

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.vorbruecken@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 Polizeibeschäftigten 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 Polizeibeschäftigte 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.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'D. Peglow'.

Dirk Peglow
Bundesvorsitzender

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Denny Vorbrücken'.

Denny Vorbrücken,
Sprecher der
Fachkommission Recht