

**Bundesvorstand:**  
Werner Koep-Kerstin, Vorsitzender  
Tobias Baur  
Anja Heinrich  
Oksan Karakus  
Mara Kunz  
Prof. Dr. Martin Kutscha  
Prof. Dr. Fredrik Roggan  
Sarah Thomé  
Dr. Kirsten Wiese  
Prof. Dr. Rosemarie Will

**Beiratsmitglieder:**  
Prof. Edgar Baeger  
Prof. Dr. Lorenz Böllinger  
Daniela Dahn  
Dr. Dieter Deiseroth  
Prof. Dr. Erhard Denninger  
Gunda Diercks-Elsner  
Prof. Dr. Johannes Feest  
Ulrich Finckh  
Prof. Dr. Monika Frommel  
Prof. Dr. Hansjürgen Garstka

Dr. Klaus Hahnzog  
Dr. Heinrich Hannover  
Johann-Albrecht Haupt  
Dr. Detlef Hensche  
Prof. Dr. Hartmut von Hentig  
Heide Hering  
Dr. Dr. h.c. Burkhard Hirsch  
Friedrich Huth  
Prof. Dr. Herbert Jäger  
Elisabeth Kilali  
Dr. Thomas Krämer

Ulrich Krüger-Limberger  
Prof. Dr. Rüdiger Lautmann  
Dr. Till Müller-Heidelberg  
Dr. Gerd Pflaumer  
Claudia Roth, MdB  
Jürgen Roth  
Ingeborg Rürup  
Prof. Dr. Fritz Sack  
Georg Schlaga  
Helga Schuchardt  
Prof. Klaus Staeck

Prof. Dr. Ilse Staff  
Prof. Dr. Alexander Wittkowsky  
Rosi Wolf-Almanasreh  
Prof. Dr. Karl-Georg Zinn

**Geschäftsführung:**  
Sven Lüders

Stand: November 2015

**BÜRGERRECHTSORGANISATION seit 1961, vereinigt mit der Gustav Heinemann-Initiative**

HUMANISTISCHE UNION e.V. – Haus der Demokratie und Menschenrechte  
Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin

Tel.: 030 / 20 45 02 –56  
Fax: 030 / 20 45 02 –57  
info@humanistische-union.de  
www.humanistische-union.de



Berlin, 24.02.2016

## **Sachverständige Stellungnahme der Humanistischen Union zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bürgerbeauftragten- Gesetzes, Drs. 18/3655**

### **Einleitung**

Die Menschenrechtsorganisation Humanistische Union setzt sich bereits seit vielen Jahren für die Institutionalisierung von Polizeibeauftragten in Bund und Ländern ein. Wir begrüßen daher ausdrücklich die mit der Drs. 18/3655 verfolgte Absicht, eine solche Stelle zu institutionalisieren.

Die Institutionalisierung einer/eines Polizeibeauftragten ist aus unserer Sicht dringend geboten, um das derzeitige Defizit der Kontrolle polizeilichen Handelns zu beheben. Diese Kontrolle ist dabei nicht, wie die Drs. 18/3642 suggeriert, etwa Ausdruck eines Misstrauensvotums gegen Polizistinnen und Polizisten, sondern die Umsetzung des sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergebenden Gebots zur Kontrolle staatlichen Handelns. Die Kontrolle staatlichen Handelns gehört zu den Grundpfeilern eines demokratischen Rechtsstaates. Dabei ergibt sich aus der Grundrechtsbindung aller staatlicher Gewalt (Art. 1 Absatz 3 GG), dass die Anforderungen an rechtsstaatlich gebotene Kontrollmechanismen umso höher sind, desto einschneidender und grundrechtsverkürzender die Maßnahmen sind, zu denen ein Hoheitsträger befugt ist. Insbesondere aufgrund der Zwangsbefugnisse, zu denen Polizistinnen und Polizisten ermächtigt sind, sowie der wegen § 80 Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz regelmäßig fehlenden aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen gegen Anordnungen und Maßnahmen von Polizeivollzugsbeamten, sind an die Kontrolle polizeilichen Handelns aus rechtsstaatlicher Sicht daher besonders hohe Anforderungen zu stellen. Diesen Anforderungen wird ein System, in dem beim Vorwurf rechtswidrigen Polizeihandelns die Strafverfolgung den Kolleginnen und Kollegen der/des Beschuldigten ohne unabhängige Kontrolle obliegt, nicht gerecht.

Dass ohne die Möglichkeit einer unabhängigen Kontrolle polizeilicher Ermittlungen Ermittlungsdefizite entstehen bzw. unbehoben bleiben, zeigen nicht zuletzt zahlreiche Erfahrungen aus der bisherigen Praxis. Seit Jahren weisen Menschenrechtsorganisationen, Anwältinnen und Anwälte und Wissenschaftler auf Defizite bei der Aufklärung und Ahndung von im polizeilichen Dienst

begangenen Straftaten hin.<sup>1</sup> Die verschiedenen Akteure sind sich hierbei weitgehend einig, dass Ursachen dafür unter anderem der häufig bestehende Korpsgeist sowie falsch verstandene Kollegialität zwischen Polizistinnen und Polizisten sind.<sup>2</sup> Die geringe Aufklärungsrate wird zudem dadurch begünstigt, dass Opfer rechtswidriger Polizeigewalt nach der Tat gegenüber der Polizei häufig ein starkes Misstrauen oder Angst gegenüber der Institution Polizei empfinden. Dies führt im Ergebnis dazu, dass eine Anzeige polizeilicher Fehltritte in vielen Fällen unterbleibt. Beiden Defiziten kann die Institutionalisierung einer/eines unabhängigen Polizeibeauftragten, die/der Ansprechpartner für von Polizeigewalt betroffenen Bürgerinnen und Bürgern ist und über eigene Ermittlungsbefugnissen verfügt, entgegenwirken.

Nicht zuletzt entspricht eine Institutionalisierung einer/eines Polizeibeauftragten den international geltenden Anforderungen, die an eine rechtsstaatlich agierende Polizei gestellt werden. Sowohl aus dem *European Code of Police Ethics* (EcoPE) als auch aus den *Standards des Europäischen Komitees zur Verhütung von unmenschlicher und erniedrigender Behandlung* (CPT) ergibt sich die Notwendigkeit eines unabhängigen Kontrollmechanismus' gegenüber der Polizei.<sup>3</sup>

## Zum Gesetzentwurf

### § 1

Nach § 1 Absatz 3 des Gesetzentwurfs werden die Aufgaben der/des Beauftragten für die Landespolizei Schleswig-Holstein der/dem Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten übertragen.

Damit wird die/der Beauftragte für die Landespolizei gemäß § 7 Absatz 1 und § 8 des Bürgerbeauftragten-Gesetzes bei der Präsidentin/dem Präsidenten des Landtages angesiedelt. Die Humanistische Union begrüßt die Entscheidung für eine externe Kontrollinstanz ausdrücklich. Dies gewährleistet eine größere Unabhängigkeit und ist daher einer Ansiedlung beim Innenministerium oder Polizeipräsidium unbedingt vorzuziehen.

Die Humanistische Union hat jedoch Bedenken, die Funktion der/des Beauftragten für die Landespolizei als zusätzliche Aufgabe der/dem Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten zu übertragen. Die bisherigen der/dem Bürgerbeauftragten übertragenen Aufgaben ergeben sich aus § 1 des Bürgerbeauftragten-Gesetzes und umfassen bereits Aufgaben auf dem Gebiet des Sozialrechts, der Gleichbehandlung und der Kinder- und Jugendhilfe. Mit der Übertragung der Aufgaben einer/eines Polizeibeauftragten soll die/der Bürgerbeauftragte nun eine weitere Funktion erhalten. Die Humanistische Union hat Bedenken, ob bei einer derartigen Konzentration an unterschiedlichen Aufgabenbereichen die für eine effektive Aufgabenerfüllung notwendigen

---

<sup>1</sup> Z.B. Singelstein, Institutionalisierte Handlungsnormen bei den Staatsanwaltschaften im Umgang mit Ermittlungsverfahren wegen Körperverletzung im Amt, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 1/2003; Luczak, Gewalttätige Polizei – Eine Fortsetzungsgeschichte, in: Grundrechte-Report 2015, S. 33 ff.; Amnesty International 2010.

<sup>2</sup> Z.B. Singelstein, Polizisten vor Gericht – Strafverfahren wegen Körperverletzung im Amt, in: Bürgerrechte und Polizei 1/2010, S. 58; Luczak, a.a O., S. 33.

<sup>3</sup> CPT Standards, CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2010, Deutsch, S. 100, Nr. 32; EcoPE Nr. 61.

Fachkenntnisse insbesondere auf den Gebieten des Gefahrenabwehr- und Strafrechts sowie der innerpolizeilichen Organisation hinreichend gewährleistet werden können.

Sollte der Landesgesetzgeber jedoch an der Übertragung des Aufgabenbereiches auf die/den Bürgerbeauftragten festhalten wollen, muss für eine effektive Aufgabenerfüllung jedenfalls sichergestellt sein, dass der/dem Bürgerbeauftragten die notwendigen zusätzlichen Personal- und Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden.

#### § 11

Nach § 11 des Gesetzentwurfs i.V.m. § 7 des Bürgerbeauftragten-Gesetzes wird die/der Bürgerbeauftragte bzw. die/der Beauftragte für die Landespolizei mit einer einfachen Mehrheit gewählt. Die Humanistische Union empfiehlt eine qualifizierte Mehrheit als Voraussetzung für die Wahl einzuführen. Unserer Ansicht nach würde dadurch die Auswahl einer unabhängigen Person für das Amt gefördert.

#### § 12

Äußerst kritisch sieht die Humanistische Union die Bestimmung des § 12 Absatz 2 Satz 2 des Gesetzentwurfs. Um die einleitend dargestellte notwendige rechtsstaatliche Kontrolle der Polizei zu gewährleisten, sollte die/der Beauftragte für die Landespolizei gerade auch während eines Ermittlungsverfahrens zur Kontrolle und Überwachung des Verfahrens befugt sein. Andernfalls werden gerade schwerwiegende Fälle polizeilichen Fehlverhaltens ggf. faktisch der Zuständigkeit der/des Beauftragten für die Landespolizei entzogen und es besteht die Gefahr, dass sich der Sachverhalt nach Abschluss des Ermittlungsverfahrens nicht mehr hinreichend aufklären lässt.

#### § 13

Um die Wege, über welche die/der Beauftragte der Landespolizei von Problemfällen Kenntnis erlangt, offen zu halten, empfiehlt die Humanistische Union die Beschwerdebefugnis nach § 13 des Gesetzentwurfs auf Dritte, d.h. nicht persönlich Betroffene, zu erweitern. Dritte sind häufig wichtige Hinweisgeber.

#### § 15

§ 15 Absatz 3 des Gesetzentwurfs bestimmt die Frist für die Einlegung einer Beschwerde. Die Humanistische Union hält die hier vorgesehene 6-Monats-Frist für unangemessen.

Wir sehen keine Notwendigkeit für eine Eingabefrist. Insbesondere besteht aus unserer Sicht kein Anlass dafür, mit der Eingabefrist von den Verjährungsfristen des § 78 des Strafgesetzbuchs negativ abzuweichen. Fristen (Verjährungs- oder Rechtsbehelfsfristen) dienen der Herstellung von Rechtsfrieden, indem sie Rechtsfolgen oder Gerichtsverfahren ab dem Zeitpunkt des Fristablaufes ausschließen. Einer solchen Befriedungsfunktion bedarf es nicht bei einem Beschwerde-

verfahren, das zu keinerlei Sanktionen führen und nach § 17 Absatz 1 des Gesetzentwurfs insbesondere dazu dient einvernehmliche Lösung herbeizuführen. Ein Beschwerdeverfahren bei einer/einem Polizeibeauftragten trägt vielmehr das Potential, auch nach Ablauf der Verjährungsfristen des § 78 Strafgesetzbuch durch Herbeiführung einer einvernehmlichen Lösung zur Befriedung der Situation beizutragen und gegebenenfalls verlorenes Vertrauen in die Polizei wiederherzustellen.

Zudem gehen gerade schwerere polizeiliche Fehlritte, namentlich Fälle von rechtswidriger Polizeigewalt, gegenüber einer Bürgerin oder einem Bürger häufig mit einer Traumatisierung des Opfers einher. Die Opfer sind in vielen Fällen erst nach einer gewissen Phase des Verarbeitens in der Lage, gegen die Tat vorzugehen. Die Frist führt damit faktisch insbesondere zum Ausschluss der Überprüfung schwer wiegender polizeilicher Fehlritte. Angesichts dessen sollte die Norm zumindest Ausnahmen für schwere Rechtsverletzungen vorsehen bzw. der/dem Beauftragten für die Landespolizei Ermessen eröffnen.

## § 16

Die Humanistische Union empfiehlt die Streichung des § 16 Absatz 3 Satz 1 des Gesetzentwurfs. Die Bestimmung führt ihrem Wortlaut nach dazu, dass eine Polizeibehörde, die nach § 16 Absatz 2 Satz 1 zur Auskunft an die/den Beauftragten der Landespolizei verpflichtet ist, die Auskunft verweigern kann, wenn eine ihr angehörende Polizeibeamtin/ein ihr angehörender Polizeibeamter ein Aussageverweigerungsrecht oder Zeugnisverweigerungsrecht nach § 52 Absatz 1 StPO zusteht. Ein einer Polizeibeamtin/einem Polizeibeamten persönlich zustehendes Aussage- oder Zeugnisverweigerungsrecht darf nicht dazu führen, dass eine gesamte Behörde zur Auskunftsverweigerung berechtigt wird. Sofern lediglich beabsichtigt war, durch diese Bestimmung die Aussage- und Zeugnisverweigerungsrechte von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten zu gewährleisten, empfiehlt sich deren Geltung im Anschluss an § 16 Absatz 4 Satz 3 des Gesetzesentwurfs, welcher die Zeugenvernehmungen regelt, klarzustellen. Denn auch Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten dürften als Zeugen im Sinne des § 16 Absatz 4 Satz 3 des Gesetzesentwurfs anzusehen sein und haben in diesem Rahmen natürlich die ihnen nach der Strafprozessordnung obliegenden Aussage- und Zeugnisverweigerungsrechte.

§ 16 Absatz 4 Satz 1 des Gesetzentwurfs i.V.m. § 4 Absatz 1 Satz 2 des Bürgerbeauftragten-Gesetzes verleiht der/dem Beauftragten für die Landespolizei ein umfassendes Zutrittsrecht. Die Humanistische Union empfiehlt hier durch entsprechenden Einschub klarzustellen, dass dieses Recht ohne vorherige Anmeldung und zudem auch für die Bediensteten der/des Beauftragten für die Landespolizei gilt.

Soweit § 16 Absatz 4 Satz 3 des Gesetzentwurfs der/dem Beauftragten für die Landespolizei ein Anhörungsrecht verleiht, empfiehlt die Humanistische Union dieses durch ein Recht zur verbindlichen Ladung zu ergänzen, denn nur so kann eine effektive Ermittlung gewährleistet werden.

§ 17

Gemäß § 17 Absatz 3 des Gesetzentwurfs kann die/der Beauftragte für die Landespolizei ihre/ seine gewonnenen Erkenntnisse an die für ein Straf- oder Disziplinarverfahren zuständige Stelle weiterleiten. Die Humanistische Union empfiehlt diese Befugnis von der Einwilligung der/des Verletzten abhängig zu machen. Denn die Entscheidung über die Weitergabe der Informationen sollte den zum Teil traumatisierten Opfern obliegen, da insbesondere ein Strafverfahren für sie eine hohe Belastung darstellen kann.



Anja Heinrich  
für die Humanistische Union