

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)

- a) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Irene Mihalic, Dr. Konstantin von Notz, Luise Amtsberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/7928 –

Entwurf eines Gesetzes über die unabhängige Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Polizeibeauftragten des Bundes (Bundespolizeibeauftragengesetz – BPolBeauftrG)

- b) zu dem Antrag der Abgeordneten Petra Pau, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/7119 –

Unabhängige Polizeibeschwerdestelle auf Bundesebene einrichten

- c) zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Irene Mihalic, Dr. Konstantin von Notz, Luise Amtsberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/7929 –

Aufklärung polizeilichen Fehlverhaltens erleichtern – Ergänzung zum Entwurf eines Gesetzes über die unabhängige Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Polizeibeauftragten des Bundes (Bundespolizeibeauftragengesetz – BPolBeauftrG)

A. Problem

Zu Buchstabe a

Die Polizei steht für das staatliche Gewaltmonopol, den Schutz der Grundrechte und die Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit wie keine andere staatliche Stelle. Ihr kommen in vielerlei Hinsicht besondere Verantwortung und Vorbildfunktion zu.

Die Bundesländer Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg haben daher die Notwendigkeit gesehen, unabhängige Stellen zu schaffen, die Bürgerinnen und Bürgern, aber auch den Beschäftigten der Landespolizeien bei Sachverhalten mit Polizeibezug als Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Auch in Berlin und Hessen gibt es konkrete Bestrebungen, solche Stellen zu schaffen.

Ein entsprechender Regelungsbedarf besteht auch auf Bundesebene. Die Bundespolizei, das Bundeskriminalamt und der Zoll haben im Inland und an den Grenzen in unterschiedlicher Art und Weise die Aufgabe, Straftaten zu verfolgen und Gefahren abzuwehren. Die Polizei des Deutschen Bundestages agiert in einem für die Demokratie besonders relevanten Bereich. Ferner unterstützt die Bundespolizei die Länderpolizeien auf Anforderung, insbesondere bei Demonstrationen und Großveranstaltungen. Die Beschäftigten der Polizeien des Bundes und des Zolls sind daher einerseits für Bürgerinnen und Bürger wichtige Ansprechpartner bei Problemen und Konflikten verschiedenster Art, andererseits sind sie mit weitgehenden Eingriffsbefugnissen ausgestattet. Auch seitens der Polizeien des Bundes kann es daher dazu kommen, dass im Bürgerkontakt gesetzliche Grenzen überschritten, unverhältnismäßige Gewalt ausgeübt, Menschenrechte verletzt oder einzelne Bürgerinnen und Bürger – beispielsweise im öffentlichen Raum – diskriminiert oder unangemessen behandelt werden.

Diese Gesamtproblematik ist weitgehend bekannt. Zum Selbstverständnis einer modernen Verwaltung gehört daher inzwischen auch das Bewusstsein, dass externe unabhängige Kontrolle wichtig ist. Angesichts der besonderen Bedeutung der Polizei im rechtsstaatlichen Gefüge und im Sinne einer professionell, effektiv und rechtsstaatlich arbeitenden Behörde ist die Aufarbeitung von Fehlern, rechtswidrigem Verhalten und strukturellen Mängeln besonders wichtig. Entsprechende Institutionen sind daher gerade im polizeilichen Bereich in vielen europäischen und außereuropäischen Staaten üblich.

Darüber hinaus würde die parlamentarische Kontrolle der Polizeibehörden des Bundes gefördert und erleichtert, wenn sich der Bundestag oder einer seiner Ausschüsse bei der Behandlung entsprechender Sachverhalte auf die fachlich fundierte Bewertung einer unabhängigen Stelle stützen könnte, die im Auftrag des Parlaments entsprechende Vorgänge auch über einen längeren Zeitraum begleiten kann.

Bei den Polizeien des Bundes kann ein mögliches Fehlverhalten im Übrigen bisher nur im Rahmen einer Fach- bzw. Dienstaufsichtsbeschwerde und/oder im Wege einer Strafanzeige geltend gemacht werden. Solche Verfahren sind wichtig, haben jedoch jeweils auch einen ganz speziellen Fokus:

Fach- und Dienstaufsichtsbeschwerden sind nach innen gerichtete Verfahren und dienen der Selbstkontrolle der Verwaltung, stellen jedoch kein unabhängiges Ver-

fahren dar und sind daher auch wenig geeignet, bei Betroffenen Vertrauen herzustellen. Zudem können die hierarchische Organisation und das beamtenrechtliche Beförderungssystem in den Behörden eine Aufklärung zugunsten des beruflichen Friedens verhindern.

Im Rahmen der strafrechtlichen Aufarbeitung von polizeilichem Fehlverhalten geht es allein um die Frage einer individuell vorwerfbaren strafrechtlich relevanten Schuld. Eine Aufklärung struktureller Faktoren jenseits der strafrechtlichen Verantwortung erfolgt hingegen nicht. Im Übrigen ist für Verfahren gegen Beschäftigte einer Polizei des Bundes zwar regelmäßig eine Landespolizei zuständig. Die so formell bestehende Unabhängigkeit ist Betroffenen, die regelmäßig nicht zwischen den verschiedenen Polizeien differenzieren, aber selten bewusst, und vermag daher regelmäßig auch nicht das Vertrauen in das Verfahren zu fördern. Darüber hinaus besteht auch zwischen Bundes- und Landespolizeien eine strukturelle Nähe. Auch werden entsprechende Ermittlungsverfahren überdurchschnittlich häufig eingestellt, was zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung vielfach wiederum mit einer institutionellen Nähe in Verbindung gebracht wird und daher sowohl in der öffentlichen Kommunikation als auch in der Kommunikation mit Betroffenen zu berücksichtigen ist. Mit strafrechtlich relevantem Fehlverhalten müssen aber immer wieder auch beistehende Kolleginnen bzw. Kollegen umgehen, was angesichts des kollektiven Zusammenhalts besondere Probleme aufwerfen kann. Nicht zuletzt berichten Beschäftigte über die Schwierigkeit, mit unangemessenem Verhalten von Vorgesetzten und Kolleginnen bzw. Kollegen oder mit internen wie externen Diskriminierungen und Menschenrechtsverletzungen umgehen zu müssen, auch und gerade wenn diese im Einzelfall nicht zu einer Strafbarkeit nach dem Strafgesetzbuch geführt haben. Kommt es zu einer strafbaren Handlung im Amt, droht auch den Zeugen häufig ein Verfahren wegen Strafvereitelung, wenn der beobachtete Vorgang nicht sofort zur Anzeige gebracht wird. In diesen Fällen haben betroffene Beschäftigte einen besonderen Beratungsbedarf, der durch die oder den Polizeibeauftragten des Bundes gedeckt werden soll.

Im Ergebnis folgt daraus, dass es auch für den Bund angezeigt ist, eine unabhängige Stelle zu schaffen, die entsprechende Beratungsleistungen erbringen, Verfahren begleiten und den Umgang der Behörden mit entsprechenden Fällen bewerten kann. Dass es aktuell keine Möglichkeit gibt, geeignete Fälle abseits der Frage eines staatlichen Disziplinar- oder Strafanspruchs einem strukturierten Verfahren zuzuführen, führt im Ergebnis auch dazu, dass bestimmte Sachverhalte in erster Linie oder ausschließlich in der medialen Berichterstattung behandelt werden, bevor sie parlamentarisch aufgegriffen werden.

Auch von internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen, dem UN-Menschenrechtsausschuss und dem Europarat, der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) wird seit Jahren darauf hingewiesen, dass Deutschland entsprechend den menschenrechtlichen Verpflichtungen verpflichtet ist, ein effektives System externer Kontrolle vorzusehen (vgl. insbesondere die Berichte des Menschenrechtskommissars des Europarates von 2015 und 2007, CommDH(2007)14, 11. Juli 2007, § 39 und CommDH(2015)20, 1. Oktober 2015, Rn. 40 ff).

Dabei können eine externe Kontrolle der Verfahren und ein organisierter Austausch mit Betroffenen im Interesse der Institutionen dazu beitragen, Fehler früher und besser zu erkennen und die vertrauensvolle Zusammenarbeit von Polizei und Bevölkerung zu stärken. So hat im Fall der NSU-Morde erst die Arbeit der Untersuchungsausschüsse Missstände und Fehler im Umgang mit Opfern und Angehörigen bis hin zu einseitigen Ermittlungen aufgedeckt. Dementsprechend wurde eine unabhängige Beschwerdestelle auch in den Sondervoten der Fraktionen SPD,

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. zum Abschlussbericht des NSU-Untersuchungsausschusses (Bundestagsdrucksache 17/14600) gefordert.

Zu Buchstabe b

Die Fraktion DIE LINKE. hebt hervor, dass die Möglichkeit der unabhängigen Überprüfung polizeilichen Handelns rechtstaatlich geboten sei und Vertrauen schaffe. Diskriminierende Ermittlungen der Polizei und Fälle polizeilichen Fehlverhaltens machten die Notwendigkeit einer unabhängigen Beschwerdestelle deutlich.

Sie fordert die Bundesregierung daher dazu auf, auf Bundesebene eine unabhängige Polizeibeschwerdestelle einzurichten.

Zu Buchstabe c

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert ergänzend zum Gesetzentwurf auf Drucksache 19/7928 Änderungen der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) sowie der Strafprozessordnung (StPO), um die Aufklärung polizeilichen Fehlverhaltens weiter zu erleichtern.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/7928 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP.

Zu Buchstabe b

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/7119 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Zu Buchstabe c

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/7929 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP.

C. Alternativen

Annahme der Vorlagen.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Für die Arbeit der oder des Bundespolizeibeauftragten ist eine Ausstattung mit Personal- und Sachmitteln erforderlich. Diese beläuft sich auf voraussichtlich 1,85 Mio. Euro jährlich.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein neuer Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein neuer Erfüllungsaufwand. Bürokratiekosten aus Informationspflichten entstehen nicht. Es werden keine Informationspflichten eingeführt, geändert oder abgeschafft.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Die neu zu schaffende Stelle einer unabhängigen Polizeibeauftragten oder eines unabhängigen Polizeibeauftragten des Bundes unterliegt nur hinsichtlich der eigenen organisatorischen Struktur und Arbeitsweise sowie allgemeiner statistischer Informationen einer Auskunftspflicht nach dem Informationsfreiheitsgesetz. Die dadurch bedingten zusätzlichen Bürokratiekosten sind dabei auch deshalb als gering einzuschätzen, weil bereits nach diesem Gesetz eine Berichtspflicht besteht, in deren Rahmen auch Fragen zur Arbeitsweise und allgemeine statistische Informationen veröffentlicht werden sollen.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Bei den Behörden im Zuständigkeitsbereich der oder des unabhängigen Bundespolizeibeauftragten entsteht voraussichtlich nur ein geringer zusätzlicher Erfüllungsaufwand, da diese auch bisher Hinweisen und Eingaben zu einem behaupteten Fehler bzw. Fehlverhalten nachgehen. Durch die präventive Wirkung der Tätigkeit der oder des Beauftragten wird dieser Aufwand mittelfristig möglicherweise sogar sinken.

Aufgrund der Übertragung von Aufgaben auf die Präsidentin oder den Präsidenten des Bundestages sowie durch die Unterstützung der oder des Bundespolizeibeauftragten durch die Bundestagsverwaltung wird sich dort voraussichtlich eine Mehrbelastung ergeben, deren Ausmaß jedoch wesentlich durch die parlamentarische Praxis, insbesondere die Zahl der übertragenen Prüfaufträge, bestimmt sein wird, sodass eine Quantifizierung zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht möglich ist.

Für die Bundes- und Landesverwaltung sowie für andere Körperschaften des öffentlichen Rechts kann ein geringfügiger zusätzlicher Erfüllungsaufwand durch Amtshilfe durch die Beantwortung von Anfragen im Rahmen von Erhebungen der oder des Bundespolizeibeauftragten entstehen.

F. Weitere Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/7928 abzulehnen,
- b) den Antrag auf Drucksache 19/7119 abzulehnen,
- c) den Antrag auf Drucksache 19/7929 abzulehnen.

Berlin, den 17. Juni 2020

Der Ausschuss für Inneres und Heimat

Andrea Lindholz
Vorsitzende

Michael Brand (Fulda)
Berichterstatter

Susanne Mittag
Berichterstatterin

Martin Hess
Berichterstatter

Konstantin Kuhle
Berichterstatter

Petra Pau
Berichterstatterin

Dr. Irene Mihalic
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Michael Brand (Fulda), Susanne Mittag, Martin Hess, Konstantin Kuhle, Petra Pau und Dr. Irene Mihalic

I. Überweisung

Zu Buchstabe a

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/7928** wurde in der 90. Sitzung des Deutschen Bundestages am 22. März 2019 an den Ausschuss für Inneres und Heimat federführend sowie an den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung und den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur Mitberatung überwiesen.

Zu Buchstabe b

Der Antrag auf **Drucksache 19/7119** wurde in der 86. Sitzung des Deutschen Bundestages am 14. März 2019 an den Ausschuss für Inneres und Heimat federführend überwiesen.

Zu Buchstabe c

Der Antrag auf **Drucksache 19/7929** wurde in der 90. Sitzung des Deutschen Bundestages am 22. März 2019 an den Ausschuss für Inneres und Heimat federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur Mitberatung überwiesen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung** hat in seiner 34. Sitzung am 17. Juni 2020 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/7928 empfohlen.

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 97. Sitzung am 17. Juni 2020 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/7928 empfohlen. Zuvor hat der Ausschuss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 19(4)515 abzulehnen.

Zu Buchstabe c

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 97. Sitzung am 17. Juni 2020 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/7929 empfohlen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat die Vorlagen in seiner 95. Sitzung am 17. Juni 2020 abschließend beraten. Gegenstand der Beratungen des Ausschusses war auch der Antrag auf **Drucksache 19/7930**, der dem Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung federführend und dem Ausschuss für Inneres und Heimat zur Mitberatung überwiesen wurde. Der Ausschuss für Inneres und Heimat empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP die Ablehnung dieses Antrags.

Zu Buchstabe a

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** empfiehlt die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/7928 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP.

Zuvor hat der Ausschuss für Inneres und Heimat den Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf **Ausschussdrucksache 19(4)515** zum Gesetzentwurf auf Drucksache 19/7928 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt.

Der Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 19(4)515 hat einschließlich Begründung folgenden Wortlaut:

Auf Seite 4 (unter B) wird das Wort „Zeugnisverweigerungsrecht“ in „Aussage- bzw. Auskunftsverweigerungsrecht“ geändert.

Begründung

Zur Begründung wird auf die Ausführungen des Kollegen Axel Müller in der Plenardebatte vom 22. März 2019 verwiesen (Plenarprotokoll 19/90 Seite 10772 B).

Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** empfiehlt die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/7119 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Zu Buchstabe c

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** empfiehlt die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/7929 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP.

Berlin, den 17. Juni 2020

Michael Brand (Fulda)
Berichtersteller

Susanne Mittag
Berichtersterterin

Martin Hess
Berichtersteller

Konstantin Kuhle
Berichtersteller

Petra Pau
Berichtersterterin

Dr. Irene Mihalic
Berichtersterterin