

**Ausschussvorlage HAA 20/9**  
**Ausschussvorlage INA 20/25**

Eingegangene Stellungnahmen zu dem

**Gesetzentwurf**

**Fraktion der SPD**

**Gesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Hessen und den Landesbeauftragten für die hessische Polizei**

– Drucks. [20/2083](#) –

und dem

**Dringlichen Gesetzentwurf**

**Fraktion der CDU,**

**Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

**Gesetz über die unabhängige Bürger- und Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Bürger- und Polizeibeauftragten des Landes Hessen**

– Drucks. [20/3524](#) –

- |  |        |
|--|--------|
| 12. Copwatch Frankfurt   | S. 74  |
| 13. Bürgerbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz und die Beauftragte für die Landespolizei, Barbara Schleicher-Rothmund, Mainz | S. 79  |
| 14. Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung, Fachbereich Polizei – Abt. Gießen, Prof. Dr. Michael Bäuerle              | S. 89  |
| 15. Bürgertelefon/Bürgerbüro Hessische Landesregierung, Staatskanzlei  | S. 111 |
| 16. Bildungsstätte Anne Frank  | S. 114 |
| 17. Bund Deutscher Kriminalbeamter, Landesverband Hessen e. V.   | S. 121 |

## Stellungnahme

### Von copwatch Frankfurt am Main

#### Zu den Gesetzesentwürfen der a) Fraktion der SPD und b) der Regierungskoalition der Fraktion der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:

*a) Gesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Hessen und den Landesbeauftragten für die hessische Polizei*

*b) Gesetz über die unabhängige Bürger- und Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Bürger- und Polizeibeauftragten des Landes Hessen*

Copwatch ffm ist eine selbstorganisierte unabhängige Informations- und Dokumentationsstelle für Betroffene von Racial Profiling und rassistischer Polizeigewalt. Wir sind eine Gruppe von Personen, die nicht bereit ist, die rassistische Alltagspraxis hinzunehmen. Seit 2013 begleiten wir Betroffene und Zeug\*innen solcher Fälle, informieren über Rechte und unterstützen beim weiteren Vorgehen. Hierfür haben wir unter anderem eine Telefonhotline und eine Sprechstunde eingerichtet.

Von Racial Profiling sprechen wir, wenn Polizist\*innen keine spezifische Verdächtigenbeschreibung vorliegt und entscheiden, eine Person anzuhalten, zu durchsuchen, zu befragen oder zu verhaften, weil ihnen diese Person wegen rassifizierter Merkmale wie Hautfarbe, Haarfarbe, Kleidung, religiöser Symbole oder Sprache verdächtig erscheint.<sup>1</sup> Diese Praxis ist verfassungswidrig, mit dem in Artikel 3, Absatz 1 GG festgeschriebenen Gleichheitssatzes unvereinbar und verstößt gegen völkerrechtliche Verpflichtungen<sup>2</sup> Deutschlands, was unter anderem die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sowie die Spruchpraxis der UN-Ausschüsse für bürgerliche und politische Rechte und zur Bekämpfung von Rassismus und Rassismus in der Vergangenheit bereits klargestellt haben. Rassistische Polizeikontrollen bedeuten für Betroffene unter anderem Stressreaktionen sowie soziale Ausgrenzung und sind gerade nicht nur eine Unannehmlichkeit. Rassistische Polizeigewalt liegt nach unserer Ansicht vor, wenn Beamt\*innen Betroffene aufgrund rassifizierter Merkmale wie Hautfarbe, Haarfarbe, Kleidung, religiöser Symbole oder Sprache demütigen, beleidigen und/ oder körperliche Übergriffe begehen oder notwendige Hilfeleistungen unterlassen. Aufgrund solcher Gewalterlebnisse mit Beamt\*innen der Sicherheitsbehörden kann es zu einer Posttraumatischen Belastungsstörung bei den Betroffenen und einem Vertrauensverlust gegenüber Behörden kommen.

Eine selbstkritische Auseinandersetzung mit rassistischer Polizeigewalt und der verfassungswidrigen Praxis des Racial Profiling in Deutschland und im hessischen Landtag ist längst überfällig.<sup>3</sup> Doch sind in unseren Augen beide Gesetzesentwürfe in ihrer konkreten Ausarbeitung zu kurz gedacht und verfehlen eine konkrete Benennung der gravierenden Probleme

---

<sup>1</sup> Vgl. Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt, Alltäglicher Ausnahmezustand. Institutioneller Rassismus in deutschen Strafverfolgungsbehörden, 2016, S. 10.

<sup>2</sup> Art. 1 der Anti-Rassismus-Konvention (ICERD) und Art. 2 und 26 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt)

<sup>3</sup> So zeigte sich der Menschenrechtskommissar des Europarats bereits 2015 in seinem ECRI-Bericht zu Deutschland besorgt über das rassistisch motivierte Verhalten von Strafverfolgungsbehörden und zahlreichen Berichten über Racial Profiling, das von der Polizei praktiziert werde.

in der hessischen Polizei: Institutioneller Rassismus, rassistische Polizeigewalt, Racial Profiling sowie rassistische, neonazistische Netzwerke innerhalb der Sicherheitsbehörden. In den jetzt vorliegenden Entwürfen sehen wir die Gefahr, dass für die Betroffenen keine substanziellen Verbesserungen erreicht werden, da keine Bestandsaufnahme der aktuell bestehenden Hürden und Schwierigkeiten, gegen rechtswidrige Polizeigewalt und rassistische Maßnahmen vorzugehen, durchgeführt wurde. Bei den Vorschlägen handelt es sich lediglich um Symbolpolitik, da keine Anstrengungen und langfristigen Schritte unternommen werden, um gegen institutionellen Rassismus in den hessischen Behörden vorzugehen.

In unserer Arbeit orientieren wir uns an den Bedürfnissen und Wünschen der unmittelbar Betroffenen und leiten daraus konkrete Bedingungen für die Ausgestaltung und Funktionsweise einer unabhängigen Beschwerdestelle ab, die sowohl Forderungen international anerkannter Menschenrechtsorganisationen<sup>4</sup> als auch aktuelle, wissenschaftliche Erkenntnisse<sup>5</sup> widerspiegeln. Eine Beschwerdestelle für Betroffene sollte vor allem unabhängig sein. Unabhängigkeit in diesem Kontext bedeutet für uns: Keine Angliederung an den hessischen Landtag, aber eine Rechenschaftspflicht diesem gegenüber. Die Beschwerdestellen sollen frei und weisungsunabhängig agieren können. Es darf keine institutionelle und hierarchische Verbindung zum Innenministerium oder den diesen unterstellten Polizeibehörden geben. Es muss garantiert werden können, dass Mitarbeitende frei von wirtschaftlichen, persönlichen und institutionellen Abhängigkeitsstrukturen professionell arbeiten und die Interessen der Betroffenen vertreten können. Dafür sind die Beschwerdestellen mit angemessenen personellen und materiellen Ressourcen auszustatten. Um die Funktionsfähigkeit und Handlungsfähigkeit der Beschwerdestellen langfristig zu gewährleisten, sind die finanziellen Mittel als nicht zu streichender Posten im Landeshaushalt zu garantieren. Daneben ist ein Entschädigungsfonds für die Betroffenen rassistischer Polizeigewalt und Racial Profiling sowie ihre Familienangehörigen einzurichten, um die Verarbeitung der psychischen und physischen Folgen polizeilicher Übergriffe verarbeiten zu können. Folglich sollte die\* oder der\* Bürgerbeauftragte\* weder auf Vorschlag der Landesregierung, noch aus der Mitte des Landtages gewählt werden. Im Gegensatz zu beiden Gesetzesentwürfen ist es für uns notwendige Voraussetzung, dass die Einsetzung der Beschwerdestelle von Personen der Zivilgesellschaft organisiert und nicht allein durch den Landtag gewählt wird, nur dann ist eine staatliche Unabhängigkeit denkbar, die keinen parteipolitischen Macht- und Wahlkämpfen unterliegt.

Da nach unserer langjährigen Erfahrung Fälle von rechtswidrigen Übergriffen durch die Polizei von der hessischen Staatsanwaltschaft unzureichend bis gar nicht verfolgt werden<sup>6</sup>, muss die

---

<sup>4</sup>Amnesty International: (06/2018: [Position zu Racial/Ethnic Profiling Langfassung](#)) (09/2018: [Unabhängige Untersuchungsmechanismen in Fällen von rechtswidriger Polizeigewalt in Deutschland](#)); [Deutsches Institut für Menschenrechte \(2014\): Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen – Eckpunkte für ihre Ausgestaltung.](#)

<sup>5</sup>Abdul-Rahman, Laila; Espín Grau, Hannah; Singelstein, Tobias (2019): Polizeiliche Gewaltanwendungen aus Sicht der Betroffenen. Zwischenbericht zum Forschungsprojekt „Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt\*innen“ (KviAPol). Ruhr-Universität Bochum, 17.9.2019, <https://kviapol.rub.de>.

<sup>6</sup>Laut dem Kriminologen Tobias Singelstein führt die Staatsanwaltschaft zwar jährlich mindestens 2.000 Ermittlungsverfahren gegen mehr als 4.000 Polizeibeamt\*innen wegen mutmaßlich rechtswidrigen Übergriffen. Doch kommen, bei einer Dunkelziffer von mindestens 10.000 Fällen, kommen weniger als 2% vor Gericht, von denen weniger als 1% verurteilt werden ([Tagesschau Marcus Weller 2019: Deutlich mehr Fälle von Polizeigewalt?](#))

Beschwerdestelle mit folgenden Kompetenzen ausgestattet sein: Das Recht auf Akteneinsicht, die Einsicht in medizinische Gutachten, die Sichtung des Tatorts, die Sicherung von Beweismitteln. Des Weiteren die Ermittlung, Vorladung und Vernehmung von Zeug\*innen und Beamt\*innen sowie die Überwachung, Leitung sowie in besonders schweren Fällen die Durchführung der disziplinarrechtlichen Ermittlungen.

Betroffene Gruppen und/oder ihre Interessenvertretungen, v.a. migrantisierte, rassifizierte People of Colour (PoC)<sup>7</sup>, Schwarze<sup>8</sup> und Rom\*nja Personen, müssen in den Beschwerdestellen hinreichend in Leitungspositionen repräsentiert und bei Personalentscheidungen priorisiert werden. Um die Interessen der von Polizeigewalt betroffenen Personen sowie ihrer Angehörigen zu wahren, müssen diese – sofern nicht anders gewünscht – in das Beschwerdeverfahren einbezogen werden. Die Einstellung ehemaliger Polizist\*innen muss verboten werden. Weiterhin sollen die Betroffenenvertretungen und Nichtregierungsorganisationen in das System unabhängiger Beschwerdestellen integriert werden.

Wichtige Bedingungen für das Funktionieren einer Beschwerdestelle und deren effektive Arbeit ist, dass sich die Zuständigkeit der Beschwerdestellen auf folgende Bereiche erstreckt: Bei jeglicher Art von Grund- und Menschenrechtsverletzungen, darunter beispielsweise unrechtmäßige Polizeigewalt und jegliche Art von Diskriminierung<sup>9</sup> durch Beamt\*innen und Mitgliedern von Behörden. Darüber hinaus muss eine solche Stelle bei mangelhaften oder unangemessenen Arbeitsleistungen, Unterlassung von Handlungen oder Dienstverweigerung seitens Behörden, insbesondere seitens Polizist\*innen zur Hilfe gezogen werden. Immer wieder berichten Initiativen in Deutschland über das Versagen deutscher Sicherheitsbehörden, so z.B. das Tribunal „NSU-Komplex auflösen!“ oder die Initiative 19. Februar Hanau, die eine lückenlose Aufklärung der rassistischen Anschläge fordern, bei dem das Fehlverhalten der Polizei massive Rolle gespielt hat. Initiativen, die sich zivilgesellschaftlich bilden müssen, weil der Staat und die Sicherheitsbehörden rassistisch motivierte Straftaten unzureichend verfolgt.

In beiden Gesetzesentwürfen sehen wir darüber hinaus einen niedrigschwelligen Zugang für Betroffene gefährdet. So fordert der Vorschlag von CDU und GRÜNEN, dass die Eingabe mit dem Namen und der vollständigen Anschrift der Bürger\*in versehen werden muss. Dies schließt Personen aus, die keine Meldeadresse innehaben und die sich aus Furcht vor Racheakten zunächst nicht trauen, ihren vollen Namen anzugeben. Nicht erst durch den NSU 2.0 ist das Vertrauen Betroffener in deutsche Behörden unserer Einschätzung nach erheblich niedrig. Eine Kontaktaufnahme sollte daher auch anonym möglich sein, bis die betroffene Person Vertrauen in die\* oder den\* Beauftragten gefasst hat. Darüber hinaus muss die Kontaktaufnahme schriftlich,

<sup>7</sup> People of Color (Singular Person of Color): People of Color (kurz: PoC) ist eine politische Selbstbezeichnung von und für Menschen, die über einen geteilten Erfahrungshorizont in einer mehrheitlich weißen Gesellschaft verfügen. PoC verbinden geteilte Rassismus- und Ausgrenzungserfahrungen, sowie kollektive Zuschreibungen des „Andersseins“.

<sup>8</sup> Schwarze Menschen: Schwarze Menschen ist eine politische Selbstbezeichnung, die einen gemeinsamen historischen und/oder gegenwärtigen Erfahrungshorizont beschreibt, keine „biologische“ Eigenschaft (wie bspw. Hautfarbe) oder die Zugehörigkeit zu einer „ethnischen Gruppe“. Schwarz wird in diesem Zusammenhang immer mit großem S geschrieben, um die sozial konstruierte Zuschreibung und gesellschaftliche Position von Menschen, die von Rassismus betroffen sind, hervorzuheben.

<sup>9</sup> nach Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG

mündlich und elektronisch möglich sein, weshalb der Vorschlag der SPD hier nicht ausreichend ist. Der niedrighschwellige Zugang zu der\* oder dem\* Bürgerbeauftragten muss auch in der Verwendung einfacher Sprache gewährleistet sein. Genauso wie ein sensibler Umgang mit Betroffenen stattfinden muss, der durch regelmäßiges Sensibilisierungstraining der Mitarbeitenden gewährleistet wird.

Die Tatsache, dass maßgeblich migrantisierte Personen von Polizeikontrollen und Polizeigewalt betroffen sind und Verfahren gegen Polizist\*innen sehr selten überhaupt aufgenommen werden, hat nicht nur psychologische Konsequenzen für Betroffene, sondern bürdet ihnen zusätzlich auch finanzielle Hürden auf. In den wenigen Fällen, in denen Verfahren gegen Polizist\*innen aufgenommen werden, werden diese größtenteils eingestellt.<sup>10</sup> Zusätzlich dazu, erleben Betroffene bei gewalttätigen polizeilichen Maßnahmen, dass ihnen mit zumeist konstruierten Anschuldigungen zusätzlich zum erlittenen Leid juristische Verfolgung droht. Ähnliche Phänomene spielen sich auch bei den Spiessrutenläufen in Ausländerbehörden und anderen Institutionen ab, in denen der angesprochene Personengruppe oft elementare Rechte versagt bleiben. Wir sind der Überzeugung, dass diese spezielle Form des rassistischen Ausschlusses von Personengruppen innerhalb staatlicher Institutionen eine spezialisierte Beschwerdeinstanz für Racial Profiling und rassistische Polizeigewalt erfordert.

Um eine solche Beschwerdestelle den Bürger\*innen nahezulegen, muss die breite Öffentlichkeit sowie konkret betroffene Personen über das Bestehen von unabhängigen Beschwerdestellen ausreichend informiert werden z.B. durch das Auslegen von Werbematerialien und Informationskampagnen auf Polizeiwachen sowie eine Hinweispflicht bezüglich der unabhängigen Beschwerdestellen durch die Polizei bei jeder polizeilichen Tätigkeit. Weiterhin fordern wird die Dokumentation und wissenschaftliche Forschung zu Rechtsverstößen in der Polizeiarbeit.

Eine Bürgerbeauftragte, deren Aufgabe es ist in erster Linie Streitigkeiten zwischen Bürger\*innen und kommunalen Behörden zu schlichten, ist mit Sicherheit sinnvoll, wird aber die Situation von Betroffenen von rassistischer Polizeigewalt und Racial Profiling keineswegs verbessern und ignoriert weiterhin die Tatsache, dass die hessische Polizei ein strukturelles Rassismusproblem hat. Ähnlich unsere Einschätzung zu der Position eines Landesbeauftragten der hessischen Polizei: Es ist essentiell wichtig, eine Stelle innerhalb der Polizei zu schaffen, an die sich demokratische Polizist\*innen wenden können. Die Defizite innerhalb der hessischen Sicherheitsbehörden sind so massiv, dass eine Förderung der demokratischen Kultur und eine Sensibilisierung für Machtstrukturen notwendig ist, um ein Vertrauen der Bürger\*innen ihnen gegenüber herzustellen. Gleichzeitig braucht es eine disziplinar- und strafrechtliche Verfolgung und Verurteilung der Verantwortlichen, die diese Missstände verursachen.

---

<sup>10</sup> Vgl. Abdul-Rahman, Laila; Espín Grau, Hannah und Tobias Singelstein, Polizeiliche Gewaltanwendungen aus Sicht der Betroffenen. Zwischenbericht zum Forschungsprojekt „Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt\*innen“ (KviAPol), 17. September 2019, [https://kviapol.rub.de/images/pdf/KviAPol\\_Zwischenbericht.pdf](https://kviapol.rub.de/images/pdf/KviAPol_Zwischenbericht.pdf) [08.09.2020].

Die Verstrickungen von hessischen Polizeibeamt\*innen bis in das neo-nazistische Milieu z.B. NSU, NSU 2.0, rechtsextreme Chatgruppen oder die Verfolgung von Whistleblower (Fußnote Whistleblower Artikel im doc) sind so weitreichend, dass in der Allgemeinheit ein Problembewusstsein über die deutschen Polizeibehörden entstanden ist. Die betroffenen Communities, die in den hessischen Großstädten mittlerweile die Mehrheitsgesellschaft darstellen, wissen durch eigene Erfahrungen mit der hessischen Polizei, dass diese Institution für sie keine Sicherheit bedeutet. Eine wirklich unabhängige Beschwerdestelle entspricht einem ersten Schritt des Rufes nach Sicherheit statt Polizei, der zuletzt beispielsweise auf den *Black Lives Matter* Demonstrationen zu hören war, aber sie ist keineswegs das Ende im Umgang mit institutionellem Rassismus.

Als Informations- und Dokumentationsstelle für Betroffene von Racial Profiling und rassistischer Polizeigewalt kommen wir zu der abschließenden Einschätzung, dass beide Gesetzesentwürfe daran scheitern, die notwendigen Schritte in den Weg zu leiten, um eine wirklich unabhängige und mit den entsprechenden Kompetenzen ausgestattete Beschwerdestelle ins Leben zu rufen, die den Betroffenen zu ihrem Recht verhilft und zugleich gegen institutionalisierten Rassismus vorgeht.

Wir wünschen uns von dem Hessischen Landtag, dass unsere Vorschläge aufgenommen werden, um einen anderen Gesetzesentwurf auszuarbeiten, der die Perspektiven und Bedürfnisse der Betroffenen zum zentralen Ausgangspunkt der Überlegungen macht.

LANDTAG  
RHEINLAND-PFALZ



Die Bürgerbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz und die Beauftragte für die Landespolizei

## Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen

- a) SPD-Fraktion (Drs. 20/2083) und
- b) der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
(Drs. 20/3524)

### zur Schaffung des Amtes der/des Bürgerbeauftragten und der/des Polizeibeauftragten des Landes Hessen

---

#### I. Vorbemerkung

Die Schaffung einer bzw. eines unabhängigen und parlamentarisch gewählten Bürgerbeauftragten und Polizeibeauftragten für das Land Hessen wird begrüßt. Die Einrichtung eines solchen Amtes ist aufgrund immer komplexer werdenden Sachverhalte in einer modernen Demokratie zeitgemäß und trägt dem Wunsch der Bürgerinnen und Bürger nach Transparenz und Beteiligung in besonderer Weise Rechnung.

Gerade vor dem Hintergrund aktueller Diskussionen und Berichte über angebliche oder tatsächliche Polizeigewalt, trägt die Einrichtung einer bzw. eines unabhängigen und parlamentarisch gewählten Polizeibeauftragten maßgeblich zur Glaubwürdigkeit demokratischer Einrichtungen und der parlamentarischen Demokratie bei. Sie schafft Vertrauen und gibt dem Beschwerde- und Eingabewesen einen neuen und hohen Stellenwert.



Gerade die Erfahrungen in Rheinland-Pfalz, wo das Amt eines Bürgerbeauftragten bereits vor 46 Jahren und das Amt eines Polizeibeauftragten vor 6 Jahren eingerichtet wurden, zeigen, dass eine persönliche Ansprechpartnerin / ein persönlicher Ansprechpartner mit einem niedrighschwelligem Angebot, z. B. Angebote persönlicher Vorsprachetermine im gesamten Bundesland, Kontaktaufnahme schriftlich auf dem Postweg, per E-Mail, per Onlineformular oder telefonisch, zu einer breiten Akzeptanz in der Bevölkerung geführt haben.

Darüber hinaus ist nach meinen Erfahrungen durch die Einrichtung auch ein „Befriedigungseffekt“ feststellbar. Dies ist dann der Fall, wenn von den Bürgerinnen und Bürgern Verwaltungsentscheidungen oder polizeiliche Maßnahmen als ungerecht, rechtswidrig und belastend empfunden werden, obwohl diese nach einer erfolgten Prüfung rechtlich nicht zu beanstanden sind. Nach eingehender und verständlicher Erläuterung dieser Maßnahme durch die Bürgerbeauftragte und durch die Beauftragte für die Landespolizei werden diese dann meist von den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern akzeptiert, was langwierige Verwaltungs- und Gerichtsverfahren vermeidet. Dies entlastet Verwaltung und Gerichte gleichermaßen in einem nicht unerheblichen Umfang.

Die Einrichtung des Amtes schafft auch Vertrauen bei Bürgerinnen und Bürgerinnen, bei den Polizeibeamtinnen und -beamten sowie den übrigen im Polizei- und Ordnungsbehördenbereich Tätigen, weil sich beide Gruppen unmittelbar an die beauftragte Person mit ihren Anliegen wenden können. Die beauftragte Person ist parlamentarisches Hilfsorgan und nimmt damit eine neutrale Position ein. Für Bürgerinnen und Bürger ist dies von erheblicher Bedeutung, weil eine namentlich bekannte Person außerhalb der beklagten Behörde oder Einrichtung der eingereichten Beschwerde nachgeht und für Aufklärung sorgt. Dies schafft eine größere Glaubwürdigkeit und sorgt für mehr Akzeptanz als eine Beschwerdebearbeitung durch eine Behörde der gleichen Organisation.

In Zeiten von „Politikverdrossenheit“, abnehmender Akzeptanz von staatlichen Entscheidungen, unmittelbaren Rückschlüssen von Polizeiarbeit in den USA auf unsere Polizei und einem Erstarren der politischen Ränder kann die Schaffung einer

bzw. eines unabhängigen Polizeibeauftragten eine wichtige und richtige Antwort sein. Sie verschafft den Anliegen der Bürgerinnen und Bürger Gehör und Gewicht.

Nachfolgend wird zu den Regelungen der Gesetzentwürfe Stellung genommen:

### **1. Zu § 1 Aufgabe, Verhältnis zum Petitionsausschuss**

Beiden Gesetzentwürfen der drei Fraktionen im Hessischen Landtag ist gemein, dass sie in § 1 eine strikte Trennung der Aufgaben von Petitionsausschuss und denen der/des Bürgerbeauftragten und Landesbeauftragten vorsehen. Dabei wird in Petitionen nach Art 16 der Hessischen Landesverfassung und Art. 17 Grundgesetz und Bürgereingaben unterschieden. Während für die Bearbeitung der Petitionen der Petitionsausschuss zuständig ist, wird die Bearbeitung sog. „Bürgereingaben“ der bzw. dem Bürger- und Polizeibeauftragten zugewiesen.

Bei Petitionen handelt es sich Bitten (Anträge) und Beschwerden, die ein Abhilfeverlangen (Petitum) beinhalten und sich an die Volksvertretung oder eine Behörde richten (vgl. hierzu u. a.: Düring, Rn 14 f. in Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, bei Brocker: Art. 11, Rn. 9). Eingaben sind dagegen ein Sammelbegriff, der über Bitten und Beschwerden hinaus auch Mitteilungen und Vorwürfe enthalten kann (vgl. Brocker a.a.O). Auch die Eingabe muss ein Abhilfeverlangen beinhalten.

Bereits aus diesen Ausführungen wird die Schwierigkeit einer Unterscheidung von „Petitionen“ und „Eingaben“ deutlich. Für die Bürgerinnen und Bürger, die sich mit Anliegen an das Parlament bzw. die/den Bürger- und Polizeibeauftragten wenden, wird dies undurchschaubar. Es ist zudem nicht auszuschließen, dass es zu Doppelbearbeitungen durch das Sekretariat des Petitionsausschusses sowie des Büros der/des Bürger- und Polizeibeauftragten oder auch durch den Petitionsausschuss selbst kommt.

Ich rege vor diesem Hintergrund an, das gewählte Konstrukt zu überdenken. Es wäre hier denkbar, eine Regelung wie in der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz (GOLT-RP) zu wählen. § 102 Abs. 1 der GOLT regelt dort, dass alle an den Landtag oder an den Petitionsausschuss gerichteten Eingaben der Bürgerbeauftragten zuzuleiten sind. Eine Ausnahme stellen nur die sog. „Leigislativeingaben“ dar. Hierbei handelt es sich um Eingaben, die auf die Änderung, den Erlass oder die Aufhebung von Gesetzen und Rechtsverordnungen

gerichtet sind. Diese werden vom Sekretariat des Petitionsausschusses unmittelbar selbst bearbeitet.

Die Regelung der GOLT des Landtags Rheinland-Pfalz hat den Vorteil, dass der Petitionsausschuss des Landtags in seiner Arbeit entlastet wird, ohne dabei in seinen Rechten beschnitten zu werden. Die/der Bürgerbeauftragte ist hier „Ermittlungsorgan“ und „Arbeitsmuskel“ des Ausschusses. Das Letztentscheidungsrecht liegt immer beim parlamentarischen Gremium. Einzelne Mitglieder des Petitionsausschusses können darüber hinaus zu einzelnen Eingaben selbst Ermittlungen durchführen. Der Ausschuss hat weiterhin das Recht, die Bürgerbeauftragte mit weiteren Ermittlungen zu beauftragen.

Der Vorteil dieser Aufgabenteilung liegt in einer sehr zügigen Bearbeitung von Eingaben. So liegt die durchschnittliche Bearbeitungsdauer von Eingaben bei ca. drei Monaten. Weiterhin verfügt das Büro der Bürgerbeauftragten und der Beauftragten für die Landespolizei über einen kompetenten Mitarbeiterstab. Hierdurch wird eine umfassende Prüfung und zügige Bearbeitung gewährleistet.

Die Zusammenarbeit zwischen dem Petitionsausschuss des Landtags Rheinland-Pfalz und der Bürgerbeauftragten ist konfliktfrei und wird von den Parlamentariern als „hervorragend“ bezeichnet.

## **2. Zu § 2 Eingaberecht**

Keine Anmerkungen.

## **3. Zu § 3 Grenzen des Befassungs- bzw. Prüfungsrechts**

Soweit der Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in § 3 Abs. 2 Nr. 6 vorsieht, dass von einer sachlichen Prüfung abzusehen ist, wenn es sich um eine Entscheidung handelt, die in kommunaler Selbstverwaltung getroffen worden ist, ist festzustellen, dass auch die Entscheidungen der Kommunalbehörden rechtmäßig sein müssen. Ihre Entscheidungen unterliegen daher auch dem parlamentarischen Kontrollrecht des Landtags. Es wird hier, vergleichbar der Regelung in Rheinland-Pfalz, angeregt, das Prüfungsrecht lediglich auf die Rechtmäßigkeit der Entscheidung einer kommunalen Behörde zu beschränken. Die Prüfung der Zweckmäßigkeit einer solchen Entscheidung sollte vor dem Hin

tergrund der Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen hingegen ausgeschlossen werden.

#### **4. Zu § 4 Rechte der oder des Bürgerbeauftragten bzw. Befugnisse**

Die nahezu identischen Regelungen der beiden Gesetze regeln nicht, dass die/der Bürgerbeauftragte ein Zutrittsrecht zu den Liegenschaften der Behörden und öffentlichen Einrichtungen hat, denen gegenüber sie/er ein Prüfungsrecht besitzt, hat. Für die bisherige Praxis der Arbeit der/des Bürgerbeauftragten in Rheinland-Pfalz war dieses Recht in der Vergangenheit von untergeordneter Bedeutung. Es verdeutlicht allerdings auch die hohe Stellung, die mit den Aufgaben der/des Bürger- und Polizeibeauftragten verbunden ist.

#### **5. Zu § 5 Erledigung der Aufgaben / Abschluss des Verfahrens**

Hier wurde durch die zwei vorliegenden Gesetzentwürfe unterschiedlich Ansätze gewählt. Während der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion vorsieht, dass die/der Bürgerbeauftragte den Petitionsausschuss lediglich über die einvernehmlich erledigten Eingaben in dessen nächster Sitzung unterrichtet, sieht der Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN keine Unterrichtungspflicht gegenüber dem Petitionsausschuss vor. Das Letztentscheidungsrecht liegt hier bei der/dem Bürgerbeauftragten.

Vor dem Hintergrund der Ausführungen zu § 1 wird hier angeregt, dem Petitionsausschuss das sog. „Letztentscheidungsrecht“ einzuräumen.

#### **6. Zu § 6 Amtshilfe**

Keine Anmerkungen.

#### **7. Zu § 7 Anwesenheit und Berichtspflicht bzw. Anwesenheit im Landtag**

Hier wird angeregt, der Bürgerbeauftragten ein Anhörrecht im Petitionsausschuss einzuräumen.

## **8. Zu § 8 Verschwiegenheitspflicht**

Keine Anmerkungen.

## **9. Zu § 9 Wahl und Amtszeit**

### **a) zu § 9 Abs. 1 „Wahlverfahren“**

Die Wahl der/des Bürger- und Polizeibeauftragten in geheimer Wahl, mit der Mehrheit seiner Mitglieder, ohne Aussprache durchzuführen, wird begrüßt. Damit wird es möglich, die/den Bürger- und Polizeibeauftragten jenseits von „Fraktionslinien“ als neutraler Ansprechpartner des Parlaments zu wählen.

### **b) zu § 9 Abs. 2 „Wählbarkeit“**

Der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion sieht kein Mindestalter als Wählbarkeitsvoraussetzung vor, während der Gesetzentwurf von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ein Mindestalter von 25 Jahren vorsieht.

Die Wahrnehmung des Amtes der/des Bürger- und Polizeibeauftragten erfordert, noch mehr als Rechts- und Verwaltungskennnisse, Lebenserfahrung. Um als Ansprechpartner(in) von Bürgerinnen und Bürgern und auch von den Verwaltungsspitzen ernst- und auch wahrgenommen zu werden, Lebenssachverhalte beurteilen zu können, braucht es ein gewisses Lebensalter. Das Grundgesetz sieht aus gutem Grund für die Wahl des Bundespräsidenten die Vollendung des 40. Lebensjahres (vgl. Art. 54 Abs. 1 GG) vor. Das Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz und den Beauftragten für die Landespolizei (vgl. § 9 Abs. 2 LGBB) legt als ein Merkmal für die Wählbarkeit die Vollendung des 35. Lebensjahres fest.

Es wird deshalb angeregt, die Vollendung des 35. Lebensjahres als Wählbarkeitsvoraussetzung in ein Gesetz aufzunehmen.

### **c) zu § 9 Abs. 3 Amtszeit**

- 7 -

Der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion sieht eine Amtszeit von 5 Jahren, der Gesetzentwurf von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, eine Amtszeit von 6 Jahren vor.

Eine Amtszeit von 6 Jahren stellt nach hiesiger Auffassung die unterste Grenze dar, damit eine Einarbeitung, der Aufbau und die Pflege eines für die Arbeit erforderlichen Netzwerkes sowie eine Kontinuität in der Amtsführung gewährleistet werden können.

Eine Abkopplung der Amtszeit von der Dauer einer Legislaturperiode bietet darüber hinaus den Vorteil, das Amt der/des Bürgerbeauftragten und Beauftragten für die Landespolizei aus den politischen Auseinandersetzungen von Wahlkämpfen heraus zu lassen.

In Rheinland-Pfalz beträgt die Amtszeit deshalb 8 Jahre. Gleiches gilt für Baden-Württemberg. In Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen ist die Amtszeit auf 6 Jahre festgelegt.

#### **10. Zu § 10 Amtsverhältnis**

Keine Anmerkungen.

#### **11. Zu § 11 Abberufung und Entlassung**

Keine Anmerkungen.

#### **12. Zu § 12 Dienstsitz**

Keine Anmerkungen.

#### **13. Zu § 13 Verhinderung**

Hier wird angeregt, das Amt einer/eines stellvertretenden Bürger- und Polizeibeauftragten einzurichten, der auf Vorschlag der/des Bürger- und Polizeibeauftragten vom Präsidenten des Landtags ernannt wird.

#### **14. Zu § 14 Bezüge**

Bei der Frage der Höhe der Besoldung der beauftragten Person sollte berücksichtigt werden, dass die Stellung des Amtes als Beauftragte(r) des Parlaments ihren Niederschlag findet. Die beauftragte Person sollte in die Lage versetzt werden, „auf Augenhöhe“ Stellungnahmen bei Behördenleitern anzufordern sowie Vorschläge und Maßnahmen durchzusetzen. Einen Anhalt bieten die Besoldungen der Bürgerbeauftragten und Polizeibeauftragten in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern.

#### **15. Zu § 15 Aufgabe/Stellung der oder des Beauftragten für die hessische Polizei (SPD-Fraktion und § 20 Abs. 1 (Gesetzentwurf Fraktionen CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN))**

Der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion sieht die Stellung der / des Beauftragten für die Landespolizei ausdrücklich als Hilfsorgan des Landtags bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle vor.

Diese Regelung macht die starke parlamentarische Stellung der / des Polizeibeauftragten und die damit einhergehende Kontrollfunktion deutlich. Damit müsste systematisch auch die Regelung verbunden sein, dass sie bzw. er in der Ausübung des Amtes unabhängig, weisungsfrei und nur dem Gesetz unterworfen ist. Es wird deshalb angeregt, eine entsprechende Regelung in das Gesetz aufzunehmen.

Darüber hinaus beinhalten die beiden Gesetzentwürfe für die/den Polizeibeauftragten ein sog. „Selbstaufgriffsrecht“ in § 15 Abs. 4 (SPD-Fraktion) und § 20 Abs. 1 (CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN). Dies bedeutet, dass die / der Polizeibeauftragte auch ohne das Vorliegen einer Eingabe tätig werden kann, wenn sie / er Kenntnis von Sachverhalten erhält, die ein Tätigwerden erforderlich machen oder sinnvoll erscheinen lassen.

Die bisherige 6-jährige Praxis als Polizeibeauftragte(r) in Rheinland-Pfalz hat gezeigt, dass es sinnvoll ist, dass sowohl die Bürgerbeauftragte als auch die Polizeibeauftragte ein solches Instrument besitzen. Die entsprechende Regelung wird deshalb begrüßt.

## **16. Zu §§ 16, 17 und 18 Beschwerden gegen polizeiliche Maßnahmen/ Anwendungsbereich, Konkurrenzen, Eingaberecht von Polizeibediensteten, Beschwerden**

Positiv zu bewerten ist hier, dass sich neben den Polizeibeamtinnen und -beamten auch die Tarifbeschäftigten an die / den Polizeibeauftragten ohne Einhaltung des Dienstweges wenden können. Damit wird der Sonderstellung der Polizeibehörden als ein wichtiger Träger der öffentlichen Gewalt Rechnung getragen.

Der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion sieht vor, anonyme Eingaben und Beschwerden von einer Bearbeitung auszuschließen. Dies wird im Hinblick auf die mit der Einrichtung des Amtes einer / eines Polizeibeauftragten verbundenen Intention nicht als zielführend erachtet. Die Erfahrung hat gezeigt, dass gerade Problemstellungen aus dem polizeiinternen Bereich sehr oft anonym an die Beauftragte für die Landespolizei in Rheinland-Pfalz herangetragen werden.

In Rheinland-Pfalz werden anonyme Eingaben ohne sachliche Prüfung an den zuständigen Innenminister weitergeleitet, was diesen allerdings nicht davon entbindet, hierzu Stellung zu nehmen. Die Erfahrung zeigt auch hier, dass anonyme Eingaben in ihren Anliegen bisher immer berechtigt waren. In allen Fällen konnte eine Lösung im Sinne des oder der Petenten gefunden werden.

## **19. Zu § 19 Vertraulichkeit**

Wichtig ist es eine Regelung über die Vertraulichkeit in das Gesetz, wie im Gesetzentwurf der SPD-Fraktion geschehen, aufzunehmen. Sie gibt der Petentin / dem Petenten die Sicherheit, ein Anliegen an die / den Beauftragten für die Landespolizei herantragen zu können, ohne das ihr/sein Name gegenüber der betroffenen Behörde bekannt wird. Sollen Petenten der Institution der / des Polizeibeauftragten vertrauen können, so muss auch die Möglichkeit der vertraulichen Behandlung einer Eingabe gegeben werden.

## **20. Zu § 21 Berichtspflicht**

Keine Anmerkung

**21. Zu § 22 Geltung der Vorschriften über die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten**

Keine Anmerkung.

**22. Zu § 23 Inkrafttreten**

Keine Anmerkung.

Barbara Schleicher-Rothmund



Hessische Hochschule  
für Polizei und Verwaltung

University of Applied Sciences

HESSEN



**Fachbereich Polizei – Abteilung Gießen**

**Prof. Dr. Michael Bäuerle**

Talstr. 3, 35394 Gießen

Tel: 0641/7956-24

michael.baeuerle@hfpv-hessen.de

An den  
Hessischen Landtag  
- Bereich Ausschussgeschäftsführung –  
per E-Mail

Gießen, den 14. September 2020

**Gemeinsame Anhörung des Hauptausschusses und des Innenausschusses am  
24. September 2020**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Kaufmann, sehr geehrter Herr Vorsitzender Heinz, sehr geehrte Damen und Herren,

für die Einladung zu und Gelegenheit zur Stellungnahme in der o.g. Anhörung bedanke ich mich herzlich und reiche zur Vorbereitung der Anhörung die nachfolgende Stellungnahme ein.

Mit freundlichen Grüßen

Michael Bäuerle

## **Stellungnahme**

zu

**dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD „Gesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Hessen und den Landesbeauftragten für die hessische Polizei“ vom 20.01.2020 (LT-Drucks. 20/2083)**

und

**dem dringlichen Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Gesetz über die unabhängige Bürger- und Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Bürger- und Polizeibeauftragten“ vom 01.09.2020 /LT-Drucks. 20/3524)**

### **Gliederung:**

- I. Das rechtspolitische Umfeld der Gesetzentwürfe**
- II. Systemkonformität und rechtliche Zulässigkeit der Schaffung eines/einer Bürgerbeauftragten**
- III. Gesetzentwurf der Fraktion der SPD vom 20.01.2020 (LT-Drucks. 20/2083)**
  - 1. Die Regelungen über den/die Bürgerbeauftragte/n**
  - 2. Die Regelungen über den/die Beauftragte/n für die Landespolizei**
- IV. Dringlicher Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 01.09.2020 (LT-Drucks. 20/2083)**
  - 1. Unterschiede zum Entwurf der Fraktion der SPD**
  - 2. Argumente für und wider die Abweichungen**

### **Anhang:**

**Unabhängige Polizeibeauftragte aus wissenschaftlicher Perspektive**

## I. Das rechtspolitische Umfeld der Gesetzentwürfe

Während die Einrichtung eines/einer unabhängigen Polizeibeauftragten im Hessischen Landtag bereits in den Jahren 2010 und 2013 Gegenstand von Gesetzentwürfen und öffentlichen Anhörungen des Innenausschusses war,<sup>1</sup> wird in beiden aktuellen Gesetzentwürfen nunmehr erstmals die Einführung eines/einer Bürgerbeauftragten mit einer Zuständigkeit für alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung vorgeschlagen, der/die *zugleich* Beauftragte/r für die Landespolizei ist.

Mit der Umsetzung dieses Vorschlags würde Hessen nach Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein<sup>2</sup> und Baden-Württemberg das vierte Bundesland, das über eine solche dem Landtag zugeordnete kombinierte Einrichtung verfügt. In Bremen und Berlin befinden sich entsprechende Gesetzentwürfe in der parlamentarischen Beratung.<sup>3</sup> Eine/n dem Landtag zugeordnete Bürgerbeauftragte/n ohne spezielle Befugnis in Bezug auf die Polizei gibt es darüber hinaus in Mecklenburg-Vorpommern und in Thüringen.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. LT-Drucks. 18/2322 und 18/7134, die Anhörungen fanden am 04.11.2020 und am 06.06.2013 statt.

Entsprechende Initiativen gab es darüber hinaus u.a. in den Landtagen von

- Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2002 (LT-Drucks. 13/2993), 2015 (LT-Drucks. 16/8974) und 2019 (LT-Drucks. 17/6147, 17/9789),
- Brandenburg im Jahr 2015 (LT-Drucks. 6/1212),
- Bayern in den Jahren 2008, 2010 und 2018 (LT-Drucks. 15/943, 16/4478 und 17/20408),
- Sachsen im Jahr 2012 (zwei Entwürfe: LT-Drucks. 5/9962 und LT-Drucks. 5/10200),
- Niedersachsen im Jahr 2012 (LT-Drucks. 16/4965) und 2014 (LT-Drucks. 17/1747).
- Bremen im Jahr 2013 (LT-Drucks. 18/9983)

sowie im Bundestag im Jahr 2009 (BT-Drucks. 16/12683) und 2019 (BT-Drucks. 19/7928).

2013 schlugen zudem im Bericht des NSU-Untersuchungsausschusses drei der fünf beteiligten Bundestagsfraktionen als Konsequenz aus den festgestellten Defiziten in der Polizeiarbeit die Einrichtung unabhängiger Polizeibeauftragter in Bund und Ländern vor (die 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 sog. Zwickauer Zelle, Barbara John, erhoben (BT-Drucks. 17/14600, S. 832); sie begründete die Forderung u.a. mit dem „Korpsgeist“ innerhalb der Polizei.

<sup>2</sup> Letztere/r ist in Bezug auf die allgemeine Verwaltung Bürgerbeauftragte/r „für soziale Angelegenheiten“.

<sup>3</sup> Drucks. 20/511 der Bremischen Bürgerschaft (S. 88 ff.); Drucks. 18/246 des Abgeordnetenhauses Berlin.

<sup>4</sup> Vgl. auch die Übersicht unter <https://www.ombudsman.europa.eu/de/european-network-of-ombudsmen/members/regional-ombudsmen>.

In den bisherigen parlamentarischen Diskussionen in Hessen<sup>5</sup> war die Einführung einer/eines unabhängigen Polizeibeauftragten – wie auch im Bund und den anderen Ländern – regelmäßig sehr viel umstrittener als die Idee der Schaffung eines/einer (allgemeinen) Bürgerbeauftragten.<sup>6</sup>

Mit dem nunmehr vorgelegten und in die Anhörung einbezogenen dringlichen Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zeichnet sich indessen in Hessen eine breite parlamentarische Mehrheit für die Einführung eines/einer unabhängigen Polizeibeauftragten (in Personalunion mit dem/der Bürgerbeauftragten) ab. Der vormalige rechtspolitische Disput um die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit des „Ob“ der Schaffung einer solchen Institution dürfte daher nicht mehr den Schwerpunkt der weiteren parlamentarischen Debatte bilden.

Aus rechts- und sozialwissenschaftlicher Perspektive ist die Schaffung einer/eines unabhängigen Bürger- und Polizeibeauftragten uneingeschränkt zu begrüßen; den regelmäßig vorgebrachten Einwänden gegen letztere lassen sich zahlreiche Argumente aus empirisch untermauerten Studien entgegenhalten.

Um indessen die Ausschüsse und die Anhörung nicht mit Argumenten für und wider einer bereits weitgehend konsentierten Einrichtung zu belasten, diese aber auch nicht zu ignorieren, soll im Folgenden zunächst zur grundsätzlichen Zulässigkeit der Schaffung eines/einer Bürgerbeauftragten und den konkreten Gesetzentwürfen Stellung genommen werden; sodann soll die spezielle Diskussion um die rechtspolitische Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit unabhängiger *Polizei*beauftragter in einem Anhang dargestellt werden.

## **II. Systemkonformität und rechtliche Zulässigkeit der Schaffung eines/einer Bürgerbeauftragten**

In den parlamentarischen Debatten des Hessischen Landtags zum Thema „Bürgerbeauftragte/r“<sup>7</sup> wurde unter anderem die Frage aufgeworfen, ob die Schaffung einer solchen Institution mit Blick auf die Gewaltenteilung systemkonform und damit (verfassungs-)rechtlich zulässig sei.

Dazu ist festzustellen, dass die Schaffung eines/einer Bürgerbeauftragten die grundsätzliche Konzentration der Staatsfunktionen der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der

---

<sup>5</sup> Vgl. die Stellungnahmen in den öffentlichen Anhörungen des Hessischen Innenausschusses zu den beiden Gesetzentwürfen 2010 und 2013 (Fußnote 1), abzurufen unter <http://www.hessischer-landtag.de/icc/Internet/nav/99b/99b40b21-1512-5d11-b9b7-7912184e3734.htm>. Kritik an einer solchen Beschwerdestelle für Bürger/innen wurde vor allem von den Polizeigewerkschaften und dem Personalrat der Polizei vorgetragen.

<sup>6</sup> Weshalb die in Fn. 1 aufgeführten 13 parlamentarischen Initiativen zur Schaffung einer solchen Einrichtung sämtlich erfolglos blieben.

<sup>7</sup> Aktuelle Stunde am 12.12.2019 (PIProt 20/28); Plenardebatte am 30.01.2020 (PIProt 20/32).

Rechtsprechung bei unterschiedlichen Zweigen bzw. Organen unberührt lässt.<sup>8</sup> Die Zuordnung der Institution zum Landtag stärkt vielmehr umgekehrt die verfassungsrechtlich gebotene Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Exekutive.<sup>9</sup>

Mit der Institution wird auch nicht etwa – wie zum Teil vorgetragen – eine Art Paralleljustiz geschaffen: In den Bereich der rechtsprechenden Gewalt würde die Institution insoweit nur übergreifen, wenn sie partiell an die Stelle der rechtsprechenden Gewalt treten würde (wie etwa die G-10-Kommissionen),<sup>10</sup> oder die bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten der Bürger/inn/en einschränkt würden.

Die vorliegenden Gesetzentwürfe sehen indessen weder das eine, noch das andere vor. Alleine die Tatsache, dass der/die Bürgerbeauftragte auch die Rechtmäßigkeit exekutiven Handelns bewertet, macht sie nicht zu einem rechtsprechenden Organ, zumal die Gesetzentwürfe klare Abgrenzungen zu gerichtlichen Verfahren enthalten. Wollte man dies anders sehen, müsste man insoweit etwa auch außergerichtliche Streitbelegungen i.S.d. Mediationsgesetzes oder die Tätigkeiten von Widerspruchs- und Petitionsausschüssen für bedenklich halten.

Im größeren Zusammenhang der europäischen Verfassungstradition zeigt sich ebenfalls, dass die Schaffung von Bürgerbeauftragten als Element der Staatsorganisation keineswegs systemfremd ist: Solche Institution, die auf das schwedische Modell des Ombudsmanns zurückgehen<sup>11</sup> fehlen innerhalb der EU bisher lediglich in Deutschland und Italien.<sup>12</sup> In 19 EU-Mitgliedsstaaten hat der/die Bürgerbeauftragte sogar eine Regelung in der Verfassung gefunden hat;<sup>13</sup> diese steht in allen diesen Staaten jeweils neben dem Petitionsrecht, das in den Verfassungen von 25 Mitgliedsstaaten gewährleistet ist und zu den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen i.S.d. Art. 6 Abs. 3 EUV gehört.<sup>14</sup>

Im primären Unionsrecht finden sich Petitionsrecht und Bürgerbeauftragter zudem in Art. 227 AEUV (ex-Art. 194 EGV) und Art. 228 AEUV (ex-Art. 195 EGV).

Dass in Deutschland lediglich das Petitionsrecht von Verfassungs wegen durch Art. 17 GG gewährleistet ist<sup>15</sup> und eine dem/der Bürgerbeauftragten vergleichbare Einrichtung aufgrund

---

<sup>8</sup> Vgl. nur Maunz/Dürig/Herdegen, 90. EL Februar 2020, GG Art. 79 Rn. 145-151 m.w.N.

<sup>9</sup> Vgl. dazu Maunz/Dürig/Grzeszick, 90. EL Februar 2020, GG Art. 20 V. Rn. 35-49; insbesondere bleibt der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung mit Blick auf die moderaten Befugnisse des/der Bürgerbeauftragten gänzlich unberührt.

<sup>10</sup> Vgl. dazu etwa Schenke/Graulich/Ruthig/Huber, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2018, G 10 § 15 Rn. 5-16

<sup>11</sup> Der dort seit 1809 in der Verfassung verankert ist, vgl. Grabitz/Hilf/Nettesheim/Hölscheidt, 70. EL Mai 2020, AEUV Art. 228 Rn. 7.

<sup>12</sup> Vgl. Grabitz/Hilf/Nettesheim/Hölscheidt, 70. EL Mai 2020, AEUV Art. 228 Rn. 7.

<sup>13</sup> Grabitz/Hilf/Nettesheim/Hölscheidt, 70. EL Mai 2020, AEUV Art. 228 Rn. 7.

<sup>14</sup> Grabitz/Hilf/Nettesheim/Hölscheidt, 70. EL Mai 2020, AEUV Art. 227 Rn. 5.

<sup>15</sup> In der Hessischen Verfassung wird das Petitionsrecht Art. 16 gewährleistet.

Verfassungsrechts nur für eine spezielle Materie (Art. 45 b GG - Wehrbeauftragter) vorgesehen ist, sollte also nicht zu dem Fehlschluss verleiten, dass die Schaffung einer solchen auf nationaler Ebene verfassungsrechtlich unzulässig wäre.

Allerdings bedarf die Schaffung einer/eines unabhängigen Bürgerbeauftragten – wenn diese/r als Institution unabhängig sein soll<sup>16</sup> – einer gesetzlichen Grundlage. Diese muss sich im Rahmen der Gesetzgebungskompetenz des Landes halten, weitere Kompetenz- und Verfahrensgrenzen sowie etwaige Zeugnisverweigerungsrechte und Geheimhaltungsinteressen ebenso beachten wie die einschlägigen datenschutzrechtlichen Vorgaben.

Eine diesen Anforderungen grundsätzlich genügende gesetzliche Grundlage stellen die vorgelegten Gesetzentwürfe – wie zu zeigen sein wird – jedoch dar.

## **II. Gesetzentwurf der Fraktion der SPD vom 20.01.2020 (LT-Drucks. 20/2083)**

Dass ein Bedarf für die Schaffung eines/einer Bürgerbeauftragten neben dem Petitionswesen unter den in der Begründung genannten Gesichtspunkten besteht, zeigen die Erfahrungen anderer Bundesländer, in denen von beiden Instrumenten in etwa vergleichbarem Umfang Gebrauch gemacht wird; ein „Verdrängungseffekt“ des einen zu Gunsten des anderen ließ sich hier nicht beobachten.<sup>17</sup>

### **1. Die Regelungen über den/die Bürgerbeauftragte/n**

Der Gesetzentwurf ist klar in zwei Teile gegliedert, wobei § 22 die Vorschriften des ersten Teils vorbehaltlich spezieller Vorschriften im zweiten Teil für entsprechend anwendbar erklärt. Gegen diese Systematik spricht nichts.

#### **a) Abgrenzung zum Petitionsrecht**

In der Aufgabenbestimmung § 1 geht der Gesetzentwurf davon aus, dass eine randscharfe Abgrenzung von Petitionen einerseits und Bürgeranliegen andererseits erforderlich und möglich wäre. Wohl deshalb werden die Bürgeranliegen als „Wünsche, Anliegen und Vorschläge“ umschrieben und die entsprechenden Begriffe des Petitionsrechts „Bitten oder Beschwerden“ (Art. 17 GG) bzw. „Anträge und Beschwerden“ (Art. 16 HV) vermieden. Die Aufgabe des/der Bürgerbeauftragten soll also auf Bürgeranliegen beschränkt sein, die keine Petitionen im Sinne des Art. 16 HV sind (§ 1 Abs. 3 Nr. 1).

Eine solche Abgrenzung zwischen Bürgeranliegen und Petition ist (verfassungs-)rechtlich nicht geboten; sie anhand von Wortlaut, Systematik und Zweck der Norm randscharf vorzunehmen wird zudem kaum gelingen. Insofern wird in der Praxis ein (großer) Überschneidungsbereich zwischen Petition und Bürgeranliegen bleiben.

---

<sup>16</sup> D.h., dass er/sie nicht der Organisationshoheit der Regierung unterfällt, vgl. dazu nur Böckenförde, Organisationsgewalt und Gesetzesvorbehalt, NJW 1999, 1235 ff. (1235).

<sup>17</sup> Vgl. Linck, Ein Plädoyer für starke Bürgerbeauftragte, ZfParlR 2011, 891 ff. (insbes. 896).

Es wird daher angeregt, die Bürgeranliegen als von Bürger/innen (die weibliche Form fehlt in § 1 Abs. 1 S. 2) erhobene „Beschwerden, Anliegen und Wünsche, die diese unmittelbar betreffen“ zu fassen, so dass beim Bürgeranliegen eine unmittelbare individuelle Betroffenheit vorliegen müsste. Damit blieben zwar immer noch Überschneidungen mit dem Petitionsrecht, da eine Petition auch und gerade für die Fälle individuelle Betroffenheit möglich bleibt; hier hätten die Bürger/innen ein Wahlrecht. Für die Fälle fehlender individueller Betroffenheit – sog. Popularbeschwerden – wäre indessen ausschließlich das Petitionsrecht gegeben.<sup>18</sup> Bei der Zweifelsregelung (§ 1 Abs. 3 – hier ist die Absatznumerierung zu korrigieren) könnte es dann bleiben.

#### b) Grenzen des Prüfungsrechts

§ 3 Abs. 1 Nr. 1 begrenzt das Prüfungsrecht auf Eingaben, bei denen eine Zuständigkeit oder rechtliche Einwirkungsmöglichkeit des Landes gegeben ist; damit wird der begrenzten Gesetzgebungskompetenz des Landes Rechnung getragen.

§ 3 Abs. 1 Nr. 2, 3 und 4 treffen die erforderliche Abgrenzung zu gerichtlichen Verfahren (vgl. dazu oben II.).

§ 3 Abs. 1 Nr. 6 soll erkennbar der Garantie kommunaler Selbstverwaltung Rechnung tragen; diese Regelung ist verfassungsrechtlich sicher nicht zwingend, weil mit der Beschränkung auf die rechtliche Einwirkungsmöglichkeit in Abs. 1 Nr. 1 (hier: Reichweite der Aufsicht über die Kommunen) schon eine Grenze gezogen ist. Da auf kommunaler Ebene durchaus Entscheidungen mit erheblicher Bedeutung für die Bürger/innen getroffen werden, könnte die Regelung rechtspolitisch nochmals überdacht werden.

#### c) Befugnisse

Die Befugnisregelung des § 4 entspricht inhaltlich der Vorschrift von § 1 des Gesetzes über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (PetAG). Wie dort sollte auch für die Befugnis des/der Bürgerbeauftragten eine Regelung über die Gründe einer Verweigerung von Aktenvorlage, Auskunft und Zutritt geschaffen werden (z.B. gesetzliche Geheimhaltungsvorschriften, vgl. § 3 PetAG).

Die Unterrichtungspflicht des § 4 Abs. 1 S. 4 sollte überdacht werden; zum einen ist der Zweck einer Unterrichtung der obersten Landesbehörde nicht erkennbar; zum anderen dürfte diese Pflicht – zumal wenn sie jedwedes Auskunftstsuchen erfasst – einer zeitnahen Erledigung unnötige förmliche Hemmnisse in den Weg stellen.

#### d) Erledigung der Aufgaben

Die Vorschrift des § 5 lässt die Art der Erledigung von Eingaben insoweit offen, als sie regelbeispielartig Erledigungsformen benennt und dafür Vorgaben macht. Dies entspricht dem

---

<sup>18</sup> Vgl. zur umgekehrten Abgrenzung im EU-Recht Grabitz/Hilf/Nettesheim/Hölscheidt, 70. EL Mai 2020, AEUV Art. 228 Rn. 10.

Ansatz des Gesetzes, ein informelles Verfahren zu schaffen. Obligatorisch ist lediglich die – nach dem Zweck des Gesetzes unabweisbare – Mitteilung an den/die Bürger/in über die Art der Erledigung und die Gründe. Die vergleichbaren Vorschriften andere Bundesländer haben sich bewährt.

e) Amtshilfe, Anwesenheit und Berichtspflicht, Verschwiegenheitspflicht

Die Regelung der Amtshilfepflicht (§ 6) stellt klar, dass der/die Bürgerbeauftragte insoweit als Behörde i.S.d. Art. 35 GG anzusehen ist; die Anwesenheits- und Berichtspflicht (§ 7) entspricht seiner Zuordnung zum Landtag; die Verschwiegenheitspflicht (§ 8) ist sachgerecht.

f) Wahl und Amtszeit

Die Regelung über die geheime Wahl durch den Landtag (§ 9) ist mit Blick auf die wünschenswerte breite – auch parteiübergreifende – Akzeptanz des oder der Bürgerbeauftragten äußerst sinnvoll. Die Amtszeit ist mit der des Landtags synchronisiert, sofern die Wahl zu Beginn einer Legislaturperiode stattfindet.

Erwägenswert wäre es, ein Vorschlagsrecht der Fraktionen und/oder der Abgeordneten ergänzend in die Norm aufzunehmen. Da der/die Bürgerbeauftragte zwangsläufig mit rechtlichen Fragen aller Art konfrontiert werden wird, könnte über die Wählbarkeit zum Landtag hinaus – wie bei dem/der Datenschutzbeauftragten – über das Erfordernis der Befähigung zum Richteramt als persönliche Qualifikation nachgedacht werden.

g) Amtsverhältnis, Abberufung und Entlassung, Dienstsitz, Verhinderung

Hinsichtlich der Regelungen über das Amtsverhältnis (§ 10) sollte die Unabhängigkeit des/der Bürgerbeauftragten („ist unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen“) aufgeführt werden, da diese ansonsten nur im Gesetzestitel erwähnt wäre. Das Abberufungsquorum in § 11 unterstreicht sodann diese Unabhängigkeit. Vom Umfang der sach- und Personalausstattung (§ 12 Abs. 2) wird abhängen, inwieweit der/die Bürgerbeauftragte seine Aufgaben entsprechend dem Zweck des Gesetzes erfüllen kann.

h) Bezüge

Die Höhe der Bezüge (§ 14) wird zweifellos ein zentraler Punkt in der parlamentarischen Debatte sein. Der Vorschlag, dem/der Bürgerbeauftragten Bezüge in gleicher Höhe zu gewähren, wie dem/der Hessischen Datenschutzbeauftragten (vgl. § 11 Abs. 5 HDSIG) erscheint im Hinblick auf die Vergleichbarkeit der Aufgabenstellung gut nachvollziehbar.

Auch im Hinblick auf die wünschenswerte – in der sozialen Wirklichkeit der Verwaltung nicht selten an der Besoldung festgemachten – „Augenhöhe“ bei der Wahrnehmung seiner/ihrer Kontroll- und Vermittlungsaufgaben in Bezug auf Behörden und Einrichtungen des Landes, sollte die Besoldung jedenfalls nicht hinter der von Leiter/inne/n größerer Ministerialabteilungen zurückbleiben.

## 2. Die Regelungen über den/die Beauftragte/n für die Landespolizei

Dass die Schaffung eines/einer unabhängigen Beauftragten für die Landespolizei rechtspolitisch sinnvoll ist, wird im Anhang näher begründet.

### a) Aufgaben des oder der Polizeibeauftragten

Die Regelung in § 15 Abs. 1 (Aufgabenwahrnehmung als Hilfsorgan des Landtags) ist in der Sache gut nachvollziehbar; anders als in seiner/ihrer Funktion als Bürgerbeauftragte/r tritt hierdurch die Ausrichtung auf die Kontrollfunktion des Landtags – sicher auch mit Blick auf aktuelle Vorgänge in der hessischen Polizei – stärker in den Vordergrund.

Systematisch ist die Regelung allerdings in der aufgabenbeschreibenden Norm nicht ganz glücklich aufgehoben. Näherliegend wäre die Schaffung einer eigenen Norm.

### b) Beschwerden gegen polizeiliche Maßnahmen

Dass § 16 Abs. 1 stellt den Bürgeranliegen i.S.d. § 1 Abs. 1 („Wünsche, Anliegen und Vorschläge“) für den Bereich der Landespolizei lediglich „Beschwerden“ gegenüber. Hier scheint eine offenere Formulierung denkbar, um Eingaben beim dem/der Beauftragten für die Landespolizei nicht von vorneherein auf ein konfrontatives Verfahren zuzuschneiden, was insbesondere einer einvernehmlichen Erledigung i.S.d. § 22 i.V.m § 5 Abs. 1 S. 2 im Wege stehen könnte.

§ 16 Abs. 1 fasst m.E. insoweit auch die „Beschwerdebefugnis“ zu eng, da diese im Ergebnis die Geltendmachung einer Rechtsverletzung verlangt. Die Befassung durch den/die Beauftragte/n für die Landespolizei setzt damit eine Rechtmäßigkeitsprüfung voraus, die zu Beginn eines Verfahrens oft noch nicht möglich sein wird; zudem schließt sie Beschwerden von einer Befassung aus, die ein vielleicht nicht rechtswidriges, gleichwohl aber unangemessenes Verhalten von Polizeivollzugsbeamten/innen zum Gegenstand haben. Es wäre daher zu erwägen, das Befassungsrecht – wie andere Bundesländer – auf „persönliches Fehlverhalten“ von Polizeiangehörigen zu erstrecken.

Etwas zu strikt erscheint zudem die Bescheidungsfrist des § 16 Abs. 4; bei schwierigen Sachverhalten könnte sie die Ausnahme der S. 2 und 3 zur Regel werden lassen. Mit dem Begriff der „Bescheidung“ wird zudem ein Begriff verwendet, der rechtsförmliche Verfahren erinnert. Es ist nicht ersichtlich, warum nicht auch hier eine „Erledigung“ i.S.d § 5 das zu erzielende Ergebnis sein sollte.

### c) Eingaberecht von Polizeibeamt/innen/n, Anonyme Eingaben und Beschwerden

Die Regelung über das Eingaberecht von Polizeibediensteten einschließlich des Benachteiligungsverbots (§ 17) erscheint sachgerecht. Ob anonyme Beschwerden gänzlich außer Betracht bleiben müssen (§ 18) erscheint fraglich; zumindest als Erkenntnisquelle sollten sie für ein Tätigwerden nach § 15 Abs. 3 oder 3 nutzbar sein.

d) Vertraulichkeit

Hinsichtlich der Regelung der Vertraulichkeit wäre im Sinne einer Effektivierung des Eingabe-rechts nach § 17 zu erwägen, ob die Sollregelung des § 19 S. 2 nicht in eine zwingende Re-gelung umgewandelt wird, soweit Rechtspflichten nicht entgegenstehen.

e) Befugnisse

Die Befugnisregelung des § 20 unterscheidet systematisch konsequent zwischen der Aufga-benwahrnehmung nach § 15 Abs. 3 (vor allem also Tätigwerden aufgrund von Bürgerbe-schwerden) und nach § 15 Abs. 4 (vor allem also Tätigwerden aufgrund von Eingaben von Polizeibediensteten). Die entsprechend abgestuften Befugnisse erscheinen sachgerecht.

Dass auf ein Akteneinsichtsrecht verzichtet wird, ist – entgegen der Begründung (kein Akten-einsichtsrecht für Hilfsorgane) – rechtlich keineswegs zwingend. Ein solches Akteneinsichts-recht sieht etwa § 1 PetAG – ebenso wie das Betretensrecht – auch für den Petitionsausschuss als Hilfsorgan des Bundestages vor.

Dass das Betretensrecht als persönliches Recht des/der Beauftragten der Landespolizei aus-gestaltet ist, erscheint sachgerecht. Förderlich für die Ausübung der Kontrollfunktion für den Landtag ist zudem das Recht, Berichte über die Ausübung der Disziplinargewalt anzufordern (§ 20 Abs. 2 Nr. 5)

Der in § 20 Abs. 1 Nr. 1 aufgenommene Verweigerungsgrund des Zeugnisverweigerungs-rechts sollte auch in § 20 Abs. 2 Nr. 1 aufgenommen werden, da entsprechende Fallgestaltun-gen auch bei Eingaben von Polizeibediensteten denkbar sind.

#### **IV. Dringlicher Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 01.09.2020 (LT-Drucks. 20/2083)**

##### **1. Unterschiede zum Entwurf der Fraktion der SPD**

Hinsichtlich der zahlreichen Regelungen in dem Gesetzentwurf, die mit dem des Entwurfs der SPD identisch oder fast identisch sind, kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden.

a) Wahl und Amtszeit

Der vielleicht wichtigste Unterschied besteht darin, dass § 9 für das Amt des/der Bürger- und Polizeibeauftragten ein Vorschlagsrecht (nur) der Landesregierung vorsieht und zudem keine geheime Wahl durch den Landtag anordnet. Die Amtszeit ist nicht mit der Wahlperiode syn-chronisiert.

b) Bezüge

Des Weiteren sieht die Regelung des § 14 vor, dass der/die Polizeibeauftragte Bezüge nach der Besoldungsgruppe B 3 erhält.

c) Beschwerden

Die Beschwerden nach § 17 an den/die Polizeibeauftragten können sich sowohl auf „persönliches Fehlverhalten“ als auch auf die „Rechtswidrigkeit polizeilicher Maßnahmen“ beziehen.

Der/die Polizeibeauftragte wird hier nicht explizit als Hilfsorgan des Landtags tätig.

d) Form und Frist

§ 19 sieht keine Bearbeitungsfrist für Beschwerden an den/die Polizeibeauftragte/n vor, dafür aber eine Dreimonatsfrist für die Einreichung der Beschwerde.

e) Befugnisse

§ 20 unterteilt bei den Befugnissen nicht zwischen Beschwerden und Eingaben von Polizeibediensteten. Die Möglichkeit, von Amts wegen tätig zu werden, ist nicht bei den Aufgaben, sondern hier verankert (§ 20 Abs. 1 S. 4).

Die Befugnisse umfassen kein Betretensrecht. Das Auskunftsrecht besteht lediglich gegenüber dem fachlich zuständigen Ministerium (§ 20 Abs. 2). Es steht zudem unter dem Vorbehalt „verfassungsrechtlicher Grenzen“.

## 2. Argumente für und wider die Abweichungen

a) Wahl und Amtszeit

Den in den bisherigen Diskussionen im hessischen Landtag wiederholt geäußerten Befürchtungen, es werde mit dem/der Bürgerbeauftragten lediglich ein „Versorgungsposten“ geschaffen,<sup>19</sup> lässt sich zweifellos eher begegnen, wenn der die Amtsinhaber/in durch eine geheime Wahl ohne Vorschlagsrecht der Landesregierung ggf. parteiübergreifend und mit breiter Mehrheit legitimiert ist. Daher wäre eine geheime Wahl durch den Landtag jedenfalls vorzugswürdig.

b) Bezüge

Mit Bezügen der Besoldungsgruppe B 3 wäre der/die Bürger- und Polizeibeauftragte in einer Stufe z.B. mit dem/der Vizepräsidenten/in des Polizeipräsidiums Frankfurt. Auch mit Blick auf die Erfordernisse sparsamer Haushaltsführung wäre die Funktion damit als deutlich „geringwertiger“ eingestuft, als die der Leiter vergleichbarer Einrichtungen wie der des/der Landestatenschutzbeauftragten oder des/der Präsidenten/in des Rechnungshofs. Aus den oben genannten Gründen erscheint eine Anhebung hier sinnvoll.

c) Beschwerden

Die Erweiterung des Beschwerdegegenstands nach § 17 sowohl auf „persönliches Fehlverhalten“ als auch auf die „Rechtswidrigkeit polizeilicher Maßnahmen“ ist uneingeschränkt zu begrüßen.

---

<sup>19</sup> PIProt, 20/28, S. 2142, 2175; PIProt. 20/32, S. 2590.

d) Form und Frist

Über die Frage ob es einer Dreimonatsfrist für die Einlegung einer Beschwerde bedarf, lässt sich sicher diskutieren; dies würde es insbesondere ausschließen, bei Sachverhalten, die sich insgesamt über einen längeren Zeitraum erstrecken (etwa wiederholte Kontrollen oder Maßnahmen gegenüber einer/m bestimmten Bürger/in) früher Sachverhalte in die Befassung einzubeziehen.

e) Befugnisse

Dass das Auskunftsrecht lediglich gegenüber dem fachlich zuständigen Ministerium besteht, erscheint insofern wenig sinnvoll, als damit ein „Filter“ zwischen der betroffenen Polizeibehörde und den/der Polizeibediensteten und dem/der Polizeibeauftragten „eingebaut“ wird, der einer unmittelbaren Aufklärung u.U. nicht eben förderlich ist.

Zudem ist die Vorschrift insoweit widersprüchlich, als sie zwar (zu Recht) die Selbstbelastungsfreiheit von betroffenen Polizeibediensteten wahrt (§ 20 Abs. 3 Nr. 1, Abs. 4), dem/der Polizeibeauftragten diesen gegenüber explizit kein Auskunftsrecht einräumt. Vermutlich soll sich die Regelung auf die „Gelegenheit zur Stellungnahme“ beziehen, deren Wahrnehmung aber ohnehin nicht verpflichtend ist.

Insoweit ist die Regelung des SPD-Entwurfs jedenfalls vorzugswürdig.

## Anhang

### Unabhängige Polizeibeauftragte aus wissenschaftlicher Perspektive

Im Folgenden sollen die rechtspolitischen Positionen der Kritiker und der Befürworter unabhängiger Polizeibeauftragter kurz skizziert werden (I.). Sodann soll gezeigt werden, dass den Einwänden gegen unabhängige Stellen zur Kontrolle der Polizei nach überwiegender Auffassung in den polizeibezogenen Rechts- und Sozialwissenschaften<sup>20</sup> mit guten Gründen begegnet werden kann (II.). Abschließend soll auf die Übereinstimmung des Vorschlags mit den Empfehlungen internationaler Organisationen hingewiesen werden (III.).

#### I. Die bisherige rechtspolitische Diskussion um unabhängigen Polizeibeschwerdestellen

##### 1. Die Position der Kritiker

Die Kritiker unabhängiger Polizeibeschwerdestellen verweisen in der rechtspolitischen Diskussion regelmäßig darauf, dass Polizeibeamte an die Grundrechte sowie an Recht und Gesetz gebunden seien.<sup>21</sup> 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. Insbesondere könnten sie jederzeit Dienstaufsichtsbeschwerden erheben oder Strafanzeigen stellen.<sup>22</sup> Auch soweit Polizeibeschwerdestellen zusätzlich für Beschwerden von Polizeibeamt/inn/en zuständig sein sollen, seien sie nicht erforderlich. Im Innenverhältnis seien die Bediensteten schon von der umfassenden Fürsorgepflicht des Dienstherrn geschützt; auch seien sie gegenüber einzelnen innerdienstlichen Maßnahmen rechtlich keineswegs schutzlos.<sup>23</sup> Vor diesem Hintergrund sei die Schaffung zusätzlicher Kontrollinstanzen zumindest überflüssig, stelle sich aber – vor allem in

---

<sup>20</sup> Vgl. statt vieler grundlegend Hans Boldt/Michael Stolleis, Geschichte der Polizei in Deutschland, in: Hans Lisker/Erhard Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, Rdn. A 96.

<sup>21</sup> Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG, konkretisiert durch die Grundsätze des Vorbehalts und Vorrangs des Gesetzes, der Ermessensausübung und der Verhältnismäßigkeit.

<sup>22</sup> Daneben kommen je nach Maßnahme Widerspruch und Klage vor den Verwaltungsgerichten, Klage vor den Zivilgerichten, Antrag auf gerichtliche Entscheidung oder Beschwerde nach der Strafprozessordnung und Petition in Betracht.

<sup>23</sup> Namentlich Remonstration, Gegenvorstellungen auf dem Dienstweg, Widerspruch und Klage vor dem Verwaltungsgericht, Strafanzeige und Petition.

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.<sup>24</sup>

## 2. Die 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 betroffenen 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,<sup>25</sup> 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.

## III. Die Perspektive der Wissenschaft

In dieser Gegenüberstellung wird deutlich, dass Befürworter und Kritiker zusätzlicher Polizeibeschwerdestellen sehr verschiedene 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 Kritiker allerdings leichter, als die Befürworter. Sie können auf die existierenden rechtsstaatlichen Grundsätze und Normen<sup>26</sup> 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.

---

<sup>24</sup> Vgl. stellvertretend die Stellungnahmen in den öffentlichen Anhörungen des Hessischen Innenausschusses zu den beiden Gesetzentwürfen 2010 und 2013 (Fußnote 1), 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.

<sup>25</sup> Diese Position fand sich in den Anhörungen in Hessen (Fußnote 24) vor allem bei den Bürgerrechtsorganisationen, bei Rechtsanwälten und bei den unabhängigen Sachverständigen.

<sup>26</sup> Die ihrerseits nicht selten vom Bundesverfassungsgericht auf Verfassungsmäßigkeit geprüft und widrigenfalls geändert wurden.

Wenn sich auch die Diskrepanz zwischen den Wirklichkeitsbildern der Befürworter und Kritiker von Polizeibeauftragten nicht abschließend wird auflösen lassen<sup>27</sup>, so ist doch in den Rechts- und Sozialwissenschaften mittlerweile eine beachtliche Zahl empirisch gestützter Studien entstanden, die die Wirklichkeit des polizeilichen Handelns<sup>28</sup> zum Gegenstand haben. Wertet man diese aus, ergibt sich ein klares Votum zugunsten der Schaffung zusätzlicher Kontrollinstanzen für die Polizei.

#### 1. Verselbständigungspotentiale polizeilichen Handelns

Insoweit ist zunächst zu betonen, dass sich die Notwendigkeit zusätzlicher Kontrolle danach nicht etwa aus einer mangelnden Integrität von Polizeibeamt/inn/en und ihrer Führung ergibt, sondern vor allem aus der Struktur der polizeilichen Aufgabenerfüllung selbst:

Die polizeiliche Aufgabenerfüllung unterscheidet sich grundlegend von der auf rechtsförmige Ergebnisse gerichteten Tätigkeit der meisten anderen Behörden.<sup>29</sup> Sie ist häufig durch die Notwendigkeit eilbedürftigen unbürokratischen Handelns vor Ort gekennzeichnet,<sup>30</sup> primär auf einen faktischen „Erfolg“ gerichtet, der im polizeitypischen „ersten Zugriff“<sup>31</sup> ad hoc, ohne juristische Hilfsmittel, in unvorhergesehenen und nicht selten bedrohlichen Situationen erzielt werden muss.<sup>32</sup> Diese Besonderheiten der polizeilichen Aufgabenerfüllung prägen die informellen Strukturen, Orientierungen und Handlungsmuster, die sich in der Polizei finden lassen.

---

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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 Domperte“, 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, *Politik der Polizei. Macht und Funktion der Polizei in der Bundesrepublik Deutschland*. Münster 1997; Gerda Maibach, *Polizisten und Gewalt. Innenansichten aus dem Polizeialltag*, Reinbek 1996.

<sup>29</sup> Vgl. zum Folgenden auch eingehend Michael Bäuerle, *Demokratisierung der Polizei?*, in: Michael Bäuerle/Philipp Dann/Astrid Wallrabenstein (Hrsg.), *Demokratie-Perspektiven*, Festschrift für Bruno Otto Bryde, 2013, S. 23 ff.

<sup>30</sup> Vgl. Christoph Gusy, *Polizeirecht*, 9. Aufl. 2014, Rn. 56.

<sup>31</sup> Vgl. Gusy, *Polizeirecht*, Rn. 56; Denninger (Fn. 20), Rn. E 240.

<sup>32</sup> Vgl. nur die Gegenüberstellung von Ordnungs- und polizeibehördlicher Gefahrenabwehr unter diesem Gesichtspunkt bei Bodo Pieroth/Bernhard Schlink/Michael Kniesel, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 7. Aufl. 2012, S. 27 ff. (Rn. 23 ff.).

Danach lässt sich die Polizei als eine eigenständig professionell sozialisierte, weitgehend abgeschlossene „Fachbruderschaft“<sup>33</sup> beschreiben, deren Orientierung von der traditionellen bürokratischen des öffentlichen Dienstes<sup>34</sup> deutlich abweicht. Zur Aufnahme in diese führt ausschließlich eine – zwar deutlich modernisierte, aber im Schwerpunkt noch immer interne<sup>35</sup> – Ausbildung, deren Besonderheit vor allem darin besteht, dass sie zu praktisch nichts anderem befähigt, als zum Polizeidienst.<sup>36</sup> Die daraus resultierende Angewiesenheit auf den Dienstherrn<sup>37</sup> erleichtert zwar einerseits die hierarchische Steuerbarkeit der Polizei, fördert aber andererseits ihre institutionelle Geschlossenheit, die das Potential zu einer Verselbständigung polizeilicher Handlungsmuster aufweist. Solche finden ihre Grundlage unter anderem in einer durch die polizeilichen Aufgaben bedingten Wirklichkeitswahrnehmung: Um ihre Aufgabe zu erfüllen, müssen Polizeibeamt/inn/en Strategien zur Wahrnehmung von Gefahren, der Verdachtsschöpfung und des Misstrauens, m.a.W. einen von Argwohn geprägten „polizeilichen Blick“ ausbilden.<sup>38</sup> Dieser kann nicht nur ein desillusioniertes Weltbild zur Folge haben, er verlangt auch nach Selektionskriterien, denen ein sich selbst verstärkendes Diskriminierungspotential innewohnt.<sup>39</sup> Gepaart mit der Erfahrung der Gefährlichkeit der Aufgabenerfüllung für die eigene Integrität, führt dies intern tendenziell zur Ausbildung einer abgegrenzten Gefahren- und Solidaritätsgemeinschaft mit hoher Binnenkohäsion.<sup>40</sup> In der Folge steht – so der polizeiwissenschaftliche Befund – einer nach außen repräsentierten Polizeikultur und einer mit dieser korrespondierenden Aktenpraxis eine Polizistenkultur gegenüber, die sich in der konkreten Aktionspraxis ausdrückt.<sup>41</sup> Diese kann zwar nach verschiedenen Untergliederungen der Polizei (Dienstgruppe, Fachkommissariat, geschlossene Einheit, Einsatzkommando etc.) beachtlich differieren,<sup>42</sup> weist jedoch in Bezug auf die rechtlichen Grundlagen des Handelns eine

---

<sup>33</sup> Begriff von Frido Wagener, Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, in: VVDStRL 37 (1979), S. 214 (238).

<sup>34</sup> Vgl. dazu Brun-Otto Bryde, Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem, VVDStRL 46 (1988), S. 184.

<sup>35</sup> Vgl. dazu Hermann Groß, Fachhochschulausbildung in der Polizei: Lehrgang oder Studium?, in: Hans-Jürgen Lange (Hrsg.), Die Polizei der Gesellschaft, 2003, S. 141 ff.

<sup>36</sup> Vgl. Hans Lirken, Gedanken über eine freiheitlich demokratische Polizeiverfassung – ein Nachwort, in: Maibach, Polizisten (Fn. 28), S. 197 ff.

<sup>37</sup> Die freilich auch im mittleren und gehobenen Verwaltungsdienst grundsätzlich gegeben ist, während hier jedoch die Zahl potentieller Dienstherrn und Tätigkeitsbereiche in Bund, Ländern, Gemeinden und sonstigen Körperschaften ungleich höher ist.

<sup>38</sup> Vgl. Schöne, Feld (Fn. 28), S. 233 ff. m.w.N.; Behr, Cop Culture (Fn. 28), S. 203 ff., 229 ff.

<sup>39</sup> Behr, Cop Culture (Fn. 18), S. 203, spricht von funktional tauglichen diskriminierenden Routinen im Kreislauf von Verdachtsschöpfung und Erfolgswahrscheinlichkeit; vgl. im größeren Zusammenhang auch Susanne Baer, Rechtssoziologie, 2. Aufl. 2015, S. 235 ff. (238 f.) m.w.N.

<sup>40</sup> Vgl. Behr, Cop Culture (Fn. 28) S. 209 ff.

<sup>41</sup> Begriffe von Mensching, Hierarchien (Fn. 28), S. 121 ff., 251 ff. und Behr, Cop Culture (Fn. 28), S. 239 ff. und passim.

einheitliche Struktur auf.<sup>43</sup> Der Befund eines „Nicht-Handeln-Dürfens“ oder „Nicht-so-Handeln-Dürfens“ wird in der konkreten Einsatzsituation den erfahrungsgestützten Vorstellungen der „Basis“ vom „richtigen Polizeihandwerk“ gegenübergestellt.<sup>44</sup> Anhand dieser werden die rechtlichen Grenzen auf ihre Praxistauglichkeit geprüft und ggf. relativiert oder verworfen.<sup>45</sup> Im Zweifel dominieren polizeikulturell präformierte Gerechtigkeitsvorstellungen, zu denen auch eine kritische Distanz zum Justizsystem gehört,<sup>46</sup> das Handeln.

Das alles geschieht nicht etwa infolge anti-rechtsstaatlicher Haltungen oder in Abkopplung von den großen Linien demokratischer Willensbildung, sondern in der – oft wohl nicht unberechtigten – Annahme einer Übereinstimmung mit den Erwartungen und Einstellungen großer Teile der Bevölkerung.<sup>47</sup> Diese bilden sich im Rahmen eines „politisch-publizistischen Verstärkerkreislaufs“<sup>48</sup> öffentlichkeitswirksamer sicherheitspolitischer Debatten und neigen insoweit zu einer Bewertung, in der rechtliche Grenzen der Polizei auch als Hindernis effektiver Kriminalitätsbekämpfung erscheinen können. Sieht man diese als den Hauptzweck der Polizei, liegt in entsprechenden Handlungsmustern vielfach ein den Organisationszweck *förderndes* Handeln.<sup>49</sup>

---

<sup>42</sup> Vgl. Schöne, Feld (Fn. 28), S. 232 f.

<sup>43</sup> Behr, Cop Culture (Fn. 28), S. 18, Fn. 10 spricht von einer polizeiinternen Universalverständigung oberhalb spezifischer Ausprägungen der Polizeikultur.

<sup>44</sup> Vgl. Schöne, Feld (Fn. 28), S. 231 ff.; Rafael Behr, Polizeikultur als institutioneller Konflikt des Gewaltmonopols, in: Hans-Jürgen Lange (Hrsg.), Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicherheit, 2000, S. 177 ff. sowie Udo Behrendes, Zwischen Teamgeist und Korpsgeist, POLIZEI-heute 2/2006, S. 46 ff.

<sup>45</sup> Behrendes (Fn. 34), Korpsgeist, S. 47; das wohl älteste und bekannteste Beispiel betrifft mit der Umdefinition von strafrechtlich relevanten Gewalttätigkeiten in häuslichen Gemeinschaften zu „privaten Streitigkeiten“ einen Fall, in dem umgekehrt die rechtliche Handlungspflicht umgangen wird; auch dazu gibt es weitere typische Beispiele.

<sup>46</sup> Dessen strafende Praxis als zu weich empfunden wird, vgl. Behr, Cop Culture (Fn. 28), S. 206.

<sup>47</sup> Die in der polizeilichen Vorstellungswelt allerdings das klassische „polizeiliche Gegenüber“ nicht zum integralen Bestandteil haben dürfte.

<sup>48</sup> Begriff von Franz Streng, Strafzumessungsvorstellungen für Laien – Grundlagen für eine Kriminalpolitik jenseits des „politisch-publizistischen Verstärkerkreislaufs“, in: MschrKrim 2004, S. 127 ff.

<sup>49</sup> Ein Befund der von Niklas Luhmann, Funktion und Folgen formaler Organisation, 1964 (2. Aufl. 1972), S. 303 ff. schon früh als „brauchbare Illegalität“ umschrieben wurde; vgl. dazu auch Renate Mayntz, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 4. Aufl. 1997, S. 113 f.; Martin Morlok, Internalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen, in: VVDStRL 62 (2003), S. 37 (47); Klaus F. Röhl, Auflösung des Rechts, in: Festschrift für Andreas Heldrich zum 70. Geburtstag, München 2005, S. 1161 (1172 f.).

Die Grenze zum „polizeilichen Übergriff“ ist indessen fließend, vgl. zu den Schwierigkeiten einer an rechtswissenschaftliche Kategorien anknüpfenden sozialwissenschaftlichen Definition und zu möglichen Kriterien einer Charakterisierung m.w.N. Bosold, Übergriffe, (Fn. 28), passim.

Gleichwohl dürfte es unstrittig sein, dass solche Handlungsmuster – ungeachtet der Frage wie verbreitet sie tatsächlich sind – unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten einer Korrektur bedürfen, sobald sie die durch Recht und Gesetz gezogenen Grenzen überschreiten.

Damit ist allerdings die Frage nicht beantwortet, ob diese Korrektur nicht – wie es die Kritiker des Modells unabhängiger Polizeibeschwerdestellen sehen – (ausschließlich) der Polizei selbst, den Staatsanwaltschaften und den Gerichten überantwortet sein sollte.

Auch insoweit stützen jedoch die vorliegenden empirischen Untersuchungen über die Wirkungen von Anzeigen und Beschwerden von Bürger/inn/en in Bezug auf polizeiliches Handeln die Position der Befürworter unabhängiger Polizeibeschwerdestellen. Die tatsächlichen Erfolge bei Dienstaufsichtsbeschwerden und Strafanzeigen gegen polizeiliches Handeln nehmen sich danach im Verhältnis zu den objektiven Erfolgsaussichten recht bescheiden aus.<sup>50</sup>

## 2. Faktische Hemmnisse für Beschwerden über die Polizei

Selbst wenn dies anders wäre, würden zwei weitere zentrale Argumente für die Schaffung einer unabhängigen Polizeibeschwerdestelle streiten:

Zum einen hängt die Effektivität des Rechtsschutzes gegenüber behauptetem polizeilichem Fehlverhalten durch Dienstaufsichtsbeschwerden, Strafanzeigen oder den Rechtsweg maßgeblich davon, dass die theoretische Möglichkeit dazu von dem Betroffenen auch tatsächlich genutzt wird. Ob das geschieht, hängt – wie 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.<sup>51</sup> Rechtswissenschaftlich ist es seither ein Gemeinplatz, dass insoweit Bildung, Schichtzugehörigkeit, ökonomische Ressourcen und individuelle Disposition eine entscheidende Rolle spielen. Vielfach dominieren die emotionale 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.

Zum anderen dürfte es potentiellen Beschwerdeführern oftmals nicht oder nicht alleine um die spezifisch *rechtliche* Aufarbeitung eines bestimmten polizeilichen Handelns gehen, sondern

---

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> Vgl. nur die grundlegende Studie von Erhard Blankenburg, Mobilisierung des Rechts, 1995.

um die der sozialen Interaktion im weiteren Sinne. Gerade für diese stellen die klassischen Rechtsschutzmöglichkeiten jedoch kaum einen brauchbaren Rahmen zur Verfügung. So lässt sich eine – tatsächlich oder empfunden – unhöfliche, herabwürdigende oder diskriminierende polizeiliche Behandlung regelmäßig nicht angemessen innerhalb der Dichotomie rechtmäßig/rechtswidrig beurteilen; dieser Befund wird auch in anderen Rechtsbereichen zunehmend durch Angebote der gerichtsnahen oder gerichtsfernen Mediation und/oder der Einführung verbindlicher Güteverfahren aufzufangen versucht.

Unter diesen Aspekten könnte die Möglichkeit einer Eingabe bei einer unabhängigen Polizeibeschwerdestelle – selbst wenn sie nur in einzelnen Fällen notwendig wäre – gleich mehrere dieser Hemmnisse ausräumen: die Furcht vor Kosten, die emotionale Reserve gegenüber Polizei und Justiz und die Sorge vor Überforderung durch Verfahrensanforderungen.

### 3. Kriterien für die Effektivität einer unabhängigen Polizeibeschwerdestelle

Für die rechtspolitische Diskussion bleibt allerdings festzuhalten, dass sich die dargestellten empirischen Ergebnisse freilich der Kritik – etwa in Bezug auf das zugrunde liegende Vorverständnis oder die Methodenwahl – stellen müssen.<sup>52</sup> So kann ihnen etwa entgegengehalten werden, Einzelfälle oder Ausnahmeseinungen polizeilichen Handelns unzulässig zu generalisieren oder a priori polizeikritische Hypothesen zu verfolgen.

Selbst wenn es den Befürwortern gelänge, für ihre Position eine Mehrheit zu finden, 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 würde, wäre jedoch 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 bisher diskutierten Gesetzentwürfe zumeist 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.<sup>53</sup> Die Tätigkeit des Polizeibeauftragten könnte bei diesem Modell letztlich in kontradiktorische Verfahren nach dem Muster „Polizei

---

<sup>52</sup> 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.

<sup>53</sup> 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 1) sowie einen Gesetzentwurf der Humanistischen Union aus dem Jahr 2008 (abgedruckt in *vorgänge* Nr. 204 (4/2103), S. 51 ff.).

gegen Polizeibeauftragten“ münden und damit Parallelen zu einem Gerichtsverfahren erhalten.

Ein solches Modell ließe sich zwar durchaus rechtskonform ausgestalten, indem – etwa nach dem Muster des schleswig-holsteinischen Gesetzes<sup>54</sup> und des hiervorliegenden Entwurfs der SPD – die Befugnisse des Polizeibeauftragten im Einzelnen geregelt und die Grenzen zum Strafverfahren, insbesondere den Beschuldigtenrechten der StPO genau gezogen werden.

Unter Gesichtspunkten der Legitimität – und damit der Effektivität – einer solchen Einrichtung spricht jedoch auch einiges für ein stärker konsensuales Modell mit beschränkteren Befugnissen des Polizeibeauftragten, wie es (erstmalig in Deutschland) in Rheinland-Pfalz installiert wurde; dieses sollte jedoch andererseits – anders als der Entwurf von CDU/Bündnis 90 - jedenfalls ein direktes Auskunftsrecht gegenüber allen Polizeibehörden beinhalten, um nicht umgekehrt völlig zahnlos zu werden.

Wichtig erscheint insoweit auch, dass die Polizeibeschwerdestelle nicht nur für Beschwerden von Bürger/inn/en, sondern – wie hier in beiden Gesetzentwürfen vorgeschlagen - auch für solche von Polizeibediensteten zuständig sein soll. Insoweit sollte ausdrücklich geregelt werden, dass solche Eingaben außerhalb des Dienstwegs möglich sind. Zudem sollte deutlich werden, dass die Polizeibeschwerdestelle gerade auch die Aufgabe haben kann, unberechtigte Beschwerden gegenüber der Polizei als solche zu kennzeichnen und damit als unabhängige Institution die Legitimität polizeilichen Handelns zu erhöhen. Des Weiteren kann sie einen Beitrag leisten, die in allen Landespolizeien mittlerweile thematisierte interne Fehlerkultur zu fördern.

Die in den beiden Entwürfen vorgesehene Ansiedlung der Polizeibeschwerdestelle bei dem und Wahl durch den Landtag mit entsprechender Berichtspflicht erscheint – auch nach den Erfahrungen mit den zumeist ähnlich konstruierten Landesdatenschutzbeauftragten – zielführend.

#### **IV. Übereinstimmung mit Empfehlungen internationaler Organisationen**

Ein Argument für die Einrichtung unabhängiger Polizeibeschwerdestellen ergibt sich – auch wenn dies vielleicht in einer spezifisch hessischen 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, 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.<sup>55</sup> Auch das vom Europarat ins Leben

---

<sup>54</sup> LT-Drucks. 18/3655.

<sup>55</sup> 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.

gerufenen Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)<sup>56</sup> sowie der Menschenrechtskommissars des Europarats<sup>57</sup> 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 kann nur wirksam gewährleistet werden, wenn sie außerhalb der Polizei- und Ressortstrukturen angesiedelt werden.“<sup>58</sup>

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.“<sup>59</sup> Die Bundesländer Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein folgen dieser Linie mittlerweile nicht mehr länger.

---

Sitzung (CCPR/C/SR.2188) am 30. März 2004 mit zahlreichen Bemerkungen – darunter der in Ziff. 16 – angenommen wurde.

<sup>56</sup> 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](http://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).

<sup>57</sup> 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>.

<sup>58</sup> Bericht des Menschenrechtskommissars über seinen Besuch in Deutschland 2006 (CommDH 2007), S. 16 (Ziff. 39).

<sup>59</sup> 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 erniedri-

Zukünftig könnte – wenn der Landtag einen der Gesetzentwürfe verabschiedet – auf eine vierte verwirklichte Institution der geforderten Art verwiesen werden. Deren Schaffung wäre zudem ein weiterer Ansatz, an einen in der EU verbreiteten Standard anzuschließen: Nach einem Niederländischen Bericht aus dem Jahr 2008 gehörte die Bundesrepublik deshalb zu der Minderheit von 11 der (damals und wieder) 27 EU-Staaten, die keine spezialisierten Stellen zur Bearbeitung von Beschwerden gegen die Polizei vorhalten.<sup>60</sup>

Gießen, den 14.09.2020

gez.

Prof. Dr. Michael Bäuerle

---

gender 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>

<sup>60</sup> 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](http://asef.org/images/docs/1270-Police_Oversight_Mechanisms_in_Europe.pdf).

## **Stellungnahme des Bürgerbüros/Bürgertelefons der Hessischen Landesregierung zur Anhörung des Hauptausschusses und des Innenausschusses des Hessischen Landtages zu dem Gesetzentwurf: Fraktion der SPD. Gesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Hessen und den Landesbeauftragten für die hessische Polizei, Drucks. 20/2083.**

### **Allgemein**

In der Hessischen Staatskanzlei gibt es seit dem Jahr 2001 ein Referat für Bürgerangelegenheiten, das schriftliche Bürgeranfragen beantwortet und das Bürgertelefon der Hessischen Landesregierung betreibt. Mit diesem Referat wurde eine zentrale Anlaufstelle in der Landesregierung für Bürgeranliegen geschaffen. Insbesondere die Möglichkeit, über das Bürgertelefon schnell und unkompliziert eine Ansprechperson für die Landesregierung erreichen zu können, setzte ein deutliches Zeichen für die Bürgernähe der Landesregierung.

Das Referat für Bürgerangelegenheiten (Bürgerbüro) ist mit erfahrenem Personal aus der Landesverwaltung besetzt. Derzeit stehen dafür eine Referatsleiterstelle, zwei Referentenstellen, zwei Sachbearbeiterstellen und eine Sekretärinnenstelle zur Verfügung. Das Referat gehört zur Abteilung Koordination der Landesregierung. Mit der Anbindung in diese Abteilung ist sichergestellt, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bürgertelefons eng an die aktuelle Landespolitik angebunden sind und gut und schnell an entsprechende Informationen für die tägliche Arbeit gelangen können. Das Bürgertelefon ist zu den üblichen Geschäftszeiten der Landesregierung erreichbar: Von Montag bis Donnerstag durchgehend von 8 bis 17 Uhr, freitags von 8 bis 15 Uhr.

### **Bearbeitung schriftlicher Anfragen**

Dem Referat für Bürgerangelegenheiten obliegt die Koordination der direkt an die zentrale E-Mail-Adresse der Staatskanzlei sowie die Kontaktformulare z.B. der Landesregierungsseite, der Staatskanzlei gesendeten E-Mails. Die Eingänge werden an die fachlich zuständigen Ministerien gesandt bzw. den zuständigen Abteilungen der Staatskanzlei zugeordnet. E-Mails wie auch Bürgerschreiben zu allgemeinen, fachlich nicht zuordenbaren Themen werden vom Bürgerbüro beantwortet bzw. Antwortentwürfe für den Ministerpräsidenten oder den Chef der Staatskanzlei; teils auf Grundlage von Stellungnahmen der Ressorts, erstellt. Ziel ist immer, den Bürgerinnen

und Bürgern möglichst direkt zu helfen oder die nächsten Schritte zur Hilfe aufzuzeigen.

### **Bürgertelefon**

Das Bürgertelefon nimmt direkt über die Telefonnummer 0611 32 111 000 oder von den Büros des Ministerpräsidenten und des Chefs der Staatskanzlei vermittelte telefonische Anfragen und Gesprächswünsche der Bürgerinnen und Bürger entgegen und prüft, ob eine sofortige Antwort möglich ist. Ist eine direkte Beantwortung nicht möglich, wird selbst recherchiert, es werden die Spiegelreferate der Abteilung K zur Unterstützung bzw. weiteren Bearbeitung eingebunden oder auch die Ministerien befragt. Auch hier ist es Ziel, den Anruferinnen und Anrufern möglichst direkt zu helfen oder die nächsten Schritte zur Hilfe aufzuzeigen. Es ist darauf hinzuweisen, dass nicht nur Bürgerinnen und Bürger, sondern auch Vereine, Organisationen, Firmen usw. beim Bürgertelefon anrufen.

Das Bürgertelefon hat in den vergangenen Jahren viele Kampagnen wie auch rechtliche Änderungen erklärend begleitet und stand den Bürgerinnen und Bürgern als zentrale Ansprechpartner der Landesregierung zur Verfügung. Großen Beratungsbedarf gab es, um einen kleinen Ausschnitt zu nennen, bei der Umsetzung des Nichtraucherschutzes, des Kinderförderungsgesetzes, nach der Katastrophe in Fukushima oder der Schweine- und Vogelgrippe. Das Bürgertelefon ist damit bei allen die Gesellschaft bewegenden Ereignissen Ansprechpartner und Gesicht der Landesregierung zur Bevölkerung.

### **Aktuell: Aufgaben in der Corona-Pandemie**

Aktuelles Beispiel für die zentrale Koordinationstätigkeit des Bürgerbüros ist die derzeitige Corona-Pandemie. Zu Beginn der Pandemie wurde die E-Mail-Adresse [buergertelefon@stk.hessen.de](mailto:buergertelefon@stk.hessen.de) eingerichtet und publik gemacht. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Referates Bürgerangelegenheiten lesen die an diese E-Mail-Adresse gesendeten E-Mails und koordinieren deren Bearbeitung. Da aufgrund der hohen Anzahl an E-Mails die Beantwortung durch das Bürgerbüro selbst nicht möglich war, hat es hierzu geeignete Beantwortungsstrukturen initiiert. Bis 15. September 2020 sind rund 23.400 Mails mit Fragen zu Corona eingegangen.

Um dem Ansturm an telefonischen Anfragen, die eingehen, gerecht werden zu können, wurde von der Landesregierung in kürzester Zeit ein neues Callcenter - die Corona-Hotline mit der Nummer 0800 5554666 - aufgebaut. Mit dem Callcenter konnten die unterschiedlichen Fachministerien eingebunden werden, die beispielsweise Fragen zu Gesundheit, wirtschaftlichen Hilfen oder Schulen beantwortet haben. Die Staatskanzlei hat alle „sonstigen“ Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern, aber auch vielen Firmen, Kommunen oder Selbstständigen erhalten. Die Gesamtverantwortung für das gesamte Callcenter oblag der Abteilung K der Staatskanzlei. Die Sicherstellung des Telefonbetriebs (technisch, organisatorisch und inhaltlich) in der Staatskanzlei war Aufgabe des Referats Bürgerangelegenheiten. Aufgrund der steigenden Anrufrufen wurden neben Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Staatskanzlei auch Freiwillige, insbesondere aus dem Statistischen Landesamt, dem Hessischen Rechnungshof, dem Hessischen Innenministerium und dem Geschäftsbereich des Hessischen Umweltministeriums in den Telefondienst eingebunden. Eine gemeinsame Informationsplattform, regelmäßige Telefon- und Feedbackschalten stellten sicher, dass alle Telefoniererinnen und Telefonierer auf dem gleichen Informationsstand sind.

In den Hochzeiten im April und Mai telefonierten bis zu 100 Landesbedienstete in der Regel ein bis dreimal pro Woche in zwei Schichten täglich. Die Hotline war zu dieser Zeit täglich von 8 bis 20 Uhr erreichbar. Bis 15. September 2020 sind in der gesamten Corona-Hotline 143.200 Telefonate geführt worden - das Callcenter „Sonstiges“ der Staatskanzlei hat hiervon rund 60.800 geführt.

Zusammenfassend wird deutlich, dass es mit dem Referat für Bürgerangelegenheiten bereits eine gut funktionierende und bewährte Struktur in der Staatskanzlei gibt, die sich um telefonische wie schriftliche Bürgeranfragen kümmert. In der aktuellen Corona-Krise hat die Hessische Staatskanzlei schnell und flexibel neue Strukturen aufgebaut und so auf das enorme Informationsbedürfnis der Bevölkerung, von Firmen, Kommunen usw. reagiert.



Bildungsstätte Anne Frank - Hansaallee 150 - 60320 Frankfurt am Main

Hessischer Landtag  
 Vorsitzender des Hauptausschusses  
 z.Hd. Frau Swetlana Franz  
 Schlossplatz 1-3  
 65183 Wiesbaden

Betr.: Öffentliche mündliche Anhörung des  
 Hauptausschusses und des Innenausschusses des  
 Hessischen Landtages zu dem Gesetzentwurf: Fraktion  
 der SPD,  
 Gesetz über den Bürgerbe-auftragten des Landes Hessen  
 und den Landesbeauftragten für die hessische Polizei,  
 Drucks. 20/2083, sowie der  
 Dringliche Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU, und  
 BÜNDNIS 90/DIE  
 GRÜNEN über zu einem Gesetz über die unabhängige  
 Bürger- und Polizeibeauftragte oder den unabhängigen  
 Bürger- und Polizeibeauftragten des  
 Landes Hessen-Drucks. 20/3524

22.04.2020

DR. MERON MENDEL  
 Direktor

T (+49)69 560 00- 234  
 M mmende@bs-anne-frank.de  
 → bs-anne-frank.de  
 📍 Hansaallee 150,  
 60320 Frankfurt am Main

## Stellungnahme der Bildungsstätte Anne Frank

Als Zentrum für politische Bildung und Beratung Hessen mit Standorten in Frankfurt/Main und Kassel entwickelt die Bildungsstätte Anne Frank innovative Konzepte und Methoden, um Jugendliche und Erwachsene gegen Antisemitismus, Rassismus und verschiedene Formen von Diskriminierung zu sensibilisieren – und für die aktive Teilhabe an einer offenen und demokratischen Gesellschaft zu stärken. Lehrkräfte, Ausbilder\*innen und Pädagog\*innen erhalten Beratung in akuten Konfliktfällen sowie zum Umgang mit Radikalisierung und radikalisierten Jugendlichen.

Zwei hessenweit tätige Beratungsstellen sind in der Bildungsstätte Anne Frank angesiedelt: response unterstützt Betroffene von rechter,

Seite 1 / 7



rassistischer und antisemitischer Gewalt, das ADiBe-Netzwerk berät Menschen, die Diskriminierung erfahren haben. Auf dem Meldeportal hessenschauthin.de können rechte und rassistische Vorfälle gemeldet werden. Außerdem begleitet die Bildungsstätte Personen, Institutionen, Vereine, Gemeinden und Unternehmen bei der Entwicklung zivilgesellschaftlicher Handlungsstrategien gegen rassistische, antisemitische und diskriminierende Alltagsgewalt. Klarer Fokus der Arbeit und Angebote in der Bildungsstätte Anne Frank ist dabei immer der Schutz und die Stärkung von Menschenrechten.

Seit nun mittlerweile über zwei Jahren finden Meldungen über rechtsextreme Aktivitäten innerhalb der und durch die hessische Polizei regelmäßig ihren Weg in die Öffentlichkeit. Inzwischen sind die Fallzahlen und Beispiele derart hoch, dass es selbst Expert\*innen mitunter schwer fällt den Überblick zu behalten. Aus einer Spiegel Recherche ging zuletzt hervor, dass Hessen mit 70 Verdachtsfällen die momentan mit Abstand höchste Zahl an Verdachtsfällen im Bundesländervergleich aufzeigt<sup>1</sup>. Bis heute werden Privatadressen von Polizeicomputern abgerufen, um rechtsextremes Gedankengut und Drohungen mit der Unterschrift „NSU 2.0“ an vermeintliche politische Feinde zu versenden. Immer wieder fliegen weitere Chatgruppen unter Beamten und Beamtinnen auf, in welchen Propaganda und volksverhetzende Inhalte geteilt wurden. Nicht zuletzt wirken auch bundesweite Fälle, wie aktuell in Nordrheinwestfalen oder Mecklenburg-Vorpommern, wo entsprechende Chatgruppen mit mindestens 47 Beteiligten aufgefliegen sind, auf das Vertrauensverhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürgern und den Sicherheitsbehörden in Hessen.

Neben diesen sehr sichtbaren Fällen gehen wir von vielen alltäglichen Problemen im Feld aus. In Beratungsgesprächen im Rahmen unserer Beratungsangebote response und ADiBe hören wir immer wieder von Situationen, in denen Betroffene von Rassismus und Antisemitismus die Erfahrung machen, selbst durch die eigentlich helfenden und schützenden Behörden Diskriminierung bis hin zu gewaltvollen

<sup>1</sup>

<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/rechtsextremismus-bei-der-polizei-rund-400-verdachtsfaelle-in-bund-und-laendern-a-3e99a308-cf89-4e02-9ca7-ccd73f78a7dc>, aufgerufen am 20.09.2020



Übergriffen zu erleben. Das sind Erfahrungen von Bagatellisierung oder Absprechen von vorangegangenen Gewalterfahrungen, Ungleichbehandlung gegenüber nicht von Diskriminierung Betroffenen oder eine Täter-Opfer-Umkehr, bei der die Betroffenen als die Aggressoren wahrgenommen werden, während Sie eigentlich auf diskriminierende Dimensionen hinweisen.

Es ist nicht auszuschließen, dass diese Situationen eskalieren und in gewaltvollem behördlichem Handeln enden können. Dabei spielen nicht immer eine intendierte Handlung und ideologisch gefestigte Haltungen eine Rolle, denn auch Unwissenheit über Rassismus, Antisemitismus und die typische Schuldabwehr reichen bereits aus, um Verletzungen herzustellen und mitunter eskalierend zu wirken. Eine erhellende Datenlage dazu gibt es leider nicht und bislang gab es nicht immer leicht zugängliche oder wirksame Möglichkeiten für Betroffene, um sich zu beschweren oder ein Fehlverhalten sichtbar zu machen. Immer wieder wurde und wird in diesen Zusammenhängen auf die Notwendigkeit einer unabhängigen Beschwerdemöglichkeit für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen hingewiesen.

Aus unserer Sicht braucht es vor diesem Hintergrund dringend weitere Professionalisierung polizeilichen Handelns mit Blick auf den Schutz von Menschenrechten. Herangehensweisen, wie Sie in anderen machtausübenden und herausfordernden Handlungsfeldern, wie z.B. der Sozialen Arbeit, schon lange etabliert sind, bleiben hier bislang aus. Damit meinen wir Supervision, kritische Reflexion der eigenen Haltung und Handlungsstrategien bis hin zur Analyse von institutionellen und strukturellen Dimensionen, in denen das professionelle Handeln eingebettet ist, um beispielsweise verbessertes Kritik- und Beschwerdemanagement für Klient\*innen/ Betroffene zu erarbeiten.

Jedenfalls kann die generelle Abwehr jeglicher Kritik, man würde einen unbegründeten Generalverdacht gegen alle Beamten und Beamtinnen stellen, nur als eine Verweigerung dieser im demokratischen Sinne notwendigen Professionalisierung polizeilichen Handelns verstanden werden. Und auch wer von Einzelfällen spricht verhindert eine kleinteilige Analyse eines komplexen Handlungsfeldes. Es muss doch die Grundannahme sein, dass polizeiliches Handeln in und immer vor dem Hintergrund von Strukturen und bestimmten Rahmenbedingungen stattfindet, d.h. von etablierten Handlungsmustern und



Herangehensweisen, von allgemein verbreiteten Ansichten, von langen tradierten Abläufen und unhinterfragten Selbstverständlichkeiten und Bestimmungen. Und nicht etwa die, dass Beamte und Beamtinnen jeweils isoliert handeln und völlig unbeeinflusst von ihrem Umfeld Handlungsweisen entwickeln und damit zum Einzelfall werden. In den Sozialwissenschaften sind solche Grundannahmen in der Analyse von sozialen Situationen zumindest unstrittig.

Daher begrüßen wir es ganz besonders, dass es jetzt Bewegung gibt und neue Strukturen geschaffen werden, um diese Problematik zu bearbeiten. Inzwischen geht es schlicht darum, dass beschädigte Vertrauen in die Sicherheitsbehörden wieder verbessern zu können und vor allem Betroffenen von Diskriminierung und Menschenrechtsverletzungen zu signalisieren, dass man ihr Erleben anerkennt und mit im Blick hat. Dabei sehen wir auch, dass es besonders wichtig ist die Perspektive auf das zu bearbeitende Phänomen zu klären. Betroffene von Menschenrechtsverletzungen durch polizeiliches Handeln werden in der Regel die entstandene Beziehung mitnichten als „partnerschaftliches Verhältnis“ beschreiben. Auch nicht als „Konflikt“ oder „Streitigkeit“, denn auch und gerade Ihnen steht ein Schutz vor (rassistischer) Polizeigewalt, racial Profiling bis hin zu Morddrohungen und Rechtsextremen Akteuren in den Reihen der Behörden und sonst allen Menschenrechtsverletzungen zu. Eine Beratung im Umgang miteinander ist da manchmal, aber nicht immer das, was es braucht. Wer von Polizeibeamt\*innen unrechtmäßig verletzt, rassistisch beleidigt oder bedroht wird muss geschützt werden.

Mit Blick auf unser Themenfeld von rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt und Diskriminierung ergeben sich verschiedene Anforderungen an eine unabhängige Beschwerdestelle, um höchstmöglichen Schutz und Unterstützung für Betroffene zu gewährleisten. In Anlehnung an Empfehlungen des Instituts für Menschenrechte<sup>2</sup> in Berlin möchten wir folgende Empfehlungen für das geplante Gesetz geben:

<sup>2</sup> [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/Unabhaengige\\_Polizei\\_Beschwerdestellen.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Unabhaengige_Polizei_Beschwerdestellen.pdf), abgerufen am 20.09.2020



*a) Niedrigschwelligkeit und Sicherheit im Zugang:*

Zunächst sollte nachvollziehbar und differenziert kommuniziert werden, welche Beschwerden bearbeitet werden. Richtet sich das Angebot ausdrücklich (auch) an Betroffene von Rassismus, Antisemitismus und anderen Menschenrechtsverletzungen? Im Sinne eines notwendig niedrigschwelligen Zugangs ist eine klare Ansprache sowie das Sicherstellen entsprechender Sensibilität über die Situation von Betroffenen menschenfeindlicher Ideologien geboten. Inwieweit wird sich die geplante Stelle mit den Themenfeldern Diskriminierung und Menschenrechtsverletzungen beschäftigen und inwieweit bringt sie bereits entsprechende Fachkenntnis mit? Auch eine Mehrsprachigkeit im Zugang zur Beschwerdeführung gehört zu einem Konzept von Niedrigschwelligkeit.

Um das Sicherheitsgefühl betroffener und beschwerdeführender Personen zu gewährleisten erscheint es zielführend, die Kontrolle über das Verfahren bei diesen zu belassen. In keinem Fall sollte ohne Aufklärung und Rücksprache mit Betroffenen und der Möglichkeit einer Rückmeldung ein Strafverfahren oder andere Konsequenzen eingeleitet werden. Dazu wäre es denkbar, in einem standardisierten Verfahren über die (parteiliche) Beratungsmöglichkeiten durch response zu informieren, welche dazu beitragen würde, Betroffene sicher durch ein Beschwerdeverfahren zu begleiten, um sekundäre Viktimisierung zu reduzieren.

*b) Unabhängigkeit:*

Um eine unabhängige Arbeit zu ermöglichen, wäre es wichtig, auch eine (berufs-)kulturelle Distanz des Personals der Ombudsstelle zu bedenken, also auch der Polizeiarbeit ferne Professionen wie Politikwissenschaftler\*innen, Erziehungswissenschaftler\*innen o.Ä. mit einzubeziehen. Dazu sollte die Ombudsstelle nicht nur mediativ arbeiten können, sondern in schwerwiegenden Fällen (Rassismus durch Polizeibeamt\*innen, Gewalt, Drohschreiben, usw.) auch gesonderte Befugnisse zur Aufklärung der Sachverhalte innehaben. Es ist ein wichtiger und begrüßenswerter Schritt diese Stelle am hessischen Landtag anzusiedeln.



### c) Befugnisse:

Die einzurichtende Ombudsstelle sollte umfassende Befugnisse zur Aufklärung von Vorwürfen gegen die Sicherheitsbehörden innehaben. Neben Ansätzen der Mediation und Konfliktvermittlung sollte es darüber hinaus möglich sein, ein unabhängiges Bild eines Vorfalls, der zu einer Beschwerde führte, zu zeichnen. Dazu erscheint ein Recht auf Akteneinsicht, das Recht zur Befragung wie auch die Möglichkeit, unangemeldete Inspektionen vorzunehmen, unabdingbar. Die zu verfolgende Fragestellung sollte immer mitlaufen: Liegen im vorliegenden Fall Verletzungen von Menschenrechten (z.B. Verbot von Diskriminierung, Verbot erniedrigender Behandlung und Gewalt) vor? Fälle von strafrechtlicher Relevanz sollten einer entsprechenden Abteilung der Staatsanwaltschaft vermittelt werden. Auch hier freuen wir uns über entsprechende Stellen in den Gesetzesentwürfen und raten dazu diese Mindeststandards zu halten.

### d) Aufklärung

Nach umfassenden Untersuchungen zum Sachverhalt der Beschwerde sollte die Ombudsstelle in der Lage sein, Missstände zu benennen und gegenüber der einschlägigen Dienststelle zu vertreten. Im Rahmen einer umfassenden Analyse der Umstände, die zu Fehlverhalten führen, wäre es zu begrüßen, wenn Empfehlungen zur Abhilfe entwickelt werden und bei wiederkehrenden Problemstellungen strukturelle Reformen angestrebt werden. Eine regelmäßige öffentliche und transparente Berichterstattung sollte ebenso stattfinden, wie ein Berichtswesen im hessischen Landtag. Für die anstehende Arbeit sollte die Stelle mit ausreichenden Personalmitteln und Kompetenzen ausgestattet sein.

In der Bewertung der Sachverhalte wäre es wünschenswert der Perspektive der Betroffenen ausdrücklich einen Stellenwert zuzuschreiben. Die Erfahrungen aus der Vergangenheit haben immer wieder aufgezeigt, wie migrantisch situiertes Wissen wichtige Hinweise auf Menschenrechtsverletzung und Diskriminierung enthielt, jedoch nicht gesehen und gehört wurde und damit zu teils katastrophalen Folgen für die Betroffenen führte. Das wohl prominente Beispiel ist hier wohl die Ermittlungsarbeit zur NSU-Mordserie. Wie bereits für die



Einordnung politisch motivierter Kriminalität sollte eine entsprechende Klausel aufgenommen werden.

BDK | Blumenstraße 8 | D-65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

## **Landesvorstand**

Ansprechpartner/in: Dirk Peglow  
Funktion: Landesvorsitzender

E-Mail: dirk.peglow@bdk.de  
Telefon: +49 171 3441846

Datum: 21.09.2020

## **Öffentliche mündliche Anhörung des Hauptausschusses und des Innenausschusses des Hessischen Landtages zu den Gesetzesentwürfen**

- 1. Fraktion der SPD, Gesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Hessen und den Landesbeauftragten für die hessische Polizei, Drucks. 20/2083**
- 2. Dringlicher Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Gesetz über die unabhängige Bürger- und Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Bürger- und Polizeibeauftragten des Landes Hessen**

### **Stellungnahme des Bund Deutscher Kriminalbeamter, Landesverband Hessen e. V.**

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Namen des BDK Hessen e.V. möchte ich mich zunächst dafür bedanken, zu den vorgelegten Gesetzesentwürfen Stellung nehmen zu dürfen. Ich werde mich in meinen Ausführungen vorwiegend auf die Einrichtung eines/einer Polizeibeauftragten beziehen.

#### **1. Vorbemerkung**

Der Bund Deutscher Kriminalbeamter, Landesverband Hessen e.V. (BDK) ist davon überzeugt, dass die hessische Polizei mit der Einrichtung spezialisierter Dienststellen zur Bearbeitung von Straftaten, begangen von Polizeibeamten/-innen, der Einführung des „Ansprechpartners der Polizei“ und zuletzt durch die Besetzung des „Integritätsbeauftragten“ Strukturen etabliert hat, die in weiten Teilen geeignet sind, polizeiliches Fehlverhalten zu bearbeiten. Die Tätigkeit der beschriebenen Stellen ist jedoch mehr auf die Feststellung straf- oder disziplinarrechtlicher Relevanz der zu prüfenden (Einzel-) Sachverhalte fokussiert und weniger auf die Gewährleistung eines umfassenden Beschwerdemanagements, das auch strukturelle Defizite untersucht.

Unabhängig von den in Hessen festgestellten „Chatgruppen“ und ihrem abscheulichen Austausch menschenverachtender Inhalte, den Vorwürfen zu möglichen „rechten Netzwerken in der Polizei“ und den in der Öffentlichkeit präsenten Fällen von „Polizeigewalt“ lässt sich festhalten, dass die Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten nach wie vor ein hohes Vertrauen bei den Bürgerinnen und Bürgern genießen. Dieses Vertrauen resultiert wesentlich aus dem Wissen, dass die weitaus überwiegende Zahl der Polizeibeamtinnen und -beamten ihren Dienst nach den gesetzlichen Vorgaben versehen und jederzeit für die freiheitlich demokratische Grundordnung eintreten.

Leider steht jedoch zu befürchten, dass das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger mit jedem neuen dokumentierten Fall polizeilichen Fehlverhaltens abnehmen wird. Aus Sicht des BDK kann festgehalten werden, dass die polizeiliche Arbeit seit Jahren in ihrer Komplexität, der Dynamik polizeilicher Lagen und sich entwickelnder Kriminalitätsphänomene schwieriger geworden ist, vor allem für junge Kolleginnen und Kollegen. Hinzu kommt, dass polizeiliches Einschreiten in der Öffentlichkeit immer mehr durch Passanten hinterfragt, mit Mobiltelefonen gefilmt und anschließend in den sozialen Medien veröffentlicht und kommentiert wird. Insbesondere im Zusammenhang mit polizeilichen Lagen, bei denen unmittelbarer Zwang (berechtigt) angewendet werden muss, führen anschließende Veröffentlichungen, ohne dass erklärende Informationen zum Einsatzgeschehen vorliegen, zu unberechtigten Vorwürfen gegen die Polizei.

Was die eingangs beschriebenen Strukturen angeht, so werden Gründe einer „kritischen Betrachtung“ vielfach darin gesehen, dass es ihnen an der notwendigen Neutralität fehlen würde, vorgetragene Sachverhalte objektiv zu prüfen. Weiterhin bestehen hinreichende Bedenken, dass diese Strukturen aufgrund ihrer Einbindung in die Hierarchie des Ministeriums des Innern und für Sport geeignet sind, eine Kontrollfunktion aus Sicht der Legislative über die Exekutive auszuüben, da sie Teil der Exekutive sind. Die beschriebene Anbindung an das Ministerium wird von den Polizeibeamtinnen und -beamten häufig als Grund genannt, sich nicht an diese Stellen zu wenden, weil Zweifel bestehen, dass die Eingaben vertraulich behandelt werden.

**Aus den vorgenannten Gründen erachten wir die Einführung einer unabhängigen Beschwerdestelle, die als Hilfsorgan des Landtages im Rahmen des parlamentarischen Kontrollrechts tätig wird, für erforderlich und begrüßen die mit beiden Gesetzesentwürfen formulierte Absicht, eine solche Stelle einzurichten.**

## **2. Einrichtung unabhängiger Beschwerdestellen – Umsetzung europäischer Rechtsprechung**

Das Fehlen unabhängiger Beschwerdestellen war in der Vergangenheit immer wieder Gegenstand kritischer Betrachtungen, die nicht nur innerhalb Deutschlands sondern auch von internationalen Organisationen vorgetragen wurden.

So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte durch seine ständige Rechtsprechung u. a. festgestellt, dass bei Vorwürfen gegen Polizeibeamtinnen und -beamte die Ermittlungen unabhängig sein müs-

sen und zwischen den Ermittlungsverantwortlichen und -durchführenden eine hierarchische sowie institutionelle Unabhängigkeit bestehen muss.<sup>1</sup> Der Ministerrat des Europarates hat bereits 2001 ein Dokument zum europäischen Kodex für Polizeietik angenommen, in dem u. a. festgestellt wurde, dass „generell Zweifel aufkommen, wenn Polizei gegen die Polizei ermittelt.“<sup>2</sup>

Der Kommissar für Menschenrechte des Europarates forderte die deutschen Behörden in seinem Bericht im Jahre 2015 (erneut) auf, „unabhängige Polizeibeschwerdestellen einzurichten“.<sup>3</sup> Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) legte der Bundesregierung 2017 einen Bericht vor, in dem festgestellt wurde, dass „der CPT jedoch gewisse Zweifel daran (hat), ob Ermittlungen, die von Ermittlern der zentralen Ermittlungsstellen gegen andere Polizeibeamte durchgeführt werden, tatsächlich als vollständig, unabhängig und unparteiisch angesehen werden können – dies gilt umso mehr für Ermittlungen, die von Kriminalbeamten der Landeskriminalämter oder örtlichen Polizeipräsidien durchgeführt werden.“ Weiter begrüßte der CPT die Einrichtung einer unabhängigen Beschwerdestelle in Rheinland-Pfalz und „ermutigte (-e) die zuständigen Behörden aller anderen Bundesländer, einen unabhängigen Mechanismus zur Bearbeitung von Beschwerden wegen Misshandlungen seitens der Polizei zu schaffen.“<sup>4</sup>

### 3. Unabhängige Polizeibeauftragte in Deutschland

Unabhängige Polizeibeauftragte wurden bereits in den Bundesländern Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg eingerichtet und genießen, nach anfänglichen Vorbehalten, auch innerhalb der Polizeibeschäftigten hohes Ansehen und Vertrauen. Die Länder Berlin, Bremen und Mecklenburg-Vorpommern sind aktuell in der parlamentarischen Erörterung. Auf Bundesebene hat zuletzt die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Februar 2019 einen Gesetzentwurf zur Einrichtung eines „unabhängigen Polizeibeauftragten“ vorgelegt.<sup>5</sup>

Die Betrachtung der Tätigkeitsberichte der Bundesländer Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz bietet aufgrund der dort dargelegten Eingabezahlen, vor allem aber aufgrund der in beiden Berichten glaubhaft geschilderten „breiten Akzeptanz“ mit der diesen Stellen begegnet wird, ausreichend Anlass, auch in Hessen eine unabhängige Beschwerdestelle einzurichten.

<sup>1</sup> Amnesty International, Positionspapier „Unabhängige Untersuchungsmechanismen in Fällen von rechtswidriger Polizeigewalt“, September 2018

<sup>2</sup> The European Code of Police Ethics, Council of Europe, 19.09.2001, Rec(2001)10, Nr. 61.

<sup>3</sup> Bericht des Menschenrechtskommissars Nils Muižnieks über seinen Besuch in Deutschland, 14. April und 04. - 08. Mai 2015, Straßburg, 01.10.2015, CommDH(2015)20, S. 3; Siehe auch der Bericht seines Vorgängers: Bericht des Menschenrechtskommissars Thomas Hammarberg über seinen Besuch in Deutschland, 09-11. und 15. – 20. Oktober 2006, Straßburg, 11.07.2007, CommDH (2007)14, Nr. 39

<sup>4</sup> Bericht des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in Deutschland (CPT) über seinen Besuch in Deutschland, 25. November– 07. Dezember 2015 Straßburg, 01.06.2017, CPT/Inf(2017)13, Nr. 18-19

<sup>5</sup> Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Drucksache 19/7928, Entwurf eines Gesetzes über die unabhängige Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Polizeibeauftragten des Bundes (Bundespolizeibeauftragengesetz – BPolBeauftrG),

Die Beauftragte für die Landespolizei Schleswig-Holstein, Samiah El Samadoni, stellte in ihrem Tätigkeitsbericht für die Jahre 2016 bis 2018 fest, dass mehr als 75 % der 396 Eingaben in diesem Zeitraum von Polizeibeschäftigten erfolgten. Die Gesamtzahl der Eingaben ließen sich folgendermaßen unterteilen<sup>6</sup>:

- ✓ 105 Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern
- ✓ 33 Fälle zu vermeintlich rechtswidrigen polizeilichen Maßnahmen
- ✓ 33 Fälle von Kommunikationsdefiziten bei der Polizei oder Probleme bei der Aufnahme bzw. Bearbeitung von Strafanzeigen.
- ✓ 287 Eingaben von Polizeibeamtinnen und -beamten
- ✓ 70 Eingaben zu internen Konflikten
- ✓ 39 Fälle von Konflikten mit Vorgesetzten
- ✓ 34 Eingaben zu Disziplinar- und Strafverfahren
- ✓ 12 Eingaben bezüglich Verfahren zur Überprüfung der Dienstfähigkeit

Auch die Bürgerbeauftragte und Beauftragte für die Landespolizei in Rheinland-Pfalz, Frau Schleicher-Rothmund, stellt in ihrem zuletzt vorgelegten Tätigkeitsbericht für die Jahre 2018 und 2019 fest, dass „die Entwicklung der Eingaben, die dem Aufgabenbereich Polizei zuzuordnen sind, (...) seit der Einrichtung des Amtes eines Beauftragten für die Landespolizei eine aufsteigende Tendenz zeigt“.<sup>7</sup> Auch in Rheinland-Pfalz zeigt die Zahl der Eingaben durch Polizeibeschäftigte im Vergleich zum Vorjahreszeitraum einen leicht positiven Trend (21 auf 27 Eingaben) und macht 16,88 % aller Eingaben aus.<sup>8</sup>

#### 4. Vorliegende Gesetzentwürfe – Anpassungen

Zunächst bleibt festzustellen, dass beide Gesetzentwürfe in ihrer Zielrichtung – Einrichtung eines/einer unabhängigen Bürgerbeauftragten/Polizeibeauftragten – zu begrüßen sind und sich in wesentlichen Punkten gleichen. Der von den Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgelegte Entwurf entspricht, bis auf geringe Abweichungen, in weiten Teilen dem 2016 in Baden-Württemberg in Kraft getretenen Gesetz zur Einrichtung einer Bürgerbeauftragten oder eines Bürgerbeauftragten des Landes.

Aus Sicht des BDK ergeben sich zu beiden Entwürfen nur wenige Erörterungs- und Anpassungsbedarfe, die nachfolgend kurz dargestellt werden.

##### 4.1 Polizeibeauftragte als Hilfsorgane des Landtages

- Die Benennung der Funktion der/des Polizeibeauftragten als „Hilfsorgan des Landtages zur Ausübung der parlamentarischen Kontrolle“ erscheint wichtig, da auch hierdurch nochmals die klare Zu-

<sup>6</sup> Landtag Schleswig-Holstein, Bürgerbeauftragte, Polizeibeauftragte, Beschwerdestelle für Kinder und Jugendliche, Antidiskriminierungsstelle, Pressemitteilung Nr. 23 vom 25.06.2020

<sup>7</sup> Die Bürgerbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz und die Beauftragte für die Landespolizei (Hrsg.) Tätigkeitsbericht 2018 und 2019, Seite 5.

<sup>8</sup> A.a.O. Seite 12

ordnung dieses Amtes zur Legislative zum Ausdruck kommt. Der Entwurf der SPD sieht dieses Zuordnung im § 15 Abs. 1 vor; eine ähnliche Formulierung wäre auch für den Gesetzentwurf der Regierungskoalition wünschenswert.

#### 4.2 Wahl und Amtszeit

- Das Gesetz sollte, im Unterschied zum Entwurf von CDU und Bündnis90/Die Grünen, der ein Vorschlagsrecht nur der Landesregierung einräumt, das Vorschlagsrecht für alle Fraktionen des Landtages vorsehen und die Wahl der/des Bürger-/Polizeibeauftragten mit dem Passus „mehr als die Hälfte der Mitglieder des Landtages“ verknüpfen.
- Wir erachten es als notwendig, dass der/die Bürgerbeauftragte über eine ausreichende Lebens- und Berufserfahrung, sowie entsprechende berufliche Netzwerke verfügt. Hierdurch dürfte es der jeweiligen Person besser möglich sein, die Problemstellungen, mit denen er oder sie konfrontiert wird, umfänglich zu erfassen und entsprechende Handlungsempfehlungen zu formulieren. Wir halten daher ein Mindestalter von 35 Jahren für geboten.

#### 4.3 Bezüge

- Der/die Bürger-/Polizeibeauftragte sollte eine dem Amt angemessene Vergütung erhalten. Aus Sicht des BDK stellt auch die Höhe der Besoldung eine Kommunikation „auf Augenhöhe“ mit den zuständigen Ministern/-innen und Behördenleiter/-innen sicher. Während der Entwurf der Opposition hier eine B 7 zuzüglich einer monatlichen Aufwandsvergütung vorsieht, möchte die Regierungskoalition dieses Amt in die Besoldungsstufe B 3 eingruppieren.

Auch der Bürgerbeauftragte des Landes Baden-Württemberg erhält nach hiesigem Kenntnisstand eine Vergütung nach B 3 plus einer monatlichen Aufwandsentschädigung nach Maßgabe des Haushaltes. Der Blick nach Rheinland-Pfalz zeigt, dass die dortige Bürger- und Polizeibeauftragte Bezüge nach B 9, ihr Vertreter nach B3 erhält und die einzelnen Referate mit Juristen besetzt sind.<sup>9</sup>

Die Stelle der/des Landespolizeibeauftragten sollte aus unserer Sicht mindestens gleichwertig mit den hessischen Behördenleitungen sein, so dass wir eine Eingruppierung im Bereich der B 5 oder B 6 für geboten erachten.

#### 4.4 Personal

- Die Personalzuweisung regeln beide Entwürfe mit der Formulierung einer „*notwendigen Personal- und Sachausstattung*.“ Diesbezüglich erlauben wir uns den Hinweis darauf, dass die Bürger- und Polizeibeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz mit ca. 4 Millionen Einwohnern/-innen und ca. 10.000 Polizeibesetzten derzeit über 22 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügt.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Wortprotokoll der Sitzung des Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung, Abgeordnetenhaus Berlin, 18. Wahlperiode, 58. Sitzung, 08.06.2020, Seite 10

<sup>10</sup> A.a.O.

- In ihrem Tätigkeitsbericht für den Zeitraum vom 1. Oktober 2016 bis zum 30. September 2018 schreibt die Beauftragte für die Landespolizei Schleswig-Holstein, dass sie den ersten Tätigkeitsbericht aufgrund der erheblichen Arbeitsbelastung erst verspätet fertigstellen konnte. Weiter wird in diesem Bericht ausgeführt, dass *„vor dem Hintergrund der von Anfang an überraschend zahlreichen Eingaben und Beschwerden an die Polizeibeauftragte (396 Petitionen im Berichtszeitraum) die personelle Ausstattung nicht ausreichend war, um gleichzeitig die Petitionen zu bearbeiten und den Bericht zeitnah zu erstellen.“*<sup>11</sup>
- Die personelle Ausgestaltung der oder des Bürger- und Polizeibeauftragten sollte sich an den Erfahrungen bereits bestehender Stellen ausrichten und nach Evaluation der Anzahl und des inhaltlichen Umfangs der Eingaben angepasst werden. Insbesondere die Bemessung des Personals der in Rheinland-Pfalz tätigen Bürger- und Polizeibeauftragten könnte hier beispielhaft im Sinne einer „Untergrenze“ sein.

Durch die Einrichtung der Funktion des Bürger- Polizeibeauftragten könnten Redundanzen mit der Funktion des „Ansprechpartners der Polizei“ beim Hessischen Ministerium des Innern und für Sport entstehen, die aus unserer Sicht eine Prüfung zu der Frage erforderlich macht, inwieweit hier Stellenverlagerungen möglich wären.

#### 4.5 Eingaben von Beamtinnen, Beamten und Beschäftigten der Polizeibehörden

- Der Grund für die im Entwurfstext von CDU und Bündnis 90/Die Grünen aufgeführte Geltendmachung einer *„eigenen Betroffenheit“* (§ 18 des Entwurfes) durch die eingebende Person ist nicht nachvollziehbar und steht dem Erfordernis eines niedrigschwelligen Zugangs zum Polizeibeauftragten entgegen.
- Der Schutz der Personen, die sich an die oder den Polizeibeauftragte/-n wenden, erfordert umfangreiche Vorkehrungen, die aus unserer Sicht zusätzlich durch eine Form der Beweislastumkehr gewährleistet sein sollten. Hier ist u. a. in dem Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion von BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN in § 4 (Eingaben und Hinweise) folgende Regelung enthalten:

*„Sofern Beschäftigte der in § 1 Abs. 2 genannten Behörden (Bundespolizei, Bundeskriminalamt, Bundeszollverwaltung und die Polizei beim Deutschen Bundestag) Tatsachen glaubhaft machen, die eine Benachteiligung wegen zulässiger Ausübung ihres Rechts gem. Abs. 1 vermuten lassen, trägt der Dienstherr die Beweislast dafür, dass kein Verstoß gegen Abs. 2 Satz 2 (keine dienstlichen Nachteile) vorliegt.“*<sup>12</sup>

Die Aufnahme eines gleichlautenden Passus erscheint i. S. eines umfassenden Whistleblowerschutzes sinnvoll.

<sup>11</sup> Tätigkeitsbericht Der Beauftragten für die Landespolizei Schleswig-Holstein 2016-2018, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Juni 2020, Seite 5

<sup>12</sup> Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Drucksache 19/7928, Entwurf eines Gesetzes über die unabhängige Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Polizeibeauftragten des Bundes (Bundespolizeibeauftragengesetz – BPolBeauftrG), Seite 9

#### 4.6 Form und Frist, Vertraulichkeit, anonyme Eingaben

- Beide Entwürfe sehen in § 19 die Zusicherung der Vertraulichkeit durch die/den Polizeibeauftragten zu, sofern keine Rechtspflichten entgegenstehen. Hinsichtlich der infrage kommenden Rechtspflichten zur Herausgabe des Namens Beschwerdeführender lässt sich aus den Bestimmungen zur Verschwiegenheitspflicht der oder des Polizeibeauftragten (§ 8 beider Entwürfe) wiederum entnehmen, dass diese Rechtspflichten sich aus „den gesetzlich begründeten Pflichten, Straftaten anzuzeigen und bei Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung für deren Erhaltung einzutreten“ ergeben dürften.

Diese Rechtspflichten können nach hiesigem Verständnis nur aus den Bestimmungen des § 138 StGB (Nichtanzeige geplanter Straftaten) resultieren, da die oder der Polizeibeauftragte nicht dem Legalitätsprinzip unterliegen sollte. Eine diesbezügliche Klarstellung lässt sich den jeweiligen Begründungen zu den Entwürfen nicht entnehmen.

- Die im Gesetzentwurf der SPD vorgenommene klare Zuordnung der oder des Polizeibeauftragten als Hilfsorgan des Landtages verdeutlicht dessen Zugehörigkeit zum Parlament. Hiermit dürften auch die bei dieser Stelle angefertigten Akten, was deren Herausgabepflicht angeht, ausschließlich den Bestimmungen des Landtages unterliegen. Eine ähnlich klarstellende Formulierung wäre daher auch in dem Entwurf der Regierungsfractionen wünschenswert.
- Der Gesetzentwurf der SPD lehnt eine Bearbeitung anonymer Eingaben gem. § 18 ausdrücklich ab. Im Entwurf von CDU und Bündnis90/Die Grünen wird hierzu in § 3 Abs. 3 S. 1 klargestellt, dass Beschwerden, deren Urheber/-in nicht erkennbar ist, die oder der Bürgerbeauftragte an die „zuständige Stelle weiterleiten kann“, ohne dass eine sachliche Prüfung erfolgt.

Aus Sicht des BDK sollte die oder der Bürger- und Polizeibeauftragte hinsichtlich der Zugangsbedingungen niedrigschwellig ausgerichtet sein. Dies sollte sowohl den in beiden Entwürfen geregelten vertraulichen aber auch den anonymen Zugang umfassen. Die Bearbeitung anonymer Hinweise sollte zumindest in das Ermessen der oder des Polizeibeauftragten gestellt werden. Die Möglichkeit einer gezielten Diffamierung einzelner Beschäftigter durch falsche anonyme Hinweise sollte durch die Festlegung erhöhter Anforderungen an die Plausibilität der jeweiligen Eingaben ausgeschlossen werden. Das Land Schleswig-Holstein hat hierzu folgende Formulierung in das Gesetz aufgenommen:

*„Bei Beschwerden und Eingaben, deren Urheberin oder Urheber nicht erkennbar sind, kann die oder der Beauftragte für die Landespolizei nach eigenem Ermessen tätig werden oder die Beschwerde oder Eingabe ohne sachliche Prüfung an die zuständige Stelle weiterleiten.“<sup>13</sup>*

<sup>13</sup> Gesetz über die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein und die Beauftragte oder den Beauftragten für die Landespolizei Schleswig-Holstein (Bürger- und Polizeibeauftragtengesetz - BüPolBG) Vom 15. Januar 1992

Eine annähernd gleiche Bestimmung sieht auch der Entwurf zur Einrichtung einer/eines Polizeibeauftragten in Mecklenburg-Vorpommern in seinem § 14 Abs. 2 vor.<sup>14</sup>

Die Aufnahme einer ähnlichen Bestimmung, die ein Tätigwerden der oder des Polizeibeauftragten bei anonymen Hinweisen ermöglicht, würden wir begrüßen.

#### 4.7 Redaktionelle Änderung

- Der Entwurf von CDU und Bündnis90/Die Grünen sieht einen § 21 (Bericht) und, ohne den dazwischenliegenden § 22, einen § 23 (Inkrafttreten) vor.

Mit freundlichen Grüßen



Dirk Peglow  
Landesvorsitzender  
Stellvertretender Bundesvorsitzender

---

<sup>14</sup> Referentenentwurf zum Gesetz zur Änderung des Petitions- und Bürgerbeauftragtengesetzes und zur Änderung anderer Gesetze, Stand 27.07.2020, Landtag Mecklenburg-Vorpommern