

An den
Landtag NRW
- Innenausschuss -

per Mail
anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/3304**

A09, A05, A14



Fachhochschule
für öffentliche Verwaltung
NRW

Münster

Studienort Münster
Nevinghoff 8/10
48147 Münster

Polizeibeschwerdestelle – Anhörung A09 – 16.02.2016
Stellungnahme

Prof. Dr. Bernhard Frevel

Sehr geehrte Damen und Herren,

Tel: 0251 / 28 59-0
Fax: 0251 / 28 59-117
bernhard.frevel@fhoev.nrw.de

ich danke herzlich für die Einladung zur Anhörung im Innenausschuss des Landtags NRW zum Antrag „Eine unabhängige Polizeibeschwerdestelle für Nordrhein-Westfalen schaffen“.

Gern nehme ich hierzu wie erbeten Stellung.

7. Januar 2016

Intensivierte Diskussionen über Polizei und „accountability“ in vielen demokratischen Staaten zeigen den deutlichen Bedarf an unabhängigen Polizei-Beschwerdestellen.

Öffentliche Verkehrsmittel
Ab Hbf Bahnverbindung in Richtung
Rheine/Gronau bis Zentrum Nord
oder ab Hbf Buslinie 17
in Richtung Nevinghoff bzw.
Kinderhaus-Schul-Zentrum
bis Haltestelle Bezirksregierung II
oder Arbeitsamt

Die Überlegungen, eine unabhängige Polizeibeschwerdestelle einzurichten, sind keinesfalls auf NRW beschränkt. Andere Bundesländer führten bzw. führen diese Diskussion in Deutschland, und in weiteren Demokratien wird ebenfalls nach Wegen gesucht und werden Verfahren umgesetzt, die eine unabhängige Polizeibeschwerdestelle vorsehen. Im Vereinigten Königreich entwickelte sich beispielsweise seit den 1980er Jahren aus dem *Police Complaints Board* die *Police Complaints Authority*, die 2004 in der zzt. zuständigen *Independent Police Complaints Commission* aufging. Zusätzlich sind seit 2012 in den Polizeibehörden gewählte *Police and Crime Commissioners* neben weiteren Aufsichtsaufgaben auch für bürgerschaftliche Beschwerden mit zuständig. In Schweden befasst sich das Büro des *Riksdagens Ombudsmän* – quasi als „Urvater“ unabhängiger Beschwerdestellen – mit bürgerschaftlichen Beschwerden gegen öffentliche Stellen und im Be-

sonderen gegen die Polizei, und in den USA besteht eine komplexe Vielfalt an Beschwerdestellen in unterschiedlichen Formaten.

Die Argumentationslinien für die Einrichtung solcher Beschwerdestellen ähneln sich stark und beziehen sich im Wesentlichen auf die Faktoren a) der niederschweligen Konfliktbearbeitung, b) der Vertrauensbildung zwischen Öffentlichkeit und Polizei sowie c) den Beitrag zur Fehler- und Lernkultur der Polizei. Die im Internet einsehbaren Rechenschaftsberichte und Fallanalysen zeigen eine große Bandbreite an untersuchten Problemen. Nur Teile davon – so zeigen es beispielsweise die Polizeiliche Beschwerdestatistik für England und Wales 2014/15 oder der erste Tätigkeitsbericht des Beauftragten für die Landespolizei in Rheinland-Pfalz oder die Beschwerdestelle im niedersächsischen Innenministerium – wären oder sind in einem strafrechtlichen Verfahren zu bearbeiten, weitere haben dienstrechtliche bzw. disziplinarisch relevante Themen und ein Großteil betrifft Vorwürfe von Nachlässigkeiten, Unhöflichkeiten, Intoleranz, Parteilichkeit und fehlender Fairness, also Defizite in der Professionalität.



Die verschiedenen Beschwerdestellen stärken die „*accountability*“, im Sinne der Rechenschaftspflicht und Verantwortungsübernahme für das Verhalten – inklusive des Fehlverhaltens – der Polizei als Organisation und der Polizistinnen und Polizisten.

Unabhängige Beschwerdestellen liefern einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Transparenz und des bürgerschaftlichen Vertrauens sowie zur polizeilichen Fehler- und Lernkultur

Insgesamt genießt die deutsche / nordrhein-westfälische Polizei in Bürgerbefragungen (zum Institutionenvertrauen, Befragungen im Kontext von regionalen Sicherheits[gefühl]analysen, Berufsansetzen oder als attraktiver Ausbildungs-/Arbeitsplatz) hohes Vertrauen, gute Akzeptanz und ausgesprochene Wertschätzung. Diese positive Grundhaltung wird durch die gelegentlich dokumentierten und öffentlich diskutierten Fehlverhalten von einzelnen Polizist/innen im Einsatz, auf Dienststellen (Beispiel Köln-Eigelstein), oder im Kontext von problematischen Einsatzbewältigungen (z.B. „Stuttgart21“) gestört. Zunehmend erfolgt diese Dokumentation nicht mehr nur in den traditionellen Medien, sondern mit Handyvideos in sozialen Medien oder auf YouTube. Die Störung bleibt bestehen, wenn die Bürgerinnen und Bürger den Eindruck gewinnen, dass das Fehlverhalten nicht hinreichend von der Organisation ernstgenommen, aufbereitet und berichtet wird. Dies bietet dann die Grundlage für Verschwörungstheorien sowie Vermutungen, dass „die eine Krähe der anderen kein Auge aushackt“, also Fehler „geradegeschrieben“ oder vertuscht werden. Dass Polizist/innen als Individuen wie auch als Kollektiv, ggf. sogar institutionell gestützt eine *Cop Culture* entwickeln, die den Erwartungen an eine bürgerorientierte, professionelle und rechtsstaatliche Polizei nicht genügt, ist wissenschaftlich immer wieder geprüft und bestätigt worden.

Eine unabhängige Beschwerdestelle kann wesentlich dazu beitragen, mit ihrem Transparenz schaffenden Verfahren das Handeln und Verhalten von Polizei und Polizist/innen zu prüfen, zu erläutern und bei Feststellung von Fehlern sowohl straf- bzw. disziplinarrechtliche Verfahren zu fördern als auch auf Wege hinzuweisen, wie Fehler künftig vermieden werden können. Dies wäre ein Beitrag zur Entwicklung einer Fehler- und Lernkultur in der Polizei, die Fehler nicht (nur) als individuelles Scheitern und sanktionswürdiges Fehlverhalten deutet, sondern sich darum bemüht, aus Fehlern zu lernen, Strukturen anzupassen, Prozesse zu verbessern und polizeiliches Handeln im Sinne des Leitbildes der Polizei NRW zu fördern. Dies kann auch positive Effekte auf die Berufszufriedenheit der Polizist/innen haben und einem Klima der Angst und einer Misstrauenskultur in der Organisation vorbeugen.

Beschwerdeführenden liegt es häufig mehr an einer Klärung des Sachverhalts als an einer Bestrafung eines Schuldigen



Rechenschaftsberichte von Polizeibeschwerdestellen verdeutlichen, dass es in einer Vielzahl der Beschwerden nicht um strafrechtlich relevante Probleme (wie Gewalt durch Polizeibeamte, Korruption etc.) geht und auch eine disziplinarrechtliche Dimension nicht immer betroffen ist, sondern Fragen zur Professionalität im Verhalten und Umgang mit den Bürger/innen, in der Richtigkeit von Auskünften und der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen im Vordergrund stehen. Bei polizeiinternen Beschwerden sind ebenfalls neben etwaig straf- und disziplinarrechtlich zu würdigenden Tatbeständen vor allem organisationsinterne Defizite im Kontext von Kollegialität (z.B. ‚Mobbing‘ im nicht-strafrechtlichen Sinn) und Führungsverhalten, Unzufriedenheit mit ablauforganisatorischen Prozessen oder andere strukturelle Mängel anlassgebend. In diesen Beschwerdebereichen kann die neutrale Prüfung zur Klärung beitragen, die teilweise als Nachvollziehbarkeit schaffende Erklärung dient, teilweise in Mediationen oder auch in Verbesserungshinweisen für Strukturen und Prozessen liegen kann. Als ein Verfahren jenseits der straf- und disziplinarrechtlichen Aufarbeitung und mit grundsätzlich weniger Risiken der Bestrafung des einzelnen kann den Beschwerdeführenden und den von den Beschwerden Betroffenen eine Konfliktbearbeitung bzw. -bereinigung ermöglicht werden, die weniger belastend, weniger kostenträchtig und in den Folgen i.d.R. weniger gravierend ist als ein formelles Verfahren. Dies fördert die Niederschwelligkeit, erhöht Akzeptanz und führt auch solche Fälle einer Lösung zu, die ggf. in formellen Verfahren nicht bearbeitet würden.

Grundsätzlich kann eine Prüfung durch die Beschwerdestelle nicht Substitut, sondern nur Ergänzung anderer Prüfverfahren im fach- und dienstrechtlichen Bereich der Behörden oder der Strafverfolgung sein.

Es sei jedoch nicht verschwiegen, dass in schwerwiegenderen Fällen die Bearbeitung durch die Beschwerdestelle im Konflikt zu straf- und disziplinarrechtlichen Verfahren stehen kann und die dort geltenden prozessualen Regeln (Aussageverweigerung, Nicht-Selbstbeschuldigung u.a.) den Aufklä-

rungs- und Mediationsgedanken der Beschwerdestellen entgegenstehen können. Hier bedarf es einer hinreichenden Abgrenzung und Klärung mit den Beteiligten.

Die Polizeibeschwerdestelle sollte mit breitem Mandat beim Landtag angesiedelt werden

Für eine Polizeibeschwerdestelle bieten sich unterschiedliche Formate an, die jeweils spezifische Vor- und Nachteile aufweisen, so z.B. Polizeikommis-sionen mit und ohne ehrenamtlich tätigen Bürger/innen, Polizeibeauftragte in der Tradition der Ombudsleute. Einige Beschwerdestellen sind bei unteren oder Oberbehörden, andere bei dem Innenministerium und weitere sind beim Parlament angesiedelt. Die größte Unabhängigkeit hat die Positionierung beim Parlament, also hier dem Landtag NRW, wenn die Beschwerdestelle ähnlich der Position der/des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit NRW oder des Landesrechnungshofs mandatiert wird. Um den komplexen Aufgaben gerecht werden zu können, bedarf es einer weitreichenden Kompetenzausstattung, die Befragungs-, Anhörungs-, Zutritts- und Akteneinsichtsrecht einschließt. Die Polizeibeschwerdestelle sollte regelmäßig dem Parlament berichten und darüberhinaus mit einem Transparenz schaffenden Online-Informations- und Kommunikationsangebot auch die allgemeine interessierte Öffentlichkeit adressieren. Hier sind beispielsweise die Internet-Auftritte der *Independent Police Complaints Commission* im Vereinigten Königreich (vgl. <https://www.ipcc.gov.uk>) oder des schwedischen *Ombudsmän* (<http://www.jo.se>) (hier auch wegen des mehrsprachigen Angebots) vorbildlich.



Die Beschwerdestelle sollte – wie auch im behandelten Antrag vorgeschlagen – sowohl für Beschwerden von externen Betroffenen, also der Bürger-/Einwohnerschaft, als auch von organisationsinternen Personen, also Polizistinnen und Polizisten, angerufen werden können. Zudem wäre anzuregen, dass auch Dritte sich an die Beschwerdestelle wenden dürfen, die ein Fehlverhalten von Polizist/innen feststellen ohne selbst davon direkt betroffen zu sein. Ferner sollte die Beschwerdestelle auch mit einem Selbstbefasungsrecht ausgestattet werden, wenn sie z.B. aus Medienberichten von überprüfungswürdigen Zuständen und Situationen erfährt. Eine niederschwellige und vertrauliche Ansprechbarkeit ist zu gewährleisten, um bei den Beschwerdeführenden etwaige Ängste vor Repressalien zu mindern. Dieses ist am ehesten zu gewährleisten, wenn die Beschwerdestelle nicht an die Polizei bzw. das Innenministerium angebunden ist.

Problematisch kann es sein, wenn die Beschwerdestelle mit Polizeivollzugsbeamt/innen besetzt wird, die aufgrund ihrer dienstrechtlichen Position dem Legalitätsprinzip und der Strafverfolgungspflicht unterliegen, was dazu führen könnte, dass Beschwerden (zu) schnell in die strafrechtliche Würdigung und das zugehörige Verfahren münden. In gebotenen Fällen ist die formelle straf- und/oder disziplinarrechtliche Prüfung und Verfolgung durch die zuständigen Behörden selbstverständlich zu gewährleisten.

Fazit

Grundsätzlich sehe ich eine unabhängige Polizeibeschwerdestelle in NRW als ein sinnvolles Instrument an, das helfen kann,

- das Ansehen der Polizei und ihrer Mitarbeitenden zu stärken,
- negative Wirkungen der Cop Culture zu mindern,
- die Fehler- und Lernkultur in der Organisation zu verbessern,
- den Kontakt zwischen Polizei und Bevölkerung zu fördern,
- eine Konfliktlösung jenseits juristischer Verfahren zu ermöglichen und
- mittelbar das Staats- und Institutionenvertrauen in der Demokratie zu stützen.

Ein unabhängiger Polizeibeauftragter (ggf. wie in Rheinland-Pfalz angebunden an ein [m.E. ebenfalls empfehlenswertes] Amt des Bürgerbeauftragten) sollte vom Landtag NRW bestellt werden und diesem rechenschaftspflichtig sein. Eine niederschwellige Erreichbarkeit ist ebenso sicherzustellen wie auch eine gut zugängliche (Online-) Information über Aufgaben, Tätigkeit und Arbeitsergebnisse zu gewährleisten ist.



Die Arbeitsfähigkeit des Polizeibeauftragten ist durch hinreichende Kompetenzen sowie ausreichende Personal- und Sachmittel zu sichern. An etablierte Beispiele für Beschwerdestellen im Inland (Rheinland-Pfalz) oder im Ausland (z.B. England & Wales, Schweden) kann angeknüpft werden.

Der diskutierte Antrag „Eine unabhängige Polizeibeschwerdestelle für Nordrhein-Westfalen schaffen“ (LT-Drs. 16/8974) ist in seinem Beschlussvorschlag offen für die Ausgestaltung des weiteren Verfahrens und präjudiziert keine spezifische Form der Beschwerdestelle. In dieser Form ist er m.E. zu befürworten.

Mit freundlichem Gruß

B. Frevel