

E: 16.1.14



Hochschule für
Wirtschaft und Recht Berlin
Berlin School of Economics and Law

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

An den
Innenausschusses des
Landtags Rheinland-Pfalz



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

Per E-Mail an: Christiane.Thiel@landtag.rlp.de

Volker.Perne@landtag.rlp.de

Datum: 13. Januar 2014

privat:
Postfach 580601
D-10415 Berlin

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

E-Mail: Hartmut.Aden@hwr-berlin.de
www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-aden

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Einladung zur Mitwirkung an der Anhörung. Zu dem vorliegenden Gesetzentwurf nehme ich vorab wie folgt Stellung:

A) Vorzüge des gewählten Gesetzgebungsansatzes

In Deutschland bestehen bisher – im Gegensatz zu vielen anderen Ländern – keine speziellen Institutionen, denen gegenüber sich Menschen artikulieren können, die mit der Arbeit der Polizei oder einzelner Polizeibediensteter unzufrieden sind. Der vorliegende Gesetzentwurf kann zur Lösung dieses Problems beitragen.

1. Zentrale Gründe für die Einrichtung einer unabhängigen Beschwerdestelle für die Polizei

Eine neutrale und unabhängige Beschwerdestelle hat eine Reihe von Vorzügen. Sie macht es Menschen leichter, sich zu artikulieren, die der Polizei wenig Vertrauen entgegen bringen oder das Vertrauen aufgrund eines Vorfalls verloren haben. Polizeibediensteten ermöglicht eine unabhängige Beschwerdestelle, Missfallen über Vorkommnisse oder unangemessene Praktiken zu äußern, ohne dienstliche Nachteile (z. B. bei der nächsten Beurteilung) fürchten zu müssen. Zahlreiche Untersuchungen belegen den Bedarf für solche externen und internen Beschwerdemöglichkeiten, auch für Deutschland. Für Beschwerden von Bürger/innen sei ins-

Berliner Volksbank
Konto 884 101 52 40
BLZ 100 900 00
IBAN
DE72 10090000 8841015240
BIC BEVODEBB

Seiten insgesamt

1/6



besondere auf die von Amnesty International aufgearbeiteten Fälle hingewiesen.¹ Berichte über Mobbing-Fälle und die Whistleblower-Problematik legen außerdem nahe, dass es auch innerhalb von Behörden wie der Polizei einen Bedarf dafür gibt, dass sich Menschen mit ihren Anliegen vertrauensvoll an eine Stelle außerhalb der üblichen Behördenhierarchie wenden können.

Die Unabhängigkeit der Beschwerdestelle gegenüber der Behördenhierarchie ermöglicht eine Aufarbeitung der Beschwerden „mit neutralem Blick“, während polizeiinterne Beschwerdestellen vor dem Dilemma stehen, einerseits Vorfälle aufzuklären und andererseits die beteiligten Kolleg/inn/en möglichst zu schonen.

Eine unabhängige Stelle ist außerdem besser in der Lage, die Ursachen für Fehlentwicklungen ohne die „Betriebsblindheit“ von Insidern zu erkennen und Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten.

2. Integration in eine bestehende Institution

Der in dem Gesetzentwurf gewählte Ansatz, die Beschwerdestelle für die Polizei an die bereits gut etablierte Institution des Bürgerbeauftragten anzugliedern, erscheint mir sinnvoll. So können der Bürgerbeauftragte und seine Mitarbeiter/innen ihre mit ähnlichen Fallkonstellationen erworbenen Erfahrungen in die neue Aufgabe einbringen. Zudem kann so zunächst mit vertretbarem Ressourcenaufwand getestet werden, wie groß der Arbeitsanfall für den Beauftragten für die Landespolizei ist.

3. Kombination der externen und internen Beschwerdestellenfunktionen

Der Gesetzentwurf sieht die Kombination der Beschwerdestellenfunktion für Beschwerden von außerhalb und innerhalb der Landespolizei vor. Da beide Funktionen zahlreiche Berührungspunkte aufweisen, u. a. hinsichtlich der Notwendigkeit, die strukturellen Ursachen zu eruieren, die hinter einer Beschwerde stehen, erscheint mir diese Aufgabenkombination sinnvoll.

¹ Amnesty international, 2010: Täter unbekannt. Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland, Bonn/ Berlin; online:

https://www.amnesty.de/files/Amnesty_Polizeibericht_Deutschland_2010.pdf
(11.1.2014).



Bisher gibt es nur wenig praktische Erfahrungen mit einer solchen Kombinationslösung. Dies spricht aber m. E. nicht gegen diese Lösung. Die Erfahrungen hiermit sollten gründlich ausgewertet werden, um zu evaluieren, wie sich die Kombination in der Praxis bewährt.

4. Fehlerkultur (keine Misstrauenskultur) etablieren

Eine Beschwerdestelle für den Polizeibereich sollte nicht nur Einzelfälle aufarbeiten, sondern zur Entwicklung einer Fehlerkultur in der Polizei beitragen, bei der Fehler und Fehlverhalten nicht vorrangig als sanktionswürdiges individuelles Fehlverhalten begriffen werden. Vielmehr sollte anerkannt werden, dass hinter individuellem Fehlverhalten in den meisten Fällen strukturelle Ursachen stehen, die im Verantwortungsbereich der Behörde liegen. Hierzu gehören z. B. Fehler bei der Planung des Personaleinsatzes, Fehlsteuerungen durch unangemessene Dienstanweisungen, fehlende Hilfen für überlastete oder traumatisierte Polizeibedienstete etc.

Die im Gesetzentwurf besonders betonte einvernehmliche Konfliktbeilegung ist aus meiner Sicht ein wichtiges Anliegen. Sie allein reicht aber nicht aus, um Fehlplanungen und Fehlverhalten, die zukünftig zu neuen Konflikten führen, wirksam zu verhindern.

Der Gesetzentwurf bietet Chancen, zur Entwicklung einer polizeilichen Fehlerkultur beizutragen. Allerdings schöpft er die Potentiale hierfür noch nicht aus (s.u., B: Verbesserungsvorschläge).

B) Verbesserungsvorschläge für den Gesetzentwurf

Damit das neue Gesetz einen entscheidenden Beitrag zur Etablierung einer professionellen Fehlerkultur in der Polizei Rheinland-Pfalz leisten kann, empfehle ich die folgenden Änderungen.

1. Fehlerkultur auch und gerade bei gravierenderen Fällen ermöglichen

Der Gesetzentwurf schlägt vor, dass der/die Bürgerbeauftragte nicht für Fälle zuständig sein soll, in denen ein Straf-, Bußgeld- oder Disziplinarverfahren gegen die betroffenen Polizeibediensteten anhängig ist (Entwurf § 18 Abs. 2). Diese Einschränkung ist nicht sinnvoll, da sie gerade die gravierenden Fälle, aus denen Konsequenzen für die Zukunft abgeleitet werden könnten, ausschließt. Da der Bürgerbeauftragte keine straf- oder disziplinarrechtlichen Ermittlungen führt, kann und sollte er parallel auch in



diesen Fällen zuständig bleiben. Sinnvoll wäre eventuell eine Regelung, der zufolge sich der Bürgerbeauftragte zu solchen Fällen bis zum Abschluss des Straf- oder Disziplinarverfahrens nicht öffentlich äußert.

Empfehlung: *Der Landtag sollte in § 18 Abs. 2 Satz 1 die Formulierung „wird der Beauftragte für die Landespolizei nicht tätig“ ersetzen durch „bleibt die Zuständigkeit des Beauftragten für die Landespolizei hierdurch unberührt“. Satz 2 sollte gestrichen werden.*

2. Fehlerkultur nicht nur bei rechtswidrigem Verhalten und eigener Betroffenheit erforderlich

Die Beschwerdebefugnis (§ 19) ist wesentlich enger formuliert als das Eingaberecht nach § 2 des Landesgesetzes für die sonstigen Aufgaben des Bürgerbeauftragten. Für die Entwicklung einer produktiven Fehlerkultur können auch Hinweise von Bürgerinitiativen, Verbänden oder unbeteiligten Einzelpersonen wertvoll sein. Auch solche Informationen können relevant sein, die sich nicht auf ein rechtswidriges, sondern auf ein nur unangemessenes Verhalten beziehen (z. B. Unhöflichkeit; Polizeimaßnahmen, durch die Dritte unnötig belastet werden, die aber nicht rechtswidrig sind). Die Polizei-Beschwerdestellen in US-amerikanischen Großstädten sind in der Regel auch für solche Fälle zuständig.² Auf die vorgesehene Anknüpfung an eine rechtswidrige Polizeimaßnahme, durch die der/die Beschwerdeführer/in persönlich betroffen sein muss, sollte daher verzichtet werden. Vielmehr sollte die Beschwerdebefugnis so weit wie möglich formuliert werden. Die Auswahl der relevanten Hinweise für eine nähere Befassung kann dem Beauftragten überlassen werden.

Empfehlung: *Der Landtag sollte in § 19 der Entwurfsfassung den Satzteil „der behauptet, durch eine rechtswidrige polizeiliche Maßnahme in seinen Rechten verletzt zu sein.“ streichen.*

3. Selbstbefassungsrecht des Beauftragten

Für die Entwicklung einer Fehlerkultur erscheint es außerdem wichtig, dass der Beauftragte auch Problemkonstellationen aufgreifen kann, die ihm aus eigener Wahrnehmung (z.B. aus den Medien oder durch eigene

² Zu den US-Modellen und deren Entwicklung: Walker, Samuel, 2005: The New World of Police Accountability, London etc.: Sage; ders., 2001: Police Accountability. The Role of Citizen Oversight, Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning.



Beobachtung) zur Kenntnis gelangen. Auch hier sollte der Entwurf an die Befugnisse des Bürgerbeauftragten in sonstigen Angelegenheiten angepasst werden. Auch der Entwurf der Gewerkschaft der Polizei Rheinland-Pfalz (dort § 1) sollte hierzu in die weiteren Beratungen einbezogen werden.

Empfehlung: *Der Landtag sollte in § 19 der Entwurfsfassung die folgende Formulierung ergänzen: „Der Beauftragte für die Landespolizei kann sich auch aus eigener Initiative mit Sachverhalten befassen, die aus seiner Sicht Anlass für Änderungen der Polizeipraxis sein könnten.“*

4. Ausschlussfrist zu kurz

Für eine effektive Aufarbeitung sollten die zu behandelnden Sachverhalte nicht zu alt sein. Insofern erscheint eine Ausschlussfrist sinnvoll. Die Monatsfrist, die in § 21 Abs. 3 vorgesehen ist, erscheint aber zu kurz. Manche Betroffene benötigen Überlegungszeit und erkennen erst nach einiger Zeit, dass ihre Behandlung nicht den zu erwartenden Standards entspricht. Eine Ausschlussfrist von einem Jahr erschiene daher angemessen.

Empfehlung: *Der Landtag sollte die in § 21 Abs. 3 vorgesehene Ausschlussfrist auf ein Jahr verlängern.*

5. Befugnisse zu eng formuliert

Die Befugnisse des Beauftragten beschränken sich auf ein Auskunftsverlangen gegenüber dem zuständigen Minister (§ 22 Abs. 2). Diese Befugnis ist völlig unzulänglich. Der Beauftragte benötigt für eine effektive Aufgabenerledigung mindestens die Einsichts- und Zutrittsrechte, die für den Bürgerbeauftragten in § 4 des Gesetzes vorgesehen sind. Darüber hinaus zeigen die Erfahrungen US-amerikanischer Beschwerdestellen, dass die Befugnis, Zeugen verbindlich zu laden und anzuhören, die Arbeit solcher Beschwerdestellen wesentlich effektiver macht. Der Entwurf der Gewerkschaft der Polizei Rheinland-Pfalz (dort § 3) enthält ebenfalls sinnvolle Ergänzungen zu den Befugnissen.

Empfehlung: *Der Landtag sollte die Befugnisse des Beauftragten um Einsichts- und Zutrittsrechte sowie um das Recht erweitern, Zeugen verbindlich zu laden und zu vernehmen.*



6. Auf unnötige Geheimhaltungsklausel verzichten

Für die Geheimhaltungsklausel in § 22 Abs. 3 Nr. 3 des Entwurfs gibt es keinen praktischen Bedarf. Schlimmstenfalls könnte diese Klausel verwendet werden, um Sachverhalte zu „vertuschen“.

Empfehlung: *Der Landtag sollte die Geheimhaltungsklausel in § 22 Abs. 3 Nr. 3 und Satz 3 streichen.*

7. Verbesserungsvorschläge explizit als Aufgabe benennen

Im Interesse einer effektiven Fehlerkultur sollte der Beauftragte auch grundsätzliche Schlussfolgerungen entwickeln und in seinem jährlichen Bericht oder in Sonderberichten veröffentlichen. Welche Konsequenzen sollten aus den bearbeiteten Beschwerden gezogen werden? Wie können polizeiliche Maßnahmen so gestaltet werden, dass möglichst alle Beteiligten mit dem Ablauf zufrieden sind?

Empfehlung: *Der Landtag sollte in § 24 klarstellen, dass sich die Berichtspflicht auch auf grundsätzliche Schlussfolgerungen und Verbesserungsvorschläge bezieht, die sich aus den bearbeiteten Beschwerden ergeben.*

8. Gesetzessprache gendern

Last but not least: Das Gesetz sollte eine *gender*-neutrale Sprache wählen. Der Gesetzeswortlaut sollte daher durchgehend die Formulierung „der oder die Bürgerbeauftragte“ verwenden.

Fazit: Ich empfehle dem Landtag, den Entwurf mit den genannten Änderungen zu verabschieden.

Gez. Prof. Dr. Hartmut Aden