

**Humanistische Union**

# **Unabhängige Polizeibeauftragte in Deutschland - auf dem Weg zum Standard? Ziele, Praktiken, Defizite und mögliche Beiträge zum Diskriminierungsschutz**

*Seit 2014 gibt es auch in Deutschland einen klaren Trend zur Etablierung unabhängiger Polizeibeauftragter. Nach Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein haben inzwischen auch Bremen und Berlin solche Stellen eingerichtet, weitere könnten bald folgen, auch auf Bundesebene. Der Beitrag zeigt, dass sich die Polizeibeauftragten bisher nicht systematisch mit Diskriminierung durch die Polizei befasst haben. Dies liegt nach Einschätzung der Autoren nicht (nur) an ihren bisher teils stark begrenzten Kompetenzen, sondern auch daran, dass sie Betroffene nicht gezielt ansprechen.*

## **1. Einleitung**

Seit Jahrzehnten fordern zivilgesellschaftliche Gruppen wie die Humanistische Union (1975, 2013) und Amnesty International (z. B. 2010, 2019) die Einrichtung unabhängiger Stellen. Sie sollen Fälle von Polizeihandeln aufarbeiten, die aus Sicht der Betroffenen rechtswidrig, fehlerhaft oder unangemessen waren. Betroffene können so Zugang zu einer neutralen Anlaufstelle erhalten. Dann müssen sie ihre Beschwerde nicht an eine Polizeidienststelle richten, was häufig von den beschuldigten Polizist\*innen mit Gegenanzeigen beantwortet wird und für die Betroffenen weitreichende Konsequenzen haben kann. Bürger\*innen, die sich durch Polizist\*innen diskriminiert oder exzessiver Gewaltanwendung ausgesetzt sehen, ist eine Beschwerde bei einer Polizeidienststelle auch kaum zumutbar.

Das *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) forderte in seinem 2011 veröffentlichten Handbuch *Police Accountability, Oversight and Integrity* u. a.:

*„[...] only when there are multiple actors involved in scrutinizing the police can each of these defend their own interests without jeopardizing the legitimacy of the policing system. Facilitating the development of this institutional framework is one of the key challenges for democratic States, as it ensures that the police can be scrutinized and sometimes criticized, which is key to maintaining integrity” (UNODC 2011: 111).*

Externe, unabhängige Beschwerdestellen könnten demnach - gemeinsam mit Parlamenten, Gerichten und anderen Akteuren - Teil eines Systems effektiver Polizeikontrolle sein (hierzu auch Aden 2017).

Im Vergleich zu vielen anderen Ländern, wo solche Stellen seit langem etabliert sind (vgl. de Maillard 2023: 108 ff.; Prenzler 2021; Aden 2019a), liegt Deutschland erheblich zurück. In internationaler Perspektive haben sich unabhängige *Accountability-Foren* (im Sinne von Bovens 2007) zum Standard für die Kontrolle von Verwaltungen entwickelt, die auch im Zuge des *New Public Management* einflussreicher und gegenüber politischer Steuerung autonomer geworden sind. Als *Accountability-Foren* werden institutionelle Arrangements bezeichnet, deren Aufgabe es ist, individuelle oder institutionelle Akteure für ihr Handeln oder Unterlassen rechenschaftspflichtig zu machen (Bovens 2007, 450 f.). Solche Foren können z. B. Vorgesetzte, Journalist\*innen, Parlamentsausschüsse, Rechnungshöfe oder auch unabhängige Polizeibeauftragte sein.

Öffentliche Kontrollinstanzen können zur Einhaltung rechtsstaatlicher Standards und zur effektiven und unparteiischen Aufgabenerledigung durch staatliche Behörden beitragen. Für Polizeibehörden kommen weitere Aspekte hinzu, die eine effektive unabhängige Kontrolle erfordern: Sie repräsentieren das staatliche Monopol legitimer Gewaltanwendung und dürfen daher nicht nur die Grundrechte der Menschen einschränken, sondern Anweisungen im Rahmen der Verhältnismäßigkeit nötigenfalls auch mit unmittelbarer physischer Zwangsangewendung durchsetzen. Als Reaktion auf Kriminalität und Terrorismus wurden Befugnisse und Ausstattung der Polizei erheblich ausgeweitet; auch technisierte Polizeiarbeit führt zu einem erheblichen Machtzuwachs, zumeist in Form von einfach zugänglichen Informationen über Betroffene (näher hierzu Aden & Fährmann 2021; Aden 2019b).

Die Gesetzgebungskompetenz für Polizeiangelegenheiten liegt in Deutschland bei den Ländern. Sie haben daher auch das Recht, über die Einrichtung zusätzlicher *Accountability-Foren* für ihre Landespolizei zu entscheiden. Abgesehen von der Hamburger Polizeikommission, die 1998 nach der Aufarbeitung eines größeren Polizeiskandals eingerichtet, aber bereits nach wenigen Jahren wieder abgeschafft wurde, gab es in Deutschland bis 2014 keine solchen Stellen (dazu u. a. Greiner 2000; Lehne 2004, Sack 2010). Dies hat sich in den letzten Jahren geändert. Seit 2014 wurden Beauftragte für die Landespolizei in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern etabliert. In diesen Ländern wurden die Funktionen der Polizeibeauftragten mit den Stellen der Bürgerbeauftragten kombiniert, sodass die Stelleninhaber\*innen beide Funktionen ausfüllen. In Mecklenburg-Vorpommern ist der Polizeibeauftragte dagegen ausschließlich für Eingaben *aus* der Polizei zuständig; Bürger\*innen können sich bei ihm nicht über die Polizei beschweren. Im Jahr 2022 kamen Beauftragte in Bremen und Berlin hinzu. Die Bremer Beauftragte ist für die Polizei und die Feuerwehr zuständig, in Berlin wurde die Stelle mit der Funktion des Bürgerbeauftragten kombiniert. In Hessen wurden die gesetzlichen Voraussetzungen für die Einrichtung einer Polizeibeauftragtenstelle bereits 2020 geschaffen, sie hatte ihre Arbeit aber auch Anfang 2023 noch nicht aufgenommen. Auch für Brandenburg wurden die gesetzlichen Voraussetzungen Anfang 2023 geschaffen. Für die Bundesebene ist eine solche Stelle laut Koalitionsvertrag zwischen SPD, FDP und Grünen für die laufende Legislaturperiode geplant. Nicht alle Bundesländer haben sich bereits für externe Beauftragte entschieden. In einigen Ländern gibt es exekutive Beschwerdestellen in den Innenministerien, so in Sachsen-Anhalt, Niedersachsen, Sachsen und Thüringen, in anderen polizeiexterne Ermittlungsstellen, so bei der Hamburger Innenbehörde

Vor diesem Hintergrund vergleichen wir in diesem Beitrag die Zielsetzungen und Befugnisse, die sich aus den bisher verabschiedeten Gesetzen für die Tätigkeit der externen Polizeibeauftragten ergeben. Für die seit einigen Jahren tätigen Beauftragten in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg beziehen wir die bisherige Praxis ein, wobei wir uns auf die öffentlichen Tätigkeitsberichte stützen. Dabei interessiert uns auch, inwiefern der Schutz vor Diskriminierung und rassistischen Kontrollpraktiken in der Arbeit der Beauftragten zum Thema wird.

## 2. Ambivalente gesetzliche Ziele und ihre praktischen Auswirkungen

In den Gesetzen, die für die Arbeit der unabhängigen Polizeibeauftragten erlassen wurden, werden Ziele definiert, die den Beauftragten seitens der Politik vorgeschrieben wurden. Bei deren Bewertung ist zu berücksichtigen, dass es sich um Kompromissfloskeln handeln kann, mit denen Bedenken – etwa seitens der Polizeigewerkschaften – gegen eine verbesserte Kontrolle der Polizeitätigkeit zerstreut werden sollen.

Auffällig ist, dass in den Gesetzen die Verbesserung des Vertrauens in die Polizei im Vordergrund steht, während es weniger um die menschenrechtskonforme Aufarbeitung von unangemessenem oder rechtswidrigem Polizeihandeln geht (kritisch hierzu auch Piening et al. 2022, 19 f.). So wird den Polizeibeauftragten u.a. die Aufgabe zugeschrieben, *„das partnerschaftliche Verhältnis zwischen Bürgerschaft und Polizei zu stärken“* (§ 1 Satz 2 BürgBG Baden-Württemberg; § 1 Abs. 2 Satz 1 BürgBG Berlin; ähnlich z. B. § 1 Abs. 1 Nr. 1 BremPolBG). Auch sollen sie *„auf eine möglichst einvernehmliche Erledigung der Angelegenheit“* hinwirken (so z. B. § 5 Abs. 1 Satz 2 BürgBG Baden-Württemberg; ähnlich § 11 Abs. 1 Satz 1 BürgBG Berlin).

Die Stärkung des Vertrauens der Bürger\*innen in die Polizei ist ein weiteres Ziel das in den verschiedenen Jahresberichten im Rahmen von Einzelfallschilderungen genannt wird – ein Ziel, das mit unabhängiger *Accountability* wenig zu tun hat:

*„Das Erreichen einer positiven Regelung umfasste insbesondere das Wiederherstellen des zuvor beschädigten Vertrauens von Bürger\*innen in die Polizei.“* (Bürgerbeauftragte für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein 2020: 111). *„So konnte am Ende das Vertrauen des Bürgers in die Polizei wiederhergestellt und ein auch innerlicher Abschluss mit dem Vorgang beim Beschwerdeführer erreicht werden“* (ebd.: 16). *„Beides ermöglicht die Verbesserung von Abläufen innerhalb der Polizei – und stärkt letztlich die Polizei sowohl nach innen als auch nach außen“* (Die Bürgerbeauftragte des Landes Baden-Württemberg 2022: 8).

Bisher widmen sich die Polizeibeauftragten in ihrer Tätigkeit vorrangig Einzelfällen, etwa missglückter Behördenkommunikation, rechtswidrigen Polizeimaßnahmen oder exzessiver Polizeigewalt (hierzu auch Botta 2022: 664). Ein Monitoring von strukturellen Mängeln oder Fehlentwicklungen in der Polizei gehört für die meisten Polizeibeauftragten weder zum Kern ihres gesetzlichen Auftrags noch zu ihrem Selbstverständnis. In Bremen hat die seit 2022 tätige Polizeibeauftragte allerdings explizit die Aufgabe, *„strukturelle Mängel und Fehlentwicklungen zu erkennen und durch Hinweise und Empfehlungen darauf hinzuwirken, dass sie behoben werden und sich nicht wiederholen*

“ (§ 1 Abs. 4 BremPBG). Dies bedeutet nicht, dass die übrigen Polizeibeauftragten sich nicht um strukturelle Defizite kümmern dürften oder diese überhaupt nicht adressierten. Sie geben in ihren Berichten regelmäßig Hinweise zur Verbesserung struktureller Defizite in der Polizei in Form von Empfehlungen, welche sie aus Einzelfällen ableiten. Welche Themenfelder hierbei adressiert werden, obliegt der Prioritätensetzung der jeweiligen Stelle. So beschäftigte sich die Polizeibeauftragte in Schleswig-Holstein beispielsweise mit dem Frühwarnsystem RADAR (Bürgerbeauftragte für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein 2021: 47); die Stelle in Rheinland-Pfalz empfahl die Installation einer leistungsfähigeren Telefonanlage, weil es Probleme bei der telefonischen Erreichbarkeit der Zentralen Bußgeldstelle gab (Die Bürgerbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz 2021: 33). Jenseits solcher strukturellen Verbesserungsbedarfe in Einzelbereichen mahnt die Polizeibeauftragte in Baden-Württemberg – wesentlich weiterreichend – eine bessere Fehlerkultur in der Polizei an (Die Bürgerbeauftragte des Landes Baden-Württemberg 2020: 49) und führt aus, dass die „*Mauer des Schweigens*“ in der Polizei durchbrochen werden müsse (ebd.: 47).

Anders als in manchen anderen Ländern, etwa einigen kanadischen Provinzen, wurden bisher keinem der deutschen Polizeibeauftragten Aufgaben im Rahmen von Disziplinarverfahren gegen Polizist\*innen übertragen. Eine Besonderheit besteht im internationalen Vergleich darin, dass die deutschen Beauftragten auch Beschwerden von Polizist\*innen<sup>i</sup> entgegennehmen. Ob diese spezielle deutsche Variante unabhängiger Polizeikontrolle zu strukturellen Verbesserungen beitragen kann, bleibt abzuwarten.

### **3. Begrenzte Zuständigkeit bei laufenden Strafverfahren**

Die gravierendsten Vorkommnisse, mit denen sich unabhängige Polizeibeauftragte befassen könnten, sind in der Regel zugleich strafrechtlich relevant, etwa bei Fällen exzessiver Gewaltanwendung bis hin zu Todesfällen bei Polizeieinsätzen. Gerade in diesen Fällen sehen die Gesetze zur Arbeit der Polizeibeauftragten allerdings Zuständigkeitsgrenzen vor: Die Zuständigkeit für diese Fälle wird durch strafrechtliche Ermittlungen unterbrochen. Grundsätzlich ruhen die Ermittlungen der Polizeibeauftragten, wenn gegen die beschwerten Polizist\*innen bereits „ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren eingeleitet oder öffentliche Klage im strafgerichtlichen Verfahren erhoben, ein gerichtliches Bußgeldverfahren anhängig, ein behördliches Disziplinarverfahren eingeleitet oder ein gerichtliches Disziplinarverfahren anhängig“<sup>ii</sup> ist. Diese Konstruktion ist problematisch, weil Ermittlungsverfahren oft mehrere Jahre dauern, so dass die Zuständigkeit der Beauftragten erst nach langer Zeit wiederauflebt.

Hinzu kommt, dass strafrechtliche Ermittlungen gegen Polizist\*innen größtenteils eingestellt werden (Derin/Singelstein 2022: 228), Beteiligte und Zeug\*innen sich nach langer Zeit nicht mehr genau an die Vorkommnisse erinnern können und es sehr fraglich ist, ob die Polizeibeauftragten im Nachhinein zu einer anderen Bewertung kommen als die zuständige Staatsanwaltschaft. Begründet wird diese Zuständigkeitsgrenze u. a. mit dem Gewaltenteilungsprinzip. Dennoch wären parallele Untersuchungen möglich, solange die Polizeibeauftragten die Gerichtsverfahren nicht erschweren, etwa durch die Vorabveröffentlichung ihrer Erkenntnisse (Botta 2022: 668). Deshalb ist es zu begrüßen, dass in Bremen und Berlin ein anderer Weg gegangen wurde. So darf in Bremen die Polizeibeauftragte ihre Untersuchungen umfassend fortsetzen, wenn damit ein eigenes Erkenntnisinteresse zur Erfüllung ihrer Aufgaben verbunden ist und der Zweck des jeweiligen Verfahrens nicht gefährdet ist (§ 10 Abs. 2 BremPBG). In Berlin wird das Beschwerdeverfahren beim Bürgerbeauftragten nur während eines schwebenden Gerichtsverfahrens vorläufig eingestellt (§ 17 BürgBG Berlin), so dass der Polizeibeauftragte ansonsten seine fallbezogene

Aufklärungsarbeit fortsetzen kann.

Dass die deutschen Bundesländer diese Frage für ihre Beauftragten sehr unterschiedlich geregelt haben, eröffnet immerhin die Möglichkeit, die praktischen Auswirkungen dieser Unterschiede vergleichend auszuwerten. Bereits jetzt zeichnet sich allerdings ab, dass Polizeibeauftragte, deren Tätigkeit auf weniger gravierende Fälle ohne strafrechtliche Relevanz begrenzt ist, kaum zu einer verbesserten Polizeikontrolle und einer Verbesserung der Polizeipraxis beitragen können.

#### **4. Begrenzte Befugnisse und Ressourcen**

Neben den Zielen und Zuständigkeiten haben auch Unterschiede bei den Befugnissen und der Ressourcenausstattung Auswirkungen auf die Effektivität der Arbeit von Polizeibeauftragten. Nicht alle Polizeibeauftragten haben die gleichen Befugnisse. So kann die rheinland-pfälzische Polizeibeauftragte nur vom fachlich zuständigen Minister Auskunft verlangen (§ 22 Abs. 2 BürgBG RP). Dies führt dazu, dass sie keine eigenständigen Ermittlungen vornehmen kann und sich bei der Bewertung der Sachverhalte ausschließlich auf die Stellungnahmen des Innenministers bezieht. Damit bleiben die Befugnisse der Polizeibeauftragten teils hinter denen der Bürgerbeauftragten zurück (hierzu auch Botta 2022: 667). Gleiches gilt für Baden-Württemberg, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern.

In Berlin, Bremen und Schleswig-Holstein hingegen können die Polizeibeauftragten eigene Ermittlungen durchführen. Die dortigen Stellen haben Akteneinsichts-, Auskunfts- sowie Betretungsrechte gegenüber der jeweiligen Landespolizei und können zudem Zeugen, Polizeibeschäftigte und Sachverständige anhören (weitreichend z. B. § 7 BremPBG). Folglich können diese Beauftragten eine umfänglichere Prüfung des beschwerten Sachverhalts durchführen und damit auch eine eigenständige Bewertung des beanstandeten polizeilichen Handelns vornehmen. Damit entsprechen sie eher hohen *Accountability*-Standards (hierzu auch Espín Grau, Piening & Singelstein 2022: 168).

Inwieweit die Polizeibeauftragten effektiv arbeiten können, hängt auch von ihren Ressourcen ab. Wenn die Stellen nicht ausreichend ausgestattet sind, um zeitnah und vollumfänglich Sachverhalte zu ermitteln, können ihre Ermittlungen ins Leere laufen (Töpfer 2018: 81). Relevant sind hier Sach- wie Personalmittel. Polizeibeauftragte benötigen ausreichend qualifiziertes Personal, damit sie die an sie herangetragenen Beschwerden zeitnah und sachgerecht bearbeiten können. Bei den Personalmitteln stellt sich die Frage nach der Anzahl der Mitarbeitenden und nach deren Qualifikationen. Während in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Bremen die Polizeibeauftragten zwischen einer/m und vier Mitarbeitenden haben, soll die Bürgerbeauftragtenstelle in Berlin eine zweistellige Anzahl an Mitarbeitenden bekommen, wobei aktuell noch nicht bekannt ist, wie viele davon sich ausschließlich um Polizeithemen kümmern werden.

Viele der Mitarbeitenden sind Jurist\*innen, was angesichts der rechtlichen Dimensionen der zu bearbeitenden Themen nahe liegt. Teils arbeiten auch Abgeordnete Polizist\*innen für die Polizeibeauftragte, so in Schleswig-Holstein. Im Hinblick auf die Unabhängigkeit und Neutralität der Stellen ist dies umstritten.

Dass diese Kritik nicht ganz von der Hand zu weisen ist, zeigt ein Beitrag der Zeitschrift *CILIP*. Darin schildert die Autorin ihre Erfahrung mit der Polizeibeauftragtenstelle in Schleswig-Holstein und zweifelt deren Unabhängigkeit und Neutralität an.<sup>iii</sup> Oft wird damit argumentiert, die Effektivität steige, wenn die Mitarbeitenden aufgrund eigener beruflicher Erfahrungen mit der Polizeiarbeit vertraut sind. Problematisch ist die Mitarbeit von Polizist\*innen bei den Beauftragten insbesondere dann, wenn nach der Verwendung bei den Beauftragten eine Rückkehr in die Polizei vorgesehen ist. Dann wird sich Vertrauen in eine unvoreingenommene Arbeit nur schwer herstellen lassen (Amnesty International 2019: 8). Eine überzogene Rücksichtnahme auf die Belange der Kolleg\*innen wäre im Falle einer Rückkehroption in den Polizeidienst zu befürchten.

Neben juristischen Qualifikationen könnten auch andere Qualifikationsprofile für die Arbeit der Beauftragten förderlich sein. Qualifikationen im Bereich der sozialen Arbeit und des Diskriminierungsschutzes könnten die Kommunikation mit Menschen erleichtern, die aufgrund ihrer Lebensverhältnisse über geringe Beschwerdemacht verfügen, etwa Obdachlose und manche Menschen mit Migrationsgeschichte. Auch sind Sprachkenntnisse und hinreichende Mittel für Dolmetscherleistungen wichtig, um mit Betroffenen angemessen kommunizieren zu können. Mitarbeitende mit (Zusatz-)Qualifikationen im Bereich der Kommunikation könnten die gezielte Ansprache von Betroffenen erleichtern, auch über *Social Media*-Plattformen. Ebenso wären Qualifikationen im Bereich der Mediation für die Tätigkeit förderlich.

## **5. Begrenzte Tätigkeitsfelder und Zugangshürden: Erste Erkenntnisse aus den Tätigkeitsberichten der Beauftragten**

Die bislang veröffentlichten Tätigkeitsberichte der externen Polizeibeauftragten dokumentieren die Arbeitsschwerpunkte der drei Stellen. Diese sind stark von den Fällen geprägt, die an die Stellen herangetragen werden. Themenschwerpunkte bilden Umgangsformen bzw. „Kommunikation“ sowie Ermittlungs- und Ermessensfehler. Nur in relativ wenigen Fällen bestätigen die Stellen nach ihrer Prüfung ein Fehlverhalten der Polizei (Die Bürgerbeauftragte des Landes Baden-Württemberg 2022: 44; Bürgerbeauftragte für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein 2021: 134).

Unterschiedliche Arbeitsweisen folgen bereits aus den verschiedenen weitreichenden gesetzlichen Kompetenzen (s.o., 4.). So kann die Polizeibeauftragte in Rheinland-Pfalz keine eigenen Ermittlungen anstellen und muss sich bei ihrer Bewertung des Sachverhalts auf die Stellungnahme des Innenministeriums verlassen. Zwar haben die betroffenen Polizeibeamt\*innen sowie die Leitung der jeweiligen Polizeibehörde oder ?einrichtung auch in Rheinland-Pfalz Gelegenheit zur Stellungnahme. Inwieweit diese von der Polizeibeauftragten selbst eingeholt wird, lässt sich aus den Berichten nur schwer erschließen. Jedenfalls ist die Sachverhaltsaufklärung stark vom Innenministerium geprägt. Die Polizeibeauftragte nutzt die vom Innenministerium eingeholten Stellungnahmen als Grundlage ihrer Sachverhaltsbewertung und übernimmt sehr häufig auch die Bewertung des Ministeriums. In einigen Fällen sind die Berichte der Beauftragten daher nicht mehr als die Weitergabe von Informationen des Innenministeriums über den Ausgang des Verfahrens, wie dieses Beispiel zeigt:

*„Der Minister berichtete, dass die Petentin für den 06.08.2019 zu einem Gespräch mit den eingesetzten Beamten eingeladen wurde, um den von ihr beanstandeten Sachverhalt aufzuarbeiten. Dieses Gespräch habe stattgefunden. Hierbei seien die jeweiligen Sichtweisen dargestellt und erörtert worden, was bei der*

*Petentin zum Verständnis geführt habe. Nach dem Gespräch habe sie angegeben, dass sich die Beschwerde zu ihrer Zufriedenheit erledigt habe. Der Sachverhalt sei ausreichend aufgearbeitet worden. Dem Anliegen konnte damit abgeholfen werden.“ (Die Bürgerbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz 2021: 25)*

Demnach findet die Aufarbeitung der im Jahresbericht zitierten Beschwerden in vielen Fällen zwischen Ministerium und Petent\*innen statt. Die Polizeibeauftragte wird anschließend nur über den Ausgang informiert. Die Beauftragtenstelle selbst ist anscheinend nicht an den Gesprächen beteiligt.

Aus den Tätigkeitsberichten der Beauftragten für die Landespolizei Schleswig-Holstein ergibt sich nur indirekt, wie Beschwerden bearbeitet werden. Der genaue Prozess wird aber in einer *Beschreibung von Verfahrensabläufen* dargestellt, die auf der Webseite der Polizeibeauftragten zu finden ist.<sup>iv</sup> Hier erfährt man, dass die Polizeibeauftragte Schleswig-Holsteins nach Eingang der Beschwerde zur Sachverhaltsprüfung direkt Kontakt zur Polizei aufnimmt und nur in seltenen Fällen mit dem Innenministerium in Kontakt tritt. Außerdem wird aus den Tätigkeitsberichten deutlich, dass sie eigene Ermittlungen anstellt, wie die folgenden Beispiele zeigen:

*„Die Polizeibeauftragte erklärte, dass sie sich in einem ersten Schritt das Tonband der Einsatzleitstelle anhören würde, um einen eigenen Eindruck vom Ablauf des Telefonats zu bekommen. Danach sollte besprochen werden, wie weiter verfahren werden könnte und was der Petentin helfen würde. Mit diesem Vorgehen erklärte sich die Petentin einverstanden.“ (Bürgerbeauftragte für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein 2021: 15)*

*„Die Polizeibeauftragte forderte zu diesem Vorgang den Einsatzbericht an. Aus diesem ließ sich die Vorgeschichte des Diensthundeinsatzes entnehmen.“ (ebd.: 28)*

Außerdem fällt auf, dass die Polizeibeauftragte in Schleswig-Holstein in ihren Tätigkeitsberichten eigene Bewertungen der Sachverhalte abgibt.

Auch die Berichte aus Baden-Württemberg enthalten genauere Informationen zur Arbeitsweise der dortigen Polizeibeauftragten:

*„Sobald die Formalitäten, etwa hinsichtlich der Zuständigkeit, geklärt sind, machen wir uns ein Bild von der (rechtlichen) Situation und fragen vor allem bei Unklarheiten nochmals bei der Bürgerin oder dem Bürger nach. Dann nehmen wir in der Regel mit den zuständigen Behörden bzw. den betroffenen Institutionen Kontakt auf. Das kann telefonisch, per E-Mail oder auf dem Postweg geschehen. Häufig genügt schon ein Anruf bei der Sachbearbeiter\*in. Wir schildern die Situation der Bürgerin oder des Bürgers und deren oder dessen Anliegen. Dann hören wir zu, was die Behörde dazu zu sagen hat – und sind in manchen Fällen sehr überrascht, wie weit die Sichtweisen auf eigentlich ein und denselben Sachverhalt auseinandergehen können. Wir versuchen, beide Seiten unvoreingenommen anzuhören. Ist die Sachlage komplex, dann ersuchen wir die Behörde oftmals um schriftliche bzw. elektronische Auskunft, also um eine Stellungnahme. Der Vorteil dieses Vorgehens ist, dass die Behörde Gelegenheit erhält, das Anliegen zu überdenken und zu regeln. Das kann den Weg hin zu einer einvernehmlichen Lösung ebnen. In besonders schwierigen Fällen machen wir von unserem Recht auf Akteneinsicht Gebrauch.“*

(Die Bürgerbeauftragte des Landes Baden-Württemberg 2022: 7)

Der beschriebene Prozess lässt sich auch anhand der Falldarstellungen nachzeichnen. Dort ist nachzulesen, wann eine Stellungnahme eingeholt wurde, wann ein Telefonat oder eine Videokonferenz (und mit wem) stattgefunden hat, wann eine E-Mail geschrieben wurde und wie die Petent\*innen informiert und einbezogen wurden. Darüber hinaus werden immer wieder Bewertungen der Antworten der Polizei abgegeben. So heißt es beispielsweise in einer Fallschilderung:

*„Im Telefonat mit Herrn F erläutern wir ihm, wie die Polizei die Beschwerde beurteilt, was sie durfte und was unserer Meinung nach nicht. So sind Fragen zur Erforschung nach Drogenkonsum sowie die motorischen Tests keine Schikane. Nach der Zustimmung zur Durchsuchung bedarf es keiner weiteren Rechtsgrundlage. Auf den Tonfall kommt es jedoch natürlich an. Herr F schildert den Fall nochmals aus seiner Sicht sehr überzeugend. Wir sind der Ansicht, dass die Kontrolle auch deutlich bürgerfreundlicher hätte ausfallen können. Einen Grund, warum die Toilettentür aufbleiben musste, können wir zum Beispiel nicht erkennen. Diese Einschätzung teilen wir so auch dem Polizeipräsidenten mit“* (Die Bürgerbeauftragte des Landes Baden-Württemberg 2022: 26).

Dieser Fall macht zudem deutlich, dass die Rechtmäßigkeit des Polizeihandelns nur ein Aspekt einer wirksamen *Accountability* ist. Vielmehr geht es auch um einen respektvollen und freundlichen Umgang von Polizist\*innen mit der Bevölkerung. In vielen Fällen bilden intransparentes und unfreundliches Handeln den Kern der Unzufriedenheit Betroffener.

Die bisher veröffentlichten Berichte und Online-Texte der Beauftragten in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg enthalten kaum Hinweise auf Maßnahmen zur gezielten Ansprache von Menschen, die von polizeilichem Fehlverhalten betroffen sein könnten. Die Arbeitsweise ist ganz überwiegend reaktiv. Informationen für Menschen, die nicht die deutsche Sprache beherrschen, fehlen. Diese Zielgruppe, deren Angehörige häufig im Fokus polizeilicher Maßnahmen stehen – mit der Folge erhöhter Diskriminierungsrisiken – kann daher kaum erreicht werden. Auch sonst ist die Öffentlichkeitsarbeit der Polizeibeauftragten bislang sehr rudimentär ausgeprägt, was auch an der geringen personellen wie finanziellen Ausstattung liegt. Eine intensivere Öffentlichkeitsarbeit könnte die Sichtbarkeit und mittelfristig auch die Effektivität der Beauftragtenstellen erhöhen. Denn nur wenn Menschen wissen, dass es diese Stellen gibt, werden sie sich dort über die Polizei beschweren. Daher sollten die Stellen ihre Internetauftritte überarbeiten. Insbesondere Informationen zu Aufgaben und Erreichbarkeit in anderen Sprachen wären essenziell. Darüber hinaus sollte mehrsprachiges Informationsmaterial in Polizeistationen, Bürgerämtern und sozialen Einrichtungen bereitliegen. Unter diesem Aspekt besteht erhebliches Verbesserungspotenzial.

## **6. Diskriminierung (nicht) im Fokus?**

Fälle, in denen sich Betroffene oder Dritte über diskriminierende oder gar rassistische Praktiken der Polizei beschweren, zählen zum Aufgabenbereich der externen Polizeibeauftragten. Diese könnten daraus

Schlussfolgerungen in Bezug auf institutionelle und strukturelle Ursachen und Gegenmaßnahmen entwickeln (näher hierzu Aden & Bosch 2022). In den bisher veröffentlichten Tätigkeitsberichten der Beauftragten in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg kommen die Themen Diskriminierung und Rassismus allerdings nur selten vor (hierzu auch Piening et al. 2022, 23 ff.) – was auch durch die fehlende Ansprache der betroffenen Gruppen und die Sprachbarriere beim Zugang zu den Beauftragten (mit)verursacht sein könnte. Betroffene von polizeilicher Diskriminierung wandten sich in den letzten Jahren häufiger an die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2021, S. 184) sowie an die Berliner Ombudsstelle für das Landes-Antidiskriminierungsgesetz<sup>V</sup>, auch weil es noch nicht in allen Bundesländern Polizeibeauftragte gibt und Betroffene die bereits tätigen Landespolizeibeauftragten möglicherweise noch nicht kennen.

Die Positionierung der Beauftragten zu diesem Thema variiert. So kann die Polizeibeauftragte in Rheinland-Pfalz kein strukturelles Rassismus-Problem in der Landespolizei erkennen, weil Beschwerden über *Racial Profiling* nicht an sie herangetragen wurden und es nur eine unbegründete Beschwerde über Rassismus in der Polizei gegeben hätte (Die Bürgerbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz 2021: 5). Die Beauftragte in Baden-Württemberg kann in ihrem Bericht für 2019 zwar keinen strukturellen Rassismus erkennen, weil Rassismus nur in Form von Einzelfällen aufgefallen sei (Die Bürgerbeauftragte des Landes Baden-Württemberg 2020: 48). In ihrem darauffolgenden Tätigkeitsbericht erkennt sie jedoch an, dass der Vorwurf von „*Rassismus, Machtmissbrauch und Diskriminierung bei der Polizei*“ nach wie vor präsent ist und kritisiert den polizeilichen Umgang mit diesen Vorwürfen (Die Bürgerbeauftragte des Landes Baden-Württemberg 2022: 46). Außerdem versteht sie ihre Stelle explizit als neutralen Ansprechpartner für solche Fälle (Die Bürgerbeauftragte des Landes Baden-Württemberg 2020: 5). Die Beauftragte in Schleswig-Holstein hat sich zu diesem Thema bislang nicht positioniert.

Dass Rassismus und Diskriminierung bisher kaum Thema in den Berichten sind, bedeutet nicht, dass es in diesem Bereich keine Probleme gibt (näher hierzu Aden et al. 2022). Möglicherweise kennen Betroffene die Polizeibeauftragten gar nicht, da diese keine hinreichenden Informationen in anderen Sprachen zur Verfügung stellen und potenziell Betroffene auch nicht systematisch ansprechen. Hilfreich könnte ein expliziter gesetzlicher Auftrag an die Beauftragten sein, einen Beitrag zur Verhinderung von Diskriminierung zu leisten (so etwa § 14 Abs. 1 BürgBE Berlin; § 1 Abs. 1 Nr. 4 BremPBG).

## 7. Schlussfolgerungen und Ausblick

Die Einrichtung unabhängiger Polizeibeauftragter, die überwiegend zugleich als Bürgerbeauftragte zu anderen Themenfeldern fungieren, ist ein wichtiger Schritt zu einer verbesserten *Accountability* der Polizei in Deutschland. Allerdings zeigt die bisherige Praxis erhebliche Unterschiede zwischen den Stellen, insbesondere bei der Intensität der eigenen Sachverhaltsaufklärung. Verlassen sich externe Beschwerdestellen bei den Ermittlungen auf Informationen der Polizei oder des Innenministeriums, so können sie kaum die Anforderungen an eine effektive unabhängige *Accountability* im Sinne internationaler Standards (z. B. UNODC 2011; Flores et al. 2021) erfüllen. Insofern wirken sich eingeschränkte gesetzliche Befugnisse negativ auf die Effektivität der Arbeit aus.

Allerdings hat die Auswertung der bisherigen Tätigkeitsberichte auch gezeigt, dass die Beauftragten ihre

bereits vorhandenen Möglichkeiten noch nicht hinreichend nutzen. Dies gilt insbesondere beim Umgang mit Diskriminierung und Rassismus im Polizeibereich. Erst wenn die Beauftragten gezielt auf potenziell Betroffene zugehen und die Zugangshürden senken, insbesondere in sprachlicher Hinsicht, können sie hier einen relevanten Beitrag zu einer verbesserten Polizeiarbeit leisten.

**Prof. Dr. Hartmut Aden** ist Jurist und Politikwissenschaftler. Er ist Professor für Öffentliches Recht, Europarecht, Politik- und Verwaltungswissenschaft an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, zugleich Vizepräsident für Forschung (seit April 2020) und Mitglied des Forschungsinstituts für Öffentliche und Private Sicherheit (FÖPS Berlin). Webseite: [www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-aden](http://www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-aden).

**Alexander Bosch** hat in Osnabrück und Berlin Sozialwissenschaften studiert und arbeitet derzeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der HWR Berlin zu polizeilichen Themen. Er promoviert an der HU Berlin über rassistische Wissensbestände in der Polizei und ist Mitglied im unabhängigen Forschungsnetzwerk Sicherheit & Polizei. Vor seiner Zeit in der Wissenschaft war er als Sozialarbeiter in einem sozialpädagogischen Fanprojekt, in der politischen Erwachsenenbildung und als Referent für Amnesty International Deutschland tätig.

## Literatur

Aden, Hartmut (2017): Police governance and parliamentary police oversight in Germany. In: Aguja, Mario J. & Born, Hans (eds.), *The Role of Parliament in Police Governance: Lessons Learned from Asia and Europe*. Geneva: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF, S. 121-145

Aden, Hartmut (2019a): Unabhängige Polizeibeschwerdestellen und Polizeibeauftragte. In: Kugelmann, Dieter (Hrsg.): *Polizei und Menschenrechte*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 170-183.

Aden, Hartmut (2019b): Polizei und Technik zwischen Praxisanforderungen, Recht und Politik. In: *Vorgänge . Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik*, Nr. 227, 58:3, S. 7-19.

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 [Open Access über [https://doi.org/10.1007/978-3-658-37133-3\\_33](https://doi.org/10.1007/978-3-658-37133-3_33)]

Aden, Hartmut & Fähmann, Jan (2021): Argumente für einen besseren Musterentwurf für einheitlichere Polizeigesetze. Kritische Analyse von Entwicklungen im Polizeirecht aus rechtsstaatlicher und bürgerrechtlicher Perspektive, in: Möllers, Martin H. W. & van Ooyen, Robert Chr. (Hrsg.), *Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2020/2021*. Frankfurt/Main: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 580-615.

Aden, Hartmut, Fähmann, Jan, Bosch, Alexander & Thurn, Roman (2022): Police Stops in Germany – Between Legal Rules and Informal Practices. In: *Journal of Organizational Ethnography*, 11:2, S. 116-131.

Amnesty International (2010): *Täter unbekannt. Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland*. Bonn: Amnesty International.

Amnesty International (2019): *Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Grünen NRW zur Einrichtung eines/einer unabhängigen Polizeibeauftragten*. Online abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2019-10/Amnesty-Stellungnahme-Gesetzentwurf-%20Polizeibeauftragter-NRW-Oktober2019.pdf> (letzter Aufruf: 22.08.2022).

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2021): Diskriminierung in Deutschland - Erfahrungen, Risiken und Fallkonstellationen. Vierter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, Berlin.

Botta, Jonas (2022): Unabhängige Polizeibeauftragte. In: *JuristenZeitung (JZ)*, 77. Jg., Nr. 13, S. 664-672.

Bovens, Mark (2007): Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework', *European Law Journal*, 13. Jg., Nr. 4, S. 447-468.

Bürgerbeauftragte für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.) (2021): *Tätigkeitsbericht der Beauftragten für die Landespolizei Schleswig-Holstein 2018-2020*. Kiel: Schleswig-Holsteinischer Landtag.

Bürgerbeauftragte für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.) (2020): *Tätigkeitsbericht der Beauftragten für die Landespolizei Schleswig-Holstein 2016-2018*. Kiel: Schleswig-Holsteinischer Landtag.

Die Bürgerbeauftragte des Landes Baden-Württemberg (Hrsg.) (2022): *4. Jahresbericht 2020-2021*. Stuttgart: Landtag Baden-Württemberg.

Die Bürgerbeauftragte des Landes Baden-Württemberg (Hrsg.) (2020): *3. Jahresbericht 2019*. Stuttgart: Landtag Baden-Württemberg.

Die Bürgerbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz und die Beauftragte für die Landespolizei (Hrsg.) (2021): *Tätigkeitsbericht 2019-2020*. Mainz: Landtag Rheinland-Pfalz.

Derin, Benjamin & Singelstein, Tobias (2022): *Die Polizei. Helfer, Gegner, Staatsgewalt. Inspektion einer mächtigen Organisation*. Berlin: Econ.

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. 2-17.

Flores, Claudia, Citro, Brian, Guruli, Nino, Rosenblat, Mariana Olaizola, Kehrer, Chelsea & Abrahams, Hannah (2021): Global Impunity. How Police Laws and Policies in the World's Wealthiest Countries Fail International Human Rights Standards. In: *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 49:2, S. 243-293.

Greiner, August (2000): Benötigt die Polizei besondere Kontrolleure? Hamburger Polizeikommission legt ihren ersten Tätigkeitsbericht vor. In: *Die Polizei* 91 (4), S. 97-10

Humanistische Union (Hrsg.) (1975): *Demokratischer Rechtsstaat zwischen individuellem Terror und Polizeigewalt. Dokumentation über die Fahndungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Lorenz-Entführung*. Berlin: Internationale Liga für Menschenrechte und Humanistische Union Landesverband Berlin.

Humanistische Union (2013): Gesetzentwurf zur Institutionalisierung eines Polizeibeauftragten, dokumentiert in: *Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik*, H. 204 = 52 Jg., Nr. 4, S. 51-58.

Lehne, Werner (2004): Aus Fehlern lernen oder Fehlverhalten kontrollieren und sanktionieren? Die Erfahrungen der Hamburger Polizeikommission. In: Karlhans Liebl (Hrsg.): *Empirische Polizeiforschung V: Fehler und Lernkultur in der Polizei*. Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 123–137.

Maillard, Jacques de (2023): *Comparative Policing*. Abingdon/London: Routledge.

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

Prenzler, Tim (2009): *Police Corruption. Preventing Misconduct and Maintaining Integrity*, Boca Raton/London/New York: CRC Press.

Prenzler, Tim (2021): *Ethics and Accountability in Criminal Justice. Towards a Universal Standard*. Brisbane: Australian Academic Press.

Sack, Fritz (2010): Demokratisierung der Polizei. Erfahrungen als Mitglied der Hamburger Polizeikommission. In: Die Linke. Fraktion in der Hamburgischen Bürgerschaft (Hg.): *Demokratisierung der Polizei. Beiträge zu einer Fachtagung der Fraktion DIE LINKE in der Hamburgischen Bürgerschaft*. Hamburg, S. 35–36.

Töpfer, Eric (2018): Unabhängige Polizeibeschwerdestellen. Zum Stand der Dinge. In: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*, Nr. 116, S. 72-81.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) (2011): *Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity*. New York: United Nations.

## Anmerkungen

<sup>i</sup>Im Fall von Mecklenburg-Vorpommern sogar ausschließlich.

[ii](#) § 16 Abs. 2 BürgBG BW; ähnlich: § 16 Abs. 2 PolBürgBG HE; § 12 Abs. 2 PetBüG M-V; § 18 Abs. 2 BürgBG RP; § 12 Abs. 2 BüPolBG SH.

[iii](https://www.cilip.de/2021/12/17/polizeibeauftragte-in-schleswig-holstein-reale-verbesserung-oder-gleichbleibende-polizeihoerigkeit/) <https://www.cilip.de/2021/12/17/polizeibeauftragte-in-schleswig-holstein-reale-verbesserung-oder-gleichbleibende-polizeihoerigkeit/> (letzter Abruf: 20.02.2023)

[iv](https://www.landtag.ltsh.de/export/sites/ltsh/service/downloadgallery/beauftragte_landespolizei/Hinweise_zur_Arbeitsweise_und_Verfahrensablaeufer_Polizeibeauftragte.pdf) [https://www.landtag.ltsh.de/export/sites/ltsh/service/downloadgallery/beauftragte\\_landespolizei/Hinweise\\_zur\\_Arbeitsweise\\_und\\_Verfahrensablaeufer\\_Polizeibeauftragte.pdf](https://www.landtag.ltsh.de/export/sites/ltsh/service/downloadgallery/beauftragte_landespolizei/Hinweise_zur_Arbeitsweise_und_Verfahrensablaeufer_Polizeibeauftragte.pdf) (letzter Abruf 22.08.2022).

[v](https://taz.de/Ombudsfrau-ueber-Diskriminierung/!5822544) [https://taz.de/Ombudsfrau-ueber-Diskriminierung/!5822544.](https://taz.de/Ombudsfrau-ueber-Diskriminierung/!5822544)

*Teile dieses Beitrags basieren auf Erkenntnissen aus dem Projekt Police Accountability – Towards International Standards mit Forschungsteams aus Frankreich, Großbritannien, Japan und Kanada (in Deutschland gefördert von der Deutschen Forschungsgemeinschaft, Open Research Area, 2021 - 2024).*

---

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/237-238-vorgaenge/publikation/unabhaengige-polizeibeauftragte-in-deutschland-auf-dem-weg-zum-standard-ziele-praktiken-defizite-und-moegliche-beitraege-zum-diskriminierungsschutz/>

Abgerufen am: 25.04.2024