

Analyse

Parlamentarische Polizeibeauftragte

Menschenrechtliche Empfehlungen
für die Stellen in Bund und Ländern

Eric Töpfer | Sonja John | Hartmut Aden



Die Institute

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.

Das **Forschungsinstitut für öffentliche und private Sicherheit** (FÖPS Berlin) bündelt seit 2013 die sicherheitsbezogenen Forschungsaktivitäten der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin. Die Vielschichtigkeit des Themenfeldes Sicherheit spiegelt sich in der im Institut vorhandenen Multi- und Interdisziplinarität wider. Die Zusammenführung fachlicher Kompetenzen insbesondere aus den Bereichen Polizeiforschung, Recht, Kriminologie, Sozialwissenschaften und Psychologie ist das zentrale Merkmal des Instituts im Kontext der öffentlichen und privaten Sicherheitsforschung.

Die Autor*innen

Eric Töpfer ist Politikwissenschaftler und seit 2012 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte, wo er zu Menschenrechtsthemen im Feld der Inneren Sicherheit arbeitet. Seine Schwerpunkte dabei sind die Kontrolle von Polizei und Geheimdiensten, Datenschutzfragen und Digitalisierungsthemen sowie die Achtung von Menschenrechten bei der Terrorismusbekämpfung.

Dr. Sonja John hat Lakota Leadership and Management sowie Politikwissenschaften studiert. Derzeit forscht sie an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin zu Polizeibeauftragtenstellen und unterrichtet im Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement das Fach Kriminologie. Seit 2023 ist sie zugleich am Deutschen Institut für Menschenrechte für die Menschenrechtsbildung im Bereich Polizei zuständig.

Prof. Dr. Hartmut Aden ist Jurist und Politikwissenschaftler und seit 2009 Professor an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement sowie Gründungsmitglied des FÖPS Berlin. In Forschung und Lehre befasst er sich insbesondere mit Police Accountability, menschenrechtlichen Aspekten von Polizei und Sicherheit, rechtlichen und sozialwissenschaftlichen Perspektiven auf Sicherheitstechnologien sowie mit Datenschutz und Umweltthemen.

Die vorliegende Analyse gibt die Auffassung des Deutschen Instituts für Menschenrechte wieder.

Analyse

Parlamentarische Polizeibeauftragte

Menschenrechtliche Empfehlungen
für die Stellen in Bund und Ländern

Eric Töpfer | Sonja John | Hartmut Aden

Vorwort

Vor dem Hintergrund wiederholter Empfehlungen internationaler Menschenrechtsgruppen zur Einrichtung unabhängiger Polizeibeschwerdemechanismen in Deutschland veröffentlichte das Deutsche Institut für Menschenrechte im Herbst 2014 sein erstes Policy Paper zu dem Thema. Dieses gab einen Überblick über die damalige Diskussion und den Stand der Entwicklung in Deutschland sowie Anregungen zur konkreten Ausgestaltung von Polizeibeschwerdestellen.

Nur wenige Monate zuvor hatte der Landtag von Rheinland-Pfalz beschlossen, das Amt des dort seit 1974 wirkenden Bürgerbeauftragten um die Funktion eines Beauftragten für die Landespolizei zu erweitern. Aufgabe dieser Polizeibeauftragtenstelle ist die Bearbeitung von Beschwerden über Polizeiangelegenheiten sowohl aus der Bevölkerung als auch aus der Polizei selbst. Bereits in seinem ersten Tätigkeitsbericht meldete der rheinland-pfälzische Polizeibeauftragte eine Vervierfachung der Polizeibeschwerden gegenüber den Jahren davor, was den Bedarf deutlich machte.

Nach dem Vorbild von Rheinland-Pfalz verabschiedeten in den folgenden Jahren weitere Bundesländer Gesetze zur Einrichtung von unabhängigen Polizeibeauftragten, die sich im Detail jedoch erheblich unterscheiden. Derzeit verfügt die Hälfte der Bundesländer über Landespolizeibeauftragte. Weitere Länder wollen folgen, und auch auf Bundesebene plant die Ampel-Koalition eine solche Stelle für die Polizeien des Bundes.

Die vorliegende Analyse untersucht vergleichend die bisherige Arbeit der deutschen Polizeibeauftragten. Im Mittelpunkt steht die Frage, welchen Beitrag die Polizeibeauftragten zum Menschenrechtsschutz leisten und welche Empfehlungen sich aus den bisherigen Erfahrungen für die aktuellen Pläne zur Einrichtung weiterer Stellen ableiten lassen.

Wir freuen uns, dass wir hierfür Unterstützung aus der Wissenschaft bekommen haben und die vorliegende Analyse in Kooperation mit Dr. Sonja John und Professor Dr. Hartmut Aden vom Forschungsinstitut für öffentliche und private Sicherheit der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin entstanden ist. Beide forschen gemeinsam mit Kolleg*innen von anderen Hochschulen in dem DFG-finanzierten Projekt „Police Accountability – Towards International Standards“, in dessen Beirat das Deutsche Institut für Menschenrechte mitwirkt, zu Polizeibeschwerdestellen in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada und Japan. So entstand die Idee für eine gemeinsame Publikation. Wir bedanken uns für die Diskussionen und die fruchtbare Zusammenarbeit.

Professorin Dr. Beate Rudolf
Direktorin des Deutschen Instituts
für Menschenrechte

Inhalt

Zusammenfassung	9
<hr/>	
1 Menschenrechtsschutz durch Polizeibeschwerde- mechanismen	11
<hr/>	
2 Polizeibeauftragte: Schlichtung statt Sanktion	14
<hr/>	
3 Hilfsorgane der Parlamente	17
<hr/>	
4 Beschränkte Untersuchungsbefugnisse	19
<hr/>	
5 Grenzen der Mediation	21
<hr/>	
6 Wenig proaktive Aufklärung struktureller Defizite	22
<hr/>	
7 Polizeibeauftragte als Whistleblowing-Stellen?	25
<hr/>	
8 Fazit und Empfehlungen	26
<hr/>	
9 Literatur und Dokumente	28
<hr/>	

Zusammenfassung

Deutschland hat sich völkerrechtlich dazu verpflichtet sicherzustellen, dass mutmaßliche Menschenrechtsverletzungen durch Polizeiangehörige unparteiisch und effektiv untersucht werden. Internationale Menschenrechtsorgane, zivilgesellschaftliche Menschenrechtsorganisationen und das Deutsche Institut für Menschenrechte empfehlen daher seit vielen Jahren die Einrichtung von Stellen, die Beschwerden gegen die Polizei untersuchen, ohne dabei abhängig von polizeiinternen Ermittlungen zu sein.

Inzwischen haben sieben Bundesländer Gesetze zur Einrichtung von Polizeibeauftragten verabschiedet, die als Ombudsinstitutionen helfen sollen, das „partnerschaftliche Verhältnis“ zwischen Polizei und Bevölkerung zu stärken. Pläne zur Einrichtung solcher Stellen bestehen auch auf Bundesebene sowie in weiteren Ländern. Die Polizeibeauftragten haben die Aufgabe, Beschwerden aus der Bevölkerung, aber auch Eingaben aus der Polizei mit dem Ziel der einvernehmlichen Erledigung zu bearbeiten: Als Hilfsorgane der Landesparlamente ist ihre Aufgabe nicht die straf- oder disziplinarrechtliche Ermittlung und Sanktionierung mutmaßlicher Menschenrechtsverletzungen, sondern die Schlichtung von Konflikten und die Berichterstattung an die Parlamente. Dabei können sie auch Fehlentwicklungen und strukturelle Probleme beanstanden und somit einen Beitrag zum präventiven Menschenrechtsschutz leisten.

Als parlamentarische Organe sind die Polizeibeauftragten in organisatorischer Hinsicht gegenüber der Polizei und den Innenressorts unabhängig. Einigen der Beauftragten fehlen jedoch weitergehende Untersuchungsbefugnisse, sodass sie bei der Prüfung eines Sachverhalts praktisch abhängig von Auskünften der Innenministerien sind. Zudem fehlt den meisten von ihnen die Möglichkeit, parallel zu Strafverfahren eigene Untersuchungen durchzuführen, sodass sie gerade in schwerwiegenden Fällen keinen Zugang zu relevanten Informationen haben.

Bislang arbeiten die Stellen fast ausschließlich reaktiv und greifen nur selten unabhängig von Einzelfällen Missstände auf. Das Aufkommen an Beschwerden wird von weniger schweren Vorgängen dominiert, bei denen etwa unfreundliche Kommunikation beklagt wird. Beschwerden wegen unverhältnismäßiger Gewalt und rassistischer Diskriminierung sind bislang die Ausnahme. In jedem Fall geht es bei den Beschwerden fast ausschließlich um streetlevel policing, wohingegen etwa der Einsatz neuer Technologien oder Kooperationen einzelner Polizeidienststellen mit Behörden im In- und Ausland keine Rolle spielen. Die Beschwerdeführer*innen sind häufig unzufrieden mit dem Angebot einer einvernehmlichen Schlichtung. Menschen mit niedriger Beschwerdemacht wenden sich nur selten an die Stellen, vermutlich weil diese nur unzureichend bekannt sind. Die Eingaben von Polizeiangehörigen sind überwiegend durch persönliche Interessen motiviert; Hinweise auf strukturelle Missstände sind selten.

Obwohl die Einrichtung von Polizeibeauftragten zweifellos ein Fortschritt ist, erfüllen die bisherigen Stellen die menschenrechtlichen Erwartungen nur unzureichend. Anders als Polizeibeschwerdebehörden in anderen Staaten sind sie nicht darauf angelegt, die Unabhängigkeit strafrechtlicher Ermittlungen gegenüber der Polizei zu garantieren. Hierfür bedarf es anderer institutioneller Vorkehrungen, deren Ausgestaltung es weiterhin zu diskutieren gilt. Die Polizeibeauftragten können jedoch insbesondere zum präventiven Menschenrechtsschutz einen wichtigen Beitrag leisten. Dafür sollten sie sich mit dem Ziel der Aufarbeitung hinter dem Einzelfall liegender struktureller Missstände ohne Einschränkungen auch mit schwerwiegenden, strafrechtlich relevanten Fällen beschäftigen können. Während laufender Strafverfahren darf ihre Zuständigkeit daher weder unterbrochen noch ihnen Akteneinsichtsrechte verwehrt werden.

Damit Polizeibeauftragte einen starken Beitrag zum Menschenrechtsschutz leisten können, sind eine Ausstattung mit den erforderlichen Ressourcen und eigenen Untersuchungsbefugnissen unbedingt erforderlich. Dabei sollten Personal- und Sachmittel auch eine umfassende Öffentlichkeitsarbeit ermöglichen, damit Betroffene und die breite Öffentlichkeit auf die Existenz der Stellen aufmerksam werden. Zudem empfiehlt sich eine verbindlich geregelte Zusammenarbeit der Polizeibeauftragten mit zivilgesellschaftlichen Organisationen wie Opferberatungsstellen.

Das im Mai 2023 veröffentlichte Eckpunktepapier für das geplante Gesetz zur Einrichtung einer Beauftragtenstelle für die Polizeien des Bundes verspricht, viele der genannten Punkte zu berücksichtigen. Es klammert allerdings den Zoll aus, der

ebenfalls weitreichende quasi-polizeiliche Befugnisse im Inland hat, und sieht mit einer Beschwerdefrist von nur drei Monaten einen Minimalstandard vor, der insbesondere dann problematisch werden dürfte, wenn Beschwerden erst durch zivilgesellschaftliche Beratungsstellen oder andere Dritte weitergeleitet werden. Das Gesetz sollte zusätzlich genutzt werden, um auch die Arbeit der Landesbeauftragten zu erleichtern. Hierzu empfiehlt es sich, das Recht der Bundes- und Landesbeauftragten auf Einsicht in Akten laufender Strafverfahren in der Strafprozessordnung zu verankern. Außerdem sollte ihr Zeugnisverweigerungsrecht zu Informationen, die ihnen im Rahmen ihrer Arbeit bekannt geworden sind, bundesgesetzlich garantiert werden, damit insbesondere Hinweisgeber*innen aus der Polizei absolute Vertraulichkeit zugesichert werden kann.

1 Menschenrechtsschutz durch Polizeibeswerdemechanismen

Durch die Ratifikation internationaler Menschenrechtsverträge wie dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte,¹ der UN-Antifolterkonvention² und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)³ hat sich Deutschland verpflichtet sicherzustellen, dass mutmaßliche Menschenrechtsverletzungen durch Angehörige der Polizei effektiv und unparteiisch untersucht werden. Wenn der Verdacht besteht, dass es zu einem Verstoß gegen das Folter- und Misshandlungsverbot (Art. 3 EMRK) oder das Recht auf Leben (Art. 2 EMRK) gekommen ist, müssen nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) fünf Grundsätze erfüllt sein: Die Ermittlungen müssen unabhängig, unverzüglich, angemessen, transparent und unter Beteiligung der Betroffenen erfolgen. Dabei darf keine institutionelle oder hierarchische Verbindung zwischen den Ermittler*innen und den Beschuldigten bestehen, die Ermittlungen müssen praktisch und effektiv unabhängig sein, also über eigene Mittel verfügen; jeder Anschein von Voreingenommenheit ist zu vermeiden, damit der Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens vertraut werden kann.⁴ Diese Grundsätze sind bei Untersuchungen eines Todesfalls oder einer schweren Körperverletzung in Polizeigewahrsam oder als Folge polizeilichen Handelns zwingend zu beachten. Sie stellen jedoch auch für den Umgang mit Beschwerden wegen anderer mutmaßlicher Menschenrechtsverletzungen durch Polizist*innen einen sinnvollen Rahmen dar.

Seit mehr als zwei Jahrzehnten empfehlen internationale Menschenrechtsorgane Deutschland, Mechanismen zur unabhängigen Ermittlung von Beschwerden gegen die Polizei einzurichten.⁵ Im Fall Hentschel und Stark gegen Deutschland sah der EGMR bei Ermittlungen, die wegen Misshandlungsvorwürfen gegen bayerische Bereitschaftspolizist*innen geführt wurden, keine hinreichenden Verbindungen, die für sich genommen die Zuverlässigkeit und Effektivität der Untersuchung infrage gestellt hätte, obwohl sie durch eine Einheit der gleichen Polizeibehörde durchgeführt wurden. Somit sind polizeiinterne Strafermittlungen zwar nicht per se als menschenrechtswidrig zu werten. Der EGMR betonte jedoch, dass Ermittlungen in solchen Fällen in einer Art und Weise geführt werden müssen, die keinen Zweifel an ihrer Unparteilichkeit aufkommen lassen. Da im konkreten Fall entsprechend gründliche Ermittlungen ausgeblieben waren, stellte der EGMR eine Verletzung von Artikel 3 EMRK fest.⁶

Im Fall Basu, bei dem es um Racial Profiling-Vorwürfe gegen die Bundespolizei und ihre verwaltungsrechtliche Überprüfung ging, bemängelte der EGMR die fehlende Unabhängigkeit der Untersuchung zum Sachverhalt. Weil diese nur durch eine übergeordnete Polizeidienststelle erfolgte und die Verwaltungsgerichte deren Einschätzung blind gefolgt waren, verurteilte das Gericht Deutschland wegen einer Verletzung von Artikel 14 in Verbindung mit Artikel 8 EMRK.⁷

1 Art. 7 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte. Siehe auch: UN, Human Rights Committee (1992), Ziff. 14.

2 Art. 12 und 13 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe.

3 Art. 2 und 3 EMRK.

4 Unter anderem Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2016): Armani Da Silva v. United Kingdom, Urteil vom 30.03.2016, Beschwerde Nr. 5878 / 08, Rn. 229 ff.; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2015): Bouyid v. Belgium, Urteil vom 28.09.2015, Beschwerde Nr. 23380 / 09, Rn. 114 ff.

5 Mit ausführlichen Quellennachweisen dazu: Töpfer (2014), S. 5.

6 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2017): Hentschel and Stark v. Germany, Urteil vom 09.11.2017, Beschwerde Nr. 47274 / 15, Rn. 84–99.

7 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2022): Basu v. Germany, Urteil vom 18.10.2022, Beschwerde Nr. 215 / 19, Rn. 33–39.

Menschenrechtsgremien wie zuletzt der UN-Antifolterausschuss (CAT) empfehlen Deutschland daher auch weiterhin die Einrichtung unabhängiger Polizeibeschwerdestellen.⁸ Solche Stellen sollen individuelle Beschwerden ohne organisatorische Verbindung oder praktische Abhängigkeiten von der Polizei in angemessener Form untersuchen, um polizeiliches Fehlverhalten zu erkennen und gegebenenfalls für Straf- oder Disziplinarverfahren oder andere Maßnahmen zu dokumentieren. Sie sollen einen niedrigschwelligen Zugang zum Recht auf wirksame Beschwerde (Art. 13 EMRK) eröffnen und generalpräventiv das Signal senden, dass auch Menschenrechtsverletzungen staatlicher Hoheitsträger*innen nicht straflos bleiben. Darüber hinaus sollen die Stellen helfen, aus den Beschwerden Lehren zu ziehen und Polizei und Öffentlichkeit beraten, damit nicht nur individuelles Fehlverhalten, sondern auch Organisationsversagen zukünftig verhindert wird.⁹

In Deutschland fordern zivilgesellschaftliche Akteur*innen und Menschenrechtsorganisationen seit den 1970er-Jahren die Möglichkeit polizeiexterner Beschwerde und unabhängiger Ermittlungen.¹⁰ In Hamburg wurde 1998 erstmals eine ehrenamtlich arbeitende Polizeikommission als unabhängige Beschwerdestelle eingerichtet, die jedoch bereits 2001 wieder abgeschafft wurde.¹¹ In den folgenden Jahren gab es im Bund und in zahlreichen Bundesländern parlamentarische Anträge und Gesetzesinitiativen zur Schaffung von vergleichbaren Kommissionen oder von Polizeibeauftragtenstellen, die jedoch bis 2014 keine Mehrheiten fanden.¹² Begleitet wurde die Entwicklung

durch eine an Intensität gewinnende wissenschaftliche Diskussion.¹³ Nicht zuletzt unter dem Eindruck des „NSU-Komplexes“ und des Bekanntwerdens rassistischer und rechtsextremistischer (Chat-)Gruppen in der Polizei geht es in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion längst nicht mehr nur um eine unabhängige Untersuchung von Individualbeschwerden, sondern auch um die Aufarbeitung und Überwindung struktureller Missstände, die Schaffung von Anlaufstellen für Hinweisgeber*innen aus der Polizei und generell um die Stärkung von polizeilicher Fehlerkultur.¹⁴

In anderen Staaten finden sich inzwischen zahlreiche Beispiele für unabhängige Polizeibeschwerdestellen, die sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. So gibt es ausschließlich für das Polizeiwesen zuständige Stellen, wie das Independent Office for Police Conduct für England und Wales, die Unabhängige Polizeibeschwerdebehörde in Dänemark, die Civilian Review and Complaints Commission für die kanadische Bundespolizei und das Independent Police Investigative Directorate in Südafrika, oder aber nationale Ombudspersonen wie den französische Défenseur des Droits und die albanische Avokati i Popullit, deren Mandat nicht auf die Polizei begrenzt ist.¹⁵

Hierzulande wurden seit 2014 in acht Bundesländern Gesetze für die Einrichtung von unabhängigen Polizeibeauftragtenstellen verabschiedet, überwiegend in Personalunion mit Bürgerbeauftragten, aber immer mit einer besonderen Zuständigkeit für Angelegenheiten der jeweiligen

⁸ UN, Committee Against Torture (2019), Ziff. 39.

⁹ Europarat, Menschenrechtskommissar (2009); Byrne / Priestley (2017), S. 10 ff.

¹⁰ U. a. Humanistische Union (1975); Gössner (1997); Humanistische Union (2008); Amnesty International (2010); Amnesty International / Humanistische Union / Internationale Liga für Menschenrechte / Komitee für Grundrechte und Demokratie / Republikanischer Anwälten- und Anwälteverein (2012); Töpfer (2014); Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung (2016).

¹¹ Lehne (2004).

¹² Zum Beispiel: Deutscher Bundestag (22.04.2009); Bayerischer Landtag (14.04.2010); Niedersächsischer Landtag (29.09.2011); Deutscher Bundestag (19.02.2016); Sächsischer Landtag (28.02.2019). Zudem gab es Initiativen zur Einrichtung von Polizeibeauftragten als Ombudsstellen exklusiv für Polizeibeamt*innen. Siehe etwa: Landtag Nordrhein-Westfalen (11.02.2002); Hessischer Landtag (29.04.2010).

¹³ Zum Beispiel: Brusten (1997); Thiel (2019); Kreuzer (2020); Botta (2022); Aden / Bosch (2022); Abdul-Rahman / Espín Grau / Klaus / Singelstein (2023); Sammet (2023).

¹⁴ Bäuerle (2013); Espín Grau / Piening / Singelstein (2022).

¹⁵ Amnesty International (2015); Töpfer / Peter (2017); Byrne / Priestley (2017); Aden (2019), S. 173 ff.; Varaine / Roché (2023).

Landespolizei.¹⁶ Auf Bundesebene plant die Ampel-Koalition, „eine unabhängige Polizeibeauftragte bzw. einen unabhängigen Polizeibeauftragten für die Polizeien des Bundes als Anlaufstelle beim Deutschen Bundestag mit Akteneinsichts- und Zutrittsrechten“ zu schaffen.¹⁷ Laut einem Eckpunktepapier von Mai 2023 sind mit Polizeien des Bundes die Bundespolizei, das Bundeskriminalamt und die Polizei des Deutschen Bundestags gemeint, nicht aber der Zoll, obwohl dessen Vollzugsbeamte*innen auch im Inland weitreichende quasi-polizeiliche Befugnisse haben.¹⁸ Die Stelle soll dazu beitragen „strukturelle Mängel und Fehlentwicklungen zu erkennen und ihnen vorzubeugen“, indem sie Beschwerden oder Eingaben wegen Fehlern oder Fehlverhalten in Einzelfällen, „die auf eine Verletzung von Rechtsstaatlichkeit, insbesondere von Grundrechten und Diskriminierungsfreiheit“ hinweisen, untersucht.¹⁹ Zulässig sein sollen aber lediglich Beschwerden, die innerhalb von drei Monaten bei der Stelle eingehen. Pläne für die Schaffung von unabhängigen Polizeibeauftragtenstellen gibt es außerdem in Nordrhein-Westfalen²⁰ und Niedersachsen.²¹

Inwiefern erfüllen die deutschen Polizeibeauftragten die menschenrechtlichen Standards – im Sinne der oben genannten fünf Grundsätze für die effektive Untersuchung von Beschwerden – und die an sie gerichteten Erwartungen, Fehlerkultur zu stärken und strukturelle Defizite abzustellen? Diesen Fragen geht die vorliegende Analyse nach und vergleicht dafür die bisherigen Erfahrungen in den Bundesländern, um darauf aufbauend Hinweise und Empfehlungen sowohl für die Ausgestaltung der geplanten Polizeibeauftragtenstelle des Bundes als auch für die Weiterentwicklung der Landesstellen zu geben. Dabei stützt sich die Analyse auf eine Sichtung der gesetzlichen Grundlagen und bisherigen Tätigkeitsberichte, Interviews mit Amtsinhaber*innen und Personal sowie die Auswertung einschlägiger Sekundärliteratur.²²

16 Daneben gibt es bereits seit 2001 in Thüringen einen Bürgerbeauftragten, der jedoch kein Sondermandat für die Landespolizei hat. In Mecklenburg-Vorpommern ist der Bürgerbeauftragte auch Polizeibeauftragter, hat in dieser Funktion aber nur das Mandat, Eingaben aus der Polizei zu bearbeiten. Beschwerden aus der Bevölkerung bearbeitet er nur in seiner Funktion als Bürgerbeauftragter, weshalb oben in der Zusammenfassung nur sieben Polizeibeauftragte im Sinne von Mechanismen für Beschwerden gegen die Polizei genannt werden.

17 SPD / Bündnis 90 / Die Grünen / FDP (2021), S. 83.

18 Zum Aufgabenwandel des Zolls: Töpfer (2019).

19 SPD / Bündnis 90 / Die Grünen / FDP (2023), S. 1.

20 CDU Nordrhein-Westfalen / Bündnis 90 / Die Grünen Nordrhein-Westfalen (2022), S. 83.

21 SPD Niedersachsen / Bündnis 90 / Die Grünen Niedersachsen (2022), S. 102.

22 Die empirischen Erkenntnisse basieren überwiegend auf Zwischenergebnissen des international vergleichenden Forschungsprojekts *Police Accountability – Towards International Standards* (2021 bis 2024) unter Leitung von Prof. Dr. Hartmut Aden unter Mitarbeit u. a. von Dr. Sonja John, beide HWR/FÖPS Berlin, in Deutschland gefördert von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (Open Research Area).

2 Polizeibeauftragte: Schlichtung statt Sanktion

Acht Bundesländer haben bislang (Stand: Juli 2023) Gesetze über Bürger- und/oder Polizeibeauftragte erlassen: Rheinland-Pfalz (Gesetz von 2014), Schleswig-Holstein (2016), Baden-Württemberg (2016), Bremen (2020), Berlin (2020), Hessen (2020 – allerdings war das Amt auch im Sommer 2023 noch unbesetzt), Mecklenburg-Vorpommern (2021) und Brandenburg (2022). In Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg, Hessen und Berlin sind die Polizeibeauftragten zugleich Bürgerbeauftragte. In Baden-Württemberg heißt das Amt nur Bürgerbeauftragte*, hat aber auch eine besondere Zuständigkeit für die Polizei.²³ In Mecklenburg-Vorpommern wurde das Amt des seit 1995 existierenden Bürgerbeauftragten um die Funktion des Polizeibeauftragten erweitert, allerdings ist er in dieser neuen Funktion lediglich für Eingaben aus der Polizei und nicht für Beschwerden aus der Bevölkerung zuständig und wird daher im Folgenden nicht weiter berücksichtigt. In Bremen war das Amt ursprünglich nur als Polizeibeauftragtenstelle konzipiert, wurde jedoch im Juli 2021 durch eine Gesetzesänderung um die Funktion einer Feuerwehrbeauftragten erweitert.²⁴ Einzig in Branden-

burg ist die Beauftragtenstelle ausschließlich für Polizeiangelegenheiten zuständig.

Anders als die unabhängigen Polizeibeschwerdebehörden etwa in Großbritannien und Dänemark hat keine der deutschen Polizeibeauftragtenstellen den Auftrag, strafrechtliche Ermittlungen bei Verdacht auf Misshandlung oder bei Todesfällen im Zusammenhang mit polizeilichen Maßnahmen durchzuführen.²⁵ Ihre gesetzliche Aufgabe ist es insbesondere, die Bevölkerung im „Dialog mit der Polizei“ zu unterstützen, um das „partnerschaftliche Verhältnis“ zwischen beiden Seiten zu stärken.²⁶ Jede Person,²⁷ die die Rechtswidrigkeit einer polizeilichen Maßnahme oder das persönliche Fehlverhalten einzelner Polizist*innen behauptet,²⁸ kann sich mit einer Beschwerde an die Stellen wenden, selbst wenn sie nicht persönlich betroffen ist.²⁹ Dabei ist das Beschwerderecht nicht auf mutmaßliche Menschenrechtsverletzungen beschränkt. Beschwerden können etwa auch mutmaßliche Verstöße gegen Disziplinarvorschriften oder polizeiliche Leitbilder zum Inhalt haben.³⁰ In Bremen und Brandenburg sind ausdrücklich auch Hinweise beziehungsweise Beschwerden

23 §§ 15 ff. Bürgerbeauftragtengesetz Baden-Württemberg (BüBG BW). Bezugnehmend auf ihre spezielle Zuständigkeit für die Landespolizei wird im Folgenden der Einfachheit halber auch die Stelle in Baden-Württemberg als Polizeibeauftragtenstelle bezeichnet.

24 § 12 a Bremisches Hilfeleistungsgesetz, ergänzt durch das Gesetz zur Änderung des Bremischen Hilfeleistungsgesetzes vom 13.07.2021.

25 Zu Polizeibeschwerdestellen mit Ermittlungskompetenzen in anderen Staaten siehe: Töpfer / Peter (2017).

26 § 15 BüBG BW; § 1 Abs. 2 Bürger- und Polizeibeauftragtengesetz Berlin (BüPolBG Bln); § 1 Abs. 1 Brandenburgisches Polizeibeauftragtengesetz (BbgPolBG); § 1 Abs. 1 Nr. 1 Bremisches Polizeibeauftragtengesetz (BremPolBG); § 15 Abs. 1 Hessisches Bürger- und Polizeibeauftragtengesetz (BüPolBG HE); § 16 Abs. 1 Bürger- und Polizeibeauftragtengesetz Rheinland-Pfalz (BüPolBG RP); § 10 Abs. 1 Bürger- und Polizeibeauftragtengesetz Schleswig-Holstein (BüPolBG SH).

27 In Brandenburg, Bremen und Schleswig-Holstein sind ausdrücklich auch juristische Personen beschwerdeberechtigt, so dass sich zum Beispiel Bürgerrechtsorganisationen oder Opferberatungsstellen an die Polizeibeauftragten wenden können.

28 Dabei unterscheidet sich der gesetzliche Anwendungsbereich: So gelten die Bestimmungen in einigen Bundesländern nur für Polizeibeamt*innen (siehe etwa § 18 Abs. 1 BüPolBG RP), in anderen auch für Tarifbeschäftigte (zum Beispiel § 16 Abs. 1 BüBG BW). Teilweise können die Beauftragten auch mit Beschwerden gegen Kräfte anderer Polizeien befasst werden, wenn deren Einsatz zur Unterstützung der Landespolizei erfolgte (siehe etwa § 13 Abs. 1 BüPolBG Bln), allerdings können die Beauftragten in solchen Fällen nur die zuständigen Innenbehörden in ihren Ländern konsultieren.

29 § 17 BüBG BW; § 14 Abs. 1 BüPolBG Bln; § 4 Abs. 2 BbgPolBG; § 4 Abs. 1 BremPolBG; § 17 BüPolBG HE; § 19 BüPolBG RP; § 13 BüPolBG SH. In Bremen werden Beschwerden über die Rechtswidrigkeit polizeilicher Maßnahmen im Gesetz nicht genannt.

30 Perne (2015), S. 48.

wegen „struktureller“ Mängel und Fragestellungen zulässig. Bei begründeten Beschwerden sollen die Polizeibeauftragten Abhilfe schaffen. Dabei ist grundsätzlich auf eine „einvernehmliche Erledigung“ der Angelegenheit hinzuwirken.³¹ Damit sind die Stellen dem Prinzip der Mediation verpflichtet und orientieren sich am skandinavischen Modell der Ombudsinstitution, die als neutrale Instanz den Menschen bei der Wahrnehmung ihrer Rechte in Streitfällen mit der Verwaltung helfen soll.

Eine Besonderheit der deutschen Polizeibeauftragten ist im internationalen Vergleich, dass sie auch für Eingaben aus der Polizei zuständig sind. Alle Polizeibeamt*innen und meist auch die Tarifangestellten können sich außerhalb des Dienstweges zu Vorgängen aus dem innerpolizeilichen Bereich

unmittelbar an die zuständige Polizeibeauftragtenstelle wenden, ohne dass sie deswegen dienstlich gemäßregelt werden dürfen.³² Eingaben können auf Wunsch auch vertraulich behandelt werden, sodass die Polizeibeauftragten eine mögliche Anlaufstelle für Whistleblower sind. Das Eingaberecht ist jedoch nicht auf Hinweise zu dienstlichen Angelegenheiten oder innerdienstlichen Missstände beschränkt,³³ sondern kann darüber hinaus auch im dienstlichen Kontext stehende soziale oder persönliche Konflikte betreffen.³⁴ Somit sind die Polizeibeauftragten nach dem Vorbild der Wehrbeauftragten und ihrer Funktion als „Anwältin der Soldat*innen“³⁵ auch Fürsprecher*innen für das Personal der Polizei. Dabei sollen sie ebenfalls zu einer einvernehmlichen Lösung von Konflikten beitragen.

31 § 21 Abs. 1 BüBG BW; § 19 Abs. 1 BüPolBG Bln; § 10 Abs. 1 Nr. 1 BbgPolBG; § 6 Abs. 5 BremPolBG; § 5 Abs. 1 BüPolBG HE; § 23 Abs. 1 BüPolBG RP; § 17 Abs. 1 BüPolBG SH.

32 § 18 BüBG BW; § 14 Abs. 2 BüPolBG Bln; § 4 Abs. 1 BbgPolBG; § 4 Abs. 2 BremPolBG; § 18 BüPolBG HE; § 20 BüPolBG RP; § 14 BüPolBG SH.

33 Im Gegensatz dazu schließt das Eingaberecht für Mitarbeiter*innen der Nachrichtendienste des Bundes gegenüber dem Parlamentarischen Kontrollgremium (PKGr) des Bundestages nach § 8 Abs. 1 PKGr-Gesetz Eingaben „im eigenen oder Interesse anderer Angehöriger dieser Behörden“ ausdrücklich aus.

34 Siehe etwa: Landtag Rheinland-Pfalz (12.09.2013), S. 7.

35 § 7 Wehrbeauftragtengesetz.

Parlamentarische Polizeibeauftragte der Länder*

	Baden- Württemberg	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hessen	Rheinland-Pfalz	Schleswig-Holstein
Gesetzliche Grundlage	Gesetz über die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten des Landes Baden-Württemberg <i>BüBG BW</i>	Gesetz über den Bürger- und Polizeibeauftragten <i>BüPoIBG Bln</i>	Gesetz über die Beauftragte oder den Beauftragten für Polizeianglegenheiten des Landes Brandenburg <i>BbgPoIBG</i>	Gesetz über eine unabhängige Polizeibeauftragte oder einen unabhängigen Polizeibeauftragten für die Freie Hansestadt Bremen <i>BremPoIBG</i>	Gesetz über die unabhängige Bürger- und Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Bürger- und Polizeibeauftragten des Landes Hessen <i>BüPoIBG HE</i>	Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz und den Beauftragten für die Landespolizei <i>BüPoIBG RP</i>	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 <i>BüPoIBG SH</i>
in Kraft seit	24.2.2016	16.12.2020	20.12.2022	8.12.2020	18.12.2020	18.7.2014	1.10.2016
Beginn der Tätigkeit	1.12.2016 (Wahl) Februar 2017 (Beginn der Arbeit)	1.8.2022	22.02.2023 (Wahl) 22.03.2023 (Vereidigung)	1.3.2022	Stelle bislang nicht besetzt	18.7.2014	1.10.2016
Amts-inhaber*in (Stand: 10/2023)	Beate Böhlen	Alexander Oerke	Inka Gossmann-Reetz	Sermin Riedel	/	Barbara Schleicher-Rothmund	Samiah El Samadoni
Website	www.buergerbeauftragte-bw.de	www.berlin.de/buerger-polizeibeauftragter	www.landtag.brandenburg.de/startseite/die_beauftragte_fuer_polizeianglegenheiten_des_landes_brandenburg/33814	pfb.bremen.de	/	www.diebuergerbeauftragte.rlp.de/die-beauftragte-fuer-die-landespolizei	www.polizeibeauftragte-sh.de

* Der Bürger- und Polizeibeauftragte Mecklenburg-Vorpommern wurde nicht in die Übersicht mit aufgenommen, weil er in seiner Rolle als Polizeibeauftragter nur Eingaben aus der Polizei bearbeitet.

3 Hilfsorgane der Parlamente

Als Ombudsinstitutionen haben die Aufgaben der Polizeibeauftragten eine Sachnähe zu denen der Petitionsausschüsse. Gleichwohl begründet das Nebeneinander von Petitionsausschüssen und Polizeibeauftragten kein Konkurrenz-, sondern vielmehr ein Kooperationsverhältnis.³⁶ Die baden-württembergische Beauftragte versteht sich aufgrund einer schnellen und unbürokratischen Arbeitsweise sogar „als eine Art Vorstufe vor einem Petitionsverfahren“, die den Petitionsausschuss entlasten könne, etwa wenn lediglich ein leicht auszuräumendes Missverständnis zwischen Bürger*innen und Verwaltung vorliege.³⁷ Menschenrechtlich ist relevant, dass die Polizeibeauftragten eine stärkere Verfahrensbeteiligung der Betroffenen erreichen können, als dies im Petitionsverfahren üblicherweise möglich ist, wo persönliche Anhörungen die Ausnahme sind. Stattdessen findet in den Petitionsausschüssen die Kommunikation in der Sache selten mit den Petent*innen statt, sondern in der Regel zwischen den Abgeordneten und Vertreter*innen der Exekutive, was für die Betroffenen zumeist wenig transparent ist.³⁸ Im Vergleich dazu können die Beauftragtenstellen direkter mit den Betroffenen kommunizieren und sie über den Stand des Verfahrens informieren. Dabei wird das grundgesetzlich garantierte Petitionsrecht durch das Hinziehen der Polizeibeauftragten nicht beeinträchtigt. In Hessen sind Eingaben an die Polizeibeauftragtenstelle im Zweifelsfall als Petitionen zu behandeln.³⁹

Dort wie auch in Baden-Württemberg ruht das Eingaberecht während eines Petitionsverfahrens.⁴⁰ In Berlin, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, wo das Beschwerde- und das Petitionsrecht nebeneinander bestehen, beugen gesetzliche Regelungen Kompetenzstreitigkeiten vor, indem in Zweifelsfällen eine einvernehmliche Lösung mit den Petenten gefunden werden muss⁴¹ beziehungsweise die Geschäftsordnung des Landtages das Verhältnis der Beauftragten zum Petitionsausschuss regeln soll.⁴² Lediglich in Bremen und Brandenburg verzichten die Gesetze auf eine eindeutige Regelung zum Verhältnis von Polizeibeauftragter und Petitionsausschuss.

Die Polizeibeauftragten sind Hilfsorgane der Landesparlamente, werden von diesen mit einfacher Mehrheit gewählt und von deren Präsident*innen ernannt.⁴³ In der Ausübung ihres Amtes sind sie unabhängig, weisungsfrei und nur dem Gesetz unterworfen.⁴⁴ Sie arbeiten hauptamtlich und stehen in der Regel in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis zum Land,⁴⁵ dürfen kein Mitglied eines Parlaments sein und üblicherweise auch keine anderen Tätigkeiten ausüben, welche die Unabhängigkeit ihrer Amtsführung infrage stellen könnte.⁴⁶ In allen Ländern ist die Amtszeit der Beauftragten von den Legislaturperioden entkoppelt, damit die Unabhängigkeit ihrer Amtsführung gewährleistet ist; eine Wiederwahl ist mindestens einmal möglich.⁴⁷ Als Hilfsorgane sind sie den

36 Botta (2022), S. 669.

37 Bürgerbeauftragte des Landes Baden-Württemberg (2021), S. 10.

38 Debus (2021), S. 923.

39 § 1 Abs. 4 BüPolBG HE.

40 § 2 Abs. 1 BüBG BW; § 1 Abs. 5 BüPolBG HE.

41 § 13 Abs. 2 BüPolBG Bln; § 18 Abs. 3 BüPolBG RP.

42 § 12 Abs. 3 BüPolBG SH.

43 Mit weiteren Nachweisen: Botta (2022), S. 665.

44 § 3 Abs. 2 BüPolBG Bln; § 1 Abs. 3 BbgPolBG; § 1 Abs. 3 BremPolBG; § 16 Abs. 2 BüPolBG RP; § 10 Abs. 2 BüPolBG SH. Die Formulierung fehlt in den Gesetzen in Baden-Württemberg und Hessen.

45 § 10 Abs. 1 BüBG BW; § 3 Abs. 1 BüPolBG Bln; § 13 Abs. 1 BbgPolBG; § 15 Abs. 1 BremPolBG; § 10 Abs. 1 BüPolBG HE; § 10 Abs. 1 BüPolBG RP. Eine Ausnahme ist Schleswig-Holstein, wo die Beauftragte gemäß § 7 Abs. 3 BüPolBG SH Beamtin auf Zeit ist.

46 § 10 Abs. 4 BüBG BW; § 3 Abs. 3 BüPolBG Bln; § 12 Abs. 2 BbgPolBG; § 16 Abs. 1 BremPolBG; § 10 Abs. 5 BüPolBG HE; § 10 Abs. 4 BüPolBG RP; § 8 BüPolBG SH.

47 § 9 Abs. 3 BüBG BW; § 2 Abs. 4 BüPolBG Bln; § 12 Abs. 3 BbgPolBG; § 2 Abs. 2 BremPolBG; § 9 Abs. 3 BüPolBG HE; § 9 Abs. 3 BüPolBG RP; § 7 Abs. 2 BüPolBG SH.

Parlamenten gegenüber regelmäßig berichtspflichtig,⁴⁸ haben die zuständigen Innenausschüsse über besondere Vorkommnisse zu informieren und können von diesen zur Anhörung zitiert werden. In einigen Ländern haben die Beauftragten auch das Recht, unaufgefordert bei Sitzungen anwesend zu sein und sich zu Wort zu melden.⁴⁹ In Bremen können der Polizeibeauftragten aus dem parlamentarischen Raum sogar Aufträge zur Untersuchung von Strukturen, Entwicklungen oder Einzelfällen erteilt werden, solange ihre Arbeitsfähigkeit darunter nicht leidet.⁵⁰ Teilweise ist gesetzlich ausdrücklich geregelt, dass die Parlamente die zur Aufgabenerfüllung erforderliche Ausstattung mit Personal- und Sachmitteln zur Verfügung stellen,⁵¹ es eigene Titel im Haushaltsplan des Landesparlaments geben soll,⁵² die Polizeibeauftragten ihr Personal dem Parlamentsvorsitz zur Ernennung vorschlagen und später die Dienstaufsicht führen.⁵³ In Berlin wurde das Amt des Bürger- und Polizeibeauftragten Anfang 2023 per Gesetz zu einer obersten Landesbehörde gemacht, womit der Beauftragte als Behördenleiter nun die volle Personalhoheit hat.⁵⁴

Somit ist die menschenrechtlich gebotene institutionell-hierarchische Unabhängigkeit der deutschen Polizeibeauftragten gegenüber Polizei und Innenressorts gewährleistet. Zudem sind die Stellen so konzipiert, dass sie weitgehend unabhängig von tagespolitischer Einflussnahme arbeiten können sollten.⁵⁵ Als Hilfsorgan der Parlamente ist ihre Aufgabe jedoch nicht auf die strafrechtliche Ermittlung und Sanktionierung mutmaßlicher Menschenrechtsverletzungen angelegt. Die Strafverfolgung gegen Polizeibeamt*innen, die im Verdacht stehen, für Menschenrechtsverletzungen persönlich verantwortlich zu sein, liegt weiterhin bei den Staatsanwaltschaften und den sie unterstützenden Polizeibehörden. Stattdessen zielt die Arbeit der Polizeibeauftragten zum einen auf die Mediation von externen und internen Konflikten der Polizei. Zum anderen unterstützen sie die parlamentarische Kontrolle der Exekutive. Dabei sind sie nicht auf Einzelfälle beschränkt, sondern können dem Parlament auch über Fehlentwicklungen und strukturelle Probleme berichten und Änderungen anregen, womit sie einen Beitrag zum präventiven Menschenrechtsschutz leisten können.⁵⁶

48 § 22 BüBG BW; § 7 BüPolBG Bln; § 11 BbgPolBG; § 13 BremPolBG; § 21 BüPolBG HE; § 24 BüPolBG RP; § 19 BüPolBG SH.

49 § 6 Abs. 2 BbgPolBG; § 3 Abs. 2 BremPolBG.

50 § 3 Abs. 1 BremPolBG.

51 Siehe etwa: § 18 Abs. 1 BremPolBG; § 12 Abs. 2 BüPolBG HE; § 12 Abs. 2 BüPolBG RP.

52 § 15 Abs. 3 BbgPolBG; § 18 Abs. 4 BremPolBG; § 9 Abs. 2 BüPolBG SH.

53 § 18 Abs. 2 BremPolBG.

54 § 3 Abs. 2 BüPolBG Bln. Jedoch untersteht der Polizeibeauftragte weiterhin der Dienstaufsicht des*der Präsident*in des Abgeordnetenhauses, soweit seine Unabhängigkeit dadurch nicht beeinträchtigt wird.

55 In mehreren Bundesländern sind die Beauftragten ehemalige Landtagsabgeordnete.

56 In Brandenburg und Bremen ist die Aufgabe des Monitorings struktureller Missstände in § 1 Abs. 1 BbgPolBG bzw. § 1 Abs. 1 Nr. 4 und 5 BremPolBG ausdrücklich normiert; in anderen Ländern vom Gesetzgeber aber auch mitgedacht. Siehe zu Schleswig-Holstein etwa Dombert / Scharfenberg (2017), S. 526.

4 Beschränkte Untersuchungsbefugnisse

Zur Prüfung einer Beschwerde können alle Polizeibeauftragten von den Innenminister*innen beziehungsweise -senator*innen Auskunft zum Sachverhalt verlangen.⁵⁷ Darüber hinausgehende Befugnisse, Auskünfte unmittelbar von Polizeibehörden oder Stellungnahmen von Polizist*innen zu verlangen, Akten einzusehen, Dienststellen jederzeit und unangekündigt zu betreten oder Beteiligte, Zeug*innen und Sachverständige anzuhören, haben nur die Stellen in Brandenburg, Bremen und Schleswig-Holstein. Dort können die Beauftragten nach Abstimmung mit der Einsatzleitung auch bei Großlagen wie Demonstrationen oder Fußballspielen anwesend sein. In Bremen darf die Beauftragte außerdem Aus- und Fortbildungen beiwohnen. In Berlin kann der Beauftragte zwar ebenfalls Akteneinsicht und den Zutritt zu Dienststellen verlangen, muss hierfür jedoch den Weg über die Senatsverwaltung für Inneres gehen.

Zum Abschluss einer Prüfung können die Polizeibeauftragten Empfehlungen aussprechen und den zuständigen Stellen Gelegenheit zur Abhilfe geben.⁵⁸ Sind die Beauftragten der Ansicht, dass eine polizeiliche Maßnahme Beschwerdeführer*innen in ihren Rechten verletzt hat oder ein innerdienstliches Fehlverhalten vorliegt, teilen sie dies in bedeutenden Fällen auch den Innenministerien mit und bitten um Stellungnahme. In begründet erscheinenden Fällen – und in den meisten

Ländern nur mit Einwilligung der Beschwerdeführenden – können alle Polizeibeauftragten Vorgänge unter Mitteilung der gewonnenen Erkenntnisse auch an die für die Einleitung von Disziplinar- oder Strafverfahren zuständigen Stellen weitergeben, so dass die Polizeibeauftragten eine Sanktionierung zumindest anregen können.⁵⁹ In Brandenburg muss die Polizeibeauftragte in solchen Fällen über den Ausgang des Verfahrens informiert werden.⁶⁰

Laufen bereits Disziplinar- oder Strafverfahren gegen Polizist*innen, sind nur in einigen Bundesländern parallele Untersuchungen durch die Polizeibeauftragten möglich. In Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz dürfen die Stellen in diesen Fällen nicht tätig werden und müssen ihre Prüfung bis zum Abschluss der Verfahren vorläufig einstellen.⁶¹ In Schleswig-Holstein können „geeignete Fälle“ mit dem Ziel der einvernehmlichen Erledigung geprüft werden.⁶² In Bremen kann die Polizeibeauftragte parallele Untersuchungen führen, wenn damit ein „eigenes Erkenntnisinteresse“ zur Erfüllung ihrer Aufgaben verbunden ist und der Zweck der laufenden Verfahren nicht gefährdet wird.⁶³ Auch in Berlin hat der Beauftragte ein paralleles Prüfungsrecht,⁶⁴ allerdings können Staatsanwaltschaft und Disziplinarbehörde die Einsicht in relevante Akten verweigern.⁶⁵ Entsprechend sah er sich zum Beispiel bei

57 Die Befugnisse der Bürger- und/oder Polizeibeauftragten sind geregelt in § 20 BüBG BW; § 18 BüPolBG Bln; § 3 BbgPolBG; § 7 BremPolG; § 22 BüPolBG RP; § 20 BüPolBG HE; § 16 BüPolBG SH.

58 § 21 Abs. 1 BüBG BW; § 19 Abs. 1 BüPolBG Bln; § 10 Abs. 1 BbgPolBG; § 6 Abs. 5 BremPolBG; § 5 Abs. 1 BüPolBG HE; § 23 Abs. 1 BüPolBG RP; § 17 Abs. 1 BüPolBG SH.

59 § 21 Abs. 3 BüBG BW; § 19 Abs. 3 BüPolBG Bln; § 10 Abs. 4 BbgPolBG; § 10 Abs. 1 BremPolBG; § 5 Abs. 3 BüPolBG HE; § 23 Abs. 3 BüPolBG RP; § 17 Abs. 3 BüPolBG SH. Eine Einwilligung der Beschwerdeführenden braucht es in Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hessen und Rheinland-Pfalz.

60 § 9 Abs. 2 BbgPolBG.

61 § 12 Abs. 2 BüBG BW; § 16 Abs. 2 BüPolBG HE; § 18 Abs. 2 BüPolBG RP. In Rheinland-Pfalz handelt es sich um eine Soll-Bestimmung. In Brandenburg sieht die Polizeibeauftragte gemäß § 2 Abs. 2 BbgPolBG von einer Befassung ab, wenn dies einen „Eingriff“ in das Verfahren oder die „Nachprüfung“ einer bereits getroffenen Entscheidung bedeuten würde.

62 § 12 Abs. 2 BüPolBG SH.

63 § 10 Abs. 2 BremPolBG.

64 § 17 BüPolBG Bln.

65 § 18 Abs. 2 BüPolBG Bln.

seinem Versuch „behindert“, die Umstände eines Polizeieinsatzes zu prüfen, bei dem ein psychisch kranker und obdachloser Berliner kollabiert und später im Krankenhaus verstorben war.⁶⁶

Damit fehlt den meisten Polizeibeauftragten gerade in schwerwiegenden Fällen die Untersuchungskompetenz und/oder der Zugang zu relevanten Informationen wie Zeugenaussagen, Obduktionsberichten oder Einsatzberichten der Polizei, und selbst bei weniger schweren Fällen mangelt es einigen der Stellen an Befugnissen, um Sachverhalte praktisch unabhängig vom Innenministerium und der Polizei zu untersuchen. Damit bleibt die Ausgestaltung der Befugnisse der deutschen Polizeibeauftragten überwiegend hinter internationalen Standards zurück.

⁶⁶ zitiert in: Hermel / Müller (2023).

5 Grenzen der Mediation

Entsprechend ihrem Mandat arbeiten die Polizeibeauftragten regelmäßig beratend und mit Instrumenten der Schlichtung. Sie führen Konfliktvermittlungsgespräche oder vermitteln solche. Teilweise lassen sie sich in Mediationspraktiken weiterbilden. Die Beauftragte in Schleswig-Holstein betont etwa, so könne ihr Amt die „Wirksamkeit als ombudtschaftliche Vermittlungsstelle“ optimal entfalten.⁶⁷ Die Beauftragte des Landes Baden-Württemberg sieht ihre zentrale Rolle als Lotsin, Moderatorin und Dolmetscherin. Als Lotsin könne sie die Bevölkerung dabei unterstützen, sich im komplexen System der Verwaltung zurechtzufinden. Als Moderatorin und Dolmetscherin gelinge es ihr, Zusammenhänge zu erklären, so dass behördliches Vorgehen besser verstanden und nachvollzogen und somit letzten Endes akzeptiert würde. Insgesamt ließe sich auf diesem Weg das Vertrauen in staatliche Abläufe stärken.⁶⁸ Auch in Rheinland-Pfalz versteht die Landespolizeibeauftragte ihre Arbeit als diejenige einer Mediatorin, denn im Zentrum ihrer Bemühungen stehe das Vermitteln.⁶⁹

Die Mediationsfunktion steht allerdings in Konkurrenz und potenziell im Konflikt mit der Aufgabe, sich für die Rechte der Beschwerdeführer*innen einzusetzen. Der Spagat zwischen Mediations- und Beschwerdestelle – also einerseits bei klaren Standardunterschreitungen gegebenenfalls in den Konflikt mit Polizei und Innenministerien zu gehen, um die Beschwerdeführer*innen gegenüber den Behörden zu stärken, aber andererseits auf eine einvernehmliche Lösung zu zielen – kann die

Effektivität des Menschenrechtsschutzes schwächen. Nicht wenige Beschwerdeführer*innen erwarten eine anwaltschaftliche Vertretung durch die Beauftragtenstelle und sind mit der Bearbeitung ihrer Beschwerden unzufrieden, weil weiterhin Differenzen über den zugrundeliegenden Sachverhalt bestehen. So berichtet etwa die rheinland-pfälzische Polizeibeauftragte 2022 über eine wachsende Zahl von nicht einvernehmlich zu lösenden Beschwerden (und Eingaben aus der Polizei), die zuletzt knapp die Hälfte aller erledigten Vorgänge ausmachten.⁷⁰ Im Gegensatz dazu notiert die Beauftragte in Schleswig-Holstein nur wenige Fälle, in denen eine „positive Regelung“ nicht erreicht wurde.⁷¹ Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass sie aufgrund weiter reichender Untersuchungsbefugnisse Beschwerden besser zur Zufriedenheit der Betroffenen bearbeiten kann. In jedem Fall bewerten die Beauftragten die ombudtschaftliche Herangehensweise als effektiv, wenn sie durch Erläuterung und Beratung Missverständnisse ausräumen und Verständnis für polizeiliche Arbeitsabläufe herstellen können. Zudem erspare eine einvernehmliche Lösung langwierige Gerichtsverfahren⁷² und Verwaltungsverfahren ließen sich kostengünstig abkürzen.⁷³

67 Beauftragte für die Landespolizei Schleswig-Holstein (2021): Tätigkeitsbericht 2018–2020, S. 4.

68 Bürgerbeauftragte des Landes Baden-Württemberg (2021), S. 9.

69 Beauftragte für die Landespolizei Rheinland-Pfalz (2020), S. 49.

70 Beauftragter für die Landespolizei Rheinland-Pfalz (2015), S. 19 f.; Beauftragte für die Landespolizei Rheinland-Pfalz (2022), S. 19.

71 Nachdem sich die Zahl der „nicht positiv geregelten“ Fälle in den Berichtsjahren von 2016 bis 2018 mit den „positiv geregelten“ Fällen die Waage hielt (14 gegenüber 15 Fällen bei insgesamt 85 bearbeiteten Beschwerden), liegt sie seit 2019 nur im einstelligen Bereich. Beauftragte für die Landespolizei Schleswig-Holstein (2020), S. 111; dies. (2021), S. 136; dies. (2023), S. 95.

72 Siehe etwa Bürgerbeauftragte des Landes Baden-Württemberg (2018), S. 21.

73 Siehe etwa Bürgerbeauftragte des Landes Baden-Württemberg (2021), S. 76.

6 Wenig proaktive Aufklärung struktureller Defizite

Die bisher in Deutschland eingerichteten Beauftragtenstellen arbeiten bislang fast ausschließlich reaktiv: Wenn sich Menschen bei ihnen melden, treten sie in Untersuchungen ein. Nur selten greifen sie unabhängig von Beschwerden selbständig Missstände auf (siehe Tabelle 2), obwohl ihre gesetzlichen Zuständigkeiten dies durchaus zulassen. Sie alle können unabhängig von Beschwerden und Eingaben tätig werden, wenn sie aus den Medien oder auf andere Weise Hinweise auf relevante Vorgänge erhalten, die sie für prüfenswert halten.⁷⁴ In Bremen und Brandenburg gehört es sogar ausdrücklich zur gesetzlichen Aufgabenbeschreibung der Stellen, strukturelle Mängel aufzuzeigen.⁷⁵

Bis Ende 2021 hatten die Beauftragten in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein zwischen 90 und 250 Vorgänge pro Jahr bearbeitet.⁷⁶ In Berlin waren es in den ersten acht Tätigkeitsmonaten des Polizeibeauftragten rund 50 Vorgänge.⁷⁷ Bei Beschwerden gegen die Polizei dominieren weniger schwere Fälle, die etwa die unzulängliche Erläuterung polizeilicher Maßnahmen, das Auftreten oder als unfreundlich empfundene Kommunikation durch Polizist*innen zum Thema haben. So berichtet etwa die schleswig-holsteinische Beauftragte in ihrem jüngsten

Tätigkeitsbericht, dass sich etwa zwei Drittel der zulässigen Beschwerden gegen die polizeiliche Kommunikation richtete oder mangelnde Präsenz und angebliche Untätigkeit bemängelte.⁷⁸

Menschen mit geringer Beschwerdemacht, zum Beispiel Obdachlose oder Menschen mit Kommunikationsschwierigkeiten, wenden sich nur selten an die Beauftragten.⁷⁹ Bekanntermaßen beeinflussen Bildung, Schichtzugehörigkeit, ökonomische Ressourcen und individuelle Disposition die (Nicht-)Einleitung formalisierter Verfahren, selbst wenn objektiv Erfolgsaussichten bestehen und formal keine hohen Hürden vorhanden sind.⁸⁰ Dieser Effekt könnte dadurch verstärkt werden, dass trotz Angeboten wie etwa wohnortnahen „Außensprechtagen“⁸¹ oder Kontakten zu Betroffenenverbänden und Nichtregierungsorganisationen⁸² Angebote für Menschen ohne Technik- und Informationszugänge und die gezielte Ansprache marginalisierter Bevölkerungsgruppen ausbaufähig sind. Auch sind Online-Informationen in anderen Sprachen oder Social Media-Angebote bislang die Ausnahme.⁸³

74 § 20 Abs. 1 BüBG BW; § 15 BüPolBG Bln; § 1 Abs. 2 BbgPolBG; § 5 BremPolBG; § 20 Abs. 1 BüPolBG HE; § 22 Abs. 1 BüPolBG RP; § 16 Abs. 5 BüPolBG SH.

75 § 1 Abs. 1 BbgPolBG; § 1 Abs. 1 Nr. 4 BremPolBG.

76 Piening / Kühne / Töpfer (2022), S. 22; ergänzt um die Zahlen des Tätigkeitsberichts 2020/21 der schleswig-holsteinischen Polizeibeauftragten.

77 Abgeordnetenhaus Berlin (31.03.2023), S. 20.

78 Beauftragte für die Landespolizei Schleswig-Holstein (2023), S. 92.

79 Kühne (2023).

80 Bäuerle (2014), S. 15.

81 In Rheinland-Pfalz bietet der beziehungsweise die Polizeibeauftragte seit Bestehen des Amtes etwa 20–30mal pro Jahr solche „Außensprechtag“ an, um Menschen wohnortnah persönlich zu erreichen. Üblicherweise finden die Sprechtag in Räumen der Kommunalverwaltung statt, 2021 erstmals auch in Justizvollzugseinrichtungen. Siehe: Beauftragte für die Landespolizei Rheinland-Pfalz (2022), S. 40.

82 Siehe etwa für den Berliner Polizeibeauftragten: Abgeordnetenhaus Berlin (31.03.2023), S. 8.

83 Lediglich auf der Website der Beauftragten in Rheinland-Pfalz finden sich seit 2023 auch Informationen in Englisch und Leichter Sprache.

Vorgangsstatistiken der Polizeibeauftragten

Land	Zeitraum	Beschwerden aus der Bevölkerung	Eingaben aus der Polizei	Unzulässige Beschwer- den und Eingaben	Auskunftersuchen	Selbst- aufgriff	SUM- ME	Vorgänge pro Jahr im Ø
Baden- Württemberg	2/2017 – 11/2021	416	41	nicht gesondert ausgewiesen	Beratungsanfragen werden nicht gezählt	0	457	95
Berlin	8/2022 – 3/2023	39	13	nicht gesondert ausgewiesen	nicht gesondert ausgewiesen	0	52	78
Rheinland- Pfalz	7/2014 – 6/2022	619	220	99	31	6	975	122
Schleswig- Holstein	10/2016 – 9/2021	417	741	79	nicht gesondert ausgewiesen	12	1.249	250
SUMME		1.491	1.015	178	31	18	2.555	138

Anmerkungen:

Für Baden-Württemberg und Berlin sind auch unzulässige Beschwerden bzw. Eingaben in den Spalten "Beschwerden" und "Eingaben" erfasst. In Rheinland-Pfalz werden an die Polizeibeauftragte adressierte Vorgänge teilweise als Petitionen behandelt. Diese sind hier nicht aufgeführt.

Quellen:

Bislang veröffentlichte Tätigkeitsberichte der Bürger- und/oder Polizeibeauftragten

Diskriminierung, Rassismus und Polizeigewalt sind ausweislich der bislang vorliegenden Tätigkeitsberichte nur selten Thema. So gingen bei der Beauftragten in Baden-Württemberg, die entsprechende Verdachtsfälle inzwischen separat ausweist, in den Jahren 2020/21 aus der Bevölkerung 16 Beschwerden wegen „Diskriminierung aufgrund ethnischer Herkunft/Rassismus“ ein – sieben Prozent der insgesamt 210 Beschwerden in diesem Zeitraum.⁸⁴ Dabei konnten die Vorwürfe auch wegen mangelnder Kooperationsbereitschaft des Innenministeriums nicht in jedem Fall geklärt werden.⁸⁵ In Schleswig-Holstein wurden von 2016 bis 2021 in 19 Fällen Vorwürfe rassistischen Polizeihandelns aus der Bevölkerung an die Polizeibeauftragte herangetragen.⁸⁶ In einigen Fällen konnte die Beauftragte den Hintergrund von polizeilichen Maßnahmen aufklären und den Beschwerdeführenden gegenüber nachvollziehbar machen; in keinem Fall sah sie Anlass zur Beanstandung. Gleichwohl notiert sie, dass eine Bewertung solcher Beschwerden „insgesamt schwierig“ sei, „da die Petent*innen Rassismus oft subtil und mittelbar“ wahrgenommen hätten und es entsprechend Fälle gab, „in denen sich Rassismus objektiv nicht nachweisen oder feststellen ließ“, aber die Mediationsversuche letztlich erfolglos blieben.⁸⁷

Zum Thema „Polizeigewalt“ zählte die schleswig-holsteinische Beauftragte im gleichen Zeitraum 17 Beschwerden (vier Prozent aller Beschwerden).⁸⁸ Etwas höher waren die Zahlen in Rheinland-Pfalz, wo in den letzten zwei Jahren 22 Beschwerden wegen Polizeigewalt registriert wurden (elf Prozent). Auch wenn keine einzige Beanstandung der beiden Polizeibeauftragten zum Thema „Polizeigewalt“ dokumentiert ist, ließen sich Vorwürfe nicht in jedem Fall vollständig aufklären, so dass die Mediation an ihre Grenzen stieß.⁸⁹

Auffällig ist zudem, dass bei den Polizeibeauftragten fast ausschließlich Beschwerden eingehen, die das streetlevel policing betreffen, also Vorkommnisse in lokalen Dienststellen, etwa im Streifen dienst, bei Verkehrskontrollen oder Notrufeinsätzen. Der polizeiliche Einsatz von Technologien gerät daher in der Regel nur in den Fokus, wenn er sich im lokalen Kontext ereignet.⁹⁰ Menschenrechtsverletzungen, die etwa auf falsche Informationen aus der polizeilichen Zusammenarbeit mit anderen in- oder ausländischen Behörden, fehlerhafte Datenbankeinträge oder die polizeiliche Nutzung von „intelligenter“ Software zurückgehen, sind daher bislang kein Thema für die Beauftragtenstellen, so dass eventuelle Querverbindungen zum streetlevel policing unbemerkt bleiben. Eine systematische Zusammenarbeit mit den Datenschutzbeauftragten wurde für solche Fälle anscheinend noch nicht etabliert.

In Brandenburg erhält die Polizeibeauftragte Einblick in Strukturdaten: Einmal jährlich muss das polizeiinterne Beschwerdemanagement sie über die Beschwerdestatistik und den Bearbeitungsstand unterrichten,⁹¹ zweimal im Jahr das Innenministerium über Disziplinarverfahren und Strafanzeigen gegen Polizist*innen, bei „außergewöhnlichen Vorfällen, die in besonderer Weise geeignet sind, das Vertrauen in die Amtsausübung der Polizei zu beeinträchtigen, insbesondere bei solchen mit rassistischem oder antisemitischem Hintergrund oder anderen Vorfällen aufgrund gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit“, sogar unverzüglich.⁹² Ob die Beauftragte, die Ende März 2023 ihre Arbeit aufnahm, dieses Wissen aus eigener Initiative zum Anlass für Untersuchungen nimmt, wird sich in den kommenden Jahren zeigen.

84 Bürgerbeauftragte des Landes Baden-Württemberg (2021), S. 45. Außerdem nennt die Statistik für den Zeitraum vier Beschwerden wegen Racial Profiling. Da Mehrfachnennungen möglich waren, ist aber unklar, ob diese auch der Kategorie „Diskriminierung“ zugeordnet werden.

85 Ebda., S. 52.

86 Beauftragte für die Landespolizei Schleswig-Holstein (2023), S. 67.

87 Ebda., S. 68 f.

88 Beauftragte für die Landespolizei Schleswig-Holstein (2020), S. 108; dies. (2021), S. 134; dies. (2023), S. 92.

89 Piening / Kühne / Töpfer (2022), S. 26 f.

90 In Rheinland-Pfalz zum Beispiel berichtete die Polizeibeauftragte zuletzt von fünf Beschwerden zum Thema polizeilicher Datenschutz, sechs Prozent des gesamten Beschwerdeaufkommens. Beauftragte für die Landespolizei Rheinland-Pfalz (2022), S. 20.

91 § 9 Abs. 3 BbgPolBG.

92 § 3 Abs. 8 BbGPBG.

7 Polizeibeauftragte als Whistleblowing-Stellen?

Bei den Eingaben aus der Polizei zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern: Während diese in Rheinland-Pfalz und Berlin etwa ein Viertel aller bearbeiteten Vorgänge ausmachen, sind es in Baden-Württemberg nicht einmal ein Zehntel.⁹³ In Schleswig-Holstein übertrafen die polizeilichen Eingaben die Beschwerden aus der Bevölkerung in den ersten Jahren deutlich und sanken erst 2021 auf knapp unter die Hälfte der Vorgänge.⁹⁴ Der Landespolizeidirektor etablierte dort für den Austausch mit der Polizeibeauftragten sogar ein spezielles E-Mail-Postfach, das kurze Kommunikationswege sicherstellen sollte.⁹⁵ Eingaben von Polizist*innen betreffen typischerweise Beförderungs-, Beurteilungs- oder Dienstunfallverfahren, Bewilligung von Bildungsurlaub, Verfahren zur Prüfung der Dienstfähigkeit sowie Führungsprobleme.⁹⁶ Selten geht es auch um Vorwürfe wegen interner Diskriminierung oder möglicher rassistischer Tendenzen sowie um Hinweise auf mutmaßlich rechtswidriges Handeln von Kolleg*innen.⁹⁷

Gerade in solchen Fällen wird häufig eine vertrauliche Bearbeitung gewünscht, ohne dass die Polizist*innen unmittelbar Abhilfe für ihr Anliegen erwarten. Damit die vertrauliche Behandlung von Eingaben sichergestellt ist, sind alle Polizeibeauftragten zur Verschwiegenheit verpflichtet. In Bremen und Schleswig-Holstein können die Beauftragten selbst entscheiden, ob sie davon abrücken, wenn sie vor Gericht geladen würden;⁹⁸ bei den anderen Beauftragten liegt die Entscheidung darüber bei den Präsident*innen der Landesparlamente.⁹⁹ Allerdings wird bezweifelt, dass diese landesrechtlichen Regelungen effektiv gewährleisten, dass den Beauftragten – vergleichbar etwa dem Bundesdatenschutzbeauftragten – ein echtes Zeugnisverweigerungsrecht zusteht.¹⁰⁰ Offen ist bislang auch, welche Rolle die Polizeibeauftragten im Verhältnis zu den internen und externen Meldestellen einnehmen, die seit Inkrafttreten des Hinweisgeberschutzgesetzes im Juli 2023 aufgebaut werden.¹⁰¹

93 Piening / Kühne / Töpfer (2022), S. 23; Abgeordnetenhaus Berlin (2023), S. 19.

94 Beauftragte für die Landespolizei Schleswig-Holstein (2023), S. 91.

95 Beauftragte für die Landespolizei Schleswig-Holstein (2021), S. 31.

96 Siehe etwa: Beauftragte für die Landespolizei Rheinland-Pfalz (2022), S. 22.

97 Siehe etwa: Beauftragte für die Landespolizei Schleswig-Holstein (2023), S. 17 und 41.

98 § 16 Abs. 3 BremPolBG; § 18 BüPolBG SH.

99 § 8 Abs. 3 BüBG BW; § 4 Abs. 2 BüPolBG Bln; § 8 Abs. 3 BüPolBG HE; § 8 Abs. 3 BüPolBG RP.

100 Kreuzer (2020), S. 373 f.; Botta (2022), S. 671.

101 Siehe zur Thematik von Polizei, Beschwerdestellen und Whistleblowing: Maurer (2023).

8 Fazit und Empfehlungen

Die bisherige Tätigkeit der in deutschen Bundesländern eingerichteten Polizeibeauftragtenstellen erfüllt die Anforderungen von internationalen Menschenrechtsabkommen, Menschenrechtsgerichten und der Rechtsprechung an die unabhängige Aufklärung von Menschenrechtsverletzungen nur unzulänglich. Insbesondere zur Gewährleistung der Unabhängigkeit von strafrechtlichen Ermittlungen gegenüber der Polizei bedarf es anderer institutioneller Vorkehrungen, zum Beispiel Schwerpunktstaatsanwaltschaften für Polizeidelikte, die über polizeiexterne Ermittlungspersonen verfügen.

Auch der Beitrag der Polizeibeauftragten zum präventiven Menschenrechtsschutz durch Empfehlungen für Maßnahmen zur Beseitigung institutioneller und struktureller Ursachen von Menschenrechtsverletzungen hält sich bislang in Grenzen.¹⁰² Eine vergleichende Untersuchung von unabhängigen Polizeibeswerdestellen in Europa und im französischsprachigen Kanada kam zu dem Ergebnis, dass die untersuchten Stellen entweder gut ausgestattet, aber abhängig von Polizei und Innenministerien sind – oder unabhängig, aber schlecht ausgestattet.¹⁰³ Bei der gesetzlichen Verankerung der Bundespolizeibeauftragtenstelle und künftigen Initiativen in den Ländern ist darauf zu achten, dass diese Schieflage vermieden wird, um den Beitrag der Stellen zu einem effektiven Menschenrechtsschutz nicht zu gefährden. Damit die Beauftragten perspektivisch auch Probleme jenseits des streetlevel policing adressieren können, wird eine intensive Koordination mit anderen Aufsichtsbehörden erforderlich sein, insbesondere mit den Datenschutzbeauftragten und den zukünftig für die Kontrolle von Künstlicher Intelligenz einzurichtenden Stellen.¹⁰⁴ Dies gilt auch für die internen und externen Meldestellen für Whistleblower, die

seit Inkrafttreten des Hinweisgeberschutzgesetzes in Bund und Ländern aufgebaut werden.

Die auf Bundesebene neu einzurichtende Polizeibeauftragtenstelle benötigt eine gute Ausstattung mit Ressourcen und Befugnissen, um einen wirksamen Beitrag zum Menschenrechtsschutz leisten zu können. Die Personal- und Sachmittel müssen auch eine umfassende und niedrigschwellige Öffentlichkeitsarbeit und Community Outreach ermöglichen, damit die breite Bevölkerung überhaupt auf die Existenz dieser Stelle aufmerksam wird und auch Menschen mit strukturell bedingt niedriger Beschwerdemacht ihre Anliegen vorbringen. Die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Gruppen, an die sich Opfer wenden und die daher mit institutionellen und strukturellen Problemlagen gut vertraut sind, ist dabei essenziell. Eine Pflicht hierzu sollte auch im Gesetz festgeschrieben werden. Damit eine solche Zusammenarbeit Früchte tragen kann, sollte die bisher angedachte Beschwerdefrist von nur drei Monaten deutlich verlängert werden. Zur Stärkung einer proaktiven Rolle der Stelle sollten exekutive Berichtspflichten zu Strukturdaten nach dem Vorbild Brandenburgs festgeschrieben werden. Grundsätzlich sollte überlegt werden, ob die Stelle angesichts der gewachsenen Aufgaben und Befugnisse des Zolls nicht auch für dessen Vollzugsbeamt*innen zuständig sein sollte.

Da die Polizeibeauftragten nicht für die Strafverfolgung zuständig sind, sondern sich nach der in Deutschland gewählten Konstruktion mit strukturellen und institutionellen Ursachen polizeilichen Fehlverhaltens befassen sollen, darf ihre Zuständigkeit während laufender Strafverfahren nicht unterbrochen werden. Konflikte mit den Zielen der

¹⁰² Betroffene von Polizeigewalt wünschen neben unabhängiger Aufklärung und Entschädigung vor allem Gerechtigkeit und die Versicherung, dass sich diese Taten nicht wiederholen. John (2022), S. 55.

¹⁰³ Varaine / Roché (2023).

¹⁰⁴ Näher hierzu Aden / Schönrock / John / Tahraoui / Kleemann (2022).

Strafverfolgung können dadurch ausgeschlossen werden, dass den Beauftragtenstellen gesetzlich aufgegeben wird, sich während des laufenden Straf- oder Disziplinarverfahrens zum konkreten Einzelfall nicht öffentlich zu äußern. Die Veröffentlichung von Vorschlägen für die Lösung dahinterstehender struktureller und institutioneller Probleme muss zulässig sein, damit die Beauftragten einen wirksamen Beitrag zur Vermeidung der Wiederholung ähnlicher Menschenrechtsverletzungen leisten können.

Das anstehende Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene sollte genutzt werden, durch Klarstellungen in Bundesgesetzen nicht nur die Arbeit der zukünftigen Bundesbeauftragten, sondern auch der Landesbeauftragten zu erleichtern und effektiver zu machen. Hierzu zählt etwa eine Regelung, nach der Polizeibeamt*innen auch dann nicht wegen Strafvereitelung im Amt strafbar sind, wenn sie die Beauftragten erst nach einer Überlegungsfrist einschalten. Das Recht der Bundes- und Landesbeauftragten auf Einsicht in Akten laufender Strafverfahren ist in der Strafprozessordnung ebenso zu verankern wie ihr Zeugnisverweigerungsrecht zu Informationen, die ihnen im Rahmen von Beschwerden Außenstehender oder Eingaben aus der Polizei vertraulich bekannt geworden sind.

Das Anliegen, das Verständnis der Bevölkerung für die Arbeitsweise der Polizei und das Vertrauensverhältnis zwischen Bevölkerung und Polizei zu stärken, ist legitim und mag auch zum Abbau von Konflikten beitragen. Allerdings reicht ein hierauf

begrenzttes Amtsverständnis der Beauftragten für einen wirksamen Menschenrechtsschutz nicht aus. Strukturelle Fehlentwicklungen und deren institutionelle Ursachen sollten vorrangig im Fokus stehen, um zukünftige Menschenrechtsverletzungen zu vermeiden. Das Bundes- und die Landesgesetze sollten die Polizeibehörden verpflichten, den Empfehlungen der Beauftragten für strukturelle und institutionelle Reformen zu folgen und die Ablehnung der Befolgung an substantielle Begründungspflichten und eine parlamentarische Überprüfung knüpfen.

Die Einrichtung unabhängiger Polizeibeauftragter ist in Deutschland eine noch neue Entwicklung, sodass die derzeitige Phase noch durch vielfältiges Experimentieren geprägt ist. Eine regelmäßige interne und externe, wissenschaftlich unabhängige Evaluation ist daher von großer Bedeutung, um sicherzustellen, dass die Polizeibeauftragten effektiv zum Menschenrechtsschutz beitragen. Ein Turnus hierfür und die darauf bezogenen Berichtspflichten sollten gesetzlich verankert werden. Auch die Etablierung eines Beirats, wie er bereits bei der Bremer Polizei- und Feuerwehrbeauftragten eingerichtet wurde, bestehend aus Vertreter*innen von Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Behördenpraxis, kann die Beauftragten bei der Erfüllung ihrer anspruchsvollen und potenziell konfliktträchtigen Aufgaben unterstützen. Ein solcher Beirat kann sie insbesondere bei der einzelfallübergreifenden Identifizierung struktureller und institutioneller Probleme beraten.

9 Literatur und Dokumente

Abdul-Rahman, Laila / Espín Grau, Hannah / Klaus, Luise / Singelstein, Tobias (2023): Gewalt im Amt. Übermäßige polizeiliche Gewaltanwendung und ihre Aufarbeitung. Frankfurt am Main: Campus

Abgeordnetenhaus Berlin (31.03.2023): Bericht des Bürger- und Polizeibeauftragten über seine Tätigkeit ab dem 1. August 2022, Drucksache 19/0930

Aden, Hartmut (2019): Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen und Polizeibeauftragte. In: Kugelmann, Dieter (Hg.): Polizei und Menschenrechte. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 171–185

Aden, Hartmut / Bosch, Alexander (2022): Unabhängige Kontrolle als Schutz vor Rassismus und Diskriminierung? In: Hunold, Daniela / Singelstein, Tobias (Hrsg.): Rassismus in der Polizei. Eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme. Wiesbaden: Springer VS, S. 729–742

Aden, Hartmut / Schönrock, Sabrina / John, Sonja / Tahraoui, Milan / Kleemann, Steven (2022): Accountability-Vorkehrungen für die Erfüllung von Menschenrechtspflichten der Polizei bei der Nutzung Künstlicher Intelligenz. In: Zeitschrift für Menschenrechte 16 (2), S. 50–72

Amnesty International (2010): Unabhängige Untersuchungsmechanismen in Fällen von rechtswidriger Polizeigewalt in Deutschland. Positionspapier. Berlin: Amnesty International Deutschland

Amnesty International (2015): Police oversight. Amsterdam: Amnesty International Netherlands

Amnesty International / Humanistische Union / Internationale Liga für Menschenrechte / Komitee für Grundrechte und Demokratie / RAV (2012): Kriterien für eine unabhängige Kontrollinstanz zur Untersuchung von Polizeigewalt. Berlin

Bäuerle, Michael (2013): Strukturelle Grenzen der Steuerung und Kontrolle von Polizei in der Demokratie. In: vorgänge 52 (204), S. 29–40

Bäuerle, Michael (2014): Stellungnahme zum Entwurf des Landesgesetzes über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz (LT-Drucks. 16/2739). Landtag Rheinland-Pfalz. Vorlage 16/3462

Bayerischer Landtag (14.04.2010): Polizeibeauftragter der Freistaats Bayern. Antrag der Abgeordneten Hubert Aiwanger, Tanja Schweiger, Joachim Hanisch und der Fraktion Freie Wähler. Drucksache 16/4478

Beauftragte für die Landespolizei Rheinland-Pfalz (2020): Tätigkeitsbericht 2019/2020. Mainz

Beauftragte für die Landespolizei Rheinland-Pfalz (2022): Tätigkeitsbericht 2021/2022. Mainz

Beauftragter für die Landespolizei Rheinland-Pfalz (2015): Tätigkeitsbericht 2014/2015. Mainz

Beauftragte für die Landespolizei Schleswig-Holstein (2020): Tätigkeitsbericht der Beauftragten für die Landespolizei Schleswig-Holstein 2016–2018. Kiel

Beauftragte für die Landespolizei Schleswig-Holstein (2021): Tätigkeitsbericht der Beauftragten für die Landespolizei Schleswig-Holstein 2018–2020. Kiel

Beauftragte für die Landespolizei Schleswig-Holstein (2023): Tätigkeitsbericht der Beauftragten für die Landespolizei Schleswig-Holstein 2020–2021. Kiel

Botta, Jonas (2022): Unabhängige Polizeibeauftragte. Einfachgesetzliche Grundlagen, verfassungsrechtliche Bewertung und rechtspolitische Empfehlungen. In: JuristenZeitung 77 (13), S. 664–672

Brusten, Manfred (1997): Brauchen wir Polizeibeauftragte? In: Neue Kriminalpolitik 9 (3), S. 16–20

Bürgerbeauftragte des Landes Baden-Württemberg (2018): 1. Jahresbericht 2017. Stuttgart

Bürgerbeauftragte des Landes Baden-Württemberg (2021): 4. Jahresbericht 2020 / 2021. Stuttgart

Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung (2016): Konzept für die Einrichtung unabhängiger Polizeibeschwerdestellen. Berlin

Byrne, Jonny / Priestley, William (2017): Police oversight mechanisms in the Council of Europe Member States. 2. Aufl. Strasbourg: Council of Europe Publishing

CDU Nordrhein-Westfalen / Bündnis 90 / Die Grünen Nordrhein-Westfalen (2022): Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen. Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN 2022–2027. Düsseldorf

Debus, Anne (2021): Weitere Bürgerbeauftragte für das Land – Unabhängige Ombudsstelle beim Parlament jetzt auch in Berlin und Hessen. In: Die Öffentliche Verwaltung 2021 (20), S. 922–931

Deutscher Bundestag (22.04.2009): Unabhängige Beauftragte zur Untersuchung von Polizeigewalt. Antrag der Abgeordneten Sevim Dağelen, Wolfgang Nescovic, Ulla Jelpke, Jan Korte, Kersten Naumann, Petra Pau und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 16/12683

Deutscher Bundestag (19.02.2016): Entwurf eines Gesetzes über die unabhängige Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Polizeibeauftragten des Bundes (Bundespolizeibeauftragengesetz – BPolBeauftrG). Gesetzentwurf der Abgeordneten Irene Mihalic, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Britta Haßelmann, Katja Keul, Renate Künast, Monika Lazar, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion der BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 18/7616

Dombert, Matthias / Scharfenberg, Laura (2017): Der Polizeibeauftragte* in Schleswig-Holstein – Arbeitsweise, rechtlicher Rahmen und verfassungsrechtliche Stellung. In: Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland 20 (12), S. 525–576

Espín Grau, Hannah / Piening, Marie-Theres / Singelstein, Tobias (2022): Police Accountability. Neue Perspektiven auf Fehlerkultur, demokratische Einhegung und Kontrolle der Polizei. In: Neue Kriminalpolitik 34 (2), S. 159–174

Europarat, Menschenrechtskommissar (2009): Stellungnahme des Menschenrechtskommissars des Europarates zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei. Europarat-Dok. CommDH(2009)4

Gössner, Rolf (1997): Neue Kontrolleure braucht das Land. Zur Notwendigkeit einer professionellen, unabhängigen Kontrolle der Polizei. In: vorgänge 36 (140), S. 26–30

Hermel, Boris / Müller, Sabine (2023): Der Frust des Berliner Polizeibeauftragten. Wenn's wirklich wichtig wird, ist er außen vor. In: rbb24.de, 10.05.2023

Hessischer Landtag (29.04.2010): Gesetzentwurf der SPD für ein Gesetz über die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten für die hessische Polizei beim Hessischen Landtag (LandespolizeibeauftragtenG). Drucksache 18/2322

Humanistische Union (Hg.) (1975): Demokratischer Rechtsstaat zwischen individuellem Terror und Polizeigewalt. Dokumentation über die Fahndungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Lorenz-Entführung. Berlin

Humanistische Union (2008): Gesetzentwurf zur Institutionalisierung eines Polizeibeauftragten konzipiert als idealtypischer Musterentwurf für Bundespolizei & Bundeskriminalamt. Berlin

John, Sonja (2022): Die bessere Beschwerdestelle? Das Denkmal für Opfer von Rassismus und Polizeigewalt. In: Bürgerrechte und Polizei/CILIP 2022 (130), S. 51–58

Kreuzer, Arthur (2020): Lücken im Ombudswesen: Polizeibeauftragte. In: Neue Kriminalpolitik 32 (3), S. 361–375

Kühne, Marius (2023): „Wir haben hauptsächlich Bildungsbürgertum“ – Der Zugang zu Polizeibeschwerdestellen in Deutschland. In: Kriminologisches Journal 55 (2), S. 117–136

Landtag Nordrhein-Westfalen (11.02.2002): Polizeibeauftragte/r des Landes Nordrhein-Westfalen. Antrag der Fraktion der FDP. Drucksache 13/2993

Landtag Rheinland-Pfalz (12.09.2013): Landesgesetz zur Änderung des Landesgesetzes über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz. Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 16/2739

Lehne, Werner (2004): Aus Fehlern lernen oder Fehlverhalten kontrollieren und sanktionieren? Die Erfahrungen der Hamburger Polizeikommission. In: Liebl, Karlhans (Hg.): Empirische Polizeiforschung V: Fehler und Lernkultur in der Polizei. Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft

Maurer, Nadja (2023): Whistleblower und Beschwerdestellen bei der Polizei. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 73 (33–34), S. 37–42

Niedersächsischer Landtag (29.09.2011): Einrichtung einer Zentralen Unabhängigen Beschwerdestelle Polizei in Niedersachsen. Antrag Fraktion DIE LINKE. Drucksache 16/4034

Perne, Volker (2015): Der rheinland-pfälzische Beauftragte für die Landespolizei. In: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen – Rheinland-Pfalz – Saarland 9 (2), S. 45–48

Piening, Marie-Theres / Kühne, Marius / Töpfer, Eric (2022): Parlamentarische Polizeibeauftragte. Vermittlungs- statt Ermittlungsstellen. In: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 2022 (130), S. 17–28

Sammet, Emma (2023): Polizeibeauftragte zwischen Anspruch und Realität. Die Institutionalisierung von Polizeibeauftragten als parlamentarische Hilfsorgane und Ombudsstellen vor dem Hintergrund menschenrechtlicher Erwartungen. In: Die Öffentliche Verwaltung 2023 (13), S. 534–544

Sächsischer Landtag (28.02.2019): Gesetz über die Polizeikommission zur Unterstützung rechtmäßiger Polizeiarbeit im Freistaat Sachsen. Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 6/16892

SPD / Bündnis 90/Die Grünen / FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025. Berlin

SPD / Bündnis 90/Die Grünen / FDP (2023): Zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP geeinte Eckpunkte Polizeibeauftragter. 19.05.2023. Berlin

SPD Niedersachsen / Bündnis 90/Die Grünen Niedersachsen (2022): Sicher in Zeiten des Wandels: Niedersachsen zukunftsfest und solidarisch gestalten. Koalitionsvertrag 2022–2027. Hannover

Thiel, Markus (2019): Zur Idee eines Bundespolizeibeauftragten – Verkörperung eines Generalverdachts oder erforderliche Kontrollinstanz für polizeiliches Handeln? In: Kriminalpolitische Zeitschrift 2019 (3), S. 167–173

Töpfer, Eric (2014): Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen. Eckpunkte für ihre Ausgestaltung. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Töpfer, Eric (2019): Was macht und darf der Zoll? Eine Einleitung. In: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 2019 (120), S. 5–16

Töpfer, Eric / Peter, Tobias (2017): Unabhängige Polizeibeschwerdestellen. Was kann Deutschland von anderen europäischen Staaten lernen? Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

UN, Committee against Torture (2019): Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, UN-Dokument CAT/C/DEU/CO/6

UN, Human Rights Committee (1992): General Comment No. 20. Article 7 (Prohibition of torture, or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment). UN-Dokument CCPR/GEC/6621

Varaine, Simon / Roché, Sebastian (2023): The fourth power. A mapping of police oversight agencies in Europe and Quebec. In: Policing and Society 33 (9–10), S. 1007–1030

Impressum

HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Analyse | November 2023

ISBN 978-3-949459-32-0 (PDF)

<https://doi.org/10.4393/opushwr-4265>

ZITIERVORSCHLAG

Töpfer, Eric / John, Sonja / Aden, Hartmut (2023):
Parlamentarische Polizeibeauftragte. Menschen-
rechtliche Empfehlungen für die Stellen in Bund
und Ländern. Berlin: Deutsches Institut für Men-
schenrechte / Forschungsinstitut für öffentliche
und private Sicherheit

LIZENZ



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

TITELFOTO

© iStock.com/Wicki58

SATZ

www.avitamin.de

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de