

Gutachten zum geplanten Übergang der Zuständigkeit für interne Ermittlungen vom Senator für Inneres bzw. der Ortspolizeibehörde Bremerhaven zur Staatsanwaltschaft Bremen

I. Ausgangslage

In der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen für die 19. Legislaturperiode der Bremischen Bürgerschaft 2015-2019 heißt es im Abschnitt „Inneres“ unter der Überschrift „Schutz vor und Ahndung von Übergriffen“: „Ermittlungen gegen Polizeibeamtinnen und –beamte werden künftig außerhalb des Innenressorts im Justizressort geführt, um jeglichen Anschein von Voreingenommenheit im Vorhinein auszuschließen.“

Entsprechend dieser Vereinbarung hat der Senator für Inneres in der Sitzung der staatlichen Deputation für Inneres am 20.10.2016 einen Gesetzesentwurf mit Begründung vorgelegt, durch den die Zuständigkeit für Ermittlungen gegen Polizeibeamte und andere Amtsträger auf den Senator für Justiz und Verfassung, namentlich auf die Staatsanwaltschaft Bremen, übergehen soll.¹ Der bisher im Innenressort bzw. bei der Ortspolizeibehörde Bremerhaven angesiedelte Abschnitt „Interne Ermittlungen“ soll künftig als Dienststelle der Staatsanwaltschaft Bremen angegliedert werden. Für diese Verlagerung der Zuständigkeit ist eine entsprechende Änderung des Bremischen Polizeigesetzes vorgesehen. Der Gesetzesentwurf wurde in der Sitzung der Innendeputation am 20.10.2016 jedoch nicht weiter beraten, sondern ausgesetzt.²

Die Fraktion der CDU hat darum gebeten, den Gesetzesentwurf rechtlich zu prüfen und dabei auch einzuschätzen, inwieweit diese Idee praktikabel und notwendig ist.

In rechtlicher Hinsicht hat die Fraktion Bedenken, ob die vorgesehene Zuständigkeitsverlagerung mit Verfassungsrecht vereinbar ist, insbesondere im Hinblick auf die Vereinigung der staatsanwaltschaftlichen Sachleitungsbefugnis bei gleichzeitiger Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht über die Vollzugskompetenz in einer Justizbehörde.

¹ Vorlage Nr. 19/85 der staatlichen Deputation für Inneres für die Sitzung am 20.10.2016 (als Anlage beigefügt).

² Niederschrift der Sitzung der staatlichen Deputation für Inneres vom 20.10.2016 zu TOP 9.

II. Bisherige Stellungnahmen zu dem Gesetzesentwurf:

Dem juristischen Beratungsdienst liegen bisher zwei Stellungnahmen zu dem Gesetzesentwurf vor.

1. Stellungnahme der Generalstaatsanwältin

Die Generalstaatsanwältin wendet ein, dass die Staatsanwaltschaft ein den Gerichten gleichgeordnetes, der rechtsprechenden Gewalt zugeordnetes Organ der Strafrechtspflege sei, das gemeinsam mit den Gerichten die Aufgabe der Justizgewährung erfülle. Vollzugspolizeiliche Aufgaben, wie es der Gesetzesentwurf vorsehe, gehörten nicht zu den Aufgaben einer Staatsanwaltschaft.

Eine sachliche Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft für vollzugspolizeiliche Aufgaben könne nicht durch Landesgesetz begründet werden. Die Regelungen der StPO (Strafprozessordnung) und des GVG (Gerichtsverfassungsgesetz) stellten insoweit bundesgesetzlich abschließende Regelungen dar.

Insbesondere sieht sie rechtliche Bedenken in der Regelung des § 73a Abs. 2 PolG-E, wonach im Einzelfall eine Rückübertragung der Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft Bremen auf eine andere Behörde des Polizeivollzugsdienstes von der Zustimmung des Senators für Inneres abhängig sein solle.

Neben den rechtlichen Bedenken sieht die Generalstaatsanwältin auch kein praktisches Bedürfnis für die Übertragung der Zuständigkeit für interne Ermittlungen auf die Staatsanwaltschaft. Es seien in der Vergangenheit keine praktischen Probleme bei der Bearbeitung einschlägiger Ermittlungsverfahren aufgetreten.

2. Stellungnahme des Magistrats der Stadt Bremerhaven

Der Magistrat der Stadt Bremerhaven sieht ebenfalls keinen tatsächlichen Handlungsbedarf für die vorgeschlagene Gesetzesnovellierung. Es gäbe keine Probleme bei der derzeitigen Aufgabenwahrnehmung im Bereich „Interne Ermittlungen“ bei der Ortspolizeibehörde. Ferner hat der Magistrat Bedenken, wie das Vorhaben in der Praxis umgesetzt werden solle. Verfassungsrechtliche Bedenken hat der Magistrat nicht formuliert.

IV. Rechtliche Bewertung

1. Die Stellung der Staatsanwaltschaft im System der Gewaltenteilung

Die Staatsanwaltschaft übt keine Rechtsprechungstätigkeit aus und ist deshalb nicht der rechtssprechenden Gewalt im Sinne der Art. 92 ff. GG, sondern der Exekutive zuzurechnen.³ Die Aufgaben der Staatsanwaltschaft gehören auch materiell nicht zur Rechtsprechung im Sinne des Art. 92 GG.⁴ Aufgrund ihrer Aufgabenstellung ist sie jedoch auch keine Verwaltungsbehörde im üblichen Sinne.

Die Staatsanwaltschaft hat innerhalb der Strafrechtspflege gemeinsam und gleichrangig mit den Gerichten die Aufgabe der Justizgewährung zu erfüllen und ist insoweit als eigenständiges Organ der Rechtspflege in die Justiz eingegliedert.⁵

Allerdings fehlt Staatsanwälten die Unabhängigkeit eines Richters. Sie haben den dienstlichen Anweisungen ihres Vorgesetzten nachzukommen (§ 146 GVG). Die Dienstaufsicht über die Staatsanwälte des betreffenden Bundeslandes obliegt den Landesjustizverwaltungen, hier dem Senator für Justiz und Verfassung.

Die eindeutige Zuordnung der Staatsanwaltschaft zur Exekutive und deren Weisungsgebundenheit spricht grundsätzlich für die Möglichkeit, der Staatsanwaltschaft neue Aufgaben zu übertragen. Ihre besondere Stellung innerhalb der Strafrechtspflege wird dadurch nicht beeinträchtigt.

2. Organisation und Aufgaben der Staatsanwaltschaft

- Organisation der Staatsanwaltschaft

Die Gerichtsverfassung und das gerichtliche Verfahren unterliegen gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG der konkurrierenden Gesetzgebung. Danach verlieren die Länder ihr Gesetzgebungsrecht, solange und soweit der Bund in den Sachbereichen der konkurrierenden Gesetzgebung von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch macht. Die Kompetenz für die Gerichtsverfassung und das gerichtliche Verfahren umfasst auch Regelungen über die Staatsanwaltschaft. Der Bund hat von seiner Zuständigkeit durch das GVG Gebrauch gemacht.

³ Kissel, § 141 GVG, Rn.8.

⁴ Kissel, § 141 GVG, Rn.8.

⁵ Kissel, § 141 GVG, Rn. 1, 2, 9.

Es ist jedoch nicht erkennbar, dass das GVG die Materie und damit den Bereich der Staatsanwaltschaft abschließend regelt. Ergänzende Bestimmungen im Rahmen von Landesausführungsgesetzen zum GVG gibt es in allen Ländern.⁶ So enthält das AG GVG Bremen entsprechende Regelungen für die hiesige Staatsanwaltschaft.

Ferner sind für die Organisation der Staatsanwaltschaft die in den Ländern erlassenen und auf Bundesebene abgestimmten Anordnungen über Organisation und Dienstbetrieb der Staatsanwaltschaften (OrgStA) maßgeblich.⁷ Damit steht den Ländern hinsichtlich der Organisation ihrer Staatsanwaltschaften eine eigene Regelungsbefugnis zu. So können nach der OrgStA bei den Staatsanwaltschaften nach Zustimmung des Generalstaatsanwalts und der Landesjustizverwaltung Abteilungen gebildet werden, die weder nach Anzahl noch Themenbereich abschließend vorgegeben sind.

Vor diesem Hintergrund erscheint es rechtlich zulässig, der Staatsanwaltschaft Bremen durch Landesrecht eine zusätzliche Dienststelle anzugliedern bzw. innerhalb der Staatsanwaltschaft eine neue Stabstelle/einen neuen Abschnitt einzurichten.

- Aufgaben der Staatsanwaltschaft

Es stellt sich weiter die Frage, ob die Aufgaben der Staatsanwaltschaft abschließend bundesgesetzlich geregelt sind oder ob der Landesgesetzgeber der Staatsanwaltschaft weitere Aufgaben übertragen darf.

Dieser Bereich unterliegt ebenfalls der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art 74 GG. Die Aufgaben der Staatsanwaltschaft sind nicht im GVG geregelt, sondern ergeben sich aus dem Verfahrensrecht, insbesondere der StPO.⁸ Der Schwerpunkt der Aufgaben liegt dabei auf der Verfolgung strafbarer Handlungen. Weitere Aufgaben ergeben sich aus dem jeweiligen Verfahrensrecht.

Es sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass die Aufgaben der Staatsanwaltschaft bundesgesetzlich abschließend geregelt sind. So ist die Staatsanwaltschaft nach Maßgabe des Landesrechts Gnadenbehörde und § 4 EG GVG eröffnet den Ländern die Möglichkeit, den Staatsanwaltschaften durch Landesrecht Geschäfte der Justizverwaltung zu übertragen.

⁶ Maunz-Dürig Art. 74 Nr. 1, Rn. 75; Kissel, § 141 GVG, Rn. 1

⁷ Kissel, § 141 GVG, Rn.1.

⁸ Kissel, § 141 GVG, Rn.1.

3. Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft

Es sind Bedenken geäußert worden, ob die angestrebte Zuständigkeitsverlagerung mit der Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft vereinbar ist.

Die Straf- und Strafverfahrensgesetze geben der Staatsanwaltschaft weit reichende Rechte zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Die Staatsanwaltschaft trägt die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit des Ermittlungsverfahrens. Daher hat sie bei der Führung der Ermittlungen eine Sachleitungsbefugnis gegenüber den Beamten der Polizei und anderer Behörden. Sie ist befugt, von allen Behörden Auskunft zu verlangen und Ermittlungen jeder Art entweder selbst vorzunehmen oder durch die Polizei vornehmen zu lassen, soweit keine besonderen gesetzlichen Vorschriften eingreifen.

Diese umfangreichen Ermittlungsbefugnisse stehen der Staatsanwaltschaft jedoch im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung nach § 73a PolG-E nicht zu, da sie in diesen Fällen keine Ermittlungsverfahren auf Grundlage der StPO führt, sondern es dabei zunächst um interne Ermittlungen gehen soll. Ergeben sich auf Grundlage der Erkenntnisse aus den internen Ermittlungen Anhaltspunkte für eine strafbare Handlung, müsste die Dienststelle bzw. der Abschnitt „Interne Ermittlungen“ diese Erkenntnisse an die zuständige Abteilung innerhalb der Staatsanwaltschaft weiterleiten, damit diese eigenständig entscheiden kann, ob ein förmliches Ermittlungsverfahren nach der StPO eingeleitet werden soll oder nicht. Der dort zuständige Staatsanwalt hätte dann die Sachleitungsbefugnis mit allen damit verbundenen Rechten.

Bei der Verlagerung des bisherigen Abschnitts „Interne Ermittlungen“ soll und kann es nicht darum gehen, sich der staatsanwaltlichen Ermittlungsbefugnisse nach der StPO zu bedienen, sondern darum, die Leitung der internen Ermittlungen einer Dienststelle bzw. einem Abschnitt zu übertragen, der nicht der Dienst- und Fachaufsicht des Innenressorts unterstellt ist, das naturgemäß eng mit der Polizei verbunden ist. Jeglicher Anschein von Voreingenommenheit soll von vornherein ausgeschlossen werden.

Der im Gesetzesentwurf verwendete Begriff „angegliederte Dienststelle“ macht deutlich, dass die zusätzliche, vollzugspolizeiliche Aufgabe der Staatsanwaltschaft getrennt von deren sonstigen Aufgaben nach der StPO und andere Verfahrensrechten von einer selbständigen Organisationseinheit wahrgenommen werden soll.

4. Regelung der Dienst- und Fachaufsicht über die Dienststelle

Ferner sind Bedenken gegen die Regelung der Dienst- und Fachaufsicht geäußert worden.

Es ist beabsichtigt, die Fachaufsicht über die neue Dienststelle bzw. den neuen Abschnitt gem. § 73a Abs. 3 PolG-E auf den Senator für Justiz und Verfassung zu übertragen, während allgemein in Bremen die Fachaufsicht über die Staatsanwaltschaft der Generalstaatsanwaltschaft obliegt.

Die Dienstaufsicht über die in der Dienststelle tätigen Mitarbeiter/innen würde durch deren Abordnung bei der Generalstaatsanwaltschaft liegen, die die Dienstaufsicht über die gesamte Staatsanwaltschaft Bremen ausübt. Fach- und Dienstaufsicht wären damit voneinander getrennt.

Hier wäre zu überlegen, ob es tatsächlich sinnvoll ist, die Fachaufsicht über die Dienststelle „Interne Ermittlungen“ dem Justizressort zu übertragen. Konsequenter wäre es, die Fachaufsicht ebenfalls der Generalstaatsanwaltschaft zu übertragen, um eine einheitliche Fachaufsicht zu gewährleisten.

Eine andere Möglichkeit bestünde darin, die Dienststelle für „Interne Ermittlungen“ direkt dem Senator für Justiz und Verfassung zu unterstellen, um dort auch die Dienst- und Fachaufsicht zu verorten.

V. Praktikabilität der neu geschaffenen Regelung

Die Fraktion der CDU bat in ihrem Auftrag auch um eine Einschätzung, ob die Gesetzesänderung praktikabel sei.

Die Zuordnung der Dienststelle „Interne Ermittlungen“ zur Staatsanwaltschaft Bremen würde dazu führen, dass diese nicht nur – wie bisher – für Ermittlungen im Bereich der Stadt Bremen zuständig ist, sondern auch für die internen Ermittlungen in der Stadt Bremerhaven. Diese werden bislang im Fall der Ermittlungen gegen Polizeivollzugsbeamte durch die Ortpolizeibehörde selbst durchgeführt, im Falle von anderen Bediensteten von anderen Organisationseinheiten der Stadtgemeinde.

Es wäre daher erforderlich, alle bisher in Bremerhaven zuständigen Stellen für „Interne Ermittlungen“ im Sinne von § 73a Abs. 1 PolG-E in der neu zu schaffenden Dienststelle bei der Staatsanwaltschaft Bremen zusammen zu fassen. Wie dies im Einzelnen organisatorisch zu regeln und in der Praxis umzusetzen ist, kann hier nicht beurteilt werden.

Bei der Umsetzung der Zuständigkeitsverlagerung wäre es wichtig, die neue Dienststelle möglichst bei der Behördenleitung der Staatsanwaltschaft anzugliedern (z.B. als Stabstelle) und diese nicht in die Ebene mit den verschiedenen Abteilungen im Ermittlungs- und Vollstreckungsbereich einzugliedern. Der im Gesetzesentwurf verwendete Begriff „angegliederte Dienststelle“ macht deutlich, dass eine bestimmte organisatorische Selbständigkeit des Abschnitts gewährleistet werden muss, um eine klare Aufgabentrennung zwischen „klassischen“ staatsanwaltschaftlichen Tätigkeiten und vollzugspolizeilichen Aufgaben zu gewährleisten.

Da sich die Zuständigkeit nach § 73 a PolG-E nur auf „Interne Ermittlungen“ erstreckt und das jeweilige Verfahren zu einem bestimmten Zeitpunkt ggfls. an den zuständigen Staatsanwaltschaft übergeht bzw. dieser ohnehin parallel Ermittlungen führt, erscheint es sinnvoll, diese beiden Bereiche innerhalb der Staatsanwaltschaft organisatorisch klar voneinander zu trennen.

Durch die Neufassung des Polizeigesetzes soll die „Herrschaft“ über das interne Ermittlungsverfahren von dem Senator für Inneres auf die Staatsanwaltschaft übergehen, um ein vom Innenressort unabhängiges Ermittlungsverfahren zu gewährleisten. Dies könnte sich als problematisch erweisen, wenn die Dienststelle - wie bisher - im Wesentlichen mit abgeordneten Mitarbeiter/innen der Polizei besetzt wird, die ggfls. nach Ende ihrer Abordnung zur Polizei zurückkehren werden. Wenn für den beruflichen Aufstieg nur die Rückkehr zur Polizei als Option zur Verfügung steht, ist es schwierig, Vertrauen in eine unvoreingenommene Ermittlungstätigkeit der dort tätigen Personen zu erzeugen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll und wichtig, zumindest die Leitung der Dienststelle bzw. des Abschnitts einer Person aus der Staatsanwaltschaft zu übertragen, um dem Anschein der Voreingenommenheit vorzubeugen.

VI. Notwendigkeit der Regelung und andere Modelle

Bisher wird die Arbeit der Polizei strafrechtlich, administrativ, politisch sowie von der Öffentlichkeit kontrolliert. Die Effizienz dieser Kontrolle wird von einigen Seiten bestritten und die Einführung alternativer Kontrollmechanismen, wie z.B. Beschwerdestellen, gefordert.

In der öffentlichen Diskussion geht es insbesondere auch darum, unabhängige Mechanismen für die Untersuchung von Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern über persönliches Fehlverhalten einzelner Polizeibeamter oder die Rechtswidrigkeit einer polizeilichen

Maßnahme zu schaffen und Verfahren zu installieren, die unabhängig, in angemessener Weise und öffentlich überprüfbar ablaufen und die Betroffenen einbeziehen.⁹

In den Bundesländern wurden in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten verschiedene Modelle entwickelt mit dem Ziel, Polizei-Beschwerdestellen zu schaffen.¹⁰

In Rheinland-Pfalz wurde 2014 die Zuständigkeit des Bürgerbeauftragten beim Landtag Rheinland-Pfalz um den Bereich Polizei erweitert.¹¹ Inzwischen haben insgesamt drei Bundesländer in Form sogenannter Landespolizeibeauftragter von der Innenverwaltung unabhängige Polizeibeschwerdestellen geschaffen. Neben Rheinland-Pfalz sind dies die Länder Schleswig-Holstein¹² und Baden-Württemberg¹³, deren Landespolizeibeauftragte ebenfalls beim Landtag angesiedelt sind. Sie sind sowohl für Beschwerden gegen die Polizei als auch für Eingaben aus dem Polizeiapparat selbst zuständig, haben aber primär die Aufgabe der Mediation und verfügen über keine Kompetenz für strafrechtliche Ermittlungen. Die Koalition in Berlin hat angekündigt, dem rheinland-pfälzischen Vorbild zu folgen.¹⁴

In Bayern übernimmt das Landeskriminalamt die Zuständigkeit für die Ermittlung von Amtsdelikten.¹⁵ In Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und Sachsen wurden in den Innenministerien zentrale Stabsstellen für das Beschwerdemanagement eingerichtet.¹⁶ In Hamburg existiert wie bisher in Bremen außerhalb der Polizeibehörde eine Stelle zur Ermittlung von polizeilichen und sonstigen Amtsdelikten, die mit Personal und Ressourcen der Polizei Hamburg ausgestattet ist. Allerdings ist diese ebenfalls Teil der Innenbehörde und als Dezernat für interne Ermittlungen direkt dem Staatsrat der Behörde für Inneres und Sport unterstellt.¹⁷

Dieser kurze Überblick zeigt, dass Bremen mit den Plänen zur Umsiedlung des Abschnitts „Interne Ermittlungen“ vom Innensenator zum Justizressort im Vergleich zu den anderen Bundesländern einen alternativen Weg geht.

⁹ Kontrolle der Polizei von Alexander Bosch und Prof. Dr. Jonas Grutzpalk, 3.9.2015; www.bpb.de

¹⁰ Töpfer/Peter, Unabhängige Polizeibeschwerdestellen, S. 8f.; S. 29-31.

¹¹ <http://www.derbuengerbeauftragte.rlp.de/>

¹² <https://www.sh-landtag.de/beauftragte/lbpol/>

¹³ <https://www.landtag-bw.de/home/der-landtag/buergerbeauftragter.html>

¹⁴ Koalitionsvereinbarung 2016-2021, S. 147: „Zur Stärkung der Bürgerrechte und der Akzeptanz polizeilichen Handelns wird die Koalition das Amt einer oder eines Bürgerbeauftragten des Landes Berlin und Beauftragten für die Landespolizei nach dem Vorbild von Rheinland-Pfalz einrichten.“

¹⁵ <http://www.polizei.bayern.de/wir/organisation/index.html/152661>

¹⁶ Töpfer/Peter, Unabhängige Polizeibeschwerdestellen, S. 9.

¹⁷ <http://www.hamburg.de/die/>

V. Empfehlungen des Deutschen Instituts für Menschenrechte

Vorbemerkung:

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Das Institut wird vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert.

In dem Bericht „Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen – Eckpunkte für ihre Ausgestaltung“, wird im Ergebnis empfohlen, „die internen Ermittlungen aus den Polizeibehörden auszugliedern und außerhalb der polizeilichen Linienorganisation als eigenständige Einheiten zur Ermittlung von Polizeidelikten unter Sachleitung der Staatsanwaltschaft zu etablieren.“

Der Autor des Berichts plädiert in diesem Zusammenhang dafür, Ermittlungseinheiten aus heterogenen Teams zu bilden, um eine Distanz solcher Einheiten gegenüber der Polizei zu fördern und eine Vielfalt der Ermittlungsperspektiven zu ermöglichen. Ferner sollte im Sinne eines „Zwei-Säulen-Modells“ ergänzend zu diesen Ermittlungseinheiten eine unabhängige Beschwerde- oder Ombudsstelle geschaffen werden, die u.a. Hinweise auf mutmaßliche Menschenrechtsverletzungen durch Polizeiangehörige prüft, festgestellte Missstände beanstandet, Empfehlungen zur ihrer Abhilfe gegenüber Polizeidienststellen und politisch Verantwortlichen ausspricht und strafrechtlich relevante Erkenntnisse an die Staatsanwaltschaft weiterleitet.¹⁸

Vor dem Hintergrund dieser Empfehlungen stellt das Vorhaben in Bremen, die Stelle für interne Ermittlungen aus der Hierarchie des Innenressorts herauszulösen und der Staatsanwaltschaft anzugliedern, einen ersten Schritt zur Umsetzung der Empfehlungen dar, die das Institut für Menschenrechte in seiner Ausarbeitung im Jahr 2014 formuliert hat.

Dem „Zwei-Säulen-Modell“ folgend wäre als nächster Schritt zu überlegen, bei der Bremischen Bürgerschaft einen Landespolizeibeauftragten anzusiedeln, der als Ombudsstelle jenseits des Strafrechts Beschwerden bearbeiten, in Konflikten vermitteln und Missstände gegenüber den zuständigen Stellen beanstanden könnte. Mit einer solchen Ombudsstelle würde Betroffenen zudem ein niedrigschwelliger Zugang zum Recht eröffnet. Wie effektiv und unabhängig eine solche Stelle arbeiten kann, hängt jedoch im Ergebnis maßgeblich von ihren Befugnissen und ihrer Ausstattung ab.

¹⁸ Töpfer, Unabhängige Polizeibeschwerdestellen, S. 15; ebenso in Töpfer/Peter, Unabhängige Polizeibeschwerdestellen, S. 32f.

VI. Zusammenfassung

- Die Staatsanwaltschaft ist Teil der Exekutive und unterliegt der Weisungsgebundenheit. Gegen eine Übertragung zusätzlicher Aufgaben aus dem Bereich der Exekutive bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken, solange ihre besondere Stellung im Rahmen der Strafrechtspflege dadurch nicht beeinträchtigt wird.
- Die vom Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung erlassenen Gesetze, insbesondere das GVG und die StPO, stellen keine abschließenden bundesgesetzlichen Regelungen dar, sondern belassen den Ländern im Hinblick auf die Organisation sowie die Aufgaben ihrer Staatsanwaltschaften einen gewissen Gestaltungsspielraum. Es bestehen daher keine verfassungsrechtlichen Bedenken, der Staatsanwaltschaft durch Landesgesetz weitere Aufgaben zu übertragen.
- Es wird empfohlen, die Dienst- und Fachaufsicht nicht zu trennen, sondern einer Behörde zu unterstellen.
- Für die unabhängige Aufgabenwahrnehmung ist es wichtig, die Dienststelle bzw. den Abschnitt für interne Ermittlungen organisatorisch so bei der Staatsanwaltschaft anzugliedern, dass eine klare Aufgabentrennung zwischen „klassischer“ staatsanwaltschaftlicher Tätigkeit und vollzugspolizeilichen Aufgaben erkennbar ist.

Im Ergebnis bestehen keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken gegen den Gesetzesentwurf.

Anlage

- Vorlage Nr. 19/85 der staatlichen Deputation für Inneres vom 20.10.2016 mit Anlage

Literaturhinweise

- Eric Töpfer/Tobias Peter, Analyse - Unabhängige Polizeibeschwerdestellen, Was kann Deutschland von anderen europäischen Staaten lernen, Deutsches Institut für Menschenrechte, 2017
- Eric Töpfer, Unabhängige Polizeibeschwerdestellen – Eckpunkte für ihre Ausgestaltung, Deutsches Institut für Menschenrechte, 2014

**Vorlage
für die Sitzung der
staatlichen Deputation für Inneres
am 20. Oktober 2016**

**Vorl.-Nr: 19/85
TOP 9 der Tagesordnung**

Änderung der Geschäftsverteilung des Senats – Bereich Interne Ermittlungen

**Übergang der Zuständigkeit für interne Ermittlungen vom Senator für Inneres zum
Senator für Justiz und Verfassung**

A - Problem

In der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen für die 19. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2015-2019 ist für den Bereich „Inneres“ unter Nummer 30 ausgeführt, dass Ermittlungen gegen Polizeibeamtinnen und -beamte künftig außerhalb des Innenressorts im Justizressort geführt werden, um jeglichen Anschein von Voreingenommenheit im Vorhinein auszuschließen.

B - Lösung

Die Zuständigkeit für Ermittlungen gegen Polizeibeamte und andere Amtsträger geht auf den Senator für Justiz und Verfassung, dort auf die Staatsanwaltschaft Bremen, über. Der Abschnitt „Interne Ermittlungen“ wird künftig der Staatsanwaltschaft Bremen als Dienststelle angegliedert.

Der Übergang der Zuständigkeit erfordert eine Änderung des Bremischen Polizeigesetzes. Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bremischen Polizeigesetzes nebst Begründung ist als Anlage beigefügt. Auf folgende Punkte ist besonders hinzuweisen:

- Die Zuständigkeit soll zum 1. Januar 2017 übergehen.
- Die Zuordnung der Dienststelle zur Staatsanwaltschaft Bremen führt dazu, dass die Dienststelle nunmehr auch für die internen Ermittlungen in der Stadt Bremerhaven zuständig wird. Die Staatsanwaltschaft Bremen ist für Bremen und Bremerhaven zuständig. Bislang führt die Ortpolizeibehörde der Stadt Bremerhaven Ermittlungen gegen Polizeivollzugsbeamte mit eigenen Kräften durch. Strafrechtliche Vorwürfe gegen andere Bedienstete werden in Bremerhaven in anderen Organisationseinheiten bearbeitet. Auch dieser Komplex würde zukünftig von der Dienststelle „interne Ermittlungen“ mit übernommen werden.

Nähere Einzelheiten zum Gesetzentwurf sind in der Begründung dargestellt.

Im Zusammenhang mit dem Übergang sind weitere Fragen derzeit noch offen.

Unter anderem ist zu klären, ob für die Bediensteten der Dienststelle „interne Ermittlungen“ ein regelmäßiges Rotationsprinzip in die Polizei Bremen eingeführt werden soll. Bislang ist dies nicht vorgesehen. Da ein Wechsel der Bediensteten in staatsanwaltschaftliche Funktionen nicht möglich sein wird, könnte ihnen über eine Rotation die Möglichkeit einer weiteren beruflichen Entwicklung im Polizeivollzugsdienst eröffnet werden. Demgegenüber ist zu berücksichtigen, dass eine regelmäßige Rotation dazu führen könnte, dass Ermittlungen nicht mit der notwendigen Objektivität und Neutralität geführt werden. Daher könnte auch ein Wechsel auf Wunsch der Bediensteten eine mögliche Alternative sein. Für den Übergang zur Staatsanwaltschaft der derzeit im Abschnitt „interne Ermittlungen“ tätigen Bediensteten handelt es sich um eine zentrale Frage. Sie würden bei Einführung einer regelmäßigen Rotation zurück in die Polizei Bremen nicht zur Verfügung stehen.

Im Weiteren sind noch Fragen hinsichtlich der grundsätzlichen personellen Ausstattung sowie der polizeilichen Unterstützung durch die Polizei Bremen in personeller und sächlicher Hinsicht zu klären. Da der Abschnitt derzeit nur drei Bedienstete umfasst, die annähernd den gesamten Bereich des Strafgesetzbuchs und der Maßnahmen nach der Strafprozessordnung abdecken müssen, kann für aufwändigere Ermittlungen eine personelle Unterstützung durch die Polizei Bremen erforderlich werden. Gleiches gilt für technische Unterstützungsleistungen etwa im Bereich der Spurenanalyse oder der DV-Auswertung. Diese Unterstützungsleistungen sowie polizeispezifische Ausstattungen wie Dienstwagen und Einsatzmittel (z.B. Schusswaffen, Handschellen, Pfefferspray, Zugang zu polizeilichen Auskunftssystemen) können nur über die Polizei Bremen zur Verfügung gestellt werden.

Diese Fragen sollen in einer Vereinbarung zwischen der Staatsanwaltschaft Bremen und der Polizei Bremen bis zum Übergang der Zuständigkeit geregelt werden.

Die Einbeziehung der Stadt Bremerhaven wird voraussichtlich dazu führen, auch in Bremerhaven Bedienstete des Abschnitts „interne Ermittlungen“ (etwa bei der dortigen Außenstelle der Staatsanwaltschaft) vor Ort zu haben, um Ermittlungen und insbesondere Vernehmungen ohne erheblichen Wegeaufwand für die Mitarbeiter und die Betroffenen (Zeugen, Beschuldigte) durchführen zu können. Diese organisatorische Frage und der zusätzliche Personalbedarf für die Bearbeitung Bremerhavener Fälle muss durch die Staatsanwaltschaft Bremen geklärt werden.

C - Alternativen

Die Zuständigkeit für den Abschnitt „interne Ermittlungen“ bleibt beim Senator für Inneres. Dies entspricht nicht der in der Koalitionsvereinbarung festgelegten Zielsetzung.

D – Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Mit der Änderung des Bremischen Polizeigesetzes selbst sind keine finanziellen Auswirkungen verbunden.

In der Umsetzung wird es zu Verlagerungen vom Ressorthaushalt Inneres zu Justiz und Verfassung kommen. Für Ermittlungstätigkeiten, anteilige Mietkosten sowie IT-Kosten fallen bislang jährliche Kosten im Gesamtumfang von 32.500 € an. Die Verlagerung erfolgt haushaltsneutral. Außerdem sind zum 1. Januar 2017 Beschäftigungsvolumen, Personalmittel und Planstellen (3,0 Vollzeiteinheiten (VZE) für drei zu versetzende Polizeivollzugsbeamte/-beamtinnen zu verlagern.

Die Veränderung der Zuständigkeit hat keine Auswirkungen auf die Gleichstellung von Männern und Frauen.

E - Beteiligung/Abstimmung

Der Gesetzesentwurf ist mit der Senatskanzlei und dem Senator für Justiz und Verfassung abgestimmt. Der Senator für Justiz und Verfassung hat den Gesetzentwurf aus rechtsförmlicher Sicht geprüft.

Der Magistrat der Stadt Bremerhaven wurde beteiligt.

Die Stadt Bremerhaven lehnt eine Verlagerung der Zuständigkeit auf den Senator für Justiz und Verfassung ab. Nach Auffassung der Stadt Bremerhaven habe es keine konkrete Veranlassung dafür gegeben, dass die Fachaufsicht bei der Ortspolizeibehörde oder den Landesdienststellen fehlerhaft, parteiisch oder allgemein unzureichend wahrgenommen wurde. Sie sieht keinen tatsächlichen Handlungsbedarf für die vorgeschlagene Gesetzesnovellierung. Nach Auffassung Bremerhavens werden die vorgeschlagenen Änderungen zu einer unklaren Verantwortlichkeit führen. Ein möglicherweise erwarteter Effekt der mutmaßlichen Objektivierung werde durch die geplante Umsetzung nicht zu erreichen sein.

F – Öffentlichkeitsarbeit/Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Geeignet nach Beschlussfassung.

G - Beschlussvorschlag

Die staatliche Deputation beschließt den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bremischen Polizeigesetzes und dessen Weiterleitung an den Senat.

Entwurf

Gesetz zur Änderung des Bremischen Polizeigesetzes

Vom ...

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1

Das Bremische Polizeigesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Dezember 2001 (Brem.GBl. S. 441; 2002 S. 47 — 205-a-1), das zuletzt durch Gesetz vom 21. Juni 2016 (Brem.GBl. S. 322) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach § 73 folgende Angabe eingefügt:

„§ 73a Vollzugspolizeiliche Aufgaben der Staatsanwaltschaft Bremen“

2. In § 70 Absatz 1 Nummer 3 wird der Punkt durch ein Komma ersetzt und folgende Nummer 4 angefügt:

„4. die Staatsanwaltschaft Bremen, soweit sie Aufgaben nach § 73a wahrnimmt.“

3. § 71 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Die Polizei Bremen nimmt alle Aufgaben des Polizeivollzugsdienstes wahr, soweit sie nicht dem Senator für Inneres, dem Landeskriminalamt, der Staatsanwaltschaft Bremen oder der Stadtgemeinde Bremerhaven übertragen sind.“

4. § 73 wird wie folgt gefasst:

„§ 73

Vollzugspolizeiliche Aufgaben des Senators für Inneres

(1) Der Senator für Inneres nimmt Aufgaben des Polizeivollzugsdienstes wahr, soweit es um die Verhütung und Verfolgung folgender Straftaten geht:

1. Straftaten nach den §§ 108b, 108e und 298 bis 300 und 331 bis 335 des Strafgesetzbuchs,
2. Straftaten, die mit Straftaten nach Nummer 1 in unmittelbarem sachlichen Zusammenhang stehen.

(2) Der Senator für Inneres kann seine Zuständigkeit nach Absatz 1 im Einzelfall auf eine andere Behörde des Polizeivollzugsdienstes seines Geschäftsbereichs übertragen.“

5. Nach § 73 wird folgender § 73 a eingefügt:

„ § 73 a
Vollzugspolizeiliche Aufgaben der Staatsanwaltschaft Bremen

(1) Die Staatsanwaltschaft Bremen nimmt durch eine ihr angegliederte Dienststelle Aufgaben des Polizeivollzugsdienstes wahr, soweit es um die Verhütung und Verfolgung folgender Straftaten geht:

1. Straftaten nach den §§ 339 bis 357 des Strafgesetzbuchs sowie Straftaten, die im Mindest- oder Höchstmaß mit einer höheren Strafe bedroht sind, wenn es sich bei dem Täter um einen Amtsträger oder einen für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten handelt und sich der Tatvorwurf gegen einen Amtsträger oder einen für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten richtet,

2. Straftaten, die mit Straftaten nach Nummer 1 in unmittelbarem sachlichen Zusammenhang stehen,

3. andere Straftaten, bei denen sich der Tatvorwurf gegen Bedienstete

a) der Polizei Bremen,

b) des Landeskriminalamts,

c) der Ortspolizeibehörde der Stadtgemeinde Bremerhaven oder

d) des Senators für Inneres, soweit sie Aufgaben nach § 73 Absatz 1 wahrnehmen,

richtet. § 73 bleibt unberührt.

(2) Die Staatsanwaltschaft Bremen kann ihre Zuständigkeit nach Absatz 1 im Einzelfall nach Zustimmung des Senators für Inneres auf eine andere Behörde des Polizeivollzugsdienstes seines Geschäftsbereichs übertragen.

(3) Die Fachaufsicht über die nach Absatz 1 angegliederte Dienststelle führt der Senator für Justiz und Verfassung, soweit die Dienststelle Aufgaben nach diesem Gesetz wahrnimmt oder Befugnisse ausübt.“

6. In § 77 Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„§ 73a Absatz 3 bleibt unberührt.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2017 in Kraft.

Bremen, den

Der Senat

Begründung

Allgemeines

Mit dem Entwurf soll die Verlagerung der Zuständigkeiten für sog. „interne Ermittlungen“ vom Senator für Inneres auf den Justizbereich, dort auf die Staatsanwaltschaft Bremen, umgesetzt werden. Der Abschnitt „interne Ermittlungen“ beim Senator für Inneres ermittelt bei strafrechtlichen Vorwürfen gegen Amtsträger oder für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter wegen der Verletzung von sog. Amtsdelikten. Bei Bediensteten der Polizei Bremen und des Landeskriminalamts werden Ermittlungen auch bei allen anderen strafrechtlichen Vorwürfen geführt. Damit sind für diesen Personenkreis alle Delikte erfasst, die innerhalb und außerhalb des Dienstes begangen worden sind. Ferner werden auch Straftaten ermittelt, die mit Amtsdelikten von Bediensteten der Polizei Bremen oder des Landeskriminalamts in unmittelbarem sachlichen Zusammenhang stehen (z.B. wird bei einer Körperverletzung im Amt (§ 340 StGB) auch eine damit im Zusammenhang stehende Anzeige wegen Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte (§ 113 StGB) ermittelt).

Im Einzelnen

Zu Nummer 1

Anpassung der Inhaltsübersicht wegen der Aufnahme eines neuen § 73a in das Bremische Polizeigesetz.

Zu Nummer 2

Durch die Regelung wird bestimmt, dass zukünftig auch die Staatsanwaltschaft Bremen eine Landesbehörde des Polizeivollzugsdienstes ist, soweit sie über die Dienststelle „interne Ermittlungen“ vollzugspolizeiliche Befugnisse wahrnimmt.

Zu Nummer 3

Redaktionelle Ergänzung aufgrund der Übertragung vollzugspolizeilicher Befugnisse auf die Staatsanwaltschaft Bremen

Zu Nummer 4

Mit der Regelung wird festgelegt, welche Aufgaben im vollzugspolizeilichen Bereich nach Abgabe des Abschnitts „interne Ermittlungen“ beim Innenressort verbleiben. Es handelt sich dabei um die Prävention sowie die polizeiliche Ermittlung von Korruptionsdelikten und die mit diesen Delikten unmittelbar im Zusammenhang stehenden Straftaten. Dies betrifft auch Korruptionsdelikte, die durch Polizeivollzugsbeamte oder besonders verpflichtete Bedienstete der Polizei Bremen oder des Landeskriminalamts begangen werden.

Zu Nummer 5

Mit dem neu einzufügenden § 73a werden die vollzugspolizeilichen Aufgaben der Staatsanwaltschaft Bremen bestimmt. Die Regelung in **Absatz 1** übernimmt die bisher im Innenressort liegenden Aufgaben des Abschnitts „interne Ermittlungen“. Neu hinzugekommen ist die Zuständigkeit für die Bediensteten der Ortspolizeibehörde der Stadt Bremerhaven sowie diejenigen Bediensteten des Innenressorts, die weiterhin vollzugspolizeiliche Aufgaben (s. Nr. 4) wahrnehmen. Damit wird nunmehr einheitlich für alle Bediensteten des Landes und der Gemeinden für Amtsdelikte sowie für Bedienstete der Polizei Bremen, des Landeskriminalamts, der Ortspolizeibehörde Bremerhaven und in einem Teilbereich des Senators für Inneres auch für alle anderen Delikte die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft Bremen - Dienststelle „interne Ermittlungen“ - für die Ermittlung aller strafrechtlichen Vorwürfe begründet.

In bestimmten Fällen - etwa bei umfangreichen Ermittlungen oder bei bestimmten Delikten - kann es geboten sein, Ermittlungen auf eine andere Behörde des Polizeivollzugsdienstes zu übertragen. Dies soll durch **Absatz 2** wie bisher möglich sein, allerdings bedarf dies der Zustimmung des Senators für Inneres als dem für den Polizeivollzugsdienst im Land Bremen im Übrigen zuständigen Ressort.

Die Regelung in **Absatz 3** legt fest, dass abweichend von § 77 BremPolG die Fachaufsicht über den Polizeivollzugsdienst der Staatsanwaltschaft Bremen beim Senator für Justiz und Verfassung liegt. Ohne diese Regelung würde die generell in § 77 Absatz 1 festgelegte Zuständigkeit des Senators für Inneres bestehen bleiben.

Die Dienstaufsicht verbleibt aufgrund der generellen Regelung in § 77 Absatz 1 BremPolG beim Senator für Inneres.

Zu Nummer 6

Redaktionelle Ergänzung, die die Fachaufsicht des Justizressorts über die Dienststelle „interne Ermittlungen“ gegenüber der generellen Aufsicht des Innenressorts über den Polizeivollzugsdienst unberührt lässt.