

Stellungnahme
zur schriftlichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages zum
**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Bürger-
beauftragte oder den Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenhei-
ten des Landes Schleswig-Holstein (Drucksache 18/3655)**
sowie zum
**Antrag „Polizei braucht Vertrauen statt Misstrauen - Kein Polizeibe-
auftragter für Schleswig-Holstein“ (Drucksache 18/3642)**

1. Vorbemerkung

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu seinen Aufgaben gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen.

Seit zwei Jahrzehnten empfehlen verschiedene internationale Menschenrechtsorgane Deutschland die Einrichtung von unabhängigen Stellen zur Untersuchung von Beschwerden gegen mutmaßliche Menschenrechtsverletzungen durch Angehörige der Polizei,¹ wie es sie in zahlreichen anderen Staaten längst gibt.² Hintergrund dieser Empfehlungen ist die völkerrechtliche Verpflichtung Deutschlands, das Menschenrecht auf wirksame Beschwerde zu garantieren, selbst wenn Beschwerden sich gegen Amtsträger richten,³ und sicherzustellen, dass entsprechende Vorwürfe unabhängig, angemessen, unverzüglich und öffentlich überprüfbar untersucht werden und Betroffene im Verfahren beteiligt werden.⁴

2014 hat das Institut Eckpunkte für die Ausgestaltung unabhängiger Polizeibeschwerdestellen skizziert.⁵ Vor diesem Hintergrund danken wir für die Einladung zur Stellungnahme und nehmen die Gelegenheit gerne wahr.

2. Gesamtbewertung

Der Gesetzentwurf zielt auf die Einrichtung einer unabhängigen Stelle zur Bearbeitung von Beschwerden gegen bzw. Eingaben aus der Polizei. Durch die Einrichtung einer Beauftragtenstelle zur „unabhängigen, spezialisierten Begleitung der Polizeiarbeit“ soll eine Institution geschaffen werden, die eine selbstkritische und reflexive Organisationskultur innerhalb der Polizei sowie, durch eine einvernehmliche Beilegung von Konflikten, das Vertrauen im Verhältnis zwischen Bürgerschaft und Polizei stärkt. Diese Zielsetzung ist uneingeschränkt zu begrüßen.

Mit dem Vorschlag, die Beauftragtenstelle bei einer etablierten unabhängigen Ombudsstelle anzusiedeln, sie mit robusten Befugnissen auszustatten, aber gleichzeitig auf eine einvernehmliche Kon-

¹ Zuletzt der Menschenrechtskommissar des Europarates (2015): Bericht von Nils Muiznieks, Menschenrechtskommissar des Europarates, nach seinem Besuch in Deutschland am 24. April und vom 4. bis zum 8. Mai 2015. CommDH(2015)20. Straßburg: Europarat. Online: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2810674&SecMode=1&DocId=2308746&Usage=2>.

² Vgl. den Überblick in: Human Rights Council (2010): Study on police oversight mechanisms. Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston. UN-Dok. A/HRC/14/24/Add.8, 28.05.2010.

³ Art. 2 Abs. 3 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (VN Zivilpakt).

⁴ Vgl. den Überblick zur ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in: Menschenrechtskommissar des Europarates (2009): Stellungnahme des Menschenrechtskommissars des Europarates zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei. CommDH(2009)4, 12.03.2009.

⁵ Töpfer, Eric (2014): Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen. Eckpunkte für ihre Ausgestaltung. Unter Mitarbeit von Julia von Normann. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte (Policy Paper Nr. 27). Online: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Unabhaengige_Polizei_Beschwerdestellen.pdf.

fliktbearbeitung zu verpflichten, sind zentrale Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung der Zielsetzung des Gesetzentwurfs erfüllt.

Das international verankerte Menschenrecht auf Zugang zum Recht und auf wirksame Beschwerde zielt zwar in erster Linie auf Stärkung des gerichtlichen Rechtsschutzes ab. Anerkannt ist jedoch auch die wichtige ergänzende Rolle von außergerichtlichen Beschwerdestellen insbesondere in Situationen, wenn Betroffene strukturell unterlegen sind. Wichtig ist nur, dass mit dem Verweis auf solche außergerichtlichen Beschwerde- und Ombudsinstanzen nicht der Zugang zu einem gerichtlichen Verfahren ausgeschlossen ist.⁶

In Situationen struktureller Unterlegenheit finden sich häufig Menschen, die meinen, dass ihnen in Konfrontationen mit der Polizei Unrecht widerfahren sei: Umstritten ist selten, dass eine beanstandete Amtshandlung stattgefunden hat, sondern ob sie recht- und verhältnismäßig war; häufig ist die Beweislage schwierig, es steht Aussage gegen Aussage und i.d.R. wird den Angaben von Polizeiangehörigen in einer „Hierarchie der Glaubwürdigkeit“ mehr Vertrauen geschenkt; bei strafrechtlichen Ermittlungen besteht zusätzlich mindestens eine (berufs-)kulturelle Nähe zwischen Staatsanwaltschaft und ihren polizeiliche Ermittlungspersonen auf der einen und den in solche Vorfälle involvierten Polizeikräften auf der anderen Seite; in verwaltungsrechtlichen Auseinandersetzungen werden mitunter subjektiv als hochproblematisch erfahrene Polizeimaßnahmen vor Gericht als grundrechtsmarginale Bagatellen abgetan, die kein Feststellungsinteresse begründen. Entsprechend erleben sich Betroffene häufig ohnmächtig und verlieren – unabhängig von der objektiven Sachlage – den Glauben in rechtsstaatliche Verfahren.

Außergerichtliche Verfahren – auch in Form von Mechanismen präventiver Kontrolle – können hier die wichtige Funktion erfüllen, einen Zugang zum Recht zu eröffnen, der ansonsten verstellt wäre, und somit auch einen Beitrag dazu leisten, die Legitimität polizeilichen Handelns und das Vertrauen in den Rechtsstaat zu stärken.

Der Vorschlag, die Stelle der Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten um die Funktion der Landespolizeibeauftragten zu erweitern, vertraut auf deren langjährige Erfahrung mit der professionellen Bearbeitung von Beschwerden. Dass die Bürgerbeauftragte, seit Januar 2013 auch die Antidiskriminierungsstelle des Landes, zusätzlich über Erfahrungen im Diskriminierungsschutz verfügt, ist ein weiterer Pluspunkt.

Weitere Stärken des Gesetzentwurfs sind die die umfassenden Befugnisse in Form von Auskunfts-, Anhörungs-, Akteneinsichts- und Inspektionsrechten und der Möglichkeit, in Abstimmung mit der Einsatzleitung bei Großlagen anwesend zu sein. Zu begrüßen ist, dass auch Verbände und andere juristische Personen beschwerdeberechtigt sein sollen und somit die Möglichkeit erhalten, stellvertretend für Betroffene aktiv zu werden. Positiv ist weiterhin, dass die Beauftragtenstelle das Recht haben soll, auf eigene Initiative tätig zu werden sowie auch Einsätze von landesfremden Polizeikräften

⁶ Rudolf, Beate (2014): Rechte haben - Recht bekommen. Das Menschenrecht auf Zugang zum Recht. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte (Essay Nr. 15), Online: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Rechte_haben_Recht_bekommen_Das_Menschenrecht_auf_Zugang_zum_Recht.pdf, S. 11f.

ten zu prüfen, die auf Anforderung oder mit Zustimmung schleswig-holsteinischer Behörden stattgefunden haben.

Zu begrüßen ist, dass die Landespolizeibeauftragte auch für Eingaben von Polizeiangehörigen über innerdienstliches Fehlverhalten zuständig sein soll. Es ist daher nicht nachvollziehbar, wenn der Gesetzentwurf als Misstrauensvotum gegenüber der Polizei gewertet wird. In Sachsen, wo Anfang 2016 eine zentrale Beschwerdestelle im Staatsministerium des Innern ihre Arbeit aufnahm, wurden deren mangelnde Unabhängigkeit und unzureichende Auskunfts- und Prüfrechte vom Landesbezirk der Gewerkschaft der Polizei kritisiert und gefordert, dass eine solche Stelle über jeden Verdacht, unter dem Einfluss von Staatsregierung oder Polizeiführung zu stehen, erhaben sein müsse, damit sie sich das Vertrauen von Bevölkerung und Polizeibediensteten erarbeiten könne.⁷

Nachdem bislang nur Rheinland-Pfalz einen Landespolizeibeauftragten beim Landtag eingerichtet hat, könnte das weiter gehende schleswig-holsteinische Modell somit wegweisend für kommende Initiativen in anderen Bundesländern werden.

Nicht adressiert wird durch den Gesetzentwurf allerdings die menschenrechtliche Verpflichtung, bei Verdacht auf Verletzungen z.B. des Rechts auf Leben oder Verstößen gegen das Folter- und Misshandlungsverbot dafür zu sorgen, dass unabhängige, unverzügliche und angemessene strafrechtliche Ermittlungen stattfinden, auch wenn keine Beschwerde vorliegt. Unaufgelöst bleibt somit das Problem der praktischen Abhängigkeit der Staatsanwaltschaft von polizeilichen Ermittlungspersonen. Daher sei an dieser Stelle erinnert an Vorbilder wie z.B. die norwegische Spezialeinheit für Polizeiangelegenheiten (*Spesialenheten for politisaker*),⁸ die durch die Schaffung eigenständiger Strukturen für die Bearbeitung von Polizeidelikten bemüht sind, auch jeden Zweifel an der Unparteilichkeit von strafrechtlichen Ermittlungen gegen Polizeiangehörige auszuräumen.

3. Zu einzelnen Aspekten der vorgesehenen Neuregelung

3.1. Wirksame Ausübung der Funktion als Landespolizeibeauftragte durch ausreichende Ressourcen sicherstellen

Die Stärke des Entwurfs, auf den Ausbau eines etablierten Beschwerdemechanismus zu setzen anstatt neue Strukturen zu etablieren, könnte sich zugleich als Schwäche erweisen, falls der Ausbau nicht mit ausreichenden personellen Ressourcen unterlegt wird.

So nimmt die Bürgerbeauftragte seit 2013 auch die Funktion der Antidiskriminierungsstelle des Landes wahr. Entsprechend berichtet die Bürgerbeauftragte bereits in Jahresbericht 2014 von einer „konstant hohen Arbeitsbelastung“ und einer „zunehmenden Komplexität der Fragestellungen“.⁹ Anfang 2016 kam noch eine weitere Mandatserweiterung als Ombudsperson in der Kinder- und Jugendhilfe hinzu.

⁷ GdP Sachsen: Beschwerdestelle nimmt Arbeit auf. Pressemitteilung v. 31.12.2015. Online: https://www.gdp.de/gdp/gdpsac.nsf/id/DE_Beschwerdestelle-nimmt-Arbeit-auf.

⁸ <http://www.spesialenheten.no/English/Mainpage.aspx>

⁹ Bürgerbeauftragte für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein (2015): Tätigkeitsbericht 2014. Kiel. Online: https://www.landtag.ltsh.de/export/sites/landtagsh/beauftragte/bb_/daten/bericht2014.pdf, S. 4.

Der Polizeibereich gehörte bislang nicht zum Zuständigkeitsbereich der Bürgerbeauftragten (anders als für den Bürgerbeauftragten in Rheinland-Pfalz, der bereits vor seiner Erweiterung um die Funktion als Landespolizeibeauftragter für die gesamte Landesverwaltung und somit auch den Polizeidienst zuständig war). Deshalb müssen bei der Beauftragten grundlegend neue Kompetenzen aufgebaut werden.

Dass vor diesem Hintergrund nur 1,5 neue Stellen und 6.300 € zuzügliche Sachmittel veranschlagt sind, ist bescheiden, und es ist fragwürdig, dass die neuen Ressourcen ausreichen, um die neuen Aufgaben angemessen bearbeiten zu können.

3.2. Auskunftsrecht der Beauftragten bei parallelen Straf-, Bußgeld und Disziplinarverfahren regeln

In § 12 ist das Verhältnis des Beschwerdeverfahrens bei der Beauftragten zu Straf-, Bußgeld und Disziplinarverfahren geregelt. Für den Fall der vorläufigen Einstellung des Beschwerdeverfahrens sollte ein explizites Recht der Beauftragten vorgesehen werden, bei den entsprechenden Behörden jederzeit Auskunft zum Stand des Verfahrens zu erhalten.

Das Institut schlägt vor,

in § 12 Abs. 2 folgenden Satz 5 anzufügen: *Während der vorläufigen Einstellung des Verfahren hat die Beauftragte oder der Beauftragte jederzeit das Recht, von den zuständigen Stellen Auskunft über den Stand des gerichtlichen oder behördlichen Verfahren zu verlangen.*

3.3. Gegenstand des Eingaberechts nach § 14 konkreter fassen

Während beim Beschwerderecht in § 13 der Gegenstand von Beschwerden – nämlich die Beanstandung eines persönlichen Fehlverhaltens oder einer rechtswidrigen polizeilichen Maßnahme – im Normtext konkretisiert ist, fehlt eine solche Konkretisierung beim Eingaberecht für Polizeibeschnäftigte in § 14 des Entwurfs. Aus der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass das Eingaberecht ein Whistleblowing bei innerdienstlichem Fehlverhalten oder beobachtetem Fehlverhalten von Kolleg_innen oder Vorgesetzten gegenüber Bürger_innen ermöglichen soll.

Das Institut schlägt daher vor,

§ 14 Satz 1 wie folgt zu ergänzen: *(...) einer Eingabe mit der Behauptung eines innerdienstlichen oder dienstlichen Fehlverhaltens von Polizeivollzugsbeamten (...)*

3.4. Beschwerde- und Eingabefrist in § 15 Abs. 3 anpassen

Gegen die Regelung einer Eingabefrist von sechs Monaten bestehen keine grundsätzlichen Einwände. Die Regelung sollte jedoch für Fälle angepasst werden, in denen Betroffene zunächst eine Strafanzeige gestellt haben und sich erst nach Einstellung des Ermittlungsverfahrens an die Beauftragte wenden.¹⁰

Das Institut schlägt daher vor,

¹⁰ Vgl. zu der Möglichkeit der Anrufung der Beauftragten nach Einstellung eines Ermittlungsverfahrens auch S. 14 der Gesetzesbegründung.

§ 15 Abs. 3 Satz 1 wie folgt zu ergänzen: (...) *binnen sechs Monaten nach Beendigung der polizeilichen Maßnahme, oder, sollte ein Ermittlungsverfahren eingeleitet worden sein, sechs Monate nach der Benachrichtigung des Betroffenen von der Einstellung des Ermittlungsverfahrens, eingereicht sein. (...)*

3.5. Beanstandungsrecht in § 17 stärken

Auch wenn die Arbeit der Landespolizeibeauftragten auf Moderation und Ausgleich zielt, ist es aus Sicht des Instituts zentral, dass die Stelle gemäß § 17 Abs. 2 in bestimmten Fällen das Recht haben soll, das zuständige Ministerium über problematische Sachverhalte zu informieren und ihm Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Jedoch bleibt unklar, ob und wann das Ministerium tatsächlich Stellung nehmen muss. Sinnvoll erscheint es daher, die Landespolizeibeauftragte nach dem Vorbild von § 25 BDSG mit einem robusten Beanstandungsrecht auszustatten, das Fristen für die Stellungnahme des zuständigen Ministeriums und Mindestanforderungen an den ihren Inhalt vorsieht.

Das Institut schlägt daher vor,

§ 17 wie folgt zu ergänzen: (...) *Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb einer von der oder dem Beauftragten für die Landespolizei zu bestimmenden Frist. Die Stellungnahme soll auch eine Darstellung der Maßnahmen enthalten, die aufgrund der Mitteilung der oder des Beauftragten für die Landespolizei getroffen wurden.*

3.6. Evaluation sicherstellen

Angesichts der Tatsache, dass in Deutschland bislang kaum praktische Erfahrungen mit unabhängigen Beschwerdemechanismen für den polizeilichen Bereich existieren, ist eine Evaluierung der Tätigkeit der Landespolizeibeauftragten durch den Gesetzgeber dringend zu empfehlen. Nach einem angemessenen Zeitraum von zum Beispiel fünf Jahren könnte so überprüft werden, ob Bedarf für eine Weiterentwicklung der Stelle besteht oder sich das Modell in der aktuell vorgeschlagenen Form vollumfänglich bewährt hat.

Berlin, den 29. Februar 2016

Eric Töpfer