

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/3443

A09, A05, A14



Hochschule für
Wirtschaft und Recht Berlin
Berlin School of Economics and Law

Prof. Dr. Aden, HWR Berlin • Alt-Friedrichsfelde 60 • 10315 Berlin

An den

Innenausschuss

des Landtags Nordrhein-Westfalen

Prof. Dr. Hartmut Aden

Fachbereich 5

Polizei und

Sicherheitsmanagement

Professur für Öffentliches Recht

und Europarecht

Alt-Friedrichsfelde 60

D-10315 Berlin

T +49 (0)30 30877-2868

Per E-Mail an: anhoerung@landtag.nrw.de und Birgit.Hielscher@landtag.nrw.de

privat:

Postfach 580601

D-10415 Berlin

E-Mail: [Hartmut.Aden@](mailto:Hartmut.Aden@hwr-berlin.de)

hwr-berlin.de

[www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-](http://www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-aden)

[aden](mailto:hwr-berlin.de)

12. Februar 2016

Stellungnahme
für die öffentliche Sachverständigenanhörung
des Innenausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen
zum Thema „Eine unabhängige Polizeibeschwerdestelle für
Nordrhein-Westfalen schaffen“, Antrag der Fraktion der PIRATEN,
Drs. 16/8974,
am 16. Februar 2016 in Düsseldorf

Der vorliegende Antrag enthält viele wichtige Argumente, die auch aus meiner fachlich-wissenschaftlichen Sicht die Notwendigkeit einer unabhängigen Polizeibeschwerdeinstitution zeigen. Zu den zentralen Aspekten des Antrags nehme ich wie folgt Stellung:

1. Zur Notwendigkeit einer unabhängigen externen Polizei-beschwerdestelle

Die meisten Polizeibehörden in Deutschland haben heute ein mehr oder weniger effektives Verfahren, um mit Beschwerden umzugehen. Selbst dort, wo solche internen Beschwerdeverfahren gut funktionieren,¹ können sie nicht alle notwendigen Funktionen effektiv erfüllen. Den Personen, die von der Polizei unangemessen behandelt worden und davon eventuell sogar traumatisiert sind, kann kaum zugemutet werden, eine Polizeidienststelle aufzusuchen, um ihre Beschwerde anzubringen. Auch Menschen mit ungeregeltem Aufenthaltsstatus, die mit polizeilichem Fehlverhalten konfrontiert wurden, werden sich kaum trauen, eine Polizeidienststelle zu Beschwerde Zwecken zu betreten.

Darüber hinaus haben empirische Untersuchungen gezeigt, dass Fälle, in denen Polizeieinsätze gegenüber Außenstehenden unangemessen oder gar rechtswidrig verlaufen, oft nicht hinreichend und nicht mit der gebote-

Berliner Volksbank

Konto 884 101 52 40

BLZ 100 900 00

IBAN

DE72 10090000 8841015240

BIC BEVODEBB

¹ Z. B. in Berlin, vgl. hierzu Hoffmann-Holland u.a. 2008.



nen Neutralität aufgeklärt werden.² Aus diesen Gründen sind unabhängige Beschwerdestellen erforderlich. Internationale Untersuchungen haben die Notwendigkeit solcher Stellen auch in Deutschland wiederholt betont.³

2. Aufgabenbereich – Kombination externer und interner Beschwerdefunktionen

In anderen Staaten sind Polizeibeschwerdeinstitutionen zumeist ausschließlich für Beschwerden von außerhalb der Polizei zuständig.⁴ Gleichwohl halte ich es für sinnvoll, eine neu einzurichtende Stelle auch damit zu betrauen, Beschwerden von Polizeibediensteten nachzugehen. In Rheinland-Pfalz hat sich diese zweifache Zuständigkeit des Beauftragten für die Landespolizei nach den ersten Erfahrungen offenbar bewährt.⁵

Zwar können auch die Personalvertretungen in Fällen von Mobbing und bei anderen Formen unangemessenen oder rechtswidrigen Umgangs innerhalb von Polizeidienststellen eingeschaltet werden. Eine zusätzliche neutrale Stelle, die den Ursachen von Konflikten auf den Grund geht und auch Schlichtungsversuche unternehmen kann, ist hierzu eine sinnvolle Ergänzung. Ein Bedeutungsverlust der Personalvertretungen bei der Bewältigung innerdienstlicher Konflikte ist hierdurch nicht zu erwarten.

Die Ansiedlung einer Polizeibeschwerdestelle bei einer bereits vorhandenen Institution mit ähnlichen Aufgaben erscheint sinnvoll, soweit eine solche vorhanden ist. Hieraus können sich Synergien ergeben, und der Aufwand für die Etablierung einer neuen Institution kann durch vorhandenes Erfahrungswissen reduziert werden.⁶

3. Direkte Ansiedlung beim Parlament: Beschwerdestelle, Beauftragte und/oder Kommission?

Der vorliegende Antrag hat eine „unabhängige Polizeibeschwerdestelle“ zum Ziel. Für deren Konkretisierung sind international verschiedene

² Näher hierzu Amnesty International 2010; Singelstein 2003.

³ U. a. Hammarberg 2007; Commissioner for Human Rights 2009.

⁴ Überblick bei Den Boer & Fernhout 2008; Goldsmith & Lewis (Hg.) 2000; zu den USA: Aden 2015a und 2016.

⁵ Beauftragter für die Landespolizei Rheinland-Pfalz 2015, S. 45 ff.

⁶ So in Rheinland-Pfalz, wo der Beauftragte für die Landespolizei bereits zuvor als Bürgerbeauftragter tätig war und nun beide Aufgaben wahrnimmt.



Modelle erprobt worden, insbesondere Kommissionen, Ombudspersonen und Beauftragte.

In manchen Ländern, in denen ehrenamtliches Engagement einen noch höheren Stellenwert hat als in Deutschland, sind Kommissionen mit ehrenamtlichen Mitgliedern zentrale Bestandteile der unabhängigen Polizeibeschwerdeinstitutionen.⁷ Auch in Hamburg gab es für einige Jahre eine Polizeikommission, die diesem Modell folgte.⁸

Die Deutsche Verwaltung hat in den letzten Jahrzehnten umfangreiche Erfahrungen mit Beauftragten gesammelt. Insbesondere für den Datenschutz ist diese Form der Institutionalisierung etabliert. Daher spricht einiges dafür, das hier gesammelte Erfahrungswissen auch für neue Polizeibeschwerdeinstitutionen zu nutzen. Die Sicherung der Unabhängigkeit gegenüber Regierung und Verwaltung ist eine zentrale Herausforderung für die Etablierung von effektiv arbeitenden Beauftragten. Verstärkt durch Einflüsse des EU-Rechts, ist ein Trend zu beobachten, Datenschutzbeauftragte unmittelbar bei den Parlamenten anzusiedeln.⁹ Auch Polizeibeschwerdeinstitutionen sollten vom Parlament eingesetzt und administrativ in dessen Geschäftsbereich angesiedelt werden.

Auf Landesebene kommt ergänzend auch die Einbeziehung Ehrenamtlicher in Betracht, z. B. in einer Art Beirat der Polizeibeschwerdestelle.

4. Ausgestaltung und Kompetenzen

Eine Polizeibeschwerdeinstitution kann nur dann effektiv arbeiten, wenn sie über eine gute Ausstattung und rechtliche Kompetenz für die Untersuchung von Fällen verfügt. Zu den notwendigen Kompetenzen gehören u. a. Zutrittsrechte zu den Dienststellen, das Recht, Zeugen verbindlich zu laden, das Recht, Einsätze zu begleiten sowie umfassende Rechte auf Einsicht in die fallbezogenen Polizeiakten und –dateien. Die Wahrnehmung dieser Rechte sollte nicht an die Mitwirkung des Innenministeriums gebunden werden.¹⁰

⁷ Zu den Varianten in den USA: Aden 2015a, S. 127 ff. und 2016.

⁸ Näher hierzu Gössner 2000 und Lehne 2004.

⁹ Zum veränderten Status der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit seit Anfang 2016: Aden 2015b.

¹⁰ Vgl. Aden 2014 zur Kritik an den unzulänglichen Befugnissen des Beauftragten für die Landespolizei Rheinland-Pfalz.



Die Wege, auf denen Fälle zur Polizeibeschwerdestelle gelangen, sollten vielfältig und offen gestaltet werden. Neben Hinweisen Betroffener aus der Polizei oder von außerhalb sollten auch Hinweise Dritter bearbeitet werden. Auch sollte die Polizeibeschwerdestelle das Recht haben, beobachteten Problemkonstellationen aus eigener Initiative nachzugehen.

Während eines laufenden Strafverfahrens sollte die Polizeibeschwerdeinstitution das Recht haben, ihre Ermittlungen fortzuführen. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass sich der Sachverhalt nach Abschluss des Strafverfahrens nicht mehr hinreichend aufklären lässt, z. B. weil sich Zeugen nicht mehr an Einzelheiten erinnern oder Beweismittel abhanden gekommen sind.¹¹

5. Überzeugungsarbeit leisten, ohne das Vorhaben zu verzögern

Der Antrag schlägt vor, die Einführung einer unabhängigen Polizeibeschwerdestelle an einem „Runden Tisch“ unter Teilnahme von Landesregierung, Landtagsfraktionen, Polizeigewerkschaften und Sachverständigen vorzubereiten. Auf diesem Wege Überzeugungsarbeit für das Anliegen zu leisten, erscheint grundsätzlich sinnvoll. Allerdings sollte dieser „Runde Tisch“ ergebnisorientiert moderiert werden (am besten durch eine unabhängige Person), damit sich die Verwirklichung des Vorhabens nicht ungebührlich verzögert. Nichtregierungsorganisationen, die sich für dieses Thema teils seit vielen Jahren engagieren und daher eine hohe fachliche Kompetenz hierzu entwickelt haben, sollten ebenfalls beteiligt werden.

6. Polizeiliche Fehlerkultur – beraten und lernen über den Einzelfall hinaus

Eine neue Polizeibeschwerdeinstitution sollte nicht nur Einzelfällen nachgehen. Denn Polizeibehörden brauchen eine verbesserte Fehlerkultur, bei der Fehler nicht vorrangig als individuell verursacht angesehen werden. Vielmehr müssen strukturelle Ursachen für misslungene Einsätze oder Ermittlungen besser aufgearbeitet werden.¹² Zentrales Ziel muss dabei

¹¹ Näher hierzu Aden 2013.

¹² So auch: Bericht des BT-Untersuchungsausschusses zum „Nationalsozialistischen Untergrund“ vom 22.8.2013. BT-Drs. 17/14600, S. 861.



eine Qualitätsverbesserung für das polizeiliche Handeln sein, die dazu beiträgt, Fehler zukünftig zu vermeiden.¹³

Daher braucht eine Polizeibeschwerdeinstitution auch die Befugnis, Strukturprobleme aufzuarbeiten und hierzu Empfehlungen abzugeben. Die Landesregierung und die Polizeibehörden sollten gesetzlich verpflichtet werden, sich ernsthaft mit solchen Empfehlungen zu befassen und ihre Umsetzung zu betreiben.

7. Fazit

Der vorliegende Antrag enthält die zentralen Argumente für die Einrichtung unabhängiger Polizeibeschwerdeinstitutionen. Für die Verwirklichung empfehle ich ein Beteiligungsverfahren, das alle Interessierten integriert (s.o., Nr. 5) und die Einrichtung einer solchen Institution ergebnisorientiert vorbereitet.

Gez. Prof. Dr. Hartmut Aden

Ausgewählte Literatur zur Notwendigkeit unabhängiger Polizeibeschwerdestellen:

Aden, Hartmut, 2013: Polizeibeauftragte und Beschwerdestellen in Deutschland. Erfolgsbedingungen und neue Trends in den Ländern, in: Vorgänge Nr. 204 (= 52. Jg., Nr. 4), S. 10-20.

Aden, Hartmut, 2014: Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen für ein Landesgesetz zur Änderung des Landesgesetzes über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz, Drs. 16/2739, vorgelegt zur Anhörung des Innenausschusses am 16. Januar 2014 in Mainz, online: <http://www.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/3466-V-16.pdf> (10.02.2016).

Aden, Hartmut, 2015a: Polizei-Beschwerdestellen – von den USA lernen? in: Rafael Behr, Rafael & Frevel, Bernhard (Hg.), Die kritisierte Polizei. Empirische Polizeiforschung VII, Frankfurt/Main: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 125-141.

Aden, Hartmut, 2015b: Datenschutzkontrolle auf Bundesebene – unabhängiger und effektiver?, in: Vorgänge (54. Jg., Nr. 2-3), S. 245-250.

Aden, Hartmut, 2016: Independent Police Oversight: Learning from International Comparison, in: Catharina Decker & Jochen Kersten (Hg.),

¹³ Näher hierzu: Aden 2013; Behrendes 2013.



Restorative Justice in Policing Ethnic Minorities, Frankfurt/Main: Verlag für Polizeiwissenschaft, i.E.

Amnesty International, 2010: Täter unbekannt. Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland, Bonn/ Berlin.

Beauftragter für die Landespolizei Rheinland-Pfalz, 2015: Tätigkeitsbericht 2014/15, Mainz, Online: <http://www.derbuengerbeauftragte.rlp.de/icc/assisto/med/e9f/e9f6f505-34ed-f419-a9da-60c1847c614f,11111111-1111-1111-1111-111111111111.pdf> (10.02.2016).

Behr, Rafael, 2015: Kollegen hängen in der "Mittäterfalle". Rafael Behr im Gespräch mit Liane von Billerbeck und Hans-Joachim Wiese. Deutschlandradio Kultur 19.05.2015. Online: http://www.deutschlandradiokultur.de/straf-taten-von-polizisten-kollegen-haengen-in-der.1008.de.html?dram:article_id=320286 (10.02.2016).

Behrendes, Udo, 2013: Wechselwirkungen zwischen externer Kontrolle und interner Fehlerkultur der Polizei. Die Bürger(rechts)polizei als Exponentin des staatlichen Gewaltmonopols, in: Vorgänge Nr. 204 (= 52. Jg., Nr. 4), S. 41-50.

Commissioner for Human Rights, 2009: Opinion of the Commissioner for Human Rights Concerning Independent and Effective Determination of Complaints against the Police, Strasbourg: Council of Europe.

Den Boer, Monica & Fernhout, Roel, 2008: Policing the Police – Police Oversight Mechanisms in Europe: Towards a Comparative Overview of Ombudsmen and their Competencies. Online: http://www.asef.org/images/docs/1270-Police_Oversight_Mechanisms_in_Europe.pdf (10.02.2016).

Feltes, Thomas, 2006: Legitime oder illegitime Gewalt durch staatliche Institutionen: Gewalt und Polizei, in: Wilhelm Heitmeyer & Monika Schrötte (Hg.), Gewalt: Beschreibungen, Analysen, Prävention, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 539-556.

Feltes, Thomas, 2010: Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz über die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten für die hessische Polizei beim Hessischen Landtag (LandespolizeibeauftragtenG) – Drucks. 18/2322 – sowie dem Antrag der Fraktion der SPD betreffend die Geschäftsordnung des Hessischen Landtags – Drucks. 18/2359; <http://starweb.hessen.de/cache/AV/18/INA/INA-AV-029-T1.pdf> (10.02.2016).

Feltes, Thomas, 2012: Polizeiliches Fehlverhalten und Disziplinarverfahren – ein ungeliebtes Thema. Überlegungen zu einem alternativen Ansatz In: Die Polizei 2012, S. 285-292 (Teil 1) und S. 309-314 (Teil 2)

Gössner, Rolf, 2000: Die Hamburger "Polizeikommission" Tragfähiges Modell unabhängiger Polizeikontrolle?, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP (Nr. 67), S. 34-41.



Goldsmith, Andrew J. & Lewis, Colleen (eds.), 2000: *Civilian Oversight over Policing. Governance, Democracy and Human Rights*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.

Hammarberg, Thomas 2007: Bericht des Menschenrechtskommissars Thomas Hammarberg über seinen Besuch in Deutschland 9. – 11. und 15. – 20. Oktober 2006. Zur Vorlage beim Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung. Verfügbar unter https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH%282007%2914&Language=lanGerman&Ver=original&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679#P163_38788 (10.02.2016).

Hoffmann-Holland, Klaus, Liepmann, Detlev, Müller, Ines, Lubitz, Tobias, Kühl, Kristina & Mahlke, Inger-Maria, 2008: *Beschwerde-management der Polizei. Eine empirische und rechtliche Analyse am Beispiel der Berliner Polizei*, Frankfurt/Main: Verlag für Polizeiwissenschaft.

Humanistische Union, 2013 (2009): Gesetzentwurf zur Institutionalisierung eines Polizeibeauftragten, in: *Vorgänge* Nr. 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: Liebl, Karlhans (Hg.), *Fehler und Lernkultur in der Polizei*, Schriften zur Empirischen Polizeiforschung Band 5, Frankfurt/Main: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 123-137.

Ocqueteau, Frédéric & Enderlin, Samantha, 2011: La commission nationale de déontologie de la sécurité: un pouvoir d'influence, in: *Revue française d'administration publique*, no. 139, S. 381-396.

Pütter, Norbert, 2011: Kontrolle der Polizei – Demokratische Selbstverständlichkeit oder starker Staat: Eine Einleitung, in: *Bürgerrechte und Polizei/CILIP* 99, S. 3-14.

Singelstein, Tobias, 2003: Institutionalisierte Handlungsnormen bei den Staatsanwaltschaften im Umgang mit Ermittlungsverfahren wegen Körperverletzung im Amt gegen Polizeibeamte, in: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform (MschrKrim)*, S. 1-26.

Töpfer, Eric, 2014: *Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen. Eckpunkte für ihre Ausgestaltung*, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. Online: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Unabhaengige_Polizei_Beschwerdestellen.pdf (10.02.2016).

Walker, Samuel, 2005: *The New World of Police Accountability*, London, Thousand Oaks and New Delhi: Sage.