

Statement für Anhörung im Innen-/Rechtsausschuss des Landtags Schleswig-Holstein zur Einrichtung einer unabhängigen Polizeikontroll-Institution

Betr.: Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Abg. des SSW zur Änderung des Gesetzes über die/den Bürgerbeauftragte/n für soziale Angelegenheiten (Drs. 19/3655); Antrag der CDU-Fraktion (Drs. 19/3642).

I. Kritische Bewertung des Gesetzentwurfs und weitergehende Vorschläge

Die Gesetzesinitiative ist aus demokratisch-rechtsstaatlich-bürgerrechtlicher und nicht zuletzt aus europarechtlicher Sicht prinzipiell zu begrüßen. Ziel ist die Gewährleistung einer effektiven und unabhängigen Überprüfung und Kontrolle des Polizeiwesens und polizeilichen Handelns. Die Initiative umfasst die Untersuchung von Bürgerbeschwerden, die sich gegen problematische, mutmaßlich unverhältnismäßige und rechtswidrige polizeiliche Maßnahmen richten, aber auch von Beschwerden einzelner Polizeibediensteter, die dienstliche Fehlentwicklungen und Missstände betreffen. Dies, so die Begründung des Gesetzentwurfs, gehöre zum „weiteren Ausbau“ und zur „Festigung“ der „Professionalisierungsentwicklungen“ innerhalb der schleswig-holsteinischen Polizei und werde auch zu mehr Transparenz des polizeilichen Handelns beitragen.

Diese Gesetzesinitiative setzt eine Vorgabe im Koalitionsvertrag von 2013 um. Die rechtliche Verankerung einer/r „Beauftragten für die Landespolizei“ soll über das *Bürgerbeauftragten-Gesetz* (BüG) erfolgen, das künftig „*Bürger- und Polizeibeauftragten-gesetz*“ heißen soll. Die oder der (bisherige) Bürgerbeauftragte soll „*zugleich die Aufgaben der oder des Beauftragten für die Landespolizei*“ wahrnehmen.

(1) Positiv zu werten ist,

- dass der/die Beauftragte eine unabhängige, vom Parlament gewählte und dort angesiedelte Person sein soll, die weisungsunabhängig arbeitet;
- dass die Institution den Charakter einer niedrigschwelligen Beschwerde- und Ombudsstelle haben soll, an die sich jede/r Bürger/in des Landes (auch vertraulich oder anonym) wenden kann, der oder die sich über polizeiliche Maßnahmen oder polizeiliches Fehlverhalten bzw. unverhältnismäßige Eingriffe beschweren oder dies überprüfen lassen will;
- dass diese Stelle auch für Polizeibedienstete niedrigschwellig zugänglich sein soll, die sich per Eingabe - ohne persönliche oder dienstliche Nachteile erleiden zu müssen - außerhalb des Dienstwegs und auch vertraulich unmittelbar an die Stelle wenden können, um innerdienstliche Missstände oder Fehlverhalten, soziale oder persönliche Konfliktlagen vorzutragen und überprüfen zu lassen;
- dass die/der Beauftragte auch ein Selbstbefassungsrecht hat (§ 16 Abs. 5 GE) sowie auch dann tätig werden kann, wenn das infragestehende polizeiliche Handeln bereits Gegenstand eines Ermittlungs- oder Dienstverfahrens war und eingestellt worden ist;
- dass die/der Beauftragte neben den Befugnissen aus § 4 Abs. 4 BüG (*Recht, von Behörden und Dienststellen des Landes Auskünfte einzuholen, Akten/Dateien einzusehen oder anzufordern und Stellungnahmen zu erbitten; Zugang zu allen Behörden etc. des Landes – sollte ergänzt werden: ohne vorherige Anmeldung*) auch Zeugen und Sachverständige anhören und polizeiliche Großlagen beobachten kann (§ 16 Abs 4 GE).

- Das Recht des/der Beauftragten, sich jederzeit informierend und mit Verbesserungsvorschlägen hinsichtlich der Polizeipraxis an das Parlament wenden zu können, ist zu begrüßen. (*Die Einbeziehung des zuständigen Innenministeriums ist bislang zu unklar formuliert*).

In der Gesetzesbegründung und auch in der Parlamentsdebatte betonen die beiden Koalitionsfraktionen, dass es sich bei der neuen Polizeibeauftragtenstelle vorrangig um eine Stelle zur ausgleichenden, „*einvernehmlichen Konfliktbereinigung*“ handeln soll, um das „*partnerschaftliche Verhältnis zwischen Bürgern/Bürgerinnen und der Polizei*“ zu stärken. Das Vertrauen „*in die Integrität der Polizei*“ soll damit gestärkt und der Dialog Bürger - Polizei unterstützt werden. Die/der Beauftragte soll „*eine Hilfe für die Polizei*“ darstellen, als *Anwältin und Beraterin und nicht als Gegnerin*“ (Grüne). Auch laut Innenminister soll die beauftragte Person „*unterstützen, helfen, vermitteln und schlichten*“: „*In dieser Gesamtheit kontrolliert er oder sie die Polizei nicht und schwächt sie schon gar nicht.... Er oder sie ist kein billiges Mittel zum Kontrollzweck und kein vorlauter Ausdruck zivilgesellschaftlichen Misstrauens gegen die Polizei.*“

(2) Kritik und Änderungsvorschläge:

- Die Mediatorenfunktion ist prinzipiell zu begrüßen. Doch eine derartige Beschränkung und Fokussierung der neuen Stelle, wie sie hier zum Ausdruck kommt und offensichtlich Kritikern den Wind aus den Segeln nehmen soll, ist mit Unabhängigkeit, Aufgaben, Funktion und Befugnissen dieser Beschwerdestelle, die ein Selbstbefassungsrecht und eigene Kontrollrechte hat, kaum vereinbar.
- Dabei kommt auch zu kurz, dass die/der unabhängige Beauftragte auch bei streitigen Fällen tätig werden soll bzw. muss und eben auch dann, wenn eine einvernehmliche Konfliktbereinigung nicht möglich scheint/ist.
- Die Stelle sollte im Fall mutmaßlich rechtswidriger Polizeigewalt, bei Dienstvergehen, zum Schutz der Grundrechte und zur Unterstützung der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive explizit auch eigenständige Kontroll-, Untersuchungs- und Ermittlungsinstanz mit entsprechenden Kompetenzen sein (unter Beachtung des Gewaltenteilungsprinzips).
- Problematisch ist die geplante Personenidentität Bürgerbeauftragte/r und Polizeibeauftragte/r. Dies hat Nachteile für Auswahl und Qualifikation. Denn ein/e Polizeibeauftragte/r sollte fachliche Qualifikation und Erfahrung mit dem Polizeibereich aufweisen (der Unabhängigkeit wegen aber nicht aus der Polizei stammen). Vorschlag: eine/n eigenständige/n Polizeibeauftragte/n im Rahmen der Bürgerbeauftragte-Institution beim Landtag ansiedeln und mit eigenen angemessenen personellen und finanziellen Ressourcen ausstatten (Geschäftsstelle, Team, Budget).
- Der/die Beauftragte sollte während eines Ermittlungs- und Strafverfahrens die Untersuchung aufgrund von Eingaben und Beschwerden fortführen sowie auch Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft begleiten und dazu Stellung nehmen können.
- Berichte über Tätigkeit und Erkenntnisse des/der Beauftragten sollten mindestens jedes Jahr erfolgen (nicht nur alle 2 Jahre), und im Parlament und seinen zuständigen Ausschüssen behandelt werden. So kann das Parlament sich mit den Vorfällen in angemessener Zeit beschäftigen, ggfls. rechtzeitig politische Konsequenzen ziehen.
- Es sollte eine unabhängige, wissenschaftlich basierte Evaluierung der Gesetzesänderung nach zwei Jahren Anwendungspraxis erfolgen.

II. Zur grundsätzlichen Kritik an Polizeikontrollstelle für Schleswig-Holstein

Von *Polizeigewerkschaftsseite* wird immer wieder kritisiert, dass eine spezielle Kontrollinstitution eine unbegründete Misstrauenserklärung gegenüber der Polizei und ihren Bediensteten

darstelle. Dieser wenig sachgerechten Einschätzung folgt auch der **Antrag der CDU-Fraktion** (Drs. 18/3642 v. 3.12.2015), in dem die Schaffung der Stelle eines/r Polizeibeauftragten als „*Ausdruck tiefen Misstrauens gegenüber der Polizei als Ganzes und gegenüber den Polizistinnen und Polizisten im Einzelnen*“ verstanden wird; zusammen mit der bereits eingeführten Kennzeichnungspflicht handele es sich dabei, so die Begründung, um „*das Vertrauen der Polizistinnen und Polizisten in ihren Dienstherrn zerstörende Maßnahmen*“. Ein CDU-Abgeordneter spricht von „*Misstrauensbeauftragtem*“ und bezeichnet das Gesetz als „*wirklich unnütz*“ (Prot. S. 8935 f.). Und ein FDP-Abgeordneter hält die einzurichtende Stelle nicht nur für „überflüssig“, sondern auch für „schädlich“: Sie sei „*eine durch nichts gerechtfertigte Ohrfeige für unsere Landespolizei, eine Diskriminierung und Pauschalverdächtigung, die unsere Polizeibeamten nicht verdient haben*“ (Prot. S. 8938).

Diese Kritik ist wenig substantiiert und insgesamt nicht gerechtfertigt. Ihr ist entgegenzuhalten, dass Demokratie, was staatliche Macht anbelangt, schlechthin von „Misstrauen“ lebt – weshalb sonst gibt es das Verfassungsprinzip der Gewaltenteilung und ein ganzes System von Kontrolleinrichtungen und –gremien? Letzten Endes eine permanente und institutionalisierte Misstrauenserklärung. Schließlich befindet sich jegliche Staatsmacht, schon gar eine Institution mit Gewaltlizenz und weitreichenden Befugnissen, in der Gefahr, fehlgebraucht und missbraucht zu werden. Auch die Bürgerbeauftragten oder Datenschutzbeauftragten stellen „fleischgewordene Misstrauenserklärungen“ gegen die Sozialbehörden resp. datenverarbeitenden Stellen dar. Und sie können sich bekanntlich über mangelnde Arbeit oder fehlende Verstöße gegen Datenschutz, Informationelle Selbstbestimmung etc. nicht beklagen.

Selbst der *Bund Deutscher Kriminalbeamter* (BDK) hat mittlerweile, nach den mutmaßlichen Misshandlungen von Asylbewerbern in Hannover durch einen Beamten der Bundespolizei, Polizeibeauftragte in Bund und Ländern als unabhängige Schieds- und Beschwerdestellen nach dem Vorbild des Wehrbeauftragten gefordert (nicht so der BDK Schleswig-Holstein). Und in Rheinland-Pfalz hat sich die Gewerkschaft der Polizei (GdP) positiv zum dortigen Modell eines/r Polizeibeauftragten gestellt.

III. Gründe für die Einrichtung einer unabhängigen Polizeikontroll-Institution

Aus demokratisch-bürgerrechtlicher Sicht ist die vorliegende Gesetzesinitiative mit Nachdruck zu begrüßen. Damit soll eine effektive, unabhängige und Betroffenenrechte berücksichtigende Überprüfung des Polizeiwesens und polizeilichen Handelns gewährleistet werden; und eine angemessene Untersuchung von Bürgerbeschwerden, die sich gegen unverhältnismäßige und rechtswidrige polizeiliche Maßnahmen in Schleswig-Holstein richten.

Mutmaßliche Übergriffe, unverhältnismäßige und diskriminierende Polizeimaßnahmen sind bundesweit gesehen keine bloße Ausnahmeerscheinung - ein besonders heikles Problem, weil Polizei als Vertreterin des staatlichen Gewaltmonopols mit einer Fülle weit reichender Vollmachten und Exekutivbefugnisse ausgestattet ist, mit denen sie im Namen der Sicherheit tief in Grund- und Freiheitsrechte und Privatsphäre der Bürger eingreifen kann. Im Zuge verschärfter Antiterror- und Sicherheitsgesetze sind polizeiliche Aufgaben und Befugnisse ausgeweitet worden, was zu einer Erhöhung der staatlichen Kontrolldichte führte - mit der Folge einer gewachsenen polizeilichen Machtfülle und erhöhter Missbrauchsgefahr.

In einem demokratischen Rechtsstaat ist eine intensive öffentliche Kontrolle der Polizei unabdingbar, soll sie nicht zum Staat im Staate werden. Diese Tendenz wohnt allen relativ mächtigen und teils abgeschotteten Institutionen inne – zumal einer Institution mit Gewaltlizenz. Die Polizei unterliegt zwar einer mehrfachen gesetzlichen Kontrolle, die sich jedoch in der Praxis immer wieder als ungenügend erweist. Trotz der Kontrolldichte gibt es ein Kontrolldefizit, das sich bei den oft vergeblichen Versuchen zeigt, polizeiliches Fehlverhalten vor Strafgerichten aufzuarbeiten und die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen. Über 90 Prozent aller

Beschwerden werden im Ermittlungsstadium eingestellt - mit der Folge einer problematischen Sanktionsimmunität.

(1) Gründe für das bisherige Kontrolldefizit: 5 Thesen

1. Der Zugang der Bürger zur gerichtlichen Kontrolle (i.d.R. über Strafanzeigen bei der involvierten Polizei) ist mit etlichen Hindernissen versehen, weshalb auch nur ein geringer Bruchteil überprüfungsbedürftiger Vorgänge überhaupt angezeigt wird. Dabei spielt eine große Rolle, dass zahlreiche Opfer polizeilicher Gewalt keine "Beschwerdemacht" haben – so etwa Angehörige sozialer Randgruppen oder politischer Minderheiten, Migranten, Obdachlose, Drogenabhängige, Prostituierte etc., die sich oft mangels Kenntnissen oder aus Angst vor Schikane gegen Misshandlungen und Diskriminierungen nicht wehren. Häufig sieht sich das Opfer bei eigener rechtlicher Gegenwehr selbst zum Täter befördert: "Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte" oder "Falsche Anschuldigung" lauten die polizeilichen Gegenwürfe.

2. Die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft gegen beschuldigte Polizisten finden praktisch im eigenen Lager statt und erscheinen damit als wenig unabhängig - denn Polizisten sind im Bereich der Strafverfolgung Ermittlungsbeamte der Staatsanwaltschaft, denen vielfach die Vernehmung der beschuldigten Kollegen übertragen wird; dabei unterbleiben nicht selten ansonsten übliche Ermittlungsmaßnahmen und viele Verfahren gegen Polizisten bleiben schon im Ermittlungsstadium hängen (90 bis 95 Prozent).

3. Selbst vor Gericht haben beschuldigte Polizisten oft gute Chancen: Zum einen ist die Beweislage für das Opfer zumeist schlecht: häufig ohne eigene Zeugen und mit mehreren Gegenzeugen auf Seiten der Polizei konfrontiert, zieht es im Strafverfahren oft den Kürzeren. Bei Demonstrationseinsätzen ist eine Identifizierung der uniformierten und behelmteten Polizei-Tatverdächtigen kaum möglich. Zum anderen neigen Richter immer noch allzu oft dazu, Polizeibeamten mehr zu glauben als „Normalbürgern“ oder gar sozialen/politischen Außenseitern. Stichwort: Glaubwürdigkeitshierarchie.

4. Die Polizei sitzt jedenfalls in der Regel am längeren Hebel, nicht selten werden Aussagegenehmigungen für beamtete Zeugen eingeschränkt oder versagt, so bei polizeitaktischen bzw. geheimhaltungsbedürftigen Fragen, so dass apparativ-strukturelle Missstände und kollektives Fehlverhalten kaum aufgearbeitet werden können. Das Fehlverhalten einzelner Polizeibeamter, gerne als "schwarze Schafe" tituiert, wird im Strafverfahren isoliert betrachtet, bestenfalls individuell geahndet. Die eigentlich verantwortlichen (Führungs-)Personen und mitursächlichen Strukturen bleiben im Strafverfahren zumeist außen vor.

5. Die Polizeibehörden haben also diverse Möglichkeiten, aus tatsächlicher oder vermeintlicher Fürsorgepflicht und mit einer Mauer des Schweigens und des Geheimhaltens Kritik und Ahndung abzuwehren - der mitunter nach wie vor anzutreffende Korpsgeist innerhalb der Polizei, der sich etwa in Wegschauen bei Polizeiübergriffen oder in Zeugenabsprachen manifestiert, tut ein Übriges. Beispiel u.a.: Strafverfahren gegen Polizeibeamte im Fall des im Polizeigewahrsam verbrannten Oury Jalloh.

(2) Unabhängige Kontrolleure braucht das Land: erforderliche Kriterien

Neben Amnesty International und HumanRightsWatch haben das UN-Menschenrechtskomitee, das UN-Komitee für die Beseitigung von Rassendiskriminierung und der Europäische Menschenrechtskommissar solche systemischen Kontrollmängel in der Bundesrepublik festgestellt. Die internationalen Organisationen rügen schon lange, dass es hierzulande für Beschwerden gegen die Polizei keine wirklich unabhängige Instanz gebe.

Angesichts der Tatsache mangelnder Kontrolle, angesichts der problematischen neueren Polizeientwicklung sowie der oft ausweglosen Situation von Opfern mutmaßlich rechtswidriger Polizeigewalt ist deshalb die Installierung einer zusätzlichen externen unabhängigen Kontroll-

institution notwendig und überfällig. Diese muss durch das Parlament gewählt und ihm zugeordnet werden, mit angemessenem Mitarbeiterstab und Haushalt ausgestattet sein sowie über spezielle Kontrollbefugnisse verfügen. Sie sollte eine Doppelfunktion erhalten: sowohl niedrigschwellige Anlaufstelle für Beschwerdeführer aus der Bevölkerung als auch unmittelbare Ansprechstelle für Polizeibedienstete - ohne Einhaltung des Dienstweges, ohne Angst vor persönlichen-dienstlichen Nachteilen. Die erforderlichen Kriterien für eine unabhängige Kontrollinstitution haben *Amnesty International*, *Humanistische Union*, *Internationale Liga für Menschenrechte*, *Komitee für Grundrechte und Demokratie* sowie *Republikanischer Anwältinnen- und Anwaltsverein* zusammengestellt und vorgelegt (Anlage zu Protokoll).

Die Gesetzesinitiative der Regierungsfractionen wird diesen Kriterien grundsätzlich – mit einigen Einschränkungen - gerecht. Ziel einer unabhängigen Kontrollinstanz muss es sein, eine Verbesserung, Professionalisierung und Effektivierung der Kontrolle des Polizeiapparates und von Polizeihandeln zu schaffen. Zu ihren Aufgaben sollte also auch gehören, die strukturelle und gesetzliche Polizeientwicklung zu beobachten und zu evaluieren sowie polizeiliche Aus- und Fortbildung und die Arbeitsbedingungen kritisch unter die Lupe zu nehmen und geeignete Maßnahmen anzumahnen, auch gegenüber dem zuständigen Ministerium.

Ein/e unabhängige/r Polizeibeauftragte/r/ als vertraulicher Ansprechpartner würde im Falle von Übergriffen und Missständen sowohl von Bürgern als auch von Polizisten leichter angesprochen werden, als etwa Polizisten, Polizei-Vorgesetzte oder Staatsanwälte. Damit könnten auch der noch nicht überwundene Korpsgeist wenigstens ansatzweise durchbrochen werden, der immer wieder zum Wegsehen bei Übergriffen oder zum Zusammenhalten vor Gericht führt und damit die Wahrheitsfindung zu Lasten Betroffener behindert. Dies könnte sich auch als Beitrag zur Förderung der Zivilcourage erweisen.

Sicher kann ein/e Polizeibeauftragte/r (etwa in aufgeheizten, eskalierenden Situationen) keine Polizeiübergriffe verhindern; aber es besteht wenigstens die Chance, dass schon die Existenz einer solchen Stelle das Binnenklima innerhalb der Polizei positiv verändern, Offenheit und Transparenz fördern sowie größere Vor- und Umsicht insbesondere beim Umgang mit Angehörigen sozialer und politischer Minderheiten bewirken könnte. Und für von Polizeigewalt Betroffene eröffnet sich eine niedrigschwellige Möglichkeit, bei einer unabhängigen Person / Stelle Gehör und Vertrauen zu finden, jenseits von Polizei und Staatsanwaltschaft.

Dr. iur. Rolf Gössner ist Rechtsanwalt, Publizist und Vorstandsmitglied der *Internationalen Liga für Menschenrechte* (Berlin; www.ilmr.de), seit 2007 stellv. Richter am Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen sowie 2007 bis 2015 Mitglied der Deputation für Inneres der Bremischen Bürgerschaft. Mitherausgeber des "*Grundrechte-Reports. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland*" und Sachverständiger in Gesetzgebungsverfahren von Bundestag und Landtagen sowie in Parlamentarischen Untersuchungsausschüssen. In den 1980er Jahren Autor eines ersten Polizeibeauftragten-Gesetzesentwurfs in Hamburg; in den 1990er Jahren als rechtspolitischer Berater der grünen Regierungsfraction an der Polizeistrukturreform im rot-grün regierten Niedersachsen beteiligt, 2007 bis 2015 als Mitglied der Innendeputation der Bremer Bürgerschaft u.a. mit Polizeifragen befasst. Autor zahlreicher Bücher zum Themenbereich Demokratie, Innere Sicherheit und Bürgerrechte, darunter mehrere Buchpublikationen zur Polizeientwicklung in der Bundesrepublik. Internet: www.rolf-goessner.de