

E. B. J. 2014
©

**Rechtsanwalt
Wolfgang Wieland
Justizsenator a. D.
Paul-Lincke-Ufer 32
10999 Berlin**



Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf

der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

Landesgesetz zur Änderung des Landesgesetzes über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz - Drucksache 16/ 2739

A. Allgemeines

Das Parlament des Landes Rheinland-Pfalz führte als erster Landtag der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1974 den Bürgerbeauftragten ein. Dies war avantgardistisch und wird nicht dadurch entwertet, dass bisher nur drei andere Bundesländer diesem Beispiel folgten. Der Rest muss sich vielmehr fragen lassen, warum er bisher auf dieses sinnvolle Instrument verzichtet hat. In Baden – Württemberg wird aktuell eine Übernahme debattiert.

Ebenso wegweisend wird nun vierzig Jahre später die Einführung eines Polizeibeauftragten sein. Dies setzt allerdings voraus, dass der Beauftragte seine Funktion auch voll erfüllen kann. Hier hat der Gesetzentwurf noch Schwächen, auf die im konkreten Teil eingegangen wird.

Der Landtag residiert an der stolzen Adresse: Platz der Mainzer Republik. Er sollte in diesem republikanischen Bewusstsein die Angriffe abwehren, die erfahrungsgemäß von einem Teil der polizeilichen Berufs- und Gewerkschaftsorganisationen in dieser Frage erhoben werden. Ihre Ressentiments, die sich in Äußerungen wie „Generalverdacht gegen die Polizei“ und „Misstrauensbeauftragter“ zeigen, hängen nach wie vor zusammen mit einer zu starken Fokussierung der Polizei auf einen idealisierten Staat, in preußischer, von Hegel geprägter Tradition. Der Weg von einer obrigkeitsstaatlichen Fixierung zu einer Bürgerpolizei im angloamerikanischen Sinne ist noch weit, wird aber durch Institutionen wie den Polizeibeauftragten befördert.

Sehr erfreulich ist es vor diesem Hintergrund, dass die Gewerkschaft der Polizei Rheinland-Pfalz einen eigenen Gesetzentwurf für einen Polizeibeauftragten vorgelegt hat und diesen auf einem Fachgespräch des Deutschen Instituts für Menschenrechte am 28. November 2013 in Berlin zur Diskussion stellte. Auch innerhalb der Polizei wächst das Bewusstsein, dass das Instrument der unabhängigen Polizeikontrolle nicht auf Misstrauen abzielt, sondern gerade die Vertrauensbasis zwischen Polizei und Bürger stärken will. Eine auf die Beachtung der Menschenrechte ausgerichtete Polizei nimmt keinen Schaden durch eine solche Beschwerdeinstanz, sondern erhält eine notwendige Ergänzung.

B. Erwartungen

Die Forderung nach unabhängiger Polizeikontrolle, sei es in Form einer Kommission, eines Beauftragten oder eines Ombudsmannes, wird seit mehr als dreißig Jahren erhoben. Mit Ausnahme der von Juni 1998 bis 2001 bestehenden Polizeikommission in Hamburg, die von dem neu ins Amt gelangten Innensenator Schill wieder liquidiert wurde, gibt es keine Vorbilder in der Bundesrepublik.

Im Ausland gibt es erfolgreiche Beispiele sehr wohl, siehe z.B. den Unabhängigen Polizeiombudsmann in Nord-Irland, der über ein Jahresbudget von 15 Mio € verfügt und 150 Mitarbeiter hat. Diese Größe ist sicherlich der besonderen Situation im Nach-Bürgerkriegsland geschuldet, war aber unter schwierigsten Bedingungen des Misstrauens und Hasses auch notwendig.

Die Kontrolle polizeilichen Handelns ist also beileibe kein isoliertes deutsches Problem, sondern ein internationales und strukturelles, weil bei gravierendem polizeilichen Fehlverhalten – sei es bloß behauptet, sei es tatsächlich – immer die Situation eintritt, dass Polizei gegen Polizei ermittelt. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat daher in einer Vielzahl von Entscheidungen Kriterien hierzu entwickelt.

Der Menschenrechtskommissar des Europarates Thomas Hammarberg fasst in einer Stellungnahme vom 12. März 2009 mit dem Titel „Zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei“ -CommDH(2009)4- diese Rechtsprechung wie folgt zusammen:

„ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat fünf Grundsätze für die effektive Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei entwickelt, die auf Artikel 2 und 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) basieren:

- **Unabhängigkeit:** zwischen Ermittler und dem von der Beschwerde betroffenen Polizeibeamten sollte weder eine institutionelle noch eine hierarchische Verbindung bestehen. Zudem muss die Unabhängigkeit auch in der Praxis bestehen.
- **Angemessenheit:** Die Untersuchungsbefugnis muss auch die Beweiserhebung umfassen, um eine eventuelle Rechtswidrigkeit des beanstandeten Polizeiverhaltens feststellen und die Verantwortlichen identifizieren und bestrafen zu können.
- **Unverzüglichkeit:** Die Untersuchung sollte umgehend und zügig durchgeführt werden, um das Vertrauen in den Rechtsstaat aufrechtzuerhalten.
- **Öffentliche Überprüfung:** Verfahrensabläufe und Entscheidungen müssen offen und transparent sein, damit die Rechenschaftspflicht gewährleistet ist.

Einbeziehung des Opfers: Beschwerdeführer sollen zur Wahrung ihrer rechtmäßigen Interessen in das Beschwerdeverfahren eingebunden werden.

Diese fünf Grundsätze müssen zwingend bei der Untersuchung eines Todesfalles oder einer schweren Körperverletzung in Polizeigewahrsam, oder als Folge polizeilichen Handelns, beachtet werden. Sie bilden außerdem einen nützlichen Rahmen für die Handhabung aller Beschwerden. Vorbildlich ist der Einsatz einer unabhängigen Polizeibeschwerdestelle, die partnerschaftlich mit der Polizei zusammenarbeitet.“

In gleichem Sinne und mit der Skizzierung eines ähnlichen Rahmens haben sich immer wieder deutsche Menschenrechtsorganisationen geäußert, zuletzt im Mai 2012 in einer gemeinsamen Erklärung von Amnesty International, Humanistischer Union, Internationaler

Liga für Menschenrechte, Komitee für Grundrechte und Demokratie sowie dem Republikanischen Anwältinnen- und Anwälteverein.

Dort werden unter anderem eine Zusammensetzung der Kommission entsprechend der Bevölkerungsstruktur, eigene Ermittlungskompetenzen und ein Selbstbefassungsrecht gefordert.

An diesen, zum Teil sicherlich sehr hochgespannten Erwartungen, muss sich der vorliegende Gesetzesentwurf messen lassen.

C. Einzel-Bestimmungen

Die Personalunion von Bürger- und Polizeibeauftragten ist pragmatisch und begegnet keinen rechtlichen Bedenken. Als Beispiel kann hier die Erweiterung der Aufgaben der Datenschutzbeauftragten um die Informationsfreiheit gelten. Auch diese Personalunion war sachdienlich und sinnvoll. Verbunden war dies aber stets auch mit einem personellen Unterbau für die neu zu leistenden Aufgaben. Es ist deshalb schwer vorstellbar, dass ein Polizeibeauftragter nicht erhebliche zusätzliche Kosten von Anfang an verursacht, wenn er diese nun neu herausgestellte Funktion ähnlich aktiv bekleidet, wie es bisher z.B. der Bürgerbeauftragte in Strafvollzugsdingen tat. Hierauf wird ein verantwortlicher Gesetzgeber bei der Evaluation zu achten haben, möglicherweise auch schon vorher.

1. Selbstaufgriff

Bedenken begegnet die Differenzierung der Befugnisse, je nachdem, ob der Beauftragte als Bürgerbeauftragter oder als Polizeibeauftragter tätig wird.

§ 16 Abs.1 sieht keinen Selbstaufgriff für den Beauftragten der Landespolizei vor. Die Begründung teilt diesen Umstand mit, liefert aber, entgegen ihrer Überschrift, gerade keine Begründung hierfür.

Dies sollte so nicht bleiben. Bisher konnte der Bürgerbeauftragte auch in Polizeidingen tätig werden, auch eigeninitiativ. Nunmehr wird er förmlich zum Polizeibeauftragten ernannt, verliert aber diese Befugnis. Das setzt das Gesetzgebungsverfahren unnötigerweise dem Verdacht des Etikettenschwindels aus.

Es empfiehlt sich daher, § 17 d. E. wie folgt zu fassen:

„ Die Vorschriften über den Bürgerbeauftragten finden auf den Beauftragten für die Landespolizei Anwendung, soweit in diesem Teil des Gesetzes keine anderweitigen Regelungen getroffen sind.“

Es sind ansonsten absurde Situationen vorstellbar, dass etwa Missstände bekannt werden, die sowohl in Verwaltungshandeln, als auch in Polizeihandeln beruhen. Darf dann der Beauftragte wie bisher sich ein eigenes Bild über die Verkehrssituation und das Handeln der Polizei in einem bestimmten Ort machen, aufgefordert etwa durch einen Landtagsabgeordneten? Darf er ins Fußballstadion gehen, um sich die Behandlung der Fans durch Vereine, Versammlungsbehörde und Polizei anzusehen, ohne dass zuvor eine Beschwerde bei ihm eingegangen ist?

2. Vorrang des Straf- und Disziplinarverfahrens

Am Grundsatz des Vorranges soll nicht gerüttelt werden. § 18 Abs.2 d.E. erlaubt dem Polizeibeauftragten auch eine längere Begleitung des Verfahrens (z.B. bis zu dessen Ende, wenn öffentliche Klage nicht erhoben wird, sondern das Verfahren nach §153a StPO gegen Auflagen eingestellt wird), als sie ihm als Bürgerbeauftragten nach § 3 Abs.1 c des BürgBG (Beendigung bei Beginn staatsanwaltschaftlicher Ermittlungen)möglich wäre.

Überzeugen kann jedoch nicht die Konsequenz im Text des Entwurfes, dass laufende Beschwerden dann „ohne Weiteres eingestellt werden.“

Der Polizeibeauftragte soll ja nach dem Sinn des Gesetzes nicht nur Schlichtungsinstanz sein. Er soll auch auf eine Verbesserung von Strukturen, Ausbildung und Atmosphäre hinwirken. Hierzu kann es sinnvoll sein, dass er sich vom Ablauf und Abschluss der Verfahren überzeugt, z.B. bei gegenläufigen Aussagen von Bürger und Polizeibeamten als Beobachter an der Hauptverhandlung vor dem Strafgericht teilnimmt. Schon die Mitteilung des Ausgangs von Straf- oder Bußgeldverfahren ist für den betroffenen Bürger wichtig, erfolgt jedoch nicht von Amts wegen. Wenn ihm lediglich die Einstellung seines Beschwerdeverfahrens vor dem Polizeibeauftragten mitgeteilt wird mit dem bloßen Hinweis auf die eingeleiteten anderen Verfahren, wird dies als unzureichend empfunden werden.

Ich schlage daher eine Umformulierung des §18 Abs.2 S.2 d. E. vor : „ ***Die Bearbeitung laufender Beschwerden und Eingaben wird in diesen Fällen bis zum Abschluss der jeweiligen Verfahren ausgesetzt.***“

3. Form und Frist

§ 21 Abs. 2d.E. enthält ein Verbot der sachlichen Prüfung von anonymen Beschwerden oder Eingaben. Dies erscheint vor dem Hintergrund der „Whistleblower – Problematik“ nicht sachgerecht. Die Begründung schweigt auch hier zu den Gründen, so dass diese zu erraten sind. Natürlich ist ein Agieren mit offenem Visier das Erfreulichere. Auch ist es richtig, dass einer anonymen Denunziation vorgebeugt werden muss.

Dennoch können auch anonyme Hinweise stichhaltig sein. Der Hinweisgeber kann Gründe haben, dass er trotz einer Vertraulichkeitszusage seine Enttarnung und berufliche und kollegiale Benachteiligung befürchtet.

Der Unterzeichner hat in beinahe 25 Jahren Zugehörigkeit zu Innenausschüssen des Bundes und des Landes Berlin eine Vielzahl anonymer Hinweise erhalten, die nach Überprüfung auf tatsächliche Missstände hinwiesen. Wären sie unbearbeitet weitergeleitet worden, hätte sich nichts geändert.

Ich schlage daher vor, aus § 21 Abs.2 d.E. eine ***Kann-Bestimmung*** zu machen und die Entscheidung dem Polizeibeauftragten zu überlassen.

§ 21 Abs.3 setzt eine Beschwerdefrist von einem Monat. Eine solche Frist ist generell sinnvoll, aber mit einem Monat zu kurz bemessen. Nicht ohne Grund beträgt die strafrechtliche Antragsfrist für Geschädigte nach § 77b StGB drei Monate. Es sind viele Hinderungsgründe vorstellbar, innerhalb eines Monats nicht handlungsfähig zu sein: Verletzungsfolgen, Traumata, Uninformiertheit, sprachliche Probleme.

Vorschlag: ***Die Frist auf drei Monate zu erweitern***

4. Auskunft an den Polizeibeauftragten

Die Systematik des §22 Abs. 2 und 3 d. E. ist wenig geglückt.

In Abs.2 ist dem Dienststellenleiter und dem betroffenen Polizeibeamten nicht nur Gelegenheit zu einer Stellungnahme zu geben, sondern von Ihnen ist eine Stellungnahme einzuholen als Dienstpflicht. Von einer Gelegenheit muss ich keinen Gebrauch machen. Die Verweigerungsgründe in Abs.3 zeigen, dass eigentlich an die Postulierung einer Verpflichtung gedacht ist.

In §22 Abs.3 kann nicht der Minister eine Auskunft verweigern, sondern nur der betroffene Beamte. Diese Weigerung hat der Minister sodann mitzuteilen.

Welche zwingenden Geheimhaltungsgründe in § 22Abs.3 Ziff.3 der Auskunft entgegenstehen könnten, ist schwer ersichtlich. Wenn eine Beschwerde z.B. über einen verdeckten Ermittler erhoben wird, scheint dieser ja schon als Polizeibeamter erkannt und somit enttarnt zu sein. Wenn laufende Ermittlungen durch eine Auskunftserteilung gefährdet werden könnten, ist dies mitteilungsfähig und dann kann die eigentliche Auskunft nachgeholt werden nach Beendigung der Maßnahmen.

Ich schlage deshalb folgende Umformulierung des § 22 Abs.2 S.3 und Abs.3 vor :

„ Von dem von einer Beschwerde oder Eingabe betroffenen Polizeibeamten sowie dem Leiter der betroffenen Polizeibehörde oder –einrichtung ist eine Stellungnahme einzuholen.

(3) Der betroffene Polizeibeamte darf die mit der Stellungnahme angeforderte Auskunft verweigern, wenn er mit der Auskunft sich selbst oder einen der in § 52 Abs.1 der Strafprozessordnung genannten Angehörigen dem Verdacht eines Dienstvergehens oder einer Straftat aussetzen würde oder für ihn selber ein Zeugnisverweigerungsrecht nach §52 Abs.1 der Strafprozessordnung besteht.“

Fazit

Der Polizeibeauftragte ist nach dem Gesetzentwurf vorbildlich in seiner Unabhängigkeit und seiner Ansiedlung beim Parlament gestaltet. Um seine Aufgaben auch tatsächlich wahrnehmen zu können, muss er wie der Bürgerbeauftragte auch eigeninitiativ tätig werden können. Er muss eigene Untersuchungen anstellen und bei seinen Feststellungen die von anderen Behörden eingeleiteten Verfahren bis zum Ende beobachten können. Wo Polizeibeauftragter drauf steht, muss auch Polizeibeauftragter drin sein.

Wolfgang Wieland
Rechtsanwalt