SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen: Eckpunkte für ihre Ausgestaltung

Töpfer, Eric; Normann, Julia von

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Töpfer, E., & Normann, J. v. (2014). *Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen: Eckpunkte für ihre Ausgestaltung.* (Policy Paper / Deutsches Institut für Menschenrechte, 27). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-417786

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Policy Paper

Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen

Eckpunkte für ihre Ausgestaltung

Eric Töpfer
unter Mitarbeit von Julia von Normann

Deutsches Institut
für Menschenrechte

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstr. 26/27
10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59 – 0
Fax: 030 25 93 59 – 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Satz:
Da-TeX Gerd Blumenstein, Leipzig

Druck:
Druckerei Bunter Hund, Berlin

Policy Paper Nr. 27
Dezember 2014

ISBN 978-3-945139-52-3 (PDF)
ISBN 978-3-945139-53-0 (Print)

ISSN 1614-2195 (PDF)
ISSN 1614-2187 (Print)

© 2014 Deutsches Institut für Menschenrechte
Alle Rechte vorbehalten

Gedruckt auf 100 % Altpapier

Der Autor

Eric Töpfer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Menschenrechte im Feld der Inneren Sicherheit und Datenschutz. Außerdem ist er zuständig für die sozialwissenschaftliche Berichterstattung an die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte.

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. 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. Im Mai 2009 wurde die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention im Institut eingerichtet.

Zusammenfassung

Seit fast zwei Jahrzehnten empfehlen internationale Menschenrechtsgremien Deutschland die Einrichtung von unabhängigen Stellen zur Untersuchung von Beschwerden gegen mutmaßliche Menschenrechtsverletzungen durch Angehörige der Polizei, wie es sie in zahlreichen anderen Staaten schon länger gibt. Hintergrund dieser Empfehlungen ist die menschenrechtliche Verpflichtung, Betroffenen ein Recht auf wirksame Beschwerde zu garantieren und sicherzustellen, dass entsprechende Vorwürfe unabhängig, angemessen, unverzüglich und öffentlich überprüfbar untersucht werden und Betroffene im Verfahren beteiligt werden.

Das vorliegende Policy Paper liefert einen Überblick über die Diskussion zu „Polizei-Beschwerdestellen" und den aktuellen Stand der Entwicklung in Deutschland. Angesichts der wachsenden politischen Bereitschaft zur Einrichtung solcher Stellen gibt das Papier Anregungen zur Ausgestaltung ihres Mandats und ihrer Unabhängigkeit sowie zu den Fragen, wie ihre Zugänglichkeit gewährleistet werden kann und welche Befugnisse sie haben sollten.

Inhalt

1 Einleitung 5

2 Diskussion und Stand in Deutschland . . . 6

3 Eckpunkte für die Einrichtung polizeiexterner Beschwerdestellen 9

3.1 Zuständigkeit: Welche Beschwerden sollen bearbeitet werden? 9

3.2 Ausgestaltung: Was heißt unabhängig? 10

3.3 Funktion: Ermittlungs- oder Ombudsstelle? . 12

3.4 Zugänglichkeit und Befugnisse 13

4 Empfehlungen 14

Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen

Eckpunkte für ihre Ausgestaltung

1 Einleitung

Im Jahr 1996 äußerte der UN-Menschenrechtsausschuss, zuständig für die Überwachung der Umsetzung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt), erstmals seine Besorgnis über Berichte von Polizeiübergriffen – insbesondere gegen Angehörige von Minderheiten und Asylsuchende – in Deutschland. Er beklagte, dass es hierzulande keinen wirklich unabhängigen Mechanismus für die Untersuchung von Beschwerden über Misshandlungen durch die Polizei gebe, und empfahl die bundesweite Einrichtung solcher Stellen.[1] Seitdem erneuerte der Ausschuss seinen Appell regelmäßig.[2] Auch der UN-Antifolterausschuss,[3] die UN-Arbeitsgruppe zu willkürlicher Haft,[4] die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)[5] sowie der Menschenrechtskommissar des Europarates[6] haben Deutschland in den vergangenen Jahren zum Teil wiederholt empfohlen, unabhängige Stellen zur Untersuchung von Beschwerden über mutmaßlichen Menschenrechtsverletzungen durch die Polizei einzurichten.

Bereits 1992 hatte der Menschenrechtsausschuss in seiner Präzisierung der Reichweite und Bedeutung von Artikel 7 (Folter- und Misshandlungsverbot) des Zivilpaktes festgestellt, dass es der unverzüglichen und unparteiischen Untersuchung von Misshandlungsvorwürfen bedarf, damit Rechtsmittel wirksam werden können.[7] Ähnlich hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in seiner ständigen Rechtsprechung zu den Artikeln 2 (Recht auf Leben) und 3 (Folter- und Misshandlungsverbot) der Europäischen Menschenrechtskonvention folgende Grundsätze für die verfahrensrechtlich gebotene Effektivität von Ermittlungen bei Fällen von polizeilichen Todesschüssen, Todesfällen in Polizeigewahrsam und mutmaßlichen Misshandlungen durch Polizistinnen oder Polizisten entwickelt: Diese müssen unabhängig, angemessen, unverzüglich sowie öffentlich überprüfbar sein und die Betroffenen im Verfahren beteiligen.[8] Un-

1 UN, Human Rights Committee (1996): Concluding Observations of the Human Rights Committee – Germany, CCPR/C/79/Add. 73, 08.11.1996, Ziffer 11.

2 UN, Human Rights Committee (2004): Concluding Observations of the Human Rights Committee – Germany, CCPR/CO/80/DEU, 04.05.2004, Ziffer 16; UN, Human Rights Committee (2012): Concluding Observations of the Human Rights Committee – Germany, CCPR/C/DEU/CO/6, 12.11.2012, Ziffer 10.

3 UN, Committee against Torture: Concluding Observations of the Committee against Torture, CAT/C/DEU/CO/5, 12.12.2011, Ziffern 18 und 19.

4 UN, Human Rights Council (2012): Report of the Working Group on Arbitrary Detention. Mission to Germany, A/HRC/19/57/Add.3, 23.02.2012, Ziffer 67.

5 ECRI (2000): Zweiter Bericht über Deutschland, CR (2001) 36, 15.12.2000, Ziffer 33; ECRI (2004): Dritter Bericht über Deutschland, CRI (2004) 23, 05.12.2003, Ziffer 85; ECRI (2009): ECRI-Bericht über Deutschland (vierte Prüfungsrunde), CRI (2009) 19, 19.12.2008, Ziffer 160.

6 Commissioner for Human Rights (2007): Report by the Commissioner for Human Rights Mr Thomas Hammerberg on his visit to Germany 9-10 and 15-20 October 2006, CommDH(2007)14, 11.07.2007, Ziffer 39.

7 UN, Human Rights Committee (1992): General comment No. 20. Article 7 (Prohibition of torture, or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment), CCPR/GEC/6621, 10.03.1992, Ziffer 14.

8 Siehe beispielsweise EGMR (1995): McCann gegen Vereinigtes Königreich. Urteil vom 20.02.1995, Antragsnummer 17/1994/464/545; EGMR (1996): Aksoy gegen Türkei. Urteil vom 18.12.1996, Antragsnummer 100/1995/606/694; EGMR (1999): Oğur gegen Türkei, Urteil vom 20.05.1999, Antragsnummer 21594/93; EGMR (2001): McKerr gegen Vereinigtes Königreich. Urteil vom 04.05.2001, Antragsnummer 28883/95; EGMR (2004): Bati gegen Türkei 2004. Urteil vom 03.06.2004, Antragsnummern 33097/96 und 57834/00; EGMR (2005): Nachova gegen Bulgarien. Urteil vom 06.07.2005, Antragsnummern 43577/98 und 43579/98; EGRM (2006): Ognyanova gegen Bulgarien. Urteil vom 23.02.2006, Antragsnummer 46317/99; EGMR (2007): Ramsahai u.a. gegen Niederlande. Urteil vom 15.05.2007, Antragsnummer 52391/99; EGMR (2007): Zelilof gegen Griechenland. Urteil vom 24.05.2007, Antragsnummer 17060/03.

terstrichen wird die menschenrechtliche Spruchpraxis durch internationale Standards, wie die UN-Prinzipien zur effektiven Untersuchung und Dokumentation von Folter und Misshandlung aus dem Jahr 2000 oder den Kodex für Polizeiethik des Europarates von 2001.[9]

Im Kern geht es den internationalen Menschenrechtsgremien darum, das Recht auf wirksame Beschwerde (Art. 2 Abs. 3 Zivilpakt und Art. 13 Europäische Menschenrechtskommission) auch bei mutmaßlichen Menschenrechtsverletzungen durch Angehörige der Polizei sicherzustellen. Selbst für Betroffene mit geringer Beschwerdemacht soll ein effektiver Zugang zum Recht gewährleistet sein. Jede Person soll in die Lage versetzt werden, ihre Rechte mithilfe eines unabhängigen Dritten durchzusetzen, indem die Rechtsverletzung abgestellt oder ihr anderweitig – gegebenenfalls durch strafrechtliche Sanktionen – abgeholfen wird.[10]

Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung will das vorliegende Policy Paper einen kurzen Überblick über die Diskussion zu „Polizei-Beschwerdestellen" und den aktuellen Stand der Entwicklung in Deutschland geben und Anregungen zu ihrer Ausgestaltung geben. Im Zentrum der Überlegungen stehen dabei das Mandat und die Funktion solcher Stellen sowie die Fragen, wie ihre Unabhängigkeit zu gewährleisten ist, wie ihre Zugänglichkeit sichergestellt werden kann und welche Befugnisse sie haben sollten.[11]

2 Diskussion und Stand in Deutschland

Die Empfehlungen internationaler Menschenrechtsgremien zur Einrichtung unabhängiger Beschwerdestellen werden von der Bundesregierung regelmäßig mit dem Hinweis darauf zurückgewiesen, dass in Deutschland mit dem Legalitätsprinzip, der Sachleitung durch die Staatsanwaltschaft und dem weitgehend üblichen Einsatz von (kriminal)polizeilichen Ermittlungspersonen aus anderen Dienststellen die Unabhängigkeit der Ermittlungen von strafrechtlichen Vorwürfen gegen Polizeibeamtinnen und beamte gewährleistet sei. Zudem stünden Betroffenen mit den Möglichkeiten, ihr Petitionsrecht in Form einer Aufsichtsbeschwerde oder einer Eingabe an ein Parlament wahrzunehmen und auch über die Verwaltungsgerichte weitere Wege offen, um sich bei als ungerechtfertigt empfundenen polizeilichen Maßnahmen wirksamen Zugang zum Recht zu verschaffen. Die Einrichtung zusätzlicher Kontrollinstanzen sei daher überflüssig.[12]

Über das Ausmaß der Rechtsverletzungen wird heftig gestritten: Deutlich über 2.000 Anzeigen wegen Körperverletzung im Amt (§ 340 StGB) oder Aussetzung (§ 221 StGB) gegen Polizistinnen oder Polizisten bearbeiten deutsche Staatsanwaltschaften im Durchschnitt jährlich. Unterstellt werden kann, dass es dabei häufig nicht um die Frage geht, ob Gewalt angewendet wurde, sondern ob ihr Einsatz rechtmäßig war. Mehr als 90 Prozent der Fälle werden wegen Verneinung eines hinreichenden Tatverdachts eingestellt.[13] Insbesondere Vertreterinnen und Vertreter der Polizei sehen hierin einen deutlichen Beweis für die Haltlosigkeit der allermeisten Anschuldigungen bei gleichzeitigem Funktionieren der Selbstreinigungskraft des Systems gegenüber wenigen Einzelfällen.[14] Kritische Stimmen deuten die Zahlen hingegen als Beleg für unzureichende Ermittlungen, die sie mit der praktischen Abhängigkeit der Staatsanwaltschaft von

9 UN, General Assembly (2000): Principles on the effective investigation and documentation of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Resolution 55/89, 04.12.2000; Council of Europe (2001): Recommendation Rec(2001)10 of the Committee of Ministers to member states on the European Code of Police Ethics, 19.09.2001.

10 Rudolf, Beate (2014): Rechte haben - Recht bekommen. Das Menschenrecht auf Zugang zum Recht. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte (Essay Nr. 15).

11 Informiert ist das Papier durch ein Fachgespräch mit etwa 50 Vertreterinnen und Vertretern aus Innenpolitik, Polizei und Wissenschaft zum Thema „Verantwortliche Polizei", welches das Deutsche Institut für Menschenrechte am 28. November 2013 in Berlin organisiert hat.

12 Vgl. u.a. Bundesministerium der Justiz (2010): Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 40 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte 2010, 31.03.2010, Ziffern 135-140.

13 Singelnstein, Tobias (2014): Körperverletzung im Amt durch Polizisten und die Erledigungspraxis der Staatsanwaltschaften - aus empirischer und strafprozessualer Sicht. In: Neue Kriminalpolitik 26 (1), S. 15–27.

14 Siehe beispielsweise Deutsche Polizeigewerkschaft (2013): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen über eine Polizeikommission zur Gewährleistung rechtmäßiger Polizeiarbeit (Sächsisches Polizeikommissionsgesetz) und dem Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE zur Gewährleistung einer effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen polizeiliche Maßnahmen im Freistaat Sachsen anlässlich der öffentlichen Anhörung des Verfassungs-, Rechts- und Europaausschusses des Sächsischen Landtages am 20.03.2013.

der Polizei und der der institutionellen Nähe beider Behörden erklären.[15] Hingewiesen wird auch auf eine häufig schwierige Beweislage, bei der Tatverdächtige aufgrund mangelnder Identifizierbarkeit unbekannt blieben oder in der Aussage gegen Aussage stehe, den Angaben beschuldigter Polizeiangehöriger in einer „Hierarchie der Glaubwürdigkeit" jedoch mehr Vertrauen geschenkt werde.[16] Entsprechend wird vermutet, dass angesichts der geringen Erfolgsaussichten solcher Anzeigen sowie wegen befürchteter Nachteile – zum Beispiel durch Ermittlungen wegen Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte (§ 113 StGB) – zahlreiche Betroffene darauf verzichten, den Rechtsweg zu beschreiten und die Dunkelziffer daher hoch sei.

Insbesondere ausländische Staatsangehörige, Deutsche mit Migrationshintergrund und soziale Randgruppen wie Obdachlose sollen einem deutlich höheren Risiko ausgesetzt sein, Opfer eines Polizeiübergriffs zu werden.[17] Allerdings mangelt es insgesamt an systematischer Forschung und belastbaren Zahlen, und so laufen, wie es in einer Pionierarbeit zum Thema heißt, „polizeikritische Ergebnisse immer Gefahr, im politischen Meinungsstreit als spekulativ und unbegründet abgewiesen zu werden".[18] Unabhängig vom quantitativen Aufkommen solcher Vorfälle ist es jedoch naheliegend, dass Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus und schlechten Sprachkenntnissen oder ohne festen Wohnsitz und sozialen Halt, die zudem über kein oder nur geringes eigenes Einkommen verfügen, geringe Beschwerdemacht haben und daher auch auf besondere Hürden bei der Durchsetzung ihrer Rechte stoßen. Mit ähnlichen Problemen konfrontiert sein können auch Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen, die in Konflikt mit der Polizei geraten.

Die Forderung nach einer Schaffung von unabhängigen Stellen zur Bearbeitung von Beschwerden gegen die Polizei steht spätestens seit der Einrichtung des studentischen „Ermittlungsausschusses" zur Untersuchung des tödlichen Polizeischusses auf Benno Ohnesorg auf der Agenda bundesdeutscher Bürger- und Menschenrechtsorganisationen. Ging es dabei ursprünglich bewusst um zivilgesellschaftliche Alternativen zum staatlich vorgezeichneten Rechtsweg in Form von selbstorganisierten Ermittlungsausschüssen oder den Initiativen „Bürger beobachten die Polizei",[19] wird seit Ende der 1970er Jahren über die Institutionalisierung und rechtliche Normierung einer unabhängigen Kontrolle der Polizei nachgedacht.[20] 1995 wurde in Hamburg ein Gesetzentwurf für einen Polizeibeauftragten vorgelegt. Auch wenn die Beauftragten-Pläne an den politischen Machtverhältnissen scheiterten, versuchte sich der Stadtstaat unter dem Eindruck des Hamburger Polizeiskandals von 1998 bis 2001 mit der ehrenamtlichen „Polizeikommission" erstmals an einem Gremium zur unabhängigen Bearbeitung von Beschwerden gegen die Polizei.[21] Erneut Auftrieb erhielten die Forderungen nach unabhängigen Beschwerdestellen insbesondere durch die Kampagne „Mehr Verantwortung bei der Polizei" von Amnesty International,[22] aber auch durch die Wiederbelebung der Polizeibeauftragten-Idee durch

15 Siehe beispielsweise Singelnstein, Tobias (2003): Institutionalisierte Handlungsnormen bei den Staatsanwaltschaften im Umgang mit Ermittlungsverfahren wegen Körperverletzung im Amt gegen Polizeivollzugsbeamte. In: Monatszeitschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 86 (1), S. 1–30; Baumann, Susanne (2005): Übermäßiger Einsatz von Polizeigewalt in Deutschland. In: Jahrbuch Menschenrechte. 7 (2005), S. 326–333; Gössner, Rolf (2002): Kontrolldefizite und Sanktionsimmunität. Zur Notwendigkeit einer unabhängigen Kontrolle der Polizei. In: Humanistische Union (Hg.): Innere Sicherheit als Gefahr. Berlin: Humanistische Union, S. 168–182.

16 Siehe unter anderem Amnesty International (2010): Täter unbekannt. Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland. Bonn; Lederer, Anja / Busch, Heiner (2000): Polizeiübergriffe auf AusländerInnen. Kaum Chancen vor Gericht. In: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 67 (3/2000), S. 28–33; Blechschmidt, Andreas (2010): Die Hunde zum Jagen tragen. Erfahrungen bei der Vertretung Betroffener von Polizeigewalt. In: RAV Informationsbrief 104, S. 16–20.

17 Siehe beispielsweise Amnesty International (1995): Ausländer als Opfer. Polizeiliche Misshandlungen in der Bundesrepublik Deutschland. Länderbericht. London (ai-Index, EUR 23/06/95 GERMAN); Aktion Courage (2003): Polizeiübergriffe auf Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland 2000 – 2003. Bonn/Berlin; Amnesty International (Hg.) (2010): Täter unbekannt. Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland. Bonn; Kampagne für Opfer rassistisch motivierter Polizeigewalt (2014): Chronik rassistisch motivierter Polizeivorfälle für Berlin in den Jahren von 2000 bis 2014. Berlin. Online unter: https://kop-berlin.de/files/documents/chronik.pdf (PDF, 1,1 MB) (Stand: 02.12.2014).

18 Maibach, Gerda (1996): Polizisten und Gewalt. Innenansichten aus dem Polizeialltag. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, S. 11.

19 „Woanders hingesehen. Eine neue Protestbewegung breitet sich aus: ‚Bürger beobachten die Polizei'". In: DER SPIEGEL, 13.06.1983 (24/1983), S. 63–69; „Erstes bundesweites Treffen der Bürgerinitiativen öffentliche Polizei-Kontrolle". In: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 15 (2/1983), S. 19-29.

20 z.B. Groth, Klaus (1979): Der Stand der Polizeirechtsdiskussion. In: Kritische Justiz 12 (2), S. 182–187 (187).

21 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1998): Gesetz über die Polizeikommission, 16.06.1998. In: Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt - Teil I Nr. 20, S. 93–94; Gössner, Rolf (2000): Die Hamburger „Polizeikommission". Tragfähiges Modell unabhängiger Polizeikontrolle? In: Bürgerrechte & Polizei/CILIP, 3/2000 (Heft 67), S. 34-42.

22 Amnesty International (2010): Nichts zu verbergen. Mehr Verantwortung bei der Polizei: Argumente für Transparenz. Berlin.

die Humanistische Union[23] und ein gemeinsames Positionspapier von fünf Menschen- und Bürgerrechtsorganisationen zu „Kriterien für eine unabhängige Kontrollinstanz".[24] Nahrung bekommen sie außerdem durch die vermehrte Berichterstattung deutlich sensibilisierter Medien sowie die wachsende Verfügbarkeit von Aufnahmen mutmaßlicher Polizeiübergriffe in Zeiten von Smartphones und Social Media.[25] Zudem hat die politische Aufarbeitung der rassistischen Morde durch den rechtsterroristischen „Nationalsozialistischen Untergrund" (NSU) und die Kritik an den selektiven Ermittlungen Forderungen nach der Einrichtung von Beschwerdestellen lauter werden lassen. Zwar beschränkten sich die gemeinsamen Empfehlungen des Abschlussberichtes des NSU-Untersuchungsausschusses diesbezüglich auf die Stärkung der „Fehlerkultur" bei der Polizei, aber ebenso wie einige Sachverständige schlugen drei von fünf Bundestagsfraktionen in ihren Sondervoten die Einrichtung von Beschwerdestellen für polizeiliches Fehlverhalten vor.[26]

In mindestens sieben Bundesländern sowie im Bundestag wurden seit der Auflösung der Hamburger Polizeikommission im Jahr 2001 Anträge und Gesetzentwürfe diskutiert, deren Ziel die Schaffung von Polizei-Beschwerdestellen war. Diskutiert wurden Vorschläge für „Beschwerdestellen", „Polizeikommissionen" oder „Polizeibeauftragte" – meist, mitunter sogar ausschließlich, sollten diese auch als Anlaufpunkt für Anliegen von Polizeiangehörigen dienen.[27] Realisiert wurde eine solche Initiative bislang nur in Rheinland-Pfalz, wo der Bürgerbeauftragte des Landtages seit Mitte Juli 2014 zusätzlich Beauftragter für die Landespolizei ist und als solcher die Aufgabe hat, sowohl „Eingaben von Polizeibeamten" zu bearbeiten als auch „Bürger im Dialog mit der Polizei" zu unterstützen und darauf hinzuwirken, dass begründeten Beschwerden abgeholfen wird.[28] Auch in Schleswig-Holstein ist die Einrichtung einer „unabhängigen Polizeibeauftragtenstelle" für Konfliktfälle innerhalb und mit der Polizei geplant,[29] und in Thüringen soll es eine „Polizeivertrauensstelle" geben.[30] In anderen Bundesländern (Hamburg, Bremen, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen) wurden „exekutive" Lösungen gewählt und per Erlass entweder Stellen für interne Ermittlungen oder zentrale Beschwerdestellen außerhalb des Polizeiapparates direkt im Innenressort angesiedelt, um so die „Unabhängigkeit von der Linienorganisation" zu demonstrieren.[31] Geplant ist dies auch in Sachsen.[32] Pionier für die „exekutive" Variante war ebenfalls Hamburg, wo bereits 1995 das unmittelbar dem Innenstaatsrat unterstellte Dezernat Interne Ermittlungen (D.I.E.) mit der Zuständigkeit für alle Amts- und Polizeidelikte gegründet wurde.[33]

Mit diesen Schritten folgt Deutschland deutlich verzögert dem internationalen Trend zur Einrichtung polizeiexterner Stellen zur Bearbeitung von Beschwerden,[34] wie es sie zum Beispiel in Belgien, Österreich, Großbritannien, Irland, den Niederlanden, Norwegen, Dänemark, Portugal, verschiedenen US-amerikani-

23 Humanistische Union (2008): Gesetzentwurf zur Institutionalisierung eines Polizeibeauftragten konzipiert als idealtypischer Musterentwurf für Bundespolizei & Bundeskriminalamt. Online unter: https://www.humanistische-union.de/wiki/_media/hu/projekte/gepolizeibeauftragter_20080921.pdf (PDF, 152,6 KB) (Stand: 21.10.2014).

24 Amnesty International / Humanistische Union / Internationale Liga für Menschenrechte / Komitee für Grundrechte und Demokratie / Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein (2012): Kriterien für eine unabhängige Kontrollinstanz zur Untersuchung von Polizeigewalt. Online unter: http://www.amnesty-polizei.de/d/wp-content/uploads/2012.05.21_Kriterien_unabh-Untersuchungskommission-AI-RAV-HU.pdf (PDF, 85,3 KB, nicht barrierefrei) (Stand: 15.10.2014).

25 Vgl. zur grundsätzlichen Problematik: Goldsmith, Andrew John (2010): Policing's new visibilities. In: British Journal of Criminology 50 (5), S. 914–934.

26 Deutscher Bundestag (2013): Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, BT-Drucks. BT-Drs. 17/14600, 22.08.2013, S. 861 (gemeinsame Empfehlung zur „Fehlerkultur"), S. 823 (Sachverständige Barbara John und Günter Schicht), S. 892 (SPD), S. 981 (DIE LINKE), S. 1019 (Bündnis 90/Die Grünen).

27 Siehe Aden, Hartmut (2013): Polizeibeauftragte und Beschwerdestellen in Deutschland. Erfolgsbedingungen und neue Trends in den Ländern. In: vorgänge 52 (Nr. 204), S. 10–20 und die Übersicht bei Bäuerle, Michael (2014): Stellungnahme zum Entwurf des Landesgesetzes zur Änderung des Landesgesetzes über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz (LT-Drucks. 16/2739). Drs. 16/3462, 09.01.2014, S. 6.

28 §§ 16 Abs. 1 und 20 des Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz und den Beauftragen für die Landespolizei in der Fassung vom 08.07.2014.

29 SPD, Grüne und SSW (2012): Bündnis für den Norden. Neue Horizonte für Schleswig-Holstein. Koalitionsvertrag 2012-2017, Kiel, S. 52.

30 Die Linke, SPD und Bündnis 90/Die Grünen (2014): Thüringen gemeinsam voranbringen - demokratisch, sozial, ökologisch. Koalitionsvertrag für die 6. Wahlperiode des Thüringer Landtags. Erfurt, S. 93.

31 So die Formulierung der Niedersächsischen Staatskanzlei (2014): Presseinformation „Ab 1. Juli 2014 – Innenministerium richtet Beschwerdestelle für Bürgerinnen und Bürger und Polizei ein", Hannover, 24.06.2014.

32 CDU und SPD (2014): Sachsens Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag 2014 bis 2019. Dresden, S. 97.

33 Staatsrat der Behörde für Inneres der Freien und Hansestadt Hamburg (2010): Zuständigkeitszuweisung für das Dezernat Interne Ermittlungen, 01.02.2010. Online unter: http://www.hamburg.de/contentblob/4104518/data/zustaendigkeitszuweisung.pdf (PDF, 9,7 KB, nicht barrierefrei) (Stand: 22.10.2014).

34 Goldsmith, Andrew John (Hg.) (1991): Complaints against the police. The trend to external review. Oxford: Clarendon Press.

schen und australischen Bundesstaaten, aber auch in Südafrika, Kenia, den Philippinen, El Salvador oder Nigeria zum Teil seit Jahren gibt.[35] Doch ebenso wie in der internationalen Landschaft externer Polizeikontrolle variieren die hierzulande diskutierten und realisierten Modelle deutlich hinsichtlich ihres Mandats, der Struktur, den Ressourcen, ihren Befugnissen und ihrer Stellung gegenüber anderen Behörden. Zur Orientierung werden daher im Folgenden Eckpunkte herausgearbeitet, die aus menschenrechtlicher Perspektive bei der Einrichtung solcher Stellen beachtet werden sollten.

3 Eckpunkte für die Einrichtung polizeiexterner Beschwerdestellen

3.1 Zuständigkeit: Welche Beschwerden sollen bearbeitet werden?

Während der Begriff der „Beschwerde" im menschenrechtlichen Sinne einen Rechtsbehelf gegen Menschenrechtsverletzungen meint, ist seine Bedeutung in den deutschen Diskussionen um die externe Kontrolle der Polizei deutlich weiter gefasst. Häufig geht es dabei allgemein um Dienstaufsichtsbeschwerden gegen die Durchführung oder Unterlassung polizeilicher Maßnahmen (Sach- beziehungsweise Fachaufsichtsbeschwerde) oder gegen das persönliche Auftreten von Polizeibeamtinnen oder beamten (Verhaltensbeziehungsweise Dienstaufsichtsbeschwerde). Zwar können sich Beschwerden in diesem weiteren Sinn durchaus auch gegen diskriminierende Behandlung, unzulässige Datenerhebungen oder den unverhältnismäßigen Einsatz von Gewalt wenden. Sie können sich aber auch einfach gegen eine als unfreundlich wahrgenommene Ansprache richten oder bemängeln, dass eine als Lärmbelästigung empfundene Feier von der angeforderten Funkstreife wider Erwarten toleriert wurde. Zusätzlich wird in der deutschen Diskussion häufig das Modell eines Polizeibeauftragten favorisiert, der – analog zur Funktion des Wehrbeauftragten des Bundestages – auch Polizeibeamtinnen und beamten eine Beschwerdemöglichkeit jenseits des Dienstweges eröffnet, um so auf interne Missstände unterschiedlichster Natur aufmerksam machen zu können.

Auch wenn das Beschwerdeaufkommen von zahlreichen Faktoren abhängt, ist klar, dass insbesondere das Mandat der Stelle über die Zahl der Eingaben entscheiden wird: Je weiter die Zuständigkeit, umso mehr Eingaben sind zu erwarten und umso mehr Ressourcen werden benötigt, um diese kompetent und effektiv zu bearbeiten. Von zentraler Bedeutung für die Wirksamkeit eines Beschwerdemechanismus ist also, ob dieser ausschließlich für die Untersuchung von Grund- und Menschenrechtsverletzungen oder – wie der neue Landespolizeibeauftragte in Rheinland-Pfalz – allgemein für „persönliches Fehlverhalten einzelner Polizeibeamter" zuständig sein soll und ob dies jeweils mit entsprechenden Mitteln unterlegt ist.[36]

Zur Illustration: Beim polizeiinternen Beschwerdemanagement der Berliner Polizei (etwa 21.000 Polizeibedienstete und 3,4 Millionen Einwohner), das Aufsichtsbeschwerden jeder Art bearbeitet, gehen pro Jahr mehr als 2.000 Beschwerden ein;[37] in Sachsen-Anhalt (etwa 7.800 Polizeibedienstete und 2,4 Millionen Einwohner) waren es 2011 knapp 600, [38] wobei sich in beiden Bundesländern ein erheblicher Anteil der Beschwerden gegen das Einschreiten des polizeilichen Verkehrsdienstes richtete. In Hamburg waren der Polizeikommission, die sich auf „interne Fehlentwicklungen und daraus folgende Gefährdungen der Einhaltung rechtsstaatlichen Verhaltens der Polizei"[39] zu konzentrieren hatte, in ihrem ersten Tätigkeitsjahr 1998/99 61 Konfliktfälle zur Kenntnis gelangt und von ihr bearbeitet worden. Obwohl es

35 Vgl. u.a. die Überblicke in: UN, Human Rights Council (2010): Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston. Study on police oversight mechanisms. A/HRC/14/24/Add.8, 28.05.2010; Boer, Monica den / Fernhout, Roel (2008): Policing the police - Police oversight mechanisms in Europe. Towards a comparative overview of ombudsmen and their competencies. Paper presented at the workshop: Improving the Role of the Police in Asia and Europe. Online unter: http://www.asef.org/images/docs/1270-Police_Oversight_Mechanisms_in_Europe.pdf (PDF, 278,7 KB, nicht barrierefrei) (Stand: 11.03.2013); Warning, Georg (ohne Jahr): Übersicht über bisher aktive unabhängige Polizeikontrollkommissionen bzw. Polizeibeiräte. Online unter: http://www.polizei-newsletter.de/documents/Polizeikommissionen_alle.pdf (PDF, 94,45 KB) (Stand: 10.12.2013).

36 An anderer Stelle wird unterschieden zwischen unprofessionellem, unerlaubtem und strafbarem Verhalten. Vgl. Smith, Graham (2004): Rethinking police complaints. In: British Journal of Criminology 44, S. 15–33.

37 Hoffmann-Holland, Klaus / Liepmann, Detlev / Müller, Ines / Lubitz, Tobias / Kühl, Kristina / Mahlke, Inger-Maria (2008): Beschwerdemanagement der Polizei. Eine empirische und rechtliche Analyse am Beispiel der Berliner Polizei. Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft; Abgeordnetenhaus Berlin (2014): Beschwerdestellen der Berliner Polizei. Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Benedikt Lux (GRÜNE) vom 29. Juli 2014 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 30. Juli 2014) und Antwort. Drucks. 17/14305, 15.08.2014.

38 Zentrale Beschwerdestelle (2012): Jahresbericht 2011 der Zentralen Beschwerdestelle. Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt. Magdeburg.

39 So § 2 Abs. 1 des Hamburger Gesetzes über die Polizeikommission vom 16.06.1998.

sich dabei nur um einen kleinen Ausschnitt aller Fälle handelte, in denen polizeiliches Fehlverhalten beanstandet wurde, beklagte die dreiköpfige Kommission angesichts ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit und einer Ausstattung mit etwa 400.000 DM an Personal- und Sachmitteln, „sich der Fälle nicht mit der eigentlich gebotenen Intensität annehmen zu können".[40] Für Großbritannien schätzt die *Independent Police Complaints Commission*, die in England und Wales das polizeiliche Beschwerdewesen überwacht, dass die unabhängige Bearbeitung eines Falls, in denen sie selbst die Untersuchungen an sich zieht, umgerechnet etwa zwischen 57.000 und – bei komplexen Ermittlungen – bis zu 380.000 Euro.[41]

Insbesondere vor dem Hintergrund umkämpfter Ressourcen ist daher die Fokussierung einer Beschwerdestelle zu raten: Weniger ist in diesem Falle mehr! Damit die menschenrechtlich gebotenen Aufgaben angemessen wahrgenommen werden können, sollte die Überforderung durch ein allzu breit angelegtes Mandat vermieden werden. Eine Vielzahl von Beschwerden und Konflikten lassen sich auch durch ein rein polizeiinternes Beschwerdemanagement adäquat bearbeiten. Dann jedoch, wenn Verdacht auf eine Menschenrechtsverletzung besteht, bedarf es unabhängiger Stellen, die entsprechende Beschwerden angemessen, unverzüglich, öffentlich überprüfbar und unter Beteiligung der Betroffenen untersuchen. Geklärt werden muss allerdings, wo Überschneidungen zu bereits existierenden externen Stellen, wie zum Beispiel den Datenschutzbeauftragten, bestehen und wie unnötige Konkurrenzen vermieden werden können.

3.2 Ausgestaltung: Was heißt unabhängig?

Wenn der EGMR in seiner ständigen Rechtsprechung „Unabhängigkeit" als ein zentrales Kriterium für die effektive Untersuchung von schweren Menschenrechtsverletzungen nennt, meint der Gerichtshof damit, dass keine institutionellen oder hierarchischen Verbindungen zwischen Ermittelnden und den verdächtigen Beamtinnen und Beamten bestehen dürfen und die praktische Unabhängigkeit der Ermittlungen gewährleistet sein muss. Hinsichtlich der Frage, wann Ermittlungen gegen Polizistinnen oder Polizisten in diesem Sinne als unabhängig zu bewerten sind, ergibt die Rechtsprechung des EGMR jedoch ein uneinheitliches Bild: Fest steht zwar, dass die kriminalistischen Ermittlungen – jenseits der unmittelbaren Beweissicherung – nicht für längere Zeit in den Händen von unmittelbaren Kolleginnen und Kollegen der Beschuldigten zum Beispiel von der gleichen Dienststelle liegen oder von direkt Vorgesetzten durchgeführt werden dürfen. Wo aber die Grenzen der zu tolerierenden institutionellen Nähe und der hierarchischen Abhängigkeiten verlaufen, darauf gibt das Gericht je nach Fallkonstellation unterschiedliche Antworten.

Im Urteil McKerr gegen Vereinigtes Königreich bezweifelte das Gericht, dass nach den tödlichen Schüssen einer Spezialeinheit der *Royal Ulster Constabulary* auf ein unbewaffnetes mutmaßliches Mitglied der *Irish Republican Army* überhaupt eine unabhängige Untersuchung des Vorfalls durch irgendeinen anderen der 8.000 Beamtinnen und Beamten aus der Truppe möglich war.[42] Im Fall Ramsahai und andere gegen Niederlande kritisierte das Gericht, dass die Ermittlungsarbeit nach den tödlichen Schüssen von Amsterdamer Polizisten auf einen bewaffneten Motorraddieb mehr als 15 Stunden in den Händen der dortigen Regionalpolizei lag, bevor mit der *Rijksrecherche* eine polizeiliche Sondereinheit unter ausschließlicher Kontrolle der Staatsanwaltschaft übernahm.[43] Im Fall Zelilof gegen Griechenland erkannte das Gericht hingegen in der Tatsache, dass die Abteilung für interne Ermittlungen der griechischen Polizei auf Veranlassung des Polizeichefs von Thessaloniki die Misshandlungsvorwürfe des Beschwerdeführers überprüfte, ein Element der Unabhängigkeit, kritisierte allerdings deutlich, dass der interne Ermittler den Angehörigen seiner eigenen Profession offensichtlich mehr Vertrauen schenkte als den mutmaßlichen Opfern.[44] Unstrittig war für das Gericht jedoch in diesen und anderen Fällen immer die Unparteilichkeit einer institutionell von der Polizei unabhängigen Staatsanwaltschaft. Allerdings sei bei allzu engen Arbeitsbeziehungen der Anklagebehörde zu Organisationseinheiten der Polizei, in denen

40 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1999): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Bericht der Polizeikommission. Drucks. 16/3382, 23.11.1999, S. 46.
41 House of Commons. Home Affairs Committee (2013): Independent Police Complaints Commission. Eleventh report of session 2012-13. HC 494, 01.02.2013, S. 14.
42 EGMR (2001): McKerr gegen Vereinigtes Königreich. Urteil vom 04.05.2001, Antragsnummer 28883/95.
43 EGMR (2007): Ramsahai und andere gegen Niederlande. Urteil vom 15.05.2007, Antragsnummer 52391/99.
44 EGMR (2007): Zelilof gegen Griechenland. Urteil vom 24.05.2007, Antragsnummer 17060/03.

Beschuldigte arbeiten, die Leitung der Ermittlungen durch eine Staatsanwaltschaft mit mehr Distanz vorzuziehen.[45]

Ob es zur formalen Gewährleistung der menschenrechtlich gebotenen organisatorischen Unabhängigkeit von Ermittlungen gegen Polizisten regelmäßig eine eigenständige Beschwerdestelle wie die englische *Independent Police Complaint Commission* (IPCC) oder Sondereinheiten der Staatsanwaltschaft wie die niederländische *Rijksrecherche* braucht, ob es reicht, wenn die praktische Durchführung staatsanwaltschaftlich geleiteter Ermittlungen von einer anderen Polizeibehörde übernommen werden oder ob schon das Tätigwerden von internen Ermittlern der gleichen Behörde hinreichend ist, dazu gibt die Rechtsprechung des EMGR keine pauschalen Antworten.[46] Ausschlaggebend für seine Einzelfallentscheidungen dürfte jeweils die Schwere der unterstellten Menschenrechtsverletzung als auch die Größe und Organisation der Polizeibehörde gewesen sein.

Allerdings konstatiert auch der EGMR, dass eine institutionelle Distanz nicht notwendigerweise auch professionelle Distanz bedeutet, und artikuliert daher sein Unbehagen, wenn alltägliche Arbeitsbeziehungen – auch über Berufsgrenzen hinweg – existieren oder eine gewisse Voreingenommenheit durch die berufliche Sozialisation bedingt ist. Zudem stellt das Gericht fest, dass nicht nur tatsächliche Abhängigkeiten zu vermeiden seien, sondern auch der Anschein parteiischer Untersuchungen. Denn auf dem Spiel stehe die Glaubwürdigkeit des Rechtsstaates.[47] In den Worten des Europäischen Kodex für Polizeiethik: „'Polizei ermittelt gegen Polizei' ist eine Sache, die grundsätzlich Zweifel an der Unparteilichkeit aufkommen lässt. Staaten müssen daher Systeme etablieren, die nicht nur unparteiisch sind, sondern auch für unparteiisch gehalten werden, um das öffentliche Vertrauen zu erhalten."[48]

Die politische Relevanz solcher Warnungen illustrieren beispielhaft die Radikalisierung der Studentenbewegung in der Folge des Todes von Benno Ohnesorg und dem Freispruch für den Todesschützen Karl-Heinz Kurras oder das tiefe Misstrauen, das in dem Vorwurf „Das war Mord!" der Initiative zum Gedenken an den im Gewahrsam der Polizeidirektion Dessau verbrannten Oury Jalloh zum Ausdruck kommt. So mag zwar in formaler Hinsicht den Anforderungen an die institutionell-hierarchische Unabhängigkeit der Untersuchungen genüge getan sein, wenn Ermittlungen durch andere Polizeibehörden erfolgen, wie im Falle Oury Jallohs durch die benachbarte Polizeidirektion Stendal oder seit Anfang 2013 in Bayern durch die neue Stelle für interne Ermittlungen beim Landeskriminalamt.[49] Für deren Außenwirkung ist dies jedoch unzureichend, insbesondere dann, wenn es um die Untersuchung von mutmaßlich schweren Menschenrechtsverletzungen geht.

Sicherzustellen ist neben der organisatorischen auch die praktische Unabhängigkeit und die Angemessenheit der Untersuchungen. Die Prüfung von Beschwerden sollte eine Beschwerdestelle daher weitgehend mit eigenem kompetenten Personal und adäquater Ausrüstung durchgeführt werden können.[50] Vor diesem Hintergrund bewegen sich existierende Untersuchungsmechanismen in anderen Ländern in der Regel in einem Spannungsfeld: Einerseits sind sie auf erfahrene Ermittlerinnen und Ermittler mit polizeilichem Hintergrund angewiesen, die zudem wertvolle Kenntnisse über die polizeiliche Arbeitswelt mitbringen, und andererseits ist die professionelle Nähe zum „Objekt" der Untersuchung zu minimieren. Aus diesem Dilemma heraus werden dort Konzepte entwickelt, die Unabhängigkeit der Einheiten zu stärken, indem zum Beispiel vermehrt nicht-polizeiliches Ermittlungspersonal gewonnen und entsprechend geschult wird, Angestellte mit Polizeihintergrund zuerst eine mehrmonatige bezahlte „Quarantänezeit" durchlaufen

45 EGMR (2007): Ramsahai und andere gegen Niederlande. Urteil vom 15.05.2007, Antragsnummer 52391/99, Ziffern 344-345.

46 Für die Übertragbarkeit der Urteile auf Deutschland ergibt sich zudem die Schwierigkeit, ob der englische Begriff der „police force" im Deutschen sein Äquivalent in einer „Länderpolizei" oder einer „Polizeibehörde" findet.

47 Siehe EGMR (2001): McKerr gegen Vereinigtes Königreich. Urteil vom 04.05.2001, Antragsnummer 28883/95, Ziffer 160; EGMR (2007): Ramsahai und andere gegen Niederlande. Urteil vom 15.05.2007, Antragsnummer 52391/99, Ziffer 325.

48 Council of Europe (2001): Recommendation Rec(2001)10 of the Committee of Ministers to member states on the European Code of Police Ethics, 19.09.2001, Ziffer 61.

49 Während die Polizei in manchen Bundesländern in einer einzigen Behörde zusammengefasst ist, ist sie in anderen Bundesländern in mehrere Behörden (z.B. Polizeipräsidien oder -direktionen) unterteilt, die gemeinsam dem jeweiligen Innenministerium unterstehen.

50 Juan E. Méndez, UN-Sonderberichterstatter zu Folter und Misshandlung, betont in diesem Zusammenhang die Schlüsselrolle unabhängiger forensischer Untersuchungen. UN, General Assembly (2014): Interim report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, A/69/387, 23.09.2014.

müssen und grundsätzlich bei neuen Ermittlungen das involvierte Personal auf mögliche Befangenheit geprüft wird.[51] Die Diskussionen zeigen, dass es nicht allein damit getan ist, wenn interne Ermittlungen oder Beschwerdestellen von der Polizei in die Innenbehörden verlagert, dort aber unverändert von (ehemaligen) Polizeibeamtinnen und -beamten dominiert werden.

Zusammengefasst sollten Untersuchungsmechanismen also nicht nur in organisatorischer und praktischer Hinsicht unabhängig von Polizeibehörden sein, gegen die sie Untersuchungen führen, sondern auch symbolisch und kulturell. Sie sollten also klar als nicht polizeiliche Einheiten erkennbar sein und ihr Personal auch ein entsprechendes Selbstverständnis haben.

3.3 Funktion: Ermittlungs- oder Ombudsstelle?

Die Frage, wie ein polizeiexterner Beschwerdemechanismus auszugestalten ist, wird im internationalen Vergleich sehr unterschiedlich beantwortet. Grundsätzlich lassen sich zwei Modelle unterscheiden: Zum einen existieren Stellen, die hauptsächlich für strafrechtliche Ermittlungen zuständig sind und in der einen oder anderen Form zur Staatsanwaltschaft gehören. Beispiele hierfür sind die norwegische *Spesialenheten* oder die niederländische *Rijksrecherche*, wobei letztere allerdings formal eine Sondereinheit der niederländischen Polizei ist, die jedoch der direkten Aufsicht der Generalstaatsanwaltschaft untersteht. Zum anderen existieren Ombudsstellen, die auch Beschwerden gegen nicht kriminelles Verhalten bearbeiten, strafrechtlich relevante Erkenntnisse nach Abschluss ihrer Untersuchungen grundsätzlich an die Staatsanwaltschaft abgeben und ansonsten unverbindliche Empfehlungen gegenüber Polizei und Politik aussprechen. Manche dieser Ombudsstellen, wie die *Independent Police Complaints Commission* in England und Wales oder die irische *Garda Síochána Ombudsman Commission*, sind nur für die Polizei zuständig, andere, wie die österreichische Volksanwaltschaft, allgemein für die staatliche Verwaltung. Insbesondere bei den ausschließlich für die Polizei zuständigen Ombudsstellen wird die Leitung in der Regel von der Exekutive ernannt und ist dieser gegenüber auch berichtspflichtig, allerdings nicht weisungsgebunden.

In Anlehnung an das erste Modell wäre für Deutschland die Einrichtung von Sonderdezernaten der Staatsanwaltschaft oder von neu zu schaffenden polizeiexternen Ermittlungseinheiten denkbar, die unter Sachleitung der Staatsanwaltschaft und mit strafprozessrechtlichen Befugnissen gerüstet für Ermittlungen bei Polizeidelikten zuständig sind. In Hamburg wurde mit der Einrichtung des D.I.E. ein solcher Weg beschritten. Entsprechend § 152 Abs. 2 Gerichtsverfassungsgesetz wurde den Mitarbeitenden des Dezernats durch Rechtsverordnung die entsprechende Funktion als „Ermittlungspersonen" der Staatsanwaltschaft zugewiesen.[52] Damit wurde die gebotene organisatorische und praktische Unabhängigkeit weitgehend gesichert.[53] Angesichts der Vorgaben der Strafprozessordnung, die Ermittlungsbefugnisse ausschließlich der Staatsanwaltschaft und den „Beamten des Polizeidienstes" zuweist, ist bei dieser Variante, deren Funktion primär die Strafverfolgung ist, indes zu klären, wie Personal mit nicht-polizeilichem Hintergrund eingebunden werden kann, um die (berufs-) kulturelle und symbolische Unabhängigkeit der Ermittlungen zu gewährleisten.

Doch auch wenn die Bekämpfung der Straflosigkeit von schweren Rechtsverletzungen zu einem Kernanliegen des Menschenrechtsschutzes gehört, wird im Kontext der Diskussionen um polizeiliches Fehlverhalten und Beschwerdestellen zu Recht immer wieder auf die Grenzen strafrechtlicher Aufarbeitung hingewiesen: Zum einen provozierten strafrechtliche Ermittlungen gegen Polizei häufig eine „Mauer des Schweigens", die aus den schwierigen Bedingungen für den polizeiinternen Umgang mit Fehlverhalten resultiere.[54] Zum anderen lasse die individualisierende strafrechtliche Aufarbeitung von Vorfällen ihren

51 Vgl. Finstad, Liv (2011): Das Vertrauen wert? Polizeikontrolle in Norwegen. In: Bürgerrechte & Polizei/CILIP (Heft 99), S. 31-40 (37f.); House of Commons. Home Affairs Committee (2013): Independent Police Complaints Commission. Eleventh report of session 2012-13. HC 494, 01.02.2013, S. 24ff.

52 Die Mitarbeitenden der D.I.E. sind laut § 1 Abs. 1 Nr. 2.1 der entsprechenden Hamburger Rechtsverordnung „Tarifbeschäftigte der Polizei" mit Polizeivollzugsaufgaben. Verordnung über die Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft vom 2. April 1996, Fassung vom 25. Juni 2009, HmbGVBl. 1996, S. 44.

53 Praktische Abhängigkeiten gegenüber der Polizei blieben vermutlich bestehen, wenn es um technisch aufwändige forensische Untersuchungen ginge, die ansonsten üblicherweise von den kriminaltechnischen Abteilungen der Kriminalämter durchgeführt werden.

54 Vgl. Behrendes, Udo; Stenner, Manfred (2008): Bürger kontrollieren die Polizei? In: Leßmann-Faust, Peter (Hg.): Polizei und Politische Bildung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 45–88 (70ff.).

strukturellen Kontext ausgeblendet und unangetastet, so dass das generalpräventive Versprechen der Strafjustiz in Leere laufe. In den Worten des ehemaligen Leitenden Polizeidirektors Udo Behrendes: „Während des Verfahrens ‚muss' man schweigen [...], danach ist man an die Ergebnisse des Strafverfahrens gebunden und hat damit auch wieder formal gute Gründe, nicht mehr, nach der inzwischen verstrichenen Zeit, in eine strukturierte Aufarbeitung einzusteigen. Die eigentliche interne Auseinandersetzung mit einem Fehlverhalten verläuft demgemäß häufig nur informell und ohne verbindliche Konsequenzen."[55] Auch entspricht ein Strafverfahren nicht notwendigerweise den Interessen von Betroffenen. Vielleicht fürchten sie die belastende Rolle als Opferzeugen, zumal wenn ihr Vertrauen in Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichte gering ist; vielleicht sind sie eher an Wiedergutmachung oder auch einfach nur an der öffentlichen Anerkennung eines ihnen widerfahrenen Unrechts interessiert.

Das Strafrecht greift auch dort nicht, wo rechtswidrige Grundrechtseingriffe nicht die Schwelle zur Strafbarkeit überschreiten oder Menschenrechtsverletzungen einfachgesetzlich legitimiert sind und entsprechend Schutzlücken auf normativer Ebene bestehen, wie zum Beispiel die Diskussion um rassistische Polizeikontrollen und die mittelbare Diskriminierung durch entsprechende polizeirechtliche Vorschriften zeigt.[56] Zudem ist unklar, ob die Zahl der Verfahrenseinstellungen mit externen Ermittlungen und der ihnen unterstellten Unbefangenheit tatsächlich sinkt. An der häufig schwierigen Beweislage dürften auch externe Ermittlungen kaum etwas ändern. So ist die norwegische *Spesialenheten* bis heute mit Kritik an den anhaltend hohen Einstellungsraten ihrer Ermittlungen konfrontiert, der sie entgegenhält, dass die Unschuldsvermutung selbstverständlich auch bei Ermittlungen gegen Polizeiangehörige gelte.[57]

Ergänzend oder alternativ zur Schaffung neuer polizeiexterner Ermittlungseinheiten, die unter Sachleitung der Staatsanwaltschaft mutmaßliche Polizeidelikte ermitteln, ist daher die Einrichtung von Ombudsstellen denkbar, die Beschwerden und andere Hinweise auf mutmaßliche Menschenrechtsverletzungen durch die Polizei und in der Polizei untersuchen, ohne dabei die Kompetenzen der Staatsanwaltschaft zu berühren. Im Ergebnis ihrer Untersuchungen sollten sie Missstände beanstanden und Empfehlungen zur individuellen Abhilfe oder für strukturelle Reformen an die betroffenen Polizeidienststellen beziehungsweise die politisch Verantwortlichen aussprechen sowie strafrechtlich relevant scheinende Fälle an die Staatsanwaltschaft weitergeben können. Dabei sollten die Beschwerdeführenden den Gang des Verfahrens in der Regel bestimmen können.

Vergleichbar zu existierenden Beauftragtenstellen in Deutschland[58] als auch zu Polizei-Ombudsstellen im Ausland könnten diese an die jeweiligen Regierungen angebunden sein oder aber als „verlängerter Arm" des Petitionsausschusses ans Parlament. Möglich ist auch ihre Einrichtung als Oberste Landes- beziehungsweise Bundesbehörde, wie sie für die unabhängigen Datenschutzbeauftragten üblich ist. Welche der Varianten im Hinblick auf die Wirksamkeit der Stellen zielführender ist, kann hier nicht geklärt werden und bedarf weiterer Forschung. Entscheidend ist, dass die Unabhängigkeit der Stellen insofern gewährleistet sein muss, als dass sie frei von exekutiven Weisungen und politischen Opportunitäten agieren können und die Hoheit über ihr Personal haben.

3.4 Zugänglichkeit und Befugnisse

Während bei polizeiexternen Ermittlungsstellen für den Eingang von Beschwerden in Form von Strafanzeigen oder -anträgen die üblichen Regeln des Strafprozessrechts (§ 158 StPO) gelten würden, so wäre für die Eingaben an Ombudsstellen die Frage der Zugänglichkeit neu zu beantworten. Wenn Ombudsstellen, wie vorgeschlagen, auf Beschwerden gegen mutmaßliche Menschenrechtsverletzungen fokussieren sollen, müssen sie die „Spreu vom Weizen" trennen. Denn nur wenigen Betroffenen ist zuzumuten, eine qualifizierte Einschätzung darüber zu treffen, ob sie „nur" von unprofessionellem Polizeiverhalten betroffen waren oder ob sie in ihren Menschenrechten verletzt worden sind.

55 Behrendes, Udo (2013): Wechselwirkungen zwischen externer Kontrolle und interner Fehlerkultur der Polizei. Die Bürger(rechts)polizei als Exponentin des staatlichen Gewaltmonopols. In: vorgänge 52 (Nr. 204), S. 41–50 (46f.).

56 Cremer, Hendrik (2013): „Racial Profiling" - Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1a Bundespolizeigesetz. Empfehlungen an den Gesetzgeber, Gerichte und Polizei. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

57 Norwegian Bureau for the Investigation of Police Affairs (2014): Annual Report 2013, Hamar, S. 3. Online unter: http://www.spesialenheten.no/Portals/85/docs/Spesialenheten_Annual-Report-2013.pdf (PDF, 6 MB, nicht barrierefrei) (Stand: 27.10.2014).

58 Zum Beispiel der Unabhängige Beauftragte für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs oder die Migrations- und Integrationsbeauftragten sowie die Behindertenbeauftragten in Bund und Ländern.

Wie also erhält die Beschwerdestelle Zugang zu den für sie relevanten Beschwerden, und wie gewährleistet sie die möglichst barrierefreie Zugänglichkeit für alle potenziell Betroffenen?

Grundsätzlich sollte jede Person die Möglichkeit haben, sich mit ihrem Anliegen und der Bitte um Prüfung unmittelbar an die Stelle zu wenden. So kann zum einen verhindert werden, dass durch eine polizeiliche Vorfilterung von Beschwerden, wie sie andernorts praktiziert wird, berechtigte Beschwerden als irrelevant aussortiert werden.[59] Zum anderen wäre gewährleistet, dass sich Betroffene nicht davon abschrecken lassen, dass der Beschwerdeweg zwingend über die Polizei führt, wie dies bei mehrstufigen Verfahren der Fall ist, bei denen der Beschwerdemechanismus „nur" die Funktion einer Berufungsstelle gegen polizeiliche Entscheidungen über Eingaben hat. Wichtig wäre dann aber, dass die Stelle und ihr Mandat öffentlich gut bekannt sind. Im Sinne der oben genannten Fokussierung sollte mit Nachdruck darauf hingewiesen werden, dass die Zuständigkeit der Stelle begrenzt ist und nicht dem Ziel des allgemeinen polizeilichen Beschwerdemanagements dient. Andernfalls könnte ebenfalls eine Überforderung durch eine hohe Zahl von Eingaben drohen, die zwar gesichtet und sortiert, aber letztlich mangels Zuständigkeit weitergereicht werden müssen.

Insbesondere für marginalisierte und vulnerable Gruppen ist ein barrierefreier Zugang unerlässlich, damit auch sie ihr Menschenrecht auf wirksame Beschwerde effektiv wahrnehmen können. In dieser Hinsicht lässt sich viel von dem wirklich diversen Angebot der nordirischen Polizeiombudsperson lernen, das nicht nur in neun Sprachen erläutert, wie eine Beschwerde eingereicht werden kann, sondern auch Videos und Audios für hör- und sehbehinderte Menschen bereitstellt.[60] Allerdings bliebe insbesondere in Flächenländern die Herausforderung der räumlichen Zugänglichkeit. Denn auch wenn sich mittels moderner Informations- und Telekommunikationstechnologien Distanzen inzwischen gut überbrücken lassen, wäre für Menschen, die ihre Beschwerde mündlich zur Niederschrift vorbringen wollen oder müssen, die direkte Interaktion unerlässlich. Hier könnten zivilgesellschaftliche Organisationen eine wichtige Brückenfunktion zwischen Betroffenen und der Beschwerdestelle übernehmen. Insofern sollten sie die Möglichkeit haben, im Namen von Betroffenen stellvertretend Eingaben zu machen. Und die Beschwerdestelle sollte enge Beziehungen zur Zivilgesellschaft pflegen, die zum Beispiel in Form eines Beirates institutionalisiert werden könnten. Zur Stärkung der Funktion, auch präventiv Empfehlungen für Strukturreformen zu entwickeln, wäre darüber hinaus die Zusammenarbeit mit Gremien wie der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter sinnvoll.

Zentral für die Wirksamkeit des Beschwerdemechanismus sind seine Befugnisse. Auch für nicht strafrechtlich ermittelnde Ombudsstellen sollten mindestens die Rechte auf Akteneinsicht, Befragung und unangemeldete Inspektion gegeben und polizeiliche sowie sonstige relevante Dienststellen zur Amtshilfe verpflichtet sein. Beim Verdacht auf eine Straftat sollte eine Ombudsstelle das Recht haben, den Fall mit Einverständnis der Beschwerde führenden Personen an die Staatsanwaltschaft weiterzuleiten oder selbst Strafantrag zu stellen. Zudem sollte sie die Möglichkeit haben, disziplinarische Maßnahmen, aber auch Konfliktmediation durch Vorgesetzte anzuregen und mindestens in Form einer Beanstandung, wie sie die Datenschutzbeauftragten gegenüber öffentlichen Stellen aussprechen können, strukturelle Probleme kritisieren und öffentlich machen können. Über ihre Tätigkeit sollte sie in regelmäßigen Berichten öffentlich Rechenschaft ablegen.

4 Empfehlungen

Um das Menschenrecht auf wirksame Beschwerde auch bei mutmaßlichen Menschenrechtsverletzungen durch Angehörige der Polizei effektiv zu gewährleisten, müssen Untersuchungen entsprechender Vorwürfe unabhängig, angemessen, unverzüglich sowie öffentlich überprüfbar sein und die Betroffenen im Verfahren beteiligen. Sichergestellt werden muss daher die institutionelle, hierarchische und praktische Unabhängigkeit derjenigen, die eine Beschwerde untersuchen, von den Beschuldigten. Damit das Vertrauen in den Rechtsstaat gewahrt bleibt, sind auch der Anschein von parteilichen Ermittlungen und somit Untersuchungen von Polizei gegen Polizei zu vermeiden.

59 Zum Problem solcher Filtermechanismen vgl. zum Beispiel Finstad, Liv (2011): Das Vertrauen wert? Polizeikontrolle in Norwegen. In: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 99 (2/2011), S. 31–40 (S. 38ff.).

60 Police Ombudsman for Northern Ireland. http://www.policeombudsman.org/

1 Zur Umsetzung dieser menschenrechtlichen Verpflichtungen empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte den Regierungen der Länder, 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.

2 Um die (berufs-)kulturelle Distanz solcher Einheiten gegenüber der Polizei zu fördern, sollten diese aus heterogenen Teams bestehen. Dabei ist rechtlich zu klären, wie Personen ohne (kriminal-) polizeiliche Vorbildung in strafprozessuale Ermittlungen einbezogen werden können, damit eine Vielfalt der Ermittlungsperspektiven gewährleistet ist.

3 Ergänzend zu den polizeiexternen Ermittlungseinheiten sollten die Voraussetzungen für die Einrichtung von unabhängigen Beschwerde- oder Ombudsstellen geschaffen werden, die Hinweise auf mutmaßliche Menschenrechtsverletzungen durch Polizeiangehörige prüfen, festgestellte Missstände beanstanden, Empfehlungen zur ihrer Abhilfe gegenüber Polizeidienststellen und politisch Verantwortlichen aussprechen und strafrechtlich relevante Erkenntnisse mit Einverständnis der Betroffenen an die Staatsanwaltschaft weiterleiten können.

4 Jede Person sollte sich unmittelbar mit einer Beschwerde an diese Stellen wenden können. Um eine niedrigschwellige Zugänglichkeit zu ermöglichen, sollten sie enge, möglichst institutionalisierte Beziehungen zur Zivilgesellschaft pflegen und auch Beschwerden annehmen können, die stellvertretend im Namen von Betroffenen eingereicht werden.

5 Die Beschwerde- oder Ombudsstellen sollten angemessen mit Personal und Sachmitteln sowie mit Akteneinsichts-, Befragungs- und Inspektionsrechten ausgestattet sein sowie dem Recht, Amtshilfe anzufordern. Über ihre Tätigkeit sollten sie regelmäßig öffentlich Bericht erstatten. Selbstverständlich sollte ihr aktives und ehemaliges Personal den üblichen Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflichten unterliegen.

6 Bestehende und neu geschaffene Strukturen zur unabhängigen Untersuchung von Beschwerden gegen Angehörige der Polizei sollten extern evaluiert und vergleichend untersucht werden, um offene Fragen hinsichtlich der optimalen institutionellen An- und Einbindung sowie dem Verhältnis zu Polizei und Staatsanwaltschaften zu klären.

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstr. 26/27

10969 Berlin

Tel.: 030 25 93 59 - 0

Fax: 030 25 93 59 - 59

info@institut-fuer-menschenrechte.de

www.institut-fuer-menschenrechte.de