



Stellungnahme der Gewerkschaft der Polizei (GdP)

zum Gesetzentwurf der
Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

**über die Polizeibeauftragte oder den
Polizeibeauftragten des Bundes beim Deutschen Bundestag
(Polizeibeauftragengesetz – PolBeauftrG)**

Sachverständiger: Alexander Poitz (stellv. Bundesvorsitzender)

Berlin, 23.11.2023

Abt. I/kö

I. Vorbemerkung

Als mit über 200.000 Mitgliedern größte Polizeigewerkschaft hierzulande bedankt sich die Gewerkschaft der Polizei (GdP) für die Möglichkeit im Rahmen der Sachverständigenanhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 27. November 2023 zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP über die Polizeibeauftragte oder den Polizeibeauftragten des Bundes beim Deutschen Bundestag (Polizeibeauftragengesetz – PolBeauftrG) Stellung nehmen zu dürfen.

Die Überprüfung polizeilichen Handelns hat in den letzten Jahren verstärkte öffentliche Aufmerksamkeit erfahren, nicht zuletzt durch die Polizeikritik in den USA.

Auffällig ist dabei die Diskrepanz zwischen gestiegener medialer, aktivistischer und wissenschaftlicher Aufmerksamkeit einerseits und der Zahl der Beschwerden sowie des Grades der Berechtigung von Beschwerden andererseits. So sank laut Beschwerdebericht der Polizei NRW das Beschwerdeaufkommen zwischen 2016 und 2019 um ca. 10 Prozent, von den 2019 abgeschlossenen Beschwerden waren 76 Prozent nicht begründet, nur vier führten zu disziplinar- oder strafrechtlichen Konsequenzen¹.

Auch die grundsätzlich den Gerichten obliegende Rechtmäßigkeitskontrolle der Polizei spricht dafür, dass das tatsächliche Überprüfungsbedürfnis deutlich niedriger angesiedelt ist als nach der politischen oder medialen Darstellung. Die für die Rechtmäßigkeitskontrolle der Polizei zuständigen Verwaltungsgerichte werden kaum angerufen, in Bayern betraf dies 2020 lediglich 1,1 Prozent der eingereichten Klagen².

Zugleich sank auch die Zahl der Vorwürfe von Amtsdelikten gegen Polizeibeamtinnen und -beamte: Wurden im Jahr 2009 bundesweit noch 2.196 Strafanzeigen wegen Körperverletzung im Amt gestellt, waren es 2019 nur noch 1.500.³

Im Disziplinarrecht ist festzuhalten, dass zwar insgesamt die Zahlen eingeleiteter Disziplinarverfahren steigen, jedoch steigt auch die Zahl der Einstellungen wegen des fehlenden hinreichenden Tatverdachts. Zugleich ist die Quote von Disziplinarvorwürfen, die auf Bürgerbeschwerden gründen, nicht sehr hoch, mehrheitlich geht es um innerdienstliche Vorwürfe.

II. Stellungnahme

Zum gegenständlichen Entwurf nehmen wir wie folgt Stellung:

Bewertung aus gewerkschaftlicher Sicht

Dem Vorhaben, eine Stelle außerhalb der behördlichen Strukturen dieser Polizeien des Bundes einzurichten, steht die GdP konstruktiv kritisch gegenüber.

¹ Quelle: [https://www.gdp.de/gdp/gdpnrw.nsf/id/49588B6E696615CEC12586690035FA50/\\$file/nrw02-21grafik06_NEU.pdf?open](https://www.gdp.de/gdp/gdpnrw.nsf/id/49588B6E696615CEC12586690035FA50/$file/nrw02-21grafik06_NEU.pdf?open)

² Bayerisches Landesamt für Statistik, Tätigkeit der Verwaltungsgerichte in Bayern 2020, S. 24, abrufbar unter https://www.statistik.bayern.de/mam/produkte/veroeffentlichungen/statistische_berichte/b6300c_202000.pdf

³ (<https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/innere-sicherheit/321874/gewalt-durch-und-gegen-polizistinnen-und-polizisten> unter Verweis auf die PKS).

Bürgerinnen und Bürger sowie Polizeibeschäftigte haben durch die bereits vorhandenen und etablierten Strukturen die Möglichkeit der Beschwerde. In der verfassungsmäßigen Ordnung sind die Instrumente des öffentlichen Petitions-, Straf-, Dienst- und Disziplinarrechtes vollkommen ausreichend, um widerrechtliches Handeln von Polizeibeschäftigten zu entdecken, zu ermitteln und gegebenenfalls zu sanktionieren. Es ist Aufgabe der Parlamente, durch Ausschüsse, Kontrollgremien etc. die Polizei als Teil der Exekutive zu kontrollieren und zu überprüfen. Dieser funktionierende Mechanismus wird mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf ad acta gelegt und damit Verantwortung weggeschoben und verlagert.

Die beabsichtigte Einrichtung einer/eines Polizeibeauftragten auf Bundesebene wirft eine Vielzahl von Fragen - vor allem aus Sicht der Polizeibeschäftigten – auf. Vorauszuschicken ist, dass die Polizeibeschäftigten den Umgang mit schwierigen Themen kennen und die Fähigkeit zur Selbstreflexion besitzen. Trotz der unstrittig hohen Belastungen durch Einsatzgeschehen unterschiedlichster Art, Personalmangel, Überstunden, Bürokratie, Komplexität der Vorgangsbearbeitung sowie körperliche und verbale Gewalt gegen Polizistinnen und Polizisten – ist eine hohe Identifikation und Motivation der Polizeibeschäftigten vorhanden. Fehlverhalten, Gleichgültigkeit und bedenkliche, sexistische oder rassistische Einstellungen beschränkten sich auf Einzelfälle und sind die Ausnahme. Es gibt keine Hinweise auf strukturellen Rassismus, Sexismus oder überbordend ausgeprägten Cop-Culture (soweit auch die Zwischenergebnisse der MEGAVO Studie, Deutsche Hochschule der Polizei Projekt MEGAVO, Zwischenbericht 2023 vom 04.04.2023).

Bedarf dagegen besteht nach wie vor z.B. für die interkulturelle Kompetenz in Aus- und Fortbildung; die Einrichtung/Ausweitung psychologischer Dienste; Führungskräftefortbildung, Ansprechstellen gegen Rassismus und Konzeptionelle Einsatznachbereitung.

Das der Polizei anvertraute Gewaltmonopol des Staates erfordert bereits nach dem Rechtsstaatsgebot als Korrektiv eine jederzeitige Kontroll- und Überprüfungsmöglichkeit polizeilichen Handelns durch den betroffenen Bürger. Es ist für Polizeibeschäftigte berufsimmanent, dass ihr Tätigwerden stärker in Frage gestellt, überprüft und kritischer betrachtet wird, als dies bei anderen Berufen der Fall ist.

Maßnahmen der Polizei sind nie ausschließlich eine Behördenentscheidung, sondern in der Regel auch individuell einem Beamten oder einer Beamtin zuzuordnen. Beschwerden, Überprüfungen und Kontrollen haben daher für die Beschäftigten auch eine individuelle Bedeutung, weil jede Beschwerde, Anzeige, Verdächtigung unweigerlich mindestens verzögernde Auswirkungen auf die berufliche Entwicklung und Förderung hat.

Obwohl die Rechtsordnung die Rechtmäßigkeits- und Verhaltenskontrolle der Polizei der Justiz zuweist und das Disziplinarrecht als internes Korrektiv vorsieht, hat sich in den vergangenen Jahren eine vielfältige Nebenstruktur etabliert, der es teilweise an der gesetzlichen Legitimation mangelt, die Doppelzuständigkeiten schafft und in deren Wirken die Wahrung der Rechte der betroffenen Polizeibeschäftigten nicht immer klar ist. Dies betrifft auch die Beschwerdestellen, die Innenrevisionen und die diversen Formen von „Beauftragten“.

So wurde z.B. beim Bundespolizeipräsidium eine „Vertrauensstelle“ geschaffen, die sowohl als Ansprechstelle für Bürgerinnen und Bürger als auch für Beschäftigte fungiert. Regeln und Befugnisse sind nicht gesetzlich normiert, sondern durch die Behörde selbst gesetzt.

In der Alltagspraxis wird von vielen Beschäftigten mit großem Unbehagen gesehen, dass diese Stellen mit hoher Intransparenz arbeiten, keiner gesetzlichen Kontrolle und auch keinem Beschleunigungsgebot unterliegen, außerhalb gesetzlich normierter Verfahren oft auch wiederholten anonymen Hinweisen nachgehen, ohne gesetzliche Ermächtigung Akten mit personenbezogenen Daten von Beschäftigten anlegen, ohne gesetzliche Ermittlungskompetenz Vernehmungen durchführen und den Betroffenen meist Akteneinsicht und Auskunftsrecht, wer wen wessen (anonym) bezichtigt hat, verweigern. Diesem Spannungsbogen zwischen modern gewordenem „Whistleblowing“ und ungerechtfertigter Denunziation, steht heute fast durchgängig ein fehlendes Verfahren der (dienststelleninternen) Rehabilitation gegenüber. Beschäftigte, die Opfer ungerechtfertigter Denunziationen, darauffolgender Ermittlungen und ggf. Entbindung von ihren Funktionen geworden sind, haben faktisch kein Anrecht auf die nachträgliche Beseitigung der damit verbundenen Ansehenschädigung.

Während gerichtliche Rechtmäßigkeitskontrollen durch Bürgerinnen und Bürger selten und Straftatvorwürfe gegen Polizeibeamtinnen und -beamte seit Jahren sinkend sind, wird andererseits von Polizeikritikern immer wieder – vor allem bei Straftatvorwürfen - die Kontrolle durch die Justiz in Frage gestellt, weil Staatsanwaltschaften die Polizeien als ihre Ermittlungsbeamten tätig werden lassen. Unter der recht unverhohlenen Unterstellung der Ermittlungsbeeinflussung durch Kameraderie wird, statt eine Strafantragstellung bei der Staatsanwaltschaft oder eine verwaltungsgerichtliche Überprüfung der polizeirechtlichen Maßnahme zu empfehlen, der Ruf nach „unabhängigen Beauftragten“ als einer Art Überinstanz gegen „Polizeigewalt“ gefordert. Begründet wird dies mit der menschenrechtlichen Verpflichtung, Betroffenen ein Recht auf wirksame Beschwerde zu garantieren und sicherzustellen, dass entsprechende Vorwürfe unabhängig, angemessen, unverzüglich und öffentlich überprüfbar untersucht werden und Betroffene im Verfahren beteiligt werden.

Die Skepsis vieler Beschäftigter gegenüber einer weiteren Instanz der Verhaltensüberprüfung begründet sich daher insbesondere aus schlechten Erfahrungen. Behördliche Verfahren, seien es Disziplinarverfahren oder Verwaltungsvorermittlungen, lösen fast immer automatisch den wenigstens vorübergehenden Ausschluss von beruflichen Fördermaßnahmen aus. Oftmals werden Bezichtigte aus ihren oft mit jahrelangem Engagement erreichten Funktionen genommen und umgesetzt, was zu einer Beschädigung der beruflichen und persönlichen Reputation führt und die Betroffenen, die oft keine umfassende Kenntnis über die Beschwerdeverfahren erhalten, ratlos zurücklässt.

Zu Recht wird beklagt, dass das Beschleunigungsgebot zur Aufklärung von Vorwürfen nicht befolgt wird, weder bei eingeleiteten Disziplinarverfahren noch bei Ermittlungen von Beschwerdestellen, Innenrevisionen oder anderen gesetzlich nicht vorgesehenen Institutionen. Die Etablierung einer weiteren Untersuchungsebene „Polizeibeauftragter“ wird daher meist gleichgesetzt mit der Befürchtung noch längerer Verfahrensdauern.

Für viele Polizeibeschäftigte ist zudem nicht erkennbar, welche vorgebliche Lücke im System der Rechtmäßigkeitskontrolle der Polizei nunmehr durch zusätzliche Polizeibeauftragte geschlossen werden sollte, ob Zuständigkeiten und Aufgaben bisheriger Kontrollinstitutionen zueinander aufgehoben oder verschoben werden und wer eigentlich was tut und bei wem eingreift.

Die Etablierung eines Polizeibeauftragten, der sowohl für Bürgerbeschwerden als auch als Beschwerdestelle für Beschäftigte fungieren soll, erfordert daher die vorherige gesetzliche Klärung von Schnittstellen zum Disziplinar-, Verwaltungs- und Strafrecht, zu den Staatsanwaltschaften und den Verwaltungsgerichten, zu beamtenrechtlichen und arbeitsrechtlichen Maßgaben und die Herstellung einer transparenten Verfahrensordnung. So ist z.B. zu klären, ob der Beauftragte selbst Ermittlungen zur Rechtmäßigkeitskontrolle in der Polizei anstellen soll oder zur Erhebung von Feststellungsklagen bei den Verwaltungsgerichten befugt ist, ob Beschwerden mit strafbaren Vorwürfen gegen Beschäftigte unverzüglich der zuständigen Staatsanwaltschaft vorzulegen sind und ob und wann eine Information der Disziplinarvorgesetzten bzw. Arbeitgeber durch den Polizeibeauftragten erfolgt, ähnlich der Mitteilung in Strafsachen (MiStra). Zudem ist zu klären, welche Wirkung die Untersuchungsergebnisse des Polizeibeauftragten für die Beschäftigten haben, ob sie bindend und verfahrensleitend für die Dienstvorgesetzten und für Straf-, Disziplinar- oder arbeitsrechtliche Verfahren sind und ob die Feststellungen des Polizeibeauftragten ihrerseits von Betroffenen gerichtlich überprüft und angefochten werden können.

Angesichts der Möglichkeit der Mehrfachbeschwerde ist zu klären, ob und inwieweit der Polizeibeauftragte Auskunfts- und Aufklärungsrecht gegenüber den Beschwerdestellen bzw. den Innenrevisionen zu dort vorliegenden Beschwerden hat oder diese an sich ziehen kann. Besonders sensibel ist die Frage des Beiziehens von Personalakten von Beschäftigten und die Erhebung, Speicherung und Verwertung personenbezogener Daten. Aus Sicht der Beschäftigten ist das Anlegen und Führen von Nebenakten zu ihrer Person, die sich jeder Kontrolle entziehen, abzulehnen. Bisherige gesetzliche Regelungen (z.B. in § 98 SächsPVDG) erweisen sich als sehr weitgefasst und enthalten keine Vernichtungsfristen. Geklärt sein müsste, inwieweit die personenbezogenen Daten einzelner Beschäftigter vor der Herausgabe an Beschwerdeführer oder Dritte geschützt sind und ob die bei den Polizeibeauftragten geführten Akten den Informationsfreiheitsgesetzen unterliegen.

Eines besonderen Blickes bedarf die Garantie der Akteneinsichtsrechte und der Antragsrechte für Beschuldigte oder Denunzierte. Das Prinzip der Waffengleichheit gebietet – wie im Straf- und Disziplinarrecht –, den Betroffenen umfassende Akteneinsicht zu gewähren. Das gilt auch, um sich ggf. gegen falsche Verdächtigungen (§ 164 StGB) zur Wehr setzen zu können. Dem steht das Bedürfnis, die Identität von „Whistleblowern“ wie auch von Beschwerde führenden Bürgern zu schützen, entgegen. Die aus der Praxis der Beschwerdestellen bekannte Option, den Betroffenen keine oder nur partielle Auskünfte zu erteilen, darf nicht auf die Polizeibeauftragten übertragen werden.

Die Glaubwürdigkeit eines Polizeibeauftragten muss auch daran gemessen werden, wie es gelingt, einen wirksamen Rehabilitationsmechanismus zu etablieren. Bestätigen sich die Erfahrungen der polizeiinternen Beschwerdestellen, dass die Mehrzahl geführter Beschwerden sich nicht bewahrheiten, besteht ein breites Bedürfnis, den Ruf der zu Unrecht bezichtigten Beschäftigten auch dienststellenintern wieder herzustellen und getroffene personal- oder beamtenrechtliche Maßnahmen wieder zurückzunehmen.

Zu klären ist auch, wie im Falle von Beschwerden von Polizeibesetzten an den Polizeibeauftragten das Verhältnis zu anderen, gesetzlich zur Bearbeitung von Beschwerden von

Polizeibesetzten vorgesehenen Institutionen, gestaltet werden soll. So ist den Personalräten die Behandlung und Erledigung von Anregungen und Beschwerden von Beschäftigten gesetzlich übertragen (§ 62 Nr. 3 BPersVG), ähnliches gilt für Gleichstellungsbeauftragte und auch die Schwerbehindertenvertretung (§ 178 Abs. 1 Nr. 3 SGB IX). Das Finden einer normierten Informations- und Kooperationsform zwischen Polizeibeauftragtem und den anderen berufenen Gremien ist dringend erforderlich.

Zum Entwurf im Einzelnen

■ § 1 Nr.1 PolBeauftrG-E (Aufgaben)

Die beschriebenen Aufgaben der/des Polizeibeauftragten sind nach Auffassung der GdP nicht erforderlich. „Strukturelle Mängel und Fehlentwicklungen“ bestehen nicht und die vorhandenen rechtlichen Mittel sind ausreichend, um Fehlverhalten in einzelnen Fällen bei der Bundespolizei, dem Bundeskriminalamt oder der Polizei beim Deutschen Bundestag (Polizeibehörden des Bundes) zu begegnen. Erforderliche Strukturveränderungen wären Aufgabe von zuständigen Ministerien bzw. Regierungen.

Zudem ist völlig unklar, was mit „strukturelle Mängel“ und „Fehlentwicklungen“ gemeint sein soll und anhand welcher Maßstäbe solches festgestellt werden soll.

Es ist zu kritisieren, dass der Polizeibeauftragte selbst „Untersuchungen“ über Vorwürfe gegen einzelne Beamte führen soll, ohne selbst die Befähigung zum Richteramt zu haben. Die Rechtmäßigkeitskontrolle polizeilichen Handelns obliegt in Deutschland jedoch ausschließlich der ordentlichen Gerichtsbarkeit.

■ § 2 Absatz 2 PolBeauftrG-E (Tätigkeit)

Diese Vorschrift würde zu einer nicht tragbaren Verunsicherung der Polizeibesetzten führen.

■ § 3 PolBeauftrG-E (Eingaben)

Die Bearbeitung von Eingaben von Beschäftigten ist originäre Aufgabe der Personalvertretungen (§ 62 Nr. 3 BPersVG). Es ist ungeklärt, wie die vorgesehenen redundanten Zuständigkeiten aufeinander abgestimmt werden sollen, insbesondere fehlt eine Informationspflicht des Polizeibeauftragten an die zuständige Personalvertretung.

Die Zusicherung von Anonymität muss spätestens dann enden, wenn gegenüber dem Polizeibeauftragten bezichtigte Beamte Akteneinsicht und Auskunft verlangen, um ggf. wegen falscher Verdächtigung, übler Nachrede und Verleumdung strafrechtliche Schritte unternehmen wollen oder zivilrechtliche Unterlassungsansprüche durchzusetzen.

■ § 3 Absatz 2 Nr.2

Hier fehlt der Bezug zu einem konkreten Sachverhalt. Insofern gilt das zu § 2 Gesagte.

■ § 3 Absatz 5

Die Eingabefrist von drei Monaten ist zu lang bemessen.

■ § 3 Absatz 6

Hiermit ist nicht auszuschließen, dass laufende Ermittlungen konterkariert werden.

■ **§§ 4 (Aufklärung des Sachverhalts; Befugnisse und 5 (Bearbeitung von Eingaben)**

Die in Absatz 3 vorgesehene uneingeschränkte Auskunftspflicht von beim Polizeibeauftragten bezichtigten Beschäftigten verstößt gegen den Grundsatz des Verbots der Selbstbezeichnung und des Zeugnisverweigerungsrechts in eigenen Angelegenheiten.

Es ist aus Gründen des Persönlichkeitsrechtsschutzes grundsätzlich abzulehnen, dass dem Polizeibeauftragten sämtliche Akten, was auch Personalakten von Beschäftigten umfasst, herauszugeben sind.

Der Gesetzentwurf stellt die bezichtigten Beschäftigten in jeder Hinsicht völlig rechtlos und ist mit dem Rechtsstaatsgebot nicht vereinbar.

Zwar soll die Pflicht zur Zeugenaussage nach den Regeln der StPO gelten, allerdings sieht der Gesetzentwurf keinerlei Rechte für die bezichtigten bzw. denunzierten Beschäftigten vor. So sollen sie weder Akteneinsicht erhalten noch Beweisanträge stellen können noch eine Stellungnahme oder Gegenvorstellungen zu den tatsächlichen oder vermeintlichen Feststellungen des Polizeibeauftragten abgeben dürfen.

Es fehlt auch an einer Rechtsschutzmöglichkeit und gerichtlichen Überprüfung der Feststellungen des Polizeibeauftragten gegen einzelne Beschäftigte. Dazu zählt auch die Abwehrmöglichkeit von identifizierenden Berichten des Polizeibeauftragten über einzelne Beschäftigte (§ 5) vor den ordentlichen Gerichten.

▪ **§ 4 Absatz 3**

Dadurch bekäme die/der Polizeibeauftragte den Status einer Ermittlungsperson.

▪ **§ 4 Absatz 5**

Die Hoheit über Ermittlungsverfahren obliegt der Staatsanwaltschaft.

▪ **§ 4 Absatz 8**

Diese Regelung bedeutet einen personellen Mehraufwand für die Polizei. Es müsste eine VIP-Betreuung mit besonderen Anforderungen und Schutz gewährleistet werden, die idR in der Zuständigkeit der Landespolizei liegen würde. Bezweifelt wird zudem, dass eine Anwesenheit bei derartigen Einsatzlagen gewährleistet werden könnte.

■ **§ 6 Verhältnis zu Disziplinar- Arbeitsrecht, Bußgeld- und Strafverfahren**

Es ist abzulehnen, dass der Polizeibeauftragte den ordnungsgemäßen Ablauf eines Disziplinarverfahrens durch eigene Paralleluntersuchungen stört oder beeinflusst.

Insbesondere muss sichergestellt sein, dass auch Betroffene, gegen die ein Disziplinarverfahren eingeleitet wurde, einen gerichtlich überprüfbaren Untersagungsanspruch auf Parallelermittlungen des Polizeibeauftragten bis zum Abschluss des Disziplinarverfahrens haben.

Unvereinbar mit dem Rechtsstaatsprinzip und dem Gedanken der Herstellung von Rechtsfriedens ist es, dass der Polizeibeauftragte nicht an die Feststellungen der für Disziplinar-, Straf- und Bußgeldsachen zuständigen Stellen, namentlich der Gerichte und Staatsanwaltschaften, gebunden sein soll.

Im Gesetzentwurf fehlen jegliche Hinweise zur Speicherung und Löschfristen personenbezogener Daten und zu Auskunftsrechten Betroffener über die beim Polizeibeauftragten über sie gespeicherten personenbezogenen Daten.

Ferner widerspräche die Vorschrift dem Strafverfolgungsanspruch, wonach zuerst Ermittlungen geführt und dann Aufklärung erfolgt. Zudem bestünde die Gefahr paralleler Ermittlungen. Sie führt zu Unsicherheiten bei den Polizeibeschäftigten und birgt die Gefahr der Verletzung des Doppelbestrafungsverbots.

■ **§ 14 Anspruch der oder des Polizeibeauftragten auf Amtsbezüge, Versorgung und auf andere Leistungen**

Hier werden keine Aussagen dazu getroffen, welche personellen und fachlichen Voraussetzungen die/der Polizeibeauftragte für die Amtsausübung erfüllen muss.

■ **§ 16 Verschwiegenheitspflicht der oder des Polizeibeauftragten**

Hier fehlt der Hinweis, dass der/dem Polizeibeauftragten im Rahmen laufender Ermittlungen keine Öffentlichkeitsarbeit erlaubt ist. Diese darf weiterhin zu Einzelsachverhalten ausschließlich der Staatsanwaltschaft zustehen.

■ **§ 19 Berichtspflicht**

In der Vorschrift fehlt die Festlegung, wie der weitere Umgang des Deutschen Bundestages mit dem Bericht sein soll. Außerdem trifft der Gesetzesentwurf keine Aussage zu der Verpflichtung, aufgezeigte Mängel zu beheben.