

Feltes, Thomas, 2006: Legitime oder illegitime Gewalt durch staatliche Institutionen: Gewalt und Polizei, in: Wilhelm Heitmeyer & Monika Schrötle (Hg.), Gewalt: Beschreibungen, Analysen, Prävention, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 539-556.

Feltes, Thomas, 2010: Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz über die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten für die hessische Polizei beim Hessischen Landtag (LandespolizeibeauftragtenG) – Drucks. 18/2322 – sowie dem Antrag der Fraktion der SPD betreffend die Geschäftsordnung des Hessischen Landtags – Drucks. 18/2359; <http://starweb.hessen.de/cache/AV/18/INA/INA-AV-029-T1.pdf> (10.02.2016).

Feltes, Thomas, 2012: Polizeiliches Fehlverhalten und Disziplinarverfahren – ein ungeliebtes Thema. Überlegungen zu einem alternativen Ansatz In: Die Polizei 2012, 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 (eds.), 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 9. – 11. und 15. – 20. Oktober 2006. Zur Vorlage beim Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung. Verfügbar unter https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH%282007%2914&Language=lanGerman&Ver=original&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679#P163_38788 (10.02.2016).

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 Nr. 204 (=52. Jg., Nr. 4), S. 51-58.

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.

Pütter, Norbert, 2011: Kontrolle der Polizei – Demokratische Selbstverständlichkeit oder starker Staat: Eine Einleitung, in: Bürgerrechte und Polizei/CILIP 99, S. 3-14.

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. Online: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Unabhaengige_Polizei_Beschwerdestellen.pdf (10.02.2016).

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