

Prof. Dr. Michael Bäuerle

Curtmannstr. 4
35394 Gießen
0641/4808338

Gießen, 9. Januar 2014

An den Landtag
des Landes Rheinland-Pfalz
- Innenausschuss –
per E-Mail



zu Drucksache 16/2739

**Entwurf des Landesgesetzes zur Änderung des Landesgesetzes über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz,
Anhörung am 16. Januar 2014**

Sehr geehrter Frau Vorsitzende Ebli, sehr geehrte Damen und Herren,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Entwurf des Landesgesetzes zur Änderung des Landesgesetzes über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz (LT-Drucks. 16/2739) bedanke ich mich herzlich. An der Anhörung des Innenausschusses am 16. Januar 2014 nehme ich gerne teil und reiche zur Vorbereitung der Anhörung die nachfolgende Stellungnahme ein.

Mit freundlichen Grüßen

Michael Bäuerle

Prof. Dr. Michael Bäuerle

Stellungnahme

zum Entwurf des Landesgesetzes zur Änderung des Landesgesetzes über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz (LT-Drucks. 16/2739)

Vorbemerkung

Das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel, eine unabhängige Ombudsstelle zur Stärkung des partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen Bürger und Polizei zu schaffen, ist aus der hier vertretenen wissenschaftlichen Perspektive uneingeschränkt zu begrüßen. Rheinland-Pfalz könnte damit das erste Bundesland werden, in dem eine solche Stelle in institutionell unabhängiger Form eingerichtet würde.

Obwohl die Schaffung solcher Einrichtungen in der rechtspolitischen Diskussion seit über zehn Jahren gefordert wird, scheiterte ihre Verwirklichung bisher stets an mehr oder minder vehementen Einwänden, nicht zuletzt solchen aus der Polizei selbst. Zwar kann diesen Einwänden gegen unabhängige Stellen zur Kontrolle der Polizei nach überwiegender Auffassung in den polizeibezogenen Rechts- und Sozialwissenschaften¹ mit guten Gründen begegnet werden; gleichwohl wäre die Einrichtung solcher Institutionen in der deutschen Polizeirechtstradition ein Novum. Anders als in vielen anderen europäischen und außereuropäischen Ländern² hat hierzulande eine zusätzliche Kontrolle der Polizei durch unabhängige Stellen keine Tradition,³ so dass die Forderung nach ihnen unter einer hohen Begründungslast steht. Sie ist zudem im politischen Diskurs mit grundlegenden Fragen des Vertrauens oder Misstrauens gegenüber der Polizei verbunden; in der Beantwortung dieser Fragen decken sich die politischen Argumente nicht zwingend mit den wissenschaftlich diskutierten.

Allerdings wählt der hier vorliegende Gesetzentwurf im Vergleich mit den bisher diskutierten Vorschlägen zur Ausgestaltung einer solchen Stelle einen so zurückhaltenden Ansatz, dass kaum einer der Einwände auf den Rheinland-Pfälzischen Beauftragten für die Landespolizei zutrifft.

¹ Vgl. statt vieler grundlegend Hans Boldt/Michael Stolleis, Geschichte der Polizei in Deutschland, in: Hans Liskén/Erhard Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, Rdn. A 96.

² Vgl. etwa die Übersicht von Georg Warning über unabhängige Polizeikommissionen in Australien, England, Wales, Nordirland, Österreich, Frankreich, Belgien und Portugal unter www.polizei-newsletter.de/documents/Polizeikommissionen_alle.pdf

³ Insbesondere blieb die Einsetzung von bürgerschaftlich besetzten Polizeiausschüssen nach britischem Vorbild in der Nachkriegszeit infolge der alsbaldigen Wiederverstaatlichung der Polizei eine kurze Episode, vgl. dazu Hans Boldt/Michael Stolleis, Geschichte der Polizei in Deutschland, in: Erhard Denninger/Hans Liskén (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, Rdn. A 68, 71 f., 77.

Um dies zu zeigen, soll der Gesetzentwurf im Folgenden zunächst im Zusammenhang mit den bisher vorgeschlagenen Institutionen vergleichbarer Zielrichtung sowie der dazu geführten rechtspolitischen Diskussion betrachtet werden (unten I.).

Sodann wird der abweichende Ansatz des vorliegenden Gesetzentwurfs anhand der vorgesehenen Aufgaben und Befugnisse des Beauftragten für die Landespolizei genauer dargestellt (unten II.). Anschließend werden die Gründe dargelegt, die für seine Schaffung auch dann sprechen, wenn man der Prämisse einer im Wesentlichen beanstandungslosen Polizeipraxis folgt (unten III.); schließlich soll es um die Frage gehen, ob und inwieweit sich zu einer effektiven Verwirklichung des zugrundeliegenden Konzepts Änderungen der geplanten Ausgestaltung empfehlen (unten IV.).

Zum Zweck der Orientierung der Stellungnahme ist eine detaillierte Gliederung vorangestellt.

Gliederung:**I. Der Beauftragte für die Landespolizei im Kontext der rechtspolitischen Debatte**

1. Bisherige Vorschläge für unabhängige Polizeikontrollinstanzen
2. Funktion und Stellung des Beauftragten für die Landespolizei im Vergleich
 - a) Vorgeschlagene Modelle
 - b) Bereits verwirklichte Ansätze
3. Die widerstreitenden Argumente in der Diskussion
 - a) Position der Kritiker
 - b) Position der Befürworter
 - c) Die Wirklichkeit polizeilichen Handelns als zentraler Streitpunkt
 - d) Die Perspektive der Wissenschaft
 - e) Feststecken der Diskussion zwischen widerstreitenden Wirklichkeitsannahmen

II. Abkehr des vorliegenden Gesetzentwurfs von konfrontativen Begründungs- und Ausgestaltungsansätzen

1. Gesetzesbegründung
2. Ausgestaltung von Verfahren und Befugnissen
3. Folgen für die Bewertung des Beauftragten für die Landespolizei

III. Notwendigkeit des Beauftragten unter der Prämisse einer im Wesentlichen einwandfreien Polizeipraxis

1. Abbau typischer faktischer Hemmnisse für Beschwerden über die Polizei
2. Gesetzgeberische Hervorhebung der Beschwerdemöglichkeit auch gegenüber der Polizei
3. Der Beauftragte als Korrelat der Ausdehnung polizeilicher Eingriffsbefugnisse
4. Übereinstimmung mit dem Leitbild der rheinland-pfälzischen Polizei
5. Übereinstimmung mit der rechtspolitischen Förderung der Mediation als alternativer Form der Streitbeilegung

6. Übereinstimmung mit Empfehlungen internationaler Organisationen

IV. Mögliche Veränderungen zum Zweck einer effektiven Verwirklichung des Konzepts

1. Aufhebung der Unterschiede zum allgemeinen Eingaberecht beim Bürgerbeauftragten und Ausschluss paralleler Verfahren
2. Schaffung einer Pflicht der Polizei, über das Eingabe- und Beschwerderecht zu informieren
3. Schaffung einer Regelung über die Qualifikation des Beauftragten für die Landespolizei

I. Der Beauftragte für die Landespolizei im Kontext der rechtspolitischen Debatte

Die Forderung nach unabhängigen Beschwerdestellen bzw. Polizeibeauftragten war zunächst vor allem aus dem gesellschaftlichen Bereich, insbesondere von Bürgerrechtsorganisationen vorgetragen worden war.⁴ In jüngerer Zeit hat sich die Forderung jedoch auch in der allgemeinen rechts-, innen- und parteipolitischen Diskussion zunehmend etabliert und ist in der Folge – nicht nur in Rheinland-Pfalz – in den parlamentarischen Raum vorgedrungen.

1. Bisherige Vorschläge für unabhängige Polizeikontrollinstanzen

So war ist die Schaffung unabhängiger Beschwerdestellen bereits im Bund und in sechs anderen Bundesländern – teilweise mehrfach – Gegenstand von Anträgen, Gesetzentwürfen und Debatten in den Parlamenten.⁵ Parlamentarische Gesetzentwürfe gab es alleine in den Jahren 2012 und 2013 in Hessen, Sachsen (zwei Entwürfe) und Niedersachsen; teilweise lehnen diese sich an einen Mustergesetzentwurf, der im Jahr 2008 aus dem Kreis der Bürgerrechtsorganisationen vorgelegt worden war.⁶

Auf Bundesebene war die Schaffung eines unabhängigen Beauftragten zur Untersuchung von Polizeigewalt aufgrund eines detaillierten Entschließungsantrags aus dem Jahr 2009⁷ Thema im Bundestag. Nachfolgend schlugen auch im Bericht des zweiten NSU-Untersuchungsausschusses des Bundestages drei der fünf beteiligten Bundestagsfraktionen als Konsequenz aus den festgestellten Defiziten in der Polizeiarbeit die Einrichtung unabhängiger Polizeibeauftragter in Bund und Ländern vor.⁸

⁴ Etwa von Amnesty International (vgl. etwa die Dokumentation der „Fachkonferenz Polizei und Menschenrechte“, Berlin 2011, abrufbar unter www.amnestypolizei.de/sites/default/files/imce/pfds/Konferenz-Dokumentation.pdf), der Humanistischen Union, dem Republikanische Anwaltsverein und der Internationalen Liga für Menschenrechte; der Gesetzentwurf der Humanistischen Union aus dem Jahr 2008 ist abrufbar unter www.humanistische-union.de/wiki/media/hu/projekte/gepolizeibeauftragter_20080921.pdf.

⁵ In den Landtagen von

- Nordrhein-Westfalen im Jahr 2002 (LT-Drucks. 13/2993),
- Bayern in den Jahren 2008 und 2010 (LT-Drucks. 15/943 und 16/4478),
- Hessen in den Jahren 2010 und 2013 (LT-Drucks. 18/2322 und 18/7134),
- Sachsen im Jahr 2012 (zwei Entwürfe: LT-Drucks. 5/9962 und LT-Drucks 5/10200),
- Niedersachsen im Jahr 2012 (LT-Drucks. 16/4965) und
- Bremen im Jahr 2013 (LT-Drucks. 18/9983)

sowie im Bundestag im Jahr 2009 (BT-Drucks. 16/12683).

⁶ Etwa von Amnesty International (vgl. etwa die Dokumentation der „Fachkonferenz Polizei und Menschenrechte“, Berlin 2011, abrufbar unter www.amnestypolizei.de/sites/default/files/imce/pfds/Konferenz-Dokumentation.pdf), der Humanistischen Union, dem Republikanische Anwaltsverein und der Internationalen Liga für Menschenrechte; der Gesetzentwurf der Humanistischen Union aus dem Jahr 2008 ist abrufbar unter www.humanistische-union.de/wiki/_media/hu/projekte/gepolizeibeauftragter_20080921.pdf.

⁷ BT-Drucks. 16/12683.

⁸ Den Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Grüne und Linke, vgl. BT-Drucks. 17/14600, S. 872/892 (SPD), S. 984/1021 f. (Linke), S. 1037 (B'90/Grüne). Die gemeinsame Bewertung aller Fraktionen enthält die Forderung nicht. Aus der CDU wurde die Forderung lediglich von der im Ausschuss als Sachverständige gehörten Ombudsfrau des Bundestages für die Opfer und Opferangehörigen der

In Schleswig-Holstein und Niedersachsen ist die Schaffung unabhängiger Beschwerdestellen in den aktuellen Koalitionsvereinbarungen darüber hinaus beschlossen, aber noch nicht umgesetzt.⁹

In Rheinland-Pfalz gibt es neben dem vorliegenden zudem einen Gesetzentwurf der Gewerkschaft der Polizei¹⁰, der als Alternative in die Diskussion eingebracht wurde.

2. Funktion und Stellung des Beauftragten für die Landespolizei im Vergleich

Vergleicht man den im Entwurf vorgesehenen Beauftragten für die Landespolizei in seiner Funktion und Stellung mit anderen Vorschlägen und bereits verwirklichten Ansätzen mit ähnlicher Zielrichtung ergibt sich folgendes Bild:

a) Vorgeschlagene Modelle

In der bisherigen Diskussion über unabhängige Polizeibeauftragte fanden sich hinsichtlich ihrer Funktion zunächst zwei Grundmodelle:

- Den Beauftragten für Beschwerden von *Polizeibediensteten*, der eine zusätzliche *intern* veranlasste Kontrolle der Polizei im Interesse der Rechte von Polizeibediensteten bewirken soll und insoweit in etwa dem Konzept des in Art. 45 b GG vorgesehenen Wehrbeauftragten entspricht¹¹,
- den Beauftragten für Beschwerden von *Bürger/innen*, der eine zusätzliche *extern* veranlasste Kontrolle der Polizei im Interesse der Rechte der Bürger/innen bewirken soll und insoweit eher den Datenschutzbeauftragten in Bund und Ländern vergleichbar ist¹²

Der hier vorliegende Entwurf verbindet – wie die anderen parlamentarischen Entwürfe vor ihm – diese beiden Modelle¹³, indem er dem geplanten Beauftragten für die Landespolizei die Zuständigkeit sowohl für interne als auch für externe Eingaben zuweist.

sog. Zwickauer Zelle, Barbara John, erhoben (BT-Drucks. 17/14600, S. 832); sie begründete die Forderung u.a. mit dem „Korpsgeist“ innerhalb der Polizei.

Der Bericht repräsentiert damit die allgemeine politische Bewertung der Forderung nach unabhängigen Polizeibeauftragten: Zustimmung findet diese in Bund und Ländern zumeist bei Bündnis90/Grüne, der Linken, der Piratenpartei sowie - in jüngerer Zeit - bei der SPD, während sie von der CDU/CSU und der FDP – mit Ausnahme eines Antrags in NRW – regelmäßig abgelehnt wird.

⁹ Vgl. die Koalitionsverträge aus den Jahren 2012 und 2013.

¹⁰ Entwurf für ein „Landesgesetz über den Polizeibeauftragten des rheinland-pfälzischen Landtages“ (LaPolBeauftrG-Entwurf).

¹¹ Vgl. zur Ausgestaltung des Wehrbeauftragten auch das WehrbeauftragtenG in der Fassung v. 16. Juni 1982 (BGBl. I S. 677).

¹² Diesem Modell entspricht der hessische „Ansprechpartner der Polizei“ (dazu sogleich); es war auch das Konzept des hessischen Gesetzentwurfs aus dem Jahr 2010 (LT-Drucks. 18/2322) und des nordrhein-westfälischen Entwurfs aus dem Jahr 2003.

¹³ Diese Doppelfunktion war auch schon bei der „Hamburger Polizeikommission“ gegeben, sie liegt zudem dem hessischen Gesetzentwurf aus dem Jahr 2013, den zwei sächsischen Gesetzentwürfen,

Damit unterscheidet er sich insbesondere von dem von der rheinland-pfälzischen Gewerkschaft der Polizei vorgelegten Entwurf, nach dem der dortige Polizeibeauftragte nur im Interesse der Rechte von Polizeibediensteten tätig werden kann.¹⁴

b) Bereits verwirklichte Ansätze

Die in der Bundesrepublik bisher verwirklichten Modelle zu einer zusätzlichen Kontrolle der Polizei sind mit dem hier vorgelegten Modell des Beauftragten für die Landespolizei und anderen Entwürfen nur beschränkt vergleichbar. Solche Ansätze gab bzw. gibt es bisher in Hamburg, Hessen und Sachsen-Anhalt.¹⁵

In Hamburg war durch Gesetz ab 1998 die sog. Hamburger Polizeikommission eingerichtet worden, die ebenfalls für Beschwerden von Bürger/inne/n und Polizeibeamt/inne/n zuständig war. Diese wurde jedoch schon im Jahr 2001 durch den Gesetzgeber wieder abgeschafft.¹⁶ Anders als der hier diskutierte Beauftragte war sie zudem ehrenamtlich und ohne Unterbau tätig sowie beim Innensenator, also dem für die Polizei zuständigen Ressort angesiedelt.

Eine lediglich für interne Beschwerden zuständige Stelle gibt es derzeit in Hessen in Form der im Jahr 2010 eingerichteten Stelle des unabhängigen „Ansprechpartners der Polizei“. In Sachsen-Anhalt gibt es seit 2009 die für interne und externe Eingaben zuständige „Zentrale Beschwerdestelle Polizei“. Beide Institutionen beruhen nicht auf Gesetz, sondern auf Erlass und sind zudem nicht als unabhängige Stelle beim Landtag ausgestaltet, sondern ebenfalls jeweils dem Innenressort zugeordnet.

Mit dem hier vorliegenden Gesetzentwurf würde also bundesweit erstmals eine zusätzliche Einrichtung zur externen und internen Kontrolle der Polizei aufgrund Gesetzes geschaffen, die außerhalb des Polizeiressorts angesiedelt ist.

Der vorliegende Gesetzentwurf weist darüber hinaus die Besonderheit auf, dass er den Beauftragten für die Landespolizei in eine bereits seit langem bestehende organisatorische Struktur – den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz – integriert, also keine von Grund auf neu zu schaffende Einrichtung vorsieht.

und dem niedersächsischen Gesetzentwurf (Fußnote 3) sowie dem Entwurf der Humanistischen Union (Fußnote 5) und der sachsen-anhaltinische Beschwerdestelle zugrunde.

¹⁴ Zwar sieht § 7 dieses Entwurfs auch die Möglichkeiten von Eingaben durch Bürger/innen vor; tätig werden darf der Polizeibeauftragte auf solche Eingaben jedoch nur, wenn ihm dadurch Umstände bekannt werden, „die auf eine Verletzung der Grundrechte der Polizeibeschäftigten oder der Grundsätze der Inneren Führung schließen lassen“.

¹⁵ Wegen ihrer rein internen Funktion und Integration in die Polizeiorganisation werden die in den Bundesländern zum Teil vorgesehenen polizeilichen Dienststellen für interne Ermittlungen (D.I.E.) nicht zu den unabhängigen Stellen gerechnet, auch wenn sie – wie in Hamburg oder Berlin – als internes zentrales Beschwerdemangement ausgestaltet sind.

¹⁶ Vgl. dazu näher *Hartmut H. Wrocklage*, *Polizei im Wandel – Ist eine Demokratisierung der Polizei möglich?*, in: *Reinhard Kreissl/Christian Barthel/Lars Ostermeier* (Hrsg.), *Policing in Context: Rechtliche, Organisatorische, kulturelle Rahmenbedingungen polizeilichen Handelns*, 2008, S. 125 ff.

3. Die widerstreitenden Argumente in der Diskussion

Allen bisherigen Forderungen und Entwürfen zur Schaffung von unabhängigen Polizeibeauftragten liegt die zentrale Annahme zugrunde, dass die existierenden rechtsstaatlichen Kontrollinstrumente im Bereich der Polizei nicht ausreichen. Um diese Annahme drehte sich regelmäßig auch die rechtspolitische Diskussion, deren Grundlinien sich auf Seiten der Befürworter und Gegner wie folgt zusammenfassen lassen:

a) Position der Kritiker

Die Kritiker des Modells verweisen darauf, dass Polizeibeamte an die Grundrechte sowie an Recht und Gesetz gebunden seien.¹⁷ Diese Verpflichtung stehe nicht nur auf dem Papier, sondern werde von der polizeilichen Praxis in aller Regel auch mit großem Engagement erfüllt. Zudem stehe den Bürger/inn/en im Zweifel ein ganzes Bündel an Instrumenten zur Verfügung, sich gegenüber polizeilichen Maßnahmen rechtlich zur Wehr zu setzen.¹⁸ Im Innenverhältnis seien Polizeibeamt/inn/en von einer umfassenden Fürsorgepflicht des Dienstherrn geschützt; auch sie seien zudem gegenüber innerdienstlichen Maßnahmen und Bedingungen rechtlich keineswegs schutzlos.¹⁹ Vor diesem Hintergrund sei die Schaffung zusätzlicher Kontrollinstanzen zumindest überflüssig, stelle sich aber – vor allem in Form einer Beschwerdestelle für Bürger/inne/n – auch als Misstrauensvotum gegenüber Polizei und Justiz dar. Nicht zuletzt die Tatsache, dass die Kontrollinstanz nur für die Polizei geschaffen werde, stelle diese unter einen Generalverdacht und sende ein zweifelhaftes Signal an die Bevölkerung.²⁰

b) Position der Befürworter

Die Befürworter des Modells bestreiten zwar nicht die Existenz der Gesetzesbindung und der rechtsstaatlichen Kontrollinstrumente, wohl aber deren Effektivität. Polizei und Staatsanwaltschaft fehle bei der Bearbeitung von Beschwerden über der Polizei die notwendige Unabhängigkeit und Neutralität; polizeiliches Fehlverhalten entstehe nicht selten durch mangelnde Fehlerkultur oder infolge internen Korpsgeists, der sodann auch die Aufklärung des Fehlverhaltens – etwa durch Zeugenabsprachen oder eine „Mauer des Schweigens“ – erschwere; Beschwerden würden zudem durch polizeiliche Gegenanzeigen unterminiert und die Justiz gewähre Polizeibeamt/inn/en als Zeug/inn/en einen Vertrauensvorschuss zu Lasten der be-

¹⁷ Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG, konkretisiert durch die Grundsätze des Vorbehalts und Vorrangs des Gesetzes, der Ermessensausübung und der Verhältnismäßigkeit.

¹⁸ Je nach Maßnahme kommen in der Tat Widerspruch und Klage vor den Verwaltungsgerichten, Klage vor den Zivilgerichten, Antrag auf gerichtliche Entscheidung oder Beschwerde nach der Strafprozessordnung sowie Dienstaufsichtsbeschwerde, Strafanzeige und Petition in Betracht.

¹⁹ Namentlich Remonstration, Gegenvorstellungen auf dem Dienstweg, Widerspruch und Klage vor dem Verwaltungsgericht, Strafanzeige und Petition.

²⁰ Vgl. stellvertretend die Stellungnahmen in den öffentlichen Anhörungen des Hessischen Innenausschusses zu den beiden Gesetzentwürfen 2010 und 2013 (Fußnote 5), abzurufen unter <http://www.hessischer-landtag.de/icc/internet/nav/99b/99b40b21-1512-5d11-b9b7-7912184e3734.htm>. Hier findet sich die skizzierte Gegenposition zu Beschwerdestellen für den Bürger vor allem bei den Polizeigewerkschaften und dem Personalrat der Polizei.

troffenen Bürger/inn/en. Bürger/inn/en scheuten außerdem naturgemäß davor zurück, sich gerade bei der Polizei oder der ihr übergeordneten Staatsanwaltschaft über polizeiliche Maßnahmen zu beschweren oder Anzeigen zu erstatten. Im polizeilichen Innenraum herrsche zudem oft noch eine überkommene hierarchische Befehls- und Gehorsamsstruktur vor, die Polizeibeamt/inn/en unter einen hohen Konformitätsdruck setze,²¹ der ein rechtlich einwandfreies Verhalten nach außen nicht eben fördere. Selbst wenn alle diese Befunde nicht zuträfen, seien Polizeibeauftragte sinnvoll, weil auch die von ihnen getroffene Feststellung unberechtigter Vorwürfe – wegen ihrer Unabhängigkeit – nach außen stets eine erhöhte Überzeugungskraft habe.

c) Die Wirklichkeit polizeilichen Handelns als zentraler Streitpunkt

In dieser Gegenüberstellung wird deutlich, dass Befürworter und Gegner zusätzlicher Polizeibeswerdestellen zwei grundverschiedene Bilder von der Wirklichkeit polizeilicher Arbeit und der Effektivität ihrer rechtlichen Kontrolle zugrunde legen. Bei dem Versuch, die Richtigkeit des jeweiligen Bilds zu untermauern, haben es die Gegner allerdings leichter, als die Befürworter. Sie können auf die existierenden rechtsstaatlichen Grundsätze und Normen²² für das polizeiliche Handeln verweisen sowie auf die selbstverständlich anzunehmende Rechtstreue der Polizeibeamt/inn/en. Demgegenüber fällt den Befürwortern gleichsam Beweislast für das Gegenteil zu, weshalb sie zumeist bemüht sind, die Richtigkeit ihres Befunds zur polizeilichen Wirklichkeit empirisch zu untermauern, wobei nicht selten auf die Rechts- und Sozialwissenschaften verwiesen wird.

d) Die Perspektive der Wissenschaft

Indessen lässt sich die Diskrepanz zwischen den Wirklichkeitsbildern von Befürwortern und Gegnern von Polizeibeauftragten auch aus wissenschaftlicher Perspektive nicht abschließend auflösen. Das liegt zunächst daran, dass sich in der Bundesrepublik – anders als im anglo-amerikanischen Raum – die Polizeiwissenschaft nie als eigenständige wissenschaftliche Disziplin hat etablieren können.²³ Dieses Defizit hat sich zwar dadurch entschärft, dass in jüngerer Zeit in den Rechts- und Sozialwissenschaften eine Reihe empirisch gestützter Studien entstanden sind, die die Wirklichkeit des polizeilichen Handelns²⁴ und die Wirkungen

²¹ Diese Position fand sich in den Anhörungen in Hessen (Fußnote 20) vor allem bei den Bürgerrechtsorganisationen, bei Rechtsanwälten und bei den unabhängigen Sachverständigen.

²² Die ihrerseits nicht selten vom Bundesverfassungsgericht auf Verfassungsmäßigkeit geprüft und widrigenfalls geändert wurden.

²³ Vgl. etwa die Analyse von Thomas Feltes, Polizeiwissenschaft in Deutschland, in: Holm Putzke/Bernhard Hardtung u.a., Strafrecht zwischen System und Telos, Festschrift für Dietrich Herzberg, 2008, S. S. 965 ff., der die definitorischen und theoretischen Schwierigkeiten auch im Vergleich mit der anglo-amerikanischen Forschung umfassend aufzeigt.

²⁴ Vgl. etwa Marcel Schöne, Pierre Bourdieu und das Feld Polizei, 2011; Anja Mensching, Gelebte Hierarchien. Mikropolitische Arrangements und organisationskulturelle Praktiken am Beispiel der Polizei, 2008; Rafael Behr, Cop Culture – Der Alltag des Gewaltmonopols, 2. Aufl. 2008, Thomas Schweer/Hermann Strasser/Steffen Zdun (Hrsg.), „Das da draußen ist ein Zoo, und wir sind die Domperteure“, 2008; Rafael Behr: Polizeikultur. Routinen – Rituale – Reflexionen, Bausteine zu einer Theorie der Praxis der Polizei, 2006; Christiane Bosold, Polizeiliche Übergriffe, 2005; die Beiträge in Martin Herrnkind/Sebastian Scheerer (Hrsg.), Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenz, 2003; Astrid Jacobsen, Die gesellschaftliche Wirklichkeit der Polizei, diss. rer. soc., Bielefeld 2001; Martin Winter,

von Anzeigen und Beschwerden von Bürger/inn/en zum Gegenstand haben.²⁵ Wertet man diese aus, ergibt sich jedoch ein durchaus ambivalentes Bild.²⁶ Einerseits werden polizeispezifische Denkmuster und Handlungsorientierungen aufgezeigt, die die Position der Befürworter unabhängiger Kontrolleinrichtungen durchaus unterstützen; andererseits zeigen sich aber auch gegenläufige Tendenzen, die die Kritiker für sich in Anspruch nehmen können. Wenn auch die Studien, die für die Schaffung zusätzlicher Kontrollinstanzen sprechen, überwiegen, so müssen diese sich doch ihrerseits stets der Kritik – etwa in Bezug auf das zugrunde liegende Vorverständnis oder die Methodenwahl – stellen.²⁷ So kann ihnen etwa entgegengehalten werden, Einzelfälle oder Ausnahmereischeinungen polizeilichen Handelns unzulässig zu generalisieren oder a priori polizeikritische Hypothesen zu verfolgen.

Für die politische Diskussion ist dann im Ergebnis nicht allzu viel gewonnen.

e) Feststecken der Diskussion zwischen widerstreitenden Wirklichkeitsannahmen

Somit lässt sich somit festhalten, dass die aktuelle rechtspolitische Debatte über unabhängige Polizeibeauftragte zwischen den unvereinbaren Bildern der Kontrahenden von der Wirklichkeit polizeilichen Handelns feststeckt. Dabei ist es den Befürwortern bisher nicht gelungen, für die mehr oder weniger deutlichen polizeikritischen Annahmen, die ihren Entwürfen zugrunde lagen, Mehrheiten in den gesetzgebenden Körperschaften von Bund und Ländern zu finden. Selbst wenn sie sich dies ändern sollte, wären die Diskrepanzen zwischen den Annahmen von Befürwortern und Gegnern nicht aufgelöst. Die Legitimität eines unabhängigen Polizeibeauftragten, der mit knapper politischer Mehrheit und gegen den Widerstand der Polizei geschaffen wurde, wäre von vorneherein eingeschränkt. Im Gegensatz etwa zu den Datenschutz- und Gleichstellungsbeauftragten, den parlamentarischen Kontrollkommissionen oder dem Wehrbeauftragten wäre seine Existenz und Tätigkeit nicht von einem breiten gesellschaftspolitischen Konsens getragen. Er könnte insbesondere nicht auf eine gutwillige Kooperation der Polizei selbst rechnen. Das antizipieren die bisherigen Entwürfe dadurch, dass sie die Beauftragten mit zumeist weitreichenden Befugnissen ausstatten: So finden sich zumeist Auskunftsansprüche gegenüber der Polizei, Zeugenbefragungsrechte, Rechte auf Einsicht in alle Polizeiakten und polizeilichen Datensysteme, das Recht auf unangemeldeten Zutritt zu allen Polizeidienststellen, das Recht auf Anwesenheit an allen Einsatzorten der Polizei sowie das Recht auf Einsicht in alle Disziplinar- und Gerichtsakten.²⁸ Die Tätigkeit des

Politikum Polizei. Macht und Funktion der Polizei in der Bundesrepublik Deutschland. Münster 1997; Gerda Maibach, Polizisten und Gewalt. Innenansichten aus dem Polizeialltag, Reinbek 1996.

²⁵ Vgl. etwa Falko Drescher, Wer kontrolliert die Polizei? Diss. phil., Berlin 2007; Tobias Singelstein, Institutionalisierte Handlungsnormen bei den Staatsanwaltschaften im Umgang mit Ermittlungsverfahren wegen Körperverletzung im Amt gegen Vollzugsbeamte, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 2003, S. 1 ff.; ders., Polizisten vor Gericht. Strafverfahren wegen Körperverletzung im Amt, in: Bürgerrechte und Polizei (CILIP) 2010, S. 55 ff.

²⁶ Vgl. zu einzelfallbezogenen Wahrnehmungen in der Presse etwa Heribert Prantl, Wenn Polizisten prügeln, Süddeutsche Zeitung vom 8.2.2013, S. 1; Steffen Winter, Bayerische Art, Der Spiegel 7/2012, S. 44 ff.; Denise Peikert, Alles außer Kontrolle, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.11.2012, S. 33.

²⁷ Vgl. etwa die besonders deutliche Kritik an früheren Studien aus polizeilicher Sicht bei Alexander Pick, Polizeiforschung zwischen Wissenschaft und Scharlatanerie, in: Kriminalistik 1995, 697 ff.

Polizeibeauftragten könnte bei diesem Modell letztlich in kontradiktorische Verfahren nach dem Muster „Polizei gegen Polizeibeauftragten“ münden und damit Parallelen zu einem Gerichtsverfahren erhalten.

Einen solchen konfliktiven Ansatz mag man politisch für erforderlich halten, wenn man einen hohen Kontroll- und Korrekturbedarf bei der Polizei aus den oben genannten Gründen tatsächlich annimmt. Dem Anliegen, das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei zu stärken, dient dieser Ansatz jedoch nur mittelbar. Gestärkt wird zunächst vor allem das Vertrauen in den Gesetzgeber, sich tatsächlicher oder vermeintlicher Missstände bei der Polizei durch die Schaffung des Polizeibeauftragten ernsthaft anzunehmen. Ein gestärktes Vertrauen in die Polizei könnte dann erst die Folge einer längerfristig effektiven Arbeit des Polizeibeauftragten sein.

III. Abkehr des vorliegenden Gesetzentwurfs von konfrontativen Begründungs- und Ausgestaltungsansätzen

Vor diesem Hintergrund war mit der politischen Entscheidung über die bisherigen Entwürfe für Polizeibeauftragte stets auch die Entscheidung über mehr oder weniger deutliche polizeikritische Wirklichkeitsannahmen verbunden. Infolge der fehlenden Akzeptanz dieser Annahmen bei den Gegnern – denen ja nicht unterstellt werden kann, zwar Missstände bei der Polizei zu sehen, sie aber nicht abstellen zu wollen – zeichnete sich insoweit bisher auch keine Kompromissmöglichkeit ab.

Es ist das herausragende Merkmal des vorliegenden Entwurfs, dass über ihn erstmals unabhängig von polizeikritischen Annahmen und ihrer (Un-)Richtigkeit entschieden werden kann. Der Entwurf teilt nämlich das entsprechende kritische Bild der bisherigen Vorschläge ausdrücklich nicht. Es reiht sich deshalb nur auf den ersten Blick in die auf diesem Bild beruhenden Entwürfe ein. Auf den zweiten Blick wird deutlich, dass er in der konkreten Ausgestaltung einen anderen Weg geht. Dieser vermeidet in Zielrichtung, Begründung und Ausgestaltung des Beauftragten die beschriebene diskursive Frontstellung bezüglich der Notwendigkeit unabhängiger Polizeibeschwerdestellen praktisch völlig.

1. Gesetzesbegründung

Die Abkehr von den bisherigen konfrontativen Begründungsansätzen wird bereits in den ersten beiden Absätzen der Gesetzesbegründung deutlich: Sie attestieren der rheinland-pfälzischen Polizei zunächst, ihren Dienst „weit überwiegend tadellos (zu) verrichten“. Die daraus resultierende Frage, warum es gleichwohl neben den klassischen Beschwerdemöglichkeiten weiterer Instrumente bedürfe, wird sodann wertfrei und ohne polizeikritische Konnotationen beantwortet: Es bedürfe dieser wegen des typischen Konfliktpotentials polizeilichen Handelns – also wegen eines unbestrittenen tatsächlichen Befunds. Deswegen sollten Voraussetzungen geschaffen werden, „auch unterhalb disziplinar- und strafrechtlicher Maßnahmen Rechtsfrieden herzustellen“. Die damit eintretende Dualität von Eingaben beim Beauftragten für die Landespolizei und klassischen Rechtsmitteln rechtfertige sich aus den unterschiedlichen Zielrichtungen der jeweiligen Instrumente. Konsequenterweise weist der Gesetzent-

²⁸ Vgl. den Hessischen Gesetzentwurf aus dem Jahr 2013, die beiden sächsischen Gesetzentwürfe aus dem Jahr 2012, den Gesetzentwurf aus Niedersachsen aus dem Jahr 2012 (vgl. zu allen Fußnote 5) sowie den Gesetzentwurf der Humanistischen Union aus dem Jahr 2008 (vgl. Fußnote 7).

wurf dem Polizeibeauftragten zu diesem Zweck weniger eine (repressive) Kontrollfunktion gegenüber der Polizei zu, als vielmehr eine das Vertrauen zwischen Bürger und Polizei stärkende und Transparenz herstellende Mittlerfunktion.

Der hier vorgeschlagene Beauftragte für die Landespolizei wird also ausdrücklich nicht als menschenrechtlich gebotener und insoweit konfliktiv angelegter Ausgleich für strukturelle rechtsstaatliche Defizite der Polizeiarbeit angesehen. Er soll vielmehr als Ombudsstelle und Mediator für die Klärung und Befriedung konfliktbehafteter Situationen zwischen Bürger und Polizei fungieren. Die gleiche Funktion soll ihm auch für den polizeilichen Innenraum zukommen, aus dem nicht nur unmittelbar dienstliche, sondern auch soziale und persönliche Konfliktsituationen von Polizeibeamt/inn/en an ihn herangetragen werden können.

2. Ausgestaltung von Verfahren und Befugnissen

Dass der Entwurf diesen Ansatz nicht nur vorgibt, sondern ihn auch tatsächlich verfolgt, wird deutlich, wenn man die vorgesehenen Befugnisse des Beauftragten für die Landespolizei mit denen aus früheren Vorschlägen²⁹ vergleicht: Die Unterschiede bestehen vor allem darin, dass nach dem vorliegenden Entwurf

- *keine* Möglichkeit des Beauftragten besteht, aufgrund anonymer Eingaben oder aus eigenem Ermessen tätig zu werden,
- dem Beauftragten – außer einem Auskunftsrecht gegenüber dem Innenministerium – *keinerlei Ermittlungsbefugnisse* gegeben sind, er also insbesondere keine Auskunftsrechte gegenüber Polizeidienststellen, keine Zeugenbefragungsrechte, keine Akten- und Dateieinsichtsrechte oder Zutritts- oder Anwesenheitsrechte hat,
- eine Tätigkeit des Beauftragten *parallel* zu laufenden Straf-, Ordnungswidrigkeiten- oder Disziplinarverfahren gegen Polizeibeamt/inn/en *ausgeschlossen* ist,
- der Beauftragte zum Abschluss des Verfahrens auf eine *einvernehmliche* Erledigung hinzuwirken hat,
- der Beauftragte den Befund der Rechtswidrigkeit einer Maßnahme oder innerdienstlichen Fehlverhaltens in bedeutenden Fällen dem Innenministerium nur mitteilen und Gelegenheit zur Stellungnahme geben kann, also insbesondere *kein Recht zur Beanstandung* oder zum Wiederaufgriff hat.
- der Beauftragte einen Vorgang *nur mit Einwilligung* des Beschwerdeführers den Strafverfolgungs- oder Disziplinarbehörden zuleiten kann.

In Übereinstimmung mit anderen Entwürfen sind dagegen solche Punkte vorgesehen, die der vertrauensbildenden Funktion zuträglich sind, namentlich dass

²⁹ Die folgenden Punkte werden insbesondere in dem Hessischen Gesetzentwurf aus dem Jahr 2013, den beiden sächsischen Gesetzentwürfen aus dem Jahr 2012, dem Gesetzentwurf aus Niedersachsen aus dem Jahr 2012 (vgl. zu allen Fußnote 5) sowie dem Gesetzentwurf der Humanistischen Union aus dem Jahr 2008 (vgl. Fußnote 7), ganz oder teilweise anders geregelt.

- der Beauftragte eine *Verschwiegenheitspflicht* hat,
- die Wahrung von *Vertraulichkeit* bezüglich der Person des Beschwerdeführers möglich ist,
- der Beauftragte *Empfehlungen aussprechen* und der zuständigen Stelle die *Gelegenheit zur Abhilfe* geben kann.

Nimmt man diese Elemente zusammen, schafft der Entwurf in der Tat ein konsensuales Verfahren zum Umgang mit Beschwerden von Bürger/inn/en und Polizeivollzugsbeamt/inn/en. Das weitgehende Fehlen der bisher zumeist vorgeschlagenen „Zwangsrechte“ des Beauftragten gegenüber Polizei und Innenministerium zeigt ein Konzept, das vor allem auf den guten Willen aller Beteiligten und die Entstehung einer neuen Kultur der Beschwerdebearbeitung setzt.

3. Folgen für die Bewertung des Beauftragten für die Landespolizei

Von den Initiatoren und Befürwortern der bisherigen Modelle wird sich das vorliegende Konzept des Beauftragten für die Landespolizei wegen des konsensualen Ansatzes mit hoher Wahrscheinlichkeit den Vorwurf gefallen lassen müssen, „zahnlos“ zu sein. Rechtspolitisch führt dieser Einwand indessen nur in die bisherige diskursive Frontstellung zurück; er ist auch insoweit nicht zielführend, als einer „Verschärfung“ des Konzepts nichts im Weg steht, wenn sich der Einwand als zutreffend erweisen sollte. Inhaltlich ist gegenüber dem Einwand vor allem der große Vorzug zu betonen, dass die Ausgestaltung des Entwurfs praktisch alle bisherigen Einwände gegenüber unabhängigen Polizeibeauftragten unschlüssig werden lässt: Mit seiner Schaffung ist weder ein Misstrauensvotum gegenüber der Polizei verbunden, noch sendet er ein zweifelhaftes Signal an die Bevölkerung. Dies zeigt sich auch daran, dass er der Polizei substanziell wie jede andere Behörde des Landes Rheinland-Pfalz behandelt: Die Möglichkeit einer Eingabe beim Bürgerbeauftragten und dessen Kontrollfunktion war und ist eben nicht auf die Polizei beschränkt, sondern erstreckt sich auch auf das Handeln aller anderen Landesbehörden.

Für die rechtspolitische und rechtsdogmatische Bewertung des Entwurfs bleiben danach nur zwei relevante Fragen übrig:

- Ist die Schaffung eines Beauftragten für die Landespolizei trotz der Prämisse einer im Wesentlichen einwandfreien Polizeipraxis und notwendig und sinnvoll?
- Wird die Ausgestaltung des Verfahrens und der Befugnisse des Beauftragten für die Landespolizei dem gesetzgeberischen Ziel gerecht, eine einvernehmliche Klärung und Befriedung konfliktbehafteter Situationen zwischen Bürger und Polizei und innerhalb der Polizei tatsächlich herbeizuführen?

IV. Notwendigkeit des Beauftragten für die Landespolizei unter der Prämisse einer im Wesentlichen einwandfreien Polizeipraxis

Für die Schaffung der Funktion des Beauftragten für die Landespolizei sprechen auch unter der genannten Prämisse etliche – sowohl landesspezifische als auch allgemeine – Gesichtspunkte:

1. Abbau typischer faktischer Hemmnisse für Beschwerden über die Polizei

Der erste Grund und vielleicht wichtigste Grund besteht darin, dass die Effektivität des Rechtsschutzes gegenüber behauptetem polizeilichem Fehlverhalten durch Dienst- oder Fachaufsichtsbeschwerden, Strafanzeigen oder den Rechtsweg maßgeblich davon abhängt, dass die theoretische Möglichkeit dazu von dem Betroffenen auch tatsächlich genutzt wird. Ob das geschieht, hängt – auch in allen Bereichen, die mit Polizei nichts zu tun haben – von zahlreichen faktischen Gegebenheiten ab. Von diesen nimmt die Frage, ob nach der Rechtslage tatsächlich ein Beschwerdegrund besteht, regelmäßig einen hinteren Rang ein. Dies ist in der Rechtssoziologie unter dem Schlagwort des Zugangs zum Recht vielfach untersucht worden sind.³⁰ Rechtswissenschaftlich ist es seither ein Gemeinplatz, dass insoweit Bildung, Schichtzugehörigkeit, ökonomische Ressourcen und individuelle Disposition eine entscheidende Rolle spielen. Vielfach dominieren die gefühlsmäßige Furcht vor Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten, die Befürchtung hoher Kosten und das Gefühl einer Überforderung mit formalisierten Verfahren. Vor diesem Hintergrund steht es insbesondere nicht zu erwarten, dass Personen mit insoweit schwach ausgeprägter Beschwerdemacht Rechtsschutz gegenüber polizeilichen Maßnahmen geltend machen, selbst wenn dies objektiv Erfolgsaussichten hätte. Dass diese Hemmung weiter steigen kann, wenn eine Beschwerde *über* die Polizei *bei* der Polizei eingereicht werden soll, lehrt schon der gesunde Menschenverstand, ebenso wie die Tatsache, dass in der Bevölkerung nicht zwischen unterschiedlichen Dienststellen einer Landespolizei differenziert wird.

Unter diesen Aspekten könnte die Möglichkeit einer Beschwerde beim Beauftragten für die Landespolizei – auch wenn sie nur in einzelnen Fällen notwendig ist – gleich mehrere dieser Hemmnisse ausräumen: die Furcht vor Kosten, die emotionale Reserve gegenüber Polizei und Justiz und die Sorge vor Überforderung durch Verfahrensanforderungen.

2. Gesetzgeberische Hervorhebung der Beschwerdemöglichkeit auch gegenüber der Polizei

Diesen Abbau typischer Hemmnisse gegenüber formalisiertem Rechtsschutz bewirkt freilich bereits die allgemeine Eingabemöglichkeit beim Bürgerbeauftragten des Landes, die schon vorher bestand und weiter besteht. In der Tat gäbe es keinen Anlass, dem Bürgerbeauftragten nun ausdrücklich auch die Rolle des Beauftragten für die Landespolizei zuzuweisen, wenn das allgemeine Eingaberecht in der Bevölkerung hinreichend bekannt wäre und auch als ein solches in Bezug auf die Polizei verstanden würde. Inwieweit dies so ist, lässt sich abschließend nicht beurteilen. Jedenfalls liegt dem Gesetzentwurf erkennbar die Annahme zugrunde, dass es einer Hervorhebung der Möglichkeit zu Eingaben in Bezug auf polizeiliches Handeln durch die Änderung des Bürgerbeauftragtengesetzes bedarf. Selbst wenn die-

³⁰ Vgl. nur die grundlegende Studie von Erhard Blankenburg, Mobilisierung des Rechts, 1995.

se Annahme nicht zuträfe, würde die gesetzgeberische Betonung dieser Möglichkeit nicht schaden. Dafür, dass die Annahme des Entwurfs zutrifft, spricht zumindest einer der presse-öffentlich gewordenen Fälle behaupteten polizeilichen Fehlverhaltens in Rheinland-Pfalz aus dem Jahr 2013.³¹

3. Der Beauftragte als Korrelat der Ausdehnung polizeilicher Eingriffsbefugnisse

Ein weiterer Grund für die Einrichtung des Beauftragten für die Landespolizei lässt sich schließlich auf die allgemeine Entwicklung des polizeilichen Eingriffsrechts und die daraus resultierenden polizeilichen Strategien zurückführen: Bekanntlich sind die Befugnisse der Polizei in den letzten Jahrzehnten mit Blick auf die Phänomene des Terrorismus und der Organisierten Kriminalität sowie infolge der technischen Entwicklung sukzessive erheblich ausgedehnt worden. Dabei räumen die gesetzlichen Vorgaben der Polizei zur Erfüllung ihrer Aufgaben regelmäßig einen weiten Ermessensspielraum ein. Dies führte zu neuen polizeilichen Strategien der Verbrechensverhütung und –bekämpfung, die – anders als früher – unabhängig von Gefahrenlagen und konkreten Verdachtssituationen, zum Teil technikgestützt und mit großer Breitenwirkung stattfinden.³² Dadurch erweitert sich zwangsläufig die Zahl der Interaktionen zwischen Polizei und Bevölkerung und mit ihr das unmittelbare und mittelbare Konfliktpotential polizeilichen Handelns. Mit dieser Erweiterung der polizeilichen Befugnisse sinken zugleich die Möglichkeiten parlamentarischer Kontrolle der Polizei, insbesondere wenn das Handeln nach außen Folge interner Strategien und Kampagnen ist. Die Rückanbindung dieses polizeilichen Handelns an eine Institution des Landtags wie den Beauftragten für Landespolizei entspricht insoweit schlicht dem verfassungsrechtlichen Kontrollauftrag des Parlaments gegenüber der Exekutive. Sie entspricht aber auch – wie die öffentliche Diskussion über die Vorratsdatenspeicherung zeigt – den mit der Erweiterung polizeilicher Befugnisse steigenden Erwartungen der Bevölkerung an diese Kontrolle.

4. Übereinstimmung mit dem Leitbild der rheinland-pfälzischen Polizei

Die Schaffung des Beauftragten der Landespolizei in der vorgeschlagenen Form steht zudem im Einklang mit der Selbstverpflichtung, die sich die Rheinland-Pfälzische Polizei in ihrem veröffentlichten Leitbild auferlegt hat. Dieses hebt die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit dem Bürger und das Einstehen für Recht und Gesetz in den ersten Leitsätzen hervor und impliziert die Möglichkeit einer Kontrolle in den Erläuterungen zum Sinn des Leitbilds: Diese schließen mit der Feststellung, dass sich auch die Bürger auf die Leitbildinhalte berufen und diese einfordern können.

Eine Eingabe beim Beauftragten für die Landespolizei erscheint als ein geeignetes Mittel, dies zu tun.

³¹ Vgl. aus der Presse Andrea Wagenknecht, Verzweifelter Kampf, FR-online, 17.7.2013; Berichte über einen weiteren Fall behaupteten polizeilichen Fehlverhaltens aus Rheinland-Pfalz finden sich auf SZ-online vom 27. und 28.6.2013.

³² Vgl. zum Ganzen eingehend Michael Bäuerle, Demokratisierung der Polizei?, in: Michael Bäuerle/Philipp Dann/Astrid Wallrabenstein, Demokratie-Perspektiven, Festschrift für Brun-Otto Bryde, 2013, S. 23 ff.

5. Übereinstimmung mit der rechtspolitischen Förderung der Mediation als alternativer Form der Streitbeilegung

Schließlich passt das Modell des Beauftragten für die Landespolizei in die allgemeine rechtspolitische Tendenz, die Mediation als Form der außergerichtlichen Streitbeilegung zu fördern, die zuletzt in der Verabschiedung des Bundesmediationsgesetzes zum Ausdruck kam. Indem das Gesetz den Begriff der Mediation ausdrücklich erwähnt, knüpft es an diese Entwicklung an, die in der rechtssoziologischen Forschung ganz überwiegend positiv bewertet wird.

6. Übereinstimmung mit Empfehlungen internationaler Organisationen

Ein Argument für die Einrichtung unabhängiger Polizeibeschwerdestellen ergibt sich – auch wenn dies vielleicht in einer spezifisch rheinland-pfälzischen Debatte etwas fernliegend erscheinen mag – letztlich auch aus dem verfassungsrechtlichen Prinzip der Völkerrechtsfreundlichkeit: An die Bundesrepublik wird von Internationalen Organisationen aufgrund praktischer Beobachtungen seit längerem die Empfehlung herangetragen haben, zusätzliche unabhängige Institutionen zur Untersuchung behaupteten polizeilichen Fehlverhaltens zu schaffen. Eine solche Empfehlung hat namentlich der UN-Menschenrechtsausschuss für die Einhaltung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte im Jahr 2004 gegeben, der dies in seinem Landesbericht Deutschland aus dem gleichen Jahr vermerkte.³³ Auch das vom Europarat ins Leben gerufenen Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)³⁴ sowie der Menschenrechtskommissars des Europarats³⁵ haben diese Empfehlung wiederholt ausgesprochen. Im Jahr 2007 führte der Menschenrechtskommissar etwa aus:

„Nach Auffassung des Kommissars muss die Polizei in einer demokratischen Gesellschaft bereit sein, ihre Maßnahmen überwachen zu lassen und dafür zur Verantwortung gezogen zu werden. Obwohl es interne Mechanismen gibt, die sich mit Fällen mutmaßlichen Fehlverhaltens der Polizei in Deutschland befassen, ruft der Kommissar die deutschen Behörden auf, zu diesem Zweck unabhängige Beobachtungs- und Beschwerdegremien einzurichten. Die Unabhängigkeit dieser Beobachtungsgremien

³³ Ziff. 16. des nach Prüfungsberichts des nach Artikel 40 des Pakts vorgelegten 5. Berichts der Bundesrepublik vom März 2004 (CCPR/C/DEU/2002/5 und CCPR/C/SR.2170 und 2171) der in der 2188. Sitzung (CCPR/C/SR.2188) am 30. März 2004 mit zahlreichen Bemerkungen – darunter der in Ziff. 16 – angenommen wurde.

³⁴ Vgl. etwa die Länderberichte des CPT über die Deutschlandbesuche aus den Jahren 2009 (S. 12, Anm. 16) und 2000 (S. 18, Anm. 28), abrufbar unter www.cpt-int/documents/deu; das CPT führte in der Bundesrepublik zwischen 1991 und 2010 insgesamt sechs Besuche durch; alle Berichte - von denen fünf einen Abschnitt über die Polizei enthalten - sind unter der genannten URL verfügbar (ab 2005 auch in nichtamtlicher deutscher Übersetzung).

³⁵ Schreiben des (damaligen) Commissioners for Human Rights Thomas Hammarberg an Bundesinnenminister Thomas DeMaizière vom 25.11.2010 (CommHR/LH/sf201-2010), „introducing an independent police complaints body“, abzurufen unter <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1716797>; schon zuvor nicht landesbezogen derselbe in der „Stellungnahme des Europarechtskommissars für Menschenrechte zum Thema unabhängiges Polizeibeschwerdesystem“ vom 12.3.2009 (CommDH 2009), abzurufen <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1726977>, sowie den Bericht über seinen Besuch in Deutschland 2006 (CommDH 2007), S. 18 ebenfalls abrufbar unter <http://wcd/coe/int>.

kann nur wirksam gewährleistet werden, wenn sie außerhalb der Polizei- und Ressortstrukturen angesiedelt werden.“³⁶

In der Auseinandersetzung mit diesen Empfehlungen positionierte sich die Bundesrepublik bisher entsprechend der oben dargestellten gegnerischen Argumentationslinie, wonach eine unabhängige Stelle angesichts der existierenden Rechtsschutzmöglichkeiten nicht erforderlich sei; insbesondere seien neutrale Ermittlungen in Fällen behaupteten polizeilichen Fehlverhaltens durch die Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft sowie dadurch gewährleistet, dass „in nahezu allen Bundesländern (...) sichergestellt (ist), dass die notwendigen konkreten Ermittlungen einer anderen Polizeidienststelle als derjenigen, gegen deren Mitarbeiter sich die Vorwürfe richten, übertragen werden.“³⁷

Zukünftig könnte zumindest auf die in Rheinland-Pfalz verwirklichte Institution verwiesen werden. Deren Schaffung wäre zudem ein erster Ansatz, an einen in der EU verbreiteten Standard anzuschließen: Nach einem Niederländischen Bericht aus dem Jahr 2008 gehört die Bundesrepublik deshalb zu der Minderheit von 11 der (damals) 27 EU-Staaten, die keine spezialisierten Stellen zur Bearbeitung von Beschwerden gegen die Polizei vorhalten.³⁸

IV. Mögliche Veränderungen zum Zweck einer effektiven Verwirklichung des Konzepts

Betrachtet man den Entwurf schließlich hinsichtlich der Frage, ob die Ausgestaltung des Verfahrens und der Befugnisse des Beauftragten für die Landespolizei dem gesetzgeberischen Ziel gerecht, eine einvernehmliche Klärung und Befriedung konfliktbehafteter Situationen zwischen Bürger und Polizei und innerhalb der Polizei tatsächlich herbeizuführen, fallen drei Aspekte auf, die Anlass für Änderungen geben könnten.

³⁶ Bericht des Menschenrechtskommissars über seinen Besuch in Deutschland 2006 (CommDH 2007), S. 16 (Ziff. 39).

³⁷ Stellungnahme der Bundesregierung zu den Empfehlungen, Kommentaren und Auskunftersuchen des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) anlässlich seines Besuchs 2010, S. 11, abzurufen unter <http://www.cpt.coe.int/documents/deu/2012-07-inf-deu.pdf>; die Feststellung war eine Reaktion auf den Bericht des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) an die deutsche Regierung anlässlich des Besuchs 2010, dessen Ziff. 16 u. a. ausführte: „Idealerweise sollten die mit der operativen Durchführung der Ermittlung betrauten Personen von der in den Fall verwickelten Strafverfolgungsbehörde vollkommen unabhängig sein.“, abzurufen unter <http://www.cpt.coe.int/documents/deu/2012-06-inf-deu.pdf>

³⁸ Eingerichtet sind solche Stellen danach in 16 Staaten, namentlich in Belgien, Tschechien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Ungarn, Irland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Slowakei, Slowenien und Großbritannien; vgl. Monica den Boer/Roel Fernhout, Background Report POLICING THE POLICE - Police Oversight Mechanisms in Europe: Towards a Comparative Overview of Ombudsmen and Their Competencies, 2008, S. 8 ff., abzurufen unter http://asef.org/images/docs/1270-Police_Oversight_Mechanisms_in_Europe.pdf.

1. Aufhebung der Unterschiede zum allgemeinen Eingaberecht beim Bürgerbeauftragten und Ausschluss paralleler Verfahren

Nicht plausibel erscheint zunächst die mögliche Parallelität der allgemeinen Eingabe beim Bürgerbeauftragten und der Eingabe beim Beauftragten für die Landespolizei. Der Beauftragte für die Landespolizei ist hinsichtlich des Verfahrens und der Befugnisse gegenüber dem Bürgerbeauftragten in mehreren Punkten beschränkt. Diese Beschränkungen lassen ihren Sinn nicht erkennen, zumal der Bürger nach dem klaren Wortlaut zwischen der unbeschränkten und der beschränkten Variante wählen kann, womit eine für den Bürger eher verwirrende Regelung geschaffen würde.

Es wird daher vorgeschlagen, die Parallelität der Verfahren in der Form aufzuheben, dass das Verfahren vor dem Beauftragten für die Landespolizei an das allgemeine Verfahren angepasst wird.

Das würde für die Regelung über den Beauftragten für die Landespolizei namentlich bedeuten:

- Aufhebung von Schriftlichkeit und Fristgebundenheit der Eingabe,
- Aufhebung der Beschränkung auf Rechtmäßigkeitsprüfung (Prüfung auch der Zweckmäßigkeit),
- Aufhebung des zweistufigen Prüfungsverfahrens,
- auch hier Schaffung eines Selbstaufgriffsrechts („in sonstiger Weise“),
- Anpassung der Befugnisse gegenüber Behörden und
- Anpassung des Verhältnisses zu laufenden Gerichts- und Disziplinarverfahren.

Keine der entsprechenden Regelungen des allgemeinen Eingabeverfahrens steht dem speziellen Ziel des Beauftragten der Landespolizei im Weg. Die bisherigen Beschränkungen indessen – insbesondere Form und Frist und die Beschränkung auf die Rechtmäßigkeitsprüfung – sind einem Mediationsverfahren wesensmäßig fremd.

2. Schaffung einer Pflicht der Polizei, über das Beschwerderecht zu informieren

Schon bisher wurde von den Bürgern offensichtlich die Eingabe beim Bürgerbeauftragten nicht als Möglichkeit wahrgenommen, sich auch über die Polizei zu beschweren. Wenn einige Zeit nach Inkrafttreten des Gesetzes die mediale Präsenz des Beauftragten für die Landespolizei abflaut, könnte dieser Befund auch bei ihm festzustellen sein. Es wird daher vorgeschlagen eine Regelung zu schaffen, die die Polizei verpflichtet, in angemessener Form über die Eingabemöglichkeit zu informieren.

3. Schaffung einer Regelung über die Qualifikation des Beauftragten

Da der Beauftragte für die Landespolizei die Aufgabe hat, polizeiliche Maßnahmen auf ihre Rechtmäßigkeit zu prüfen, also anhand eines mittlerweile hochkomplexen Normensystems, das selbst Fachleute oft vor Schwierigkeiten stellt, wird vorgeschlagen, dass der Beauftragte für die Landespolizei oder einer seiner zuständigen Mitarbeiter die Befähigung zum Richteramt besitzen muss. Dienlich wäre es sicher auch, wenn Erfahrungen im Bereich des polizeilichen Eingriffsrechts vorhanden wären.

Gießen, den 9. Januar 2014

gez.
Michael Bäuerle