

Stellungnahme des RAV

zum Gesetz zur Einführung des oder der Bürgerbeauftragten des Landes Berlin und des oder der Beauftragten für die Polizei Berlin

Drucksache 18/ 2426

Verfasserin: Dr. Anna Luczak, Rechtsanwältin

1. Vorbemerkungen

Die Einführung der oder des Beauftragten für Bürger*innen¹ und die Polizei (im Folgenden: die oder der Beauftragte) ist grundsätzlich zu unterstützen.

Seit Jahren fordern Menschen- und Bürger*innenrechtsorganisationen die Etablierung von unabhängigen Ermittlungsstellen, die Vorwürfe rechtswidriger Polizeigewalt effektiv aufklären und sanktionieren können. Der Europäische Menschenrechtsgerichtshof (zuletzt: Hentschel and Stark v. Germany, no. 47274/15, 9 November 2017, § 87) hat wie auch der Menschenrechtskommissar des Europarates (2015 (CommDH(2015)20, 1. Oktober 2015, Rn. 40ff) und der UN-Folterausschuss (CPT Inf (2017)6, § 18) die fehlende Unabhängigkeit und in der Folge auch mangelnde Effektivität der Aufklärung von Polizeigewalts-Vorwürfen in Deutschland kritisiert.

Der vorliegende Gesetzentwurf bringt insoweit eine Verbesserung, dass eine Institution geschaffen wird, die sich solchen Vorwürfen annehmen kann und organisatorisch von der Polizeibehörde getrennt ist. Zu begrüßen ist auch, dass diese Institution mit eigenen Ermittlungskompetenzen ausgerüstet ist.

Bereits in diesen Vorbemerkungen sollen jedoch zwei Punkte angesprochen werden, die sich in Hinblick auf die Effektivität der Tätigkeit dieser oder dieses Beauftragten als problematisch erweisen könnten.

Der erste Punkt hängt mit der Erweiterung des Aufgabenbereichs der oder des Beauftragten zusammen, die oder der auch für Vorgänge aus dem innerpolizeilichen Bereich zuständig sein soll (also zum Beispiel für Beschwerden hinsichtlich der Ausrüstung der Polizei oder ähnliches) sowie darüber hinaus für die Stärkung der Stellung des Bürgers oder der Bürgerin im Verkehr mit anderen Behörden als der Polizei. Es sei bereits jetzt bei der Diskussion des Entwurfs zur Einführung der oder des Beauftragten bemerkt, dass auf jeden Fall auch ausreichende Haushaltsmittel zur Verfügung stehen müssen, damit die oder der Beauftragte den gesamten mit dem Gesetz zugewiesenen Aufgabenbereich effektiv bearbeiten kann. Es muss sicher gestellt werden, dass der oder dem Beauftragten mindestens

1 Es sei kurz bemerkt, dass die Bezeichnung „Der oder die Beauftragte für Bürgerinnen und Bürger sowie für Polizei“ gegenüber der Bezeichnung „Der oder die Bürgerbeauftragte [...]“ vorzugswürdig wäre. Auch der Petitionsausschuss des Bundesrats trägt den Namen „Ausschuss für BürgerInnenrechte und Petitionen des Bundesrates“.

zwanzig Mitarbeiter*innen zugewiesen werden. Eine ähnliche personelle Kapazität wie bei der oder dem Datenschutzbeauftragten muss gewährleistet sein.

Der zweite Punkt betrifft nur den Bereich der Aufklärung von Vorwürfen polizeilichen Fehlverhaltens, das die Schwelle strafbaren Verhaltens überschreitet. Hier ist im Gesetzentwurf vorgesehen, dass ein schwebendes Gerichtsverfahren oder ein laufender Untersuchungsausschuss die Tätigkeit der oder des Beauftragten ausschließen (§ 17) und dass seine Aufklärungsbefugnisse dann eingeschränkt sind, wenn ein Straf- oder Bußgeldverfahren oder ein Disziplinarverfahren laufen (§ 18). Eine Sanktionsmöglichkeit durch die oder den Beauftragten ist nicht vorgesehen (§ 19). Das bedeutet, dass reguläre Ermittlungs- und Sanktionierungs-Verfahren den Vorrang haben und die Aufklärungskompetenz genau dann begrenzt wird, wenn die Vorwürfe von strafrechtlicher Relevanz sind.

Da es aber – auch aus der Sicht der bereits zitierten internationalen Institutionen - gerade die Effektivität von Ermittlung und Sanktionierung strafrechtswidriger Polizeigewalt gesteigert werden müsste, wird die oder der neue Beauftragte die diesbezüglichen Mängel nicht ausgleichen können.

Es wird daher auf das in einem „Policy Paper“ des Deutschen Instituts für Menschenrechte bereits im Jahr 2014 vorgeschlagene Zwei-Säulen-Modell verwiesen, wonach neben einer oder einen Beauftragte für Polizei noch eine zweite Institution tritt (Eric Töpfer/Julia von Normann, Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen, 2014). Diese zweite Institution übernimmt die Fälle, in denen das vorgeworfene polizeiliche Fehlverhalten von strafrechtlicher Relevanz hat. In dieser Institution würden interdisziplinäre Teams von polizeiexterne Ermittlungspersonen unter Sachleitung der Staatsanwaltschaft die Aufklärungsarbeit leisten.

2. Bemerkungen zu einzelnen im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen

§ 1 Aufgaben des oder der Bürger- und Polizeibeauftragten

Es wird begrüßt, dass es nach der Gesetzesbegründung zu § 1 das grundsätzliche Ziel des Gesetzes ist, eine unabhängige Instanz zu schaffen, deren Fokus neben der Aufklärung von Fehlverhalten Einzelter auch etwaige strukturelle oder institutionelle Mängel innerhalb der Institution Polizei sind.

§ 2 Bestellung und Beendigung des Amtsverhältnisses

Die Wahl der oder des Beauftragten durch das Abgeordnetenhaus sichert die Unabhängigkeit gegenüber der Exekutive. In diesem Zusammenhang wäre die Einbeziehung von Vertreter*innen gesellschaftlicher Organisationen begrüßenswert, um bereits im Auswahlprozess die Möglichkeit zu eröffnen, die verschiedenen Perspektiven auf den konkreten Inhalt der Tätigkeit der oder des Beauftragten einzubeziehen.

§ 3 Rechtsstellung

Die Rechtsstellung der oder des Beauftragten als unabhängig, weisungsfrei und nur dem Gesetz unterworfen ist uneingeschränkt zu begrüßen, da dadurch die institutionelle, hierarchische und praktische Unabhängigkeit gewährleistet wird.

§ 14 Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern, Eingaben von Polizeidienstkräften

Die Ausrichtung der Beschwerdemöglichkeit an die oder den Polizeibeauftragten umfasst nicht nur persönliches Fehlverhalten, sondern auch mittel- oder unmittelbare sowie institutionelle ungerechtfertigte Benachteiligung ist sinnvoll, um den wie zu § 1 in der Gesetzbegründung ausgeführt auch strukturell zu verstehenden Auftrag der oder des Beauftragten mit Leben zu füllen.

Wichtigster Kritikpunkt aus Sicht des RAV ist die im Gesetz vorgesehene Beschränkung, dass Beschwerden und Eingaben grundsätzlich nicht anonym eingereicht werden können. Dies ist aus mehreren Gründen nicht überzeugend. Zum einen könnte eine anonymisierte Beschwerdemöglichkeit es zum Beispiel Polizeibeamten ermöglichen, das von ihnen beobachtete Fehlverhalten von Kolleg*innen mitzuteilen, ohne befürchten zu müssen, dass sie innerhalb ihrer Einheit oder Dienststelle als „Nestbeschmutzer*innen“ angesehen werden oder dass ihnen - in Fällen, in denen sie sich nach einiger Zeit der Beobachtung entschließen, strafwürdiges Verhalten von Kolleg*innen zu melden – der Vorwurf der Strafvereitelung gemacht wird, weil sie nicht umgehend bei der ersten Beobachtung Strafanzeige erstattet haben.

Dass sinnvolle Aufklärungsarbeit auch aufgrund anonymer Hinweise möglich ist, zeigt zum Beispiel die Einrichtung der anonymen Hinweisstelle im Bereich der Korruption (vgl. <https://www.berlin.de/polizei/dienststellen/landeskriminalamt/lka-3/anonyme-hinweisgeberstelle-korruption-262814.php>).

Von Seiten des RAV wird ergänzend angeregt, auch über zivilgesellschaftliche Organisationen oder Beratungsstellen eingereichte Beschwerden zuzulassen. Aus der Praxis ist bekannt, dass Personen, die rechtswidriger Polizeigewalt oder strukturellen Benachteiligungen ausgesetzt sind, oftmals auch Schwierigkeiten beim Zugang zum Recht haben, sei es aufgrund sprachlicher oder sonstiger Barrieren. Es kann den Blick der oder des Beauftragten nur sinnvoll erweitern, wenn auch Beschwerden, die von „Fürsprecher*innen“ solcher strukturell gesellschaftlich benachteiligten Personen vorgebracht werden, zulässig sind.

Abschließend wird darauf hingewiesen, dass die Beschwerdefrist von drei Monaten nach Beendigung der polizeilichen Maßnahme aus anwaltlicher Perspektive zu knapp bemessen ist. Die Beschwerde ist samt dem zugrunde liegenden Sachverhalt einzureichen. Die betroffene Person muss die Gelegenheit haben, den Sachverhalt substantiiert zusammenfassen zu können und sich umfassend zu informieren und beraten zu lassen. Die Chance auf Klärung würde auch nicht bei einer Frist von 6 Monaten oder einem Jahr vereitelt. Anzumerken ist, dass selbst die kürzeste Frist nach dem OWiG bei 6 Monaten liegt.

§ 15 Tätigkeit ohne vorherige Beschwerde oder Eingabe

Als Ausdruck der Eigenständigkeit und Unabhängigkeit ist die Einräumung des Selbstbefassungsrechts sehr begrüßenswert.

Zu den in §§ 17 bis 19 formulierten Grenzen des Prüfungsrechts und der Kompetenzen wurde bereits in der Vorbemerkung Stellung genommen.

Berlin, 5.6.2020