Wird der Bremer Polizei nun auf die Finger geschaut?

Anmerkungen zum Bremer Polizeigesetz (Teil 2)

Catharina Pia Conrad, Julia Gelhaar, Andreas Gutmann, Gianna M. Schlichte & Tore Vetter

16.07.2020 doi: 10.17176/20200716-235742-0

Die Ausweitung polizeilicher Befugnisse im neuen Bremer Polizeigesetz (PolG) ist, wie im ersten Teil dieses Beitrages konstatiert, vergleichsweise moderat ausgefallen. Zahlreiche in jüngerer Zeit bundesweit publik gewordene Skandale lassen jedoch vermuten, dass der Polizeiapparat Rassismus, Sexismus, Gewaltexzesse und das Vorgehen gegen ohnehin marginalisierte Gruppen wenn nicht gar strukturell begünstigt, so doch jedenfalls deren effektive Aufklärung erschwert.

Im Jahr 2018 wurden etwa 2000 Ermittlungsverfahren im Komplex „Gewaltausübung und Aussetzung durch Polizeibedienstete“ abschließend erledigt. Nur bei knapp zwei Prozent der Fälle endete das Verfahren dabei mit der Anklage vor einem Strafgericht, der Rest wurde eingestellt. Zum Vergleich: Von den „normalen“ Verfahren wegen Körperverletzung wurden ganze 21 Prozent (S. 76) angeklagt. Eine dazu von Tobias Singelnstein geführte Studie kam in ihrem Zwischenbericht vom September 2019 zu dem vorläufigen Ergebnis, dass die Zahl gar nicht erst zur Anzeige gebrachter Fälle mutmaßlich rechtswidriger Polizeigewalt mit bis zu 10.000 Fällen jährlich sogar noch fünfmal höher liegen könnte als das offiziell erfasste sog. Hellfeld.

Die chronische Erfolglosigkeit von Strafverfahren gegen Polizeibeamt*innen liegt dabei mitnichten daran, dass es kaum rechtswidrige Polizeigewalt gibt. Die Einstellungspraxis wird immer wieder mit einem ausgeprägten Korpsgeist innerhalb der Polizeibehörden sowie der institutionellen Nähe von Staatsanwaltschaft und Polizei erklärt. Deshalb ist es erfreulich, dass der Bremer Entwurf verschiedene Instrumentarien zur Kontrolle und rechtsstaatlichen Einhegung vorsieht.

Unabhängige*r Polizeibeauftragte*r

Eine der interessantesten Neuerungen dürfte die Einrichtung einer*s unabhängigen Polizeibeauftragten sein. Durch ein separates Gesetz (Entwurf, S. 88 ff.) richtet Bremen nach Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg als viertes Bundesland eine unabhängige Beschwerdeinstitution ein. Die mit einem eigenen Haushalt ausgestattete (§ 18 PolBeaufG) und weisungsfreie (§ 1 Abs. 3) beauftragte Person wird von der Innendeputation für die Dauer von zunächst fünf Jahren gewählt und muss von der Bürgerschaft bestätigt werden (§ 2).

Sie ist nach dem Aufgabenkatalog § 1 des PolBeaufG und ausweislich der Gesetzesbegründung (S. 102) als Ombudsstelle ausgerichtet. Sie soll den Dialog und das „partnerschaftliche[n] Verhältnis[ses]“ zwischen Bürger*innen und Polizei stärken und vor allem in Einzelfällen vermutete „Verletzungen von Rechtsstaatlichkeit und Diskriminierungsfreiheit“ aufklären sowie entsprechende strukturelle Fehlentwicklungen erkennen. Als „Hilfsorgan der Bürgerschaft und der Deputation für Inneres“ soll sie darauf hinwirken, dass begründeten Beschwerden abgeholfen und erkannte Defizite behoben werden (§ 1 Abs. 1). Anders als in NRW, wo seit März 2019 mit Thorsten Hoffmann ein selbst erklärter „knallharter Polizist“ und ehemaliger CDU-Bundestagsabgeordneter als direkt dem Innenministerium unterstellter „Polizeibeauftragter“ ausschließlich mit den „Sorgen und Nöten“ von Polizist*innen befasst ist, darf die*der neue Bremer Polizeibeauftragte kein Mitglied der Polizei sein und soll ausdrücklich allen Personen für Eingaben offenstehen.

Gleichwohl können sich auch Polizist*innen ohne Einhaltung des Dienstweges unmittelbar an die Stelle wenden (§ 4 Abs. 2 PolBeaufG). Das neue Gesetz

schützt ausdrücklich auch polizeiinterne Whistleblower*innen: Vertrauliche Eingaben gegenüber der*m Beauftragten sollen stets möglich sein.

Die Befugnisse der beauftragten Person beschränken sich im Wesentlichen auf Ermittlungs- und Öffentlichkeitsarbeit. Als Ombudsstelle liegt ihr Fokus erkennbar auf Mediation.

In der geplanten Form ist die*der Polizeibeauftragte deswegen nicht, wie von der prinzipiell kritikresistenten DPolG (hier bezüglich einer Gesetzesinitiative der Landtagsfraktion der Grünen in NRW zu einer wirklich unabhängigen Polizeibeauftragten) behauptet, mit einer „Art Paralleljustiz“ gleichzusetzen. Die*der Beauftragte verfügt, anders als die*der Landesdatenschutzbeauftragte, über keinerlei eigene Sanktionsmöglichkeiten. Hält sie einen Vorgang für straf- oder disziplinarrechtlich relevant, kann sie ihn an die zuständigen Stellen (Staatsanwaltschaft oder Dienstaufsicht) weiterleiten; ihre eigenen Untersuchungen soll sie parallel dazu nur fortführen, wenn damit ein eigenes Erkenntnisinteresse verbunden ist (§ 10 PolBeaufG). Anders als in anderen europäischen Staaten bleibt das Vorgehen der*s Beauftragten damit streng vom bestehenden Strafverfahren und seinen Möglichkeiten getrennt.

An den strukturellen Defiziten in den Straf- und Disziplinarverfahren wird die beauftragte Person daher nichts ändern können. Begrüßenswert ist zwar, dass die Ermittlungen der*s Beauftragten anders als Straf- und Disziplinarverfahren nicht nur die individuelle Sanktion von Fehlverhalten zum Ziel haben, sondern ausdrücklich auch die Aufdeckung struktureller Fehlentwicklungen erfassen und dokumentieren sollen. Einer landesgesetzlichen Ausstattung der beauftragten Person mit eigenen Strafverfolgungskompetenzen sind durch die insoweit abschließenden bundesrechtlichen Regelungen der StPO zwar enge Grenzen gesetzt, denkbar wäre jedoch gewesen, der*m Beauftragten weitere Befugnisse einzuräumen, als im Bremer Entwurf. So kann die beauftragte Person weder Zeug*innen vorladen noch Beweismittel beschlagnahmen. Ob, wie immer wieder von Menschenrechtsorganisationen gefordert, die Staatsanwaltschaft im Fall der Einstellung von übermittelten Verfahren zur ausführlichen Begründung der Einstellungsverfügung gegenüber der beauftragten Person per Landesgesetz verpflichtet werden und der*m Beauftragten die Möglichkeit der Überprüfung dieser Entscheidung gewährt werden könnte, bedürfte einer näheren Untersuchung. Denkbar wäre aber jedenfalls die Bildung eine unabhängigen Ermittlungseinheit aus Polizist*innen und Staatsanwält*innen gewesen, die – mit den normalen Eingriffsbefugnissen ausgestattet – ausschließlich Ermittlungsverfahren gegen Beamt*innen bearbeiten, wie etwa in Großbritannien.

Letztlich wird der Erfolg der*s Bremer Polizeibeauftragten sich jedoch an ihrer*seiner Zugänglichkeit und Transparenz messen lassen müssen. Zwar könnte die Möglichkeit eines geschützten Whistleblowings ein Mittel sein, um der unbemerkten Etablierung von polizeiinternen Strukturen wie der des „NSU 2.0“ in der hessischen Landespolizei vorzubeugen; die Doppelfunktion als Ansprechpartner*in für Polizei und Bürger*innen ist jedoch gleichzeitig problematisch: NGOs wie Amnesty International sehen die Effektivität von Polizeibeauftragten bei einer Doppelzuständigkeit für Bürger*innen und Polizist*innen geschwächt, wenn der Aufgabenbereich von unabhängigen Polizeibeauftragten auch Beschwerden hinsichtlich der personellen und sachlichen Ausstattung der Polizei umfasst, wie es in Schleswig-Holstein vorgesehen ist. Hier betrafen die meisten Beschwerden innerdienstliche Angelegenheiten.

Besser wäre somit gewesen, den Aufgabenbereich der*s Beauftragten auf Verstöße gegen das Diskriminierungsverbot und das Rechtsstaatsprinzip zu beschränken. Wesentliche Herausforderung der*s Beauftragten wird nun sein, den Spagat als Ansprechpartner*in für Polizei und Bürger*innen so zu schaffen, dass sowohl Angehörige marginalisierter Gruppen Vertrauen entwickeln können, als auch Polizeibeamt*innen sich nicht scheuen, Fehlverhalten von Kolleg*innen vertraulich zu melden.

Datenschutzbeauftragte*r

Mit dem neuen PolG findet auch die Umsetzung der JI-RL (EU 2016/690) statt. Diese sieht sowohl die Einführung einer*s Landesbeauftragten für Datenschutz (§§

83 ff. BremPolG nF) als auch eine*n Datenschutzbeauftragte*n der Polizei selbst vor (§§ 92 ff.).

Auf Grund der vielseitigen Aufgaben der*s Landesbeauftragten für Datenschutz muss die Behörde mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet sein, um die Arbeit einer wirksamen Kontrollinstanz erfüllen zu können. Der technische Fortschritt und die Ausweitung der Befugnisse im Rahmen der Datenerhebung (wie beispielsweise die Einführung der TKÜ) und -verarbeitung macht es umso wichtiger, eine unabhängige Kontrollinstanz zu schaffen, die in der Lage ist, ungerechtfertigten Eingriffen in das IT-Grundrecht und in den Kernbereich der privaten Lebensgestaltung vorzubeugen und diese zu ahnden.

Dabei hat die Behörde insbesondere die Befugnis (§ 85 BremPolG nF) eine rechtsverbindliche Anordnung in Form eines Verwaltungsaktes zu erlassen und ahndet und verfolgt Ordnungswidrigkeit gem. § 96 Abs. 1 BremPolG nF. Außerdem ist gemäß der neuen Strafnorm des § 96 Abs. 2 nunmehr strafbar, wer den Tatbestand der Ordnungswidrigkeit nach Abs. 1 (z.B. unbefugte Weitergabe personenbezogener Daten) verwirklicht und dabei u. a. gegen ein Entgelt handelt. Inwieweit Ermittlungen in Bezug auf diesen Straftatbestand auch tatsächlich erfolgen werden, ist, gerade im Hinblick auf die vorangegangenen Darstellungen zu den Strafverfahren gegen Polizeibeamt*innen, fraglich. Durch die Einführung der*s Landesdatenschutzbeauftragten ist zu hoffen, dass zumindest eine Sensibilisierung unter den Beamt*innen im Umgang mit personenbezogenen Daten geschaffen wird. Der zumeist ohnehin bereits strafbaren Datenweitergabe von Polizeibeamt*innen – wie in Hannover oder aktuell Hessen – wird man so aber wohl nicht entgegenwirken können.

Auch die Benennung einer*s Datenschutzbeauftragten bei der Polizei selbst gem. § 93 BremPolG nF folgt aus der Umsetzung der Richtlinie. Die Schaffung einer solchen Stelle ist zwar zu begrüßen und kann der Sensibilisierung innerhalb der Behörde dienen, aber Datenschutz in den eigenen Reihen ohne entsprechende Kompetenz, wird wahrscheinlich wenig effektiv sein. Letztlich wurden hier lediglich EU-Vorgaben umgesetzt. Damit ist Bremen im Bereich des Datenschutzes auf demselben Stand wie viele andere Bundesländer, hat das Rad aber nicht neu erfunden.

Keine Ausreden mehr bei der Kennzeichnungspflicht

Durch § 9 BremPolG nF soll endlich auch gesetzlich eine Kennzeichnungspflicht für Polizist*innen vorgeschrieben werden, nachdem eine solche bereits 2014 auf untergesetzlicher Ebene eingeführt wurde. Die Regelung setzt einerseits Forderungen von Nichtregierungsorganisationen um, kommt jedoch auch – für die Bundesrepublik völkerrechtlich verbindlichen – Anforderungen des EGMR nach, der konstatierte, dass zumindest maskierte Beamt*innen gekennzeichnet sein müssen. Zudem entspricht die Regelung nun auch den Vorgaben des BVerwG. Danach ist eine Kennzeichnungspflicht grundsätzlich vereinbar mit dem Recht der Beamt*innen auf informationelle Selbstbestimmung – erfordert aber ein formelles Gesetz.

Die normative Verfestigung der Rechtsprechung ist auch inhaltlich begrüßenswert, da sich nunmehr alle Polizist*innen auf Verlangen ausweisen müssen. Beamt*innen in Zivil müssen dies unaufgefordert tun. Bereitschaftspolizist*innen müssen in Zukunft jederzeit eine zur nachträglichen Identifizierung geeignete Rücken- und Frontkennzeichnung in Form einer Nummer zu tragen. Zuvor war die Kennzeichnung nur „in Einsatzeinheiten bei geschlossenen Einsätzen“ (bspw. Hundertschaften bei Großereignissen) vorgeschrieben. Dass bei Demonstrationen in Bremen oder Heimspielen des SV Werder Bremen trotzdem immer wieder auffällig viele Beamt*innen ohne Kennzeichnung tätig waren, wurde mitunter damit begründet, dass im Vorfeld plötzlich entstandener Einsatzsituationen keine Zeit mehr bestand, die Kennzeichnungsschilder an Ganzkörperuniformen anzuheften; diesem Argument dürfte nun die Grundlage entzogen worden sein.

Zuverlässigkeitsprüfung

Der neue § 107a BremBG schreibt eine Zuverlässigkeitsprüfung im Polizeivollzugsdienst vor. Die Prüfung soll sowohl bei Bewerber*innen vor ihrer Einstellung als auch bei Polizeivollzugsbeamt*innen im Abstand von maximal sieben Jahren durchgeführt werden. Laut

Abs. 1 soll so die „charakterliche Eignung der Person“ sowie ihr „jederzeitiges Eintreten für die freiheitliche demokratische Grundordnung (Zuverlässigkeit)“ festgestellt werden können. Im Einzelnen ist der Polizeivollzugsdienst gem. Abs. 4 Nr. 3 sogar dazu befugt, die Polizeidienststellen der Wohnsitze der zu überprüfenden Person zu dort eingeleiteten oder abgeschlossenen Strafverfahren anzufragen. Inwiefern die Berücksichtigung von Fällen, in denen ausdrücklich keine Strafbarkeit festgestellt wurde, oder solchen, in der während eines laufenden Verfahrens die Unschuldsvermutung gilt, rechtstaatlich ausgestaltet werden kann, ist fraglich.

Bei Feststellung der Unzuverlässigkeit können auf Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse personalwirtschaftliche Maßnahmen eingeleitet werden, wie etwa die Versetzung in einen anderen Zuständigkeitsbereich oder die Einleitung von Disziplinar-, Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren. Als Grund für die Einführung der Zuverlässigkeitsprüfung nennt der Bremer Gesetzesentwurf (S. 171 ff.) aktuelle Erkenntnisse wie die Identifizierung rechtsextremer Personen bei der Bundeswehr und den Landespolizeien, die das Vertrauen in die Polizei nachhaltig erschüttert hätten.

Neben datenschutzrechtlichen Bedenken ist besonders problematisch, dass der Polizeivollzugsdienst die Zuverlässigkeitsüberprüfungen selbst durchführt. Die Beamt*innen werden wohl kaum ihre Kolleg*innen „verpfeifen“ und so tatsächliche Anhaltspunkte dazu liefern, dass von einer Zuverlässigkeit nicht mehr ausgegangen werden kann. Die Nennung von Loyalität (Gesetzesentwurf, S. 172) als Wert, den zuverlässige Polizeivollzugsdienstbeamt*innen vertreten müssen (vgl. BVerwG Rn. 26), hinterlässt einen bitteren Beigeschmack, da dieser Begriff äußerst offen und somit missbrauchsanfällig ist. Nach der Intention des Gesetzes soll sich die Überprüfung eigentlich vor allem gegen Rechtsextremist*innen richten. Ob diese von der Polizei selbst zielgerichtet identifiziert werden können, oder ob paradoxerweise durch die Forderung nach Loyalität wieder gerade die Korpsstrukturen geschützt werden, die über die Einführung der unabhängigen Polizeibeauftragten gerade aufgebrochen werden sollen, erscheint fragwürdig.

Fazit

Die im Bremer Entwurf vorgesehenen Mechanismen sind also, obwohl sie partiell die Kontrollmöglichkeiten polizeilichen Handelns verbessern, keinesfalls eine grundlegende Infragestellung des Konzepts der Polizei als solcher. Umso befremdlicher erscheint die Kritik, es handele sich um ein „Antipolizeigesetz“ (so der Polizeibeamte und innenpolitische Sprecher der Bremer CDU-Fraktion Lübke), welches „das Misstrauen von Bürgerinnen und Bürgern in die Polizei“ unterfüttere. Dass bereits gegen diesen vorsichtigen und von internationalen Spruchkörpern immer wieder eingeforderten Versuch, eine Institution rechtsstaatlich einzuhegen, derart polemisiert wird, offenbart ein problematisches Verständnis der Rechtsbindung der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) und der Rechtsweggarantie (Art. 19 Abs. 4 GG). Polizeigesetze werden hierbei als stets zu erweiternde Werkzeugkästen für die Polizei gesehen und nicht als deren rechtsstaatlich und demokratisch erforderliche Beschränkung. Es bleibt zu hoffen, dass der Bremer Entwurf zum Nachdenken über eine Kontrollierbarkeit der Polizei anregt und den Trend zur Ausweitung polizeilicher Befugnisse etwas verlangsamt.

AUTOR*INNEN

Catharina Pia Conrad
Julia Gelhaar
Andreas Gutmann
Dr. Andreas Gutmann ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kassel Institute for Sustainability der Universität Kassel.
Gianna M. Schlichte
Tore Vetter
Tore Vetter ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Europäische Rechtspolitik (ZERP) der Universität Bremen.

EMPFOHLENE ZITATION

Conrad, Catharina Pia; Gelhaar, Julia; Gutmann, Andreas; Schlichte, Gianna M.; Vetter, Tore: Wird der Bremer Polizei nun auf die Finger geschaut?: Anmerkungen zum Bremer Polizeigesetz (Teil 2), Verfassungsblog, 16.07.2020, doi: 10.17176/20200716-235742-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20200716-235742-0.