

Maria Scharlau & Sophia Schaller

wo deutschland nachhilfe braucht

**Zur Notwendigkeit unabhängiger Beschwerdestellen
und einer flächendeckenden Kennzeichnungspflicht
für Polizeibeamt*innen. Ein Gastbeitrag von Amnesty
International.**



Viele Bundesländer wie Bayern, Nordrhein-Westfalen oder Sachsen überarbeiten derzeit ihre Polizeigesetze – damit sollen die Befugnisse der Polizei erheblich ausgeweitet und vorverlagert werden. Dieser Zuwachs an Handlungsspielraum und an teilweise einschneidenden Befugnissen auf Kosten der Grundrechte wird in keinem der neuen Polizeigesetze durch einen Ausbau von Kontrolle und Transparenz polizeilichen Handelns flankiert. Damit verstärkt sich ein bedenkliches Ungleichgewicht:

Die Polizei darf in gewissen Grenzen unmittelbaren Zwang anwenden, um ihre Anordnungen durchzusetzen. Dabei kommt es immer wieder zu Grenzüberschreitungen und Missbrauch, strafbar gem. § 340 StGB als Körperverletzung im Amt. Das ist auch in einem Rechtsstaat wie Deutschland unvermeidbar. Ein Rechtsstaat muss aber die Voraussetzungen dafür schaffen, dass polizeiliches Fehlverhalten schnell, effektiv und unabhängig aufgeklärt wird – und hier schneidet Deutschland im internationalen Vergleich schlecht ab.

zur Notwendigkeit unabhängiger Beschwerdestellen

Obwohl es »die Polizei« in Deutschland nicht gibt, weil 16 Polizeisysteme und die Bundespolizei in den Blick genommen werden müssen, gilt für alle Bereiche: In Deutschland ermittelt gegen die Polizei in aller Regel: die Polizei. Tatsächlich gibt es keine explizite völkerrechtliche Regelung, wonach Staaten bestimmte unabhängige Beschwerdemechanismen einrichten müssen. Das Verbot von Folter und Misshandlung¹ umfasst aber die Garantie, dass mutmaßliche Fälle von staatlicher Folter oder Misshandlung effektiv und unabhängig aufgeklärt werden. Dies wurde schon häufig vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und anderen internationalen Gremien bestätigt.² Was unter »un-

¹ aus Art. 7 UN-Zivilpakt, Art. 3 EMRK, Art. 2, 12, 16 UN-CAT.

² EGMR, Bouyid gegen Belgien, Urteil v. 28.09.2015, Beschwerde Nr. 23380/09, Rn. 114 ff.

abhängigen und effektiven Ermittlungen« genau zu verstehen ist, wird allerdings sehr unterschiedlich ausgelegt.

Wer in Deutschland Erfahrungen mit rechtswidriger Polizeigewalt macht, muss sich an die Polizei wenden. Müssen Polizist*innen gegen Polizist*innen ermitteln, herrscht jedoch häufig ein großes Verständnis für die Herausforderungen des Berufes vor – es ist kaum zumutbar und möglich, gegen eigene Kolleg*innen (wenn auch einer anderen Dienststelle) völlig neutral und unabhängig zu ermitteln. Verwiesen wird dann häufig auf die Staatsanwaltschaft, an die sich Betroffene auch direkt wenden können. Sie sei organisatorisch und auch sonst völlig unabhängig von der Polizei. Dieses Argument verkennt aber, dass die Staatsanwaltschaft im Strafverfahren auf eine enge und vertrauensvolle Kooperation mit der Polizei angewiesen ist. Für Ermittlungen gegen den »Partner« Polizei fehlt es an der nötigen Unabhängigkeit und Neutralität.

ZUMA Press, Inc. / Alamy Stock Foto



Wirklich unabhängige Ermittlungen können nur von Stellen durchgeführt werden, die hierarchisch, institutionell und operativ komplett unabhängig von der Polizei und den sie leitenden Innenbehörden sind. Nur bei einer solchen Stelle können die Betroffenen außerdem sicher sein, dass ihre Beschwerden unvoreingenommen und neutral überprüft werden. In Deutschland gibt es bislang keine einzige Stelle, die diese Kriterien erfüllt. Hierfür werden Bund und Länder regelmäßig von internationalen Menschenrechtsorganisationen kritisiert.³

unabhängige polizeibeschwerdestellen existieren in deutschland bisher nicht

Einige Bundesländer haben Schritte in die richtige Richtung unternommen: So wurden in Bayern 2013 die internen Ermittlungen gegen die Polizei direkt dem Landeskriminalamt unterstellt. In Hamburg gibt es seit 1995 das Dezernat Interne Ermittlungen (DIE), das direkt der Behörde für Inneres unterstellt ist. Beide Modelle gewährleisten zumindest eine gewisse Distanz zwischen den beschuldigten Polizist*innen und der ermittelnden Stelle. Trotzdem sind beide Stellen in den innenbehördlichen Aufbau eingegliedert und mit Polizist*innen besetzt – eine echte Unabhängigkeit besteht nicht.

In Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein wurden in den vergangenen Jahren sogenannte Landespolizeibeauftragte eingeführt.⁴ Sie werden direkt vom Landtag gewählt und sind damit institutionell unabhängig. Da sie jedoch keinerlei eigene Ermittlungskompetenzen haben, bleiben sie »zahnlose Tiger«. Sehen sie Ermittlungsbedarf, geben sie an die Staatsanwaltschaft ab – es bleibt also das Problem der praktischen Abhängigkeit der Staatsanwaltschaft von polizeilichen Ermittlungspersonen.

Wann immer in Deutschland über einen Vorschlag diskutiert wird, unabhängige Beschwerdestellen einzurichten, bestreiten Polizeivertreter, Polizeigewerkschaften und Politiker*innen reflexartig die Notwendigkeit: Sie verweisen auf die beste-

henden Beschwerdestellen und auf die Unabhängigkeit von Polizei und Staatsanwaltschaft. Daneben werden zwei weitere Argumente gegen unabhängige Stellen gebracht: Zum einen wird in der Forderung nach einer unabhängigen Ermittlungsstelle ein Misstrauensvotum gegen die Polizei gesehen. Zum anderen sei es naiv anzunehmen, es gebe außerhalb der Institutionen Polizei und Staatsanwaltschaft qualifizierte Personen, die strafrechtliche Ermittlungen führen könnten.

ein blick ins europäische ausland lohnt

Diese Argumente blenden den internationalen Kontext und die Realität außerhalb Deutschlands aus: Wenn internationale Gremien an Deutschland appellieren, unabhängige Beschwerdestellen einzurichten, greifen sie damit nicht die deutsche Polizei an. Sie fordern die Anpassung deutscher Strukturen an internationale Vorgaben. Im europäischen Ausland sind unabhängige Polizeibeschwerdebehörden häufig eine selbstverständliche Ergänzung des Systems Polizei. Sie werden nicht als Ausdruck des Misstrauens gegenüber der Polizei gesehen, sondern als Zeichen eines starken und selbstbewussten Rechtsstaates.⁵

Die Unabhängige Polizeibeschwerdebehörde (*Den Uafhængige Politiklagemyndighed*)⁶ in Dänemark und der *Police Ombudsman of Northern Ireland*⁷ in Nordirland haben eine originäre Zuständigkeit für Strafermittlungen gegen Polizeibeamt*innen aufgrund von Anzeigen aus der Bevölkerung.⁸ Die dänische Beschwerdestelle kann darüber hinaus auch von der Staatsanwaltschaft eingestellte Verfahren selbst wiederaufnehmen. Das *Independent Office for Police Conduct*⁹ in England und Wales ermittelt in ausgewählten Fällen vollkommen eigenständig, insbesondere bei schweren Vorwürfen gegen die Polizei. In anderen Fällen delegiert es die Ermittlungsarbeit an die Polizei vor Ort.¹⁰

Alle drei Behörden haben eigene umfassende Ermittlungsbefugnisse, sofern es zu strafrechtlichen Ermittlungen kommt. Sie können Zeug*innen befragen, Beweisma-

³ Zuletzt mahnte dies der Menschenrechtskommissar des Europarates 2015 an, siehe Bericht von Nils Muiznieks, Menschenrechtskommissar des Europarates, nach seinem Besuch in Deutschland am 24. April und vom 4. - 8. Mai 2015. CommDH(2015)20, S. 14, abrufbar unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Europarat_Dokumente/Bericht_Menschenrechtskommissar_Deutschland_2015_de.pdf.

⁴ Und auch Berlin und Hessen verfolgen das Ziel einen Beauftragten für die Landespolizei einzuführen.

⁵ Eric Töpfer/Tobias Peter, Deutsches Institut für Menschenrechte: Unabhängige Polizeibeschwerdestellen – Was kann Deutschland von anderen europäischen Staaten lernen? 2017, S. 8.

⁶ <http://www.politiklagemyndigheden.dk/english>.

⁷ <https://www.policeombudsman.org/>.

⁸ Vgl. Töpfer/Peter, Deutsches Institut für Menschenrechte, (Fn. 5) S. 20.

⁹ <https://www.policeconduct.gov.uk/>.

¹⁰ Vgl. <https://www.policeconduct.gov.uk/investigations/what-we-investigate-and-next-steps> (aufgerufen am 14.08.2018).

terial beschlagnahmen und Untersuchungen veranlassen.¹¹ Die nötige Expertise haben die Mitarbeiter*innen, weil sie pensionierte Polizist*innen, Richter*innen oder eigens ausgebildete Ermittler*innen sind – das nötige »Personal« zu finden ist also möglich.

über die hälfte der bundesländer hat bereits eine kennzeichnungspflicht – aber das reicht nicht

Selbst unabhängige Ermittlungsstellen gegen Polizeigewalt können dann nichts ausrichten, wenn die einzelnen Polizeibeamt*innen nicht identifiziert werden können – insbesondere beim Einsatz von Hundertschaften in Helm und Schutzkleidung. Die einzelnen Bundesländer haben ganz unterschiedliche Regelungen zur individuellen Kennzeichnung von Polizeiuniformen. Wie rechtsstaatlich unhaltbar dieser Zustand ist, hat sich zuletzt wieder in der Folge des G20-Gipfels in Hamburg 2017 gezeigt. Das Dezernat Interne Ermittlungen (DIE) musste elf Strafverfahren gegen Polizist*innen einstellen, weil die Beschuldigten nicht zu identifizieren waren.¹²

Aktuell tragen Polizistinnen und Polizisten in Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen eine individuelle Nummer auf der Uniform. Für die sieben anderen Bundesländern und die Bundespolizei wird es höchste Zeit nachzuziehen.

Hamburg kündigte im Nachgang des G20-Gipfels an, dass für 2019 die Einführung einer Kennzeichnungspflicht in Einsatzhundertschaften geplant sei.¹³ In Nordrhein-Westfalen hingegen wurde in einer Rolle rückwärts die 2016 eingeführte Kennzeichnungspflicht von der neuen Landesregierung aus CDU und FDP im Oktober 2017 wieder abgeschafft.

¹¹ Vgl. Töpfer/Peter, Deutsches Institut für Menschenrechte, (Fn. 5) S. 20.

¹² In mindestens einem dieser Fälle hätte eine Kennzeichnung laut Innensenator Andy Grote (SPD) ermöglicht, den Beamten oder die Beamtin ausfindig zu machen. Vgl. Marco Carini, „Applaus gilt den Anderen“, TAZ, 28.06.2018, unter: <http://www.taz.de/!5516719/> (abgerufen am 08.08.2018); vgl. ebenfalls: Bürgerschaft der Freien Hansestadt Hamburg, Drs. 21/12897 vom 29.05.2018, S. 6, abrufbar unter: <https://www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/62238/verfahren-gegen-polizeibedienstete-im-rahmen-des-g20-gipfels-und-der-gipfelproteste.pdf>.

¹³ Vgl. <https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Kennzeichnungspflicht-fuer-Hamburgs-Polizisten,polizei5054.html> (aufgerufen am 09.08.2018).

die argumente in der debatte wiederholen sich

In der Debatte um die Einführung einer Kennzeichnungspflicht wiederholen sich die Argumentationsmuster aus der Diskussion um unabhängige Untersuchungsmechanismen. Die Gegner einer Kennzeichnungspflicht halten daran fest, dass eine solche Pflicht überflüssig sei – eine Identifizierung finde auch ohne Kennzeichnung statt.¹⁴ Beispiele wie die Einstellungen in Hamburg nach dem G20-Gipfel werden dabei bewusst ignoriert.

Auch die Kennzeichnungspflicht wird als ein Misstrauensvotum gegen die Polizei gesehen. »Die Einführung einer Nummerierung von Polizeibeamten ... ist eine kollektive Diskriminierung ... vereidigter Repräsentanten unseres Rechtsstaats«,¹⁵ so der baden-württembergische Landesverband der Deutschen Polizeigewerkschaft. Dieser Pauschalangriff lässt außer Acht, dass nur diejenigen Polizist*innen aufgrund ihrer Kennzeichnung mit Ermittlungen zu rechnen haben, die polizeiliche Befugnisse und das Gewaltmonopol missbrauchen. Wer sich korrekt verhält, hat nichts zu verbergen und nichts zu befürchten. Die große Mehrheit der rechtmäßig handelnden Polizist*innen wird durch eine Kennzeichnung vor falschen Anschuldigungen und einem schlechten Bild der gesamten Institution geschützt.¹⁶

die kennzeichnungspflicht ist völkerrechtlich geboten

Zwar ist auch die Einführung einer Kennzeichnungspflicht nicht unmittelbar in völkerrechtlichen Verträgen vorgeschrieben. Staaten müssen aber nach dem Folterverbot aus der UN-Antifolterkonvention, dem UN-Zivilpakt und dem CPT des Europarates die Voraussetzungen für eine individuelle Strafverfolgung schaffen, wenn Polizist*innen rechtswidrig Gewalt anwenden.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat bereits mehrfach eine indi-

viduelle Kennzeichnung für Polizist*innen gefordert,¹⁷ zuletzt in dem Urteil Hentschel und Stark gegen Deutschland¹⁸ im November 2017. Auch die überwachenden Gremien der UN und des Europarates (CPT) haben Bund und Länder wiederholt dazu aufgerufen, eine individuelle Kennzeichnungspflicht für die Polizei einzuführen.¹⁹

umsetzung der kennzeichnungspflicht

Auch der angebliche Eingriff in die Privatsphäre der Polizist*innen durch das Tragen der Nummer lässt sich entkräften. Bei einer anonymisierten mehrstelligen Kennziffer auf der Uniform ist ein etwaiger Eingriff in die Privatsphäre überschaubar – in jedem Fall überwiegt das öffentliche Interesse, Straftaten aufklären zu können.²⁰ In mehreren Jahren geltender Kennzeichnungspflicht in Berlin und Brandenburg wurde außerdem kein Fall bekannt, in dem ein Polizist aufgrund der Nummer aufge-

17 EGMR, Hristovi / J. Bulgarien, Urteil v. 11.10.2011, Beschwerde Nr. 42697/05, Rn. 92; EGMR, Ataykaya / J. Türkei, Urteil v. 22.07.2014, Beschwerde Nr. 50275/08, Rn. 53f.; EMGR, Cestaro / J. Italien, Urteil v. 07.04.2014, Beschwerde Nr. 6884/11, Rn. 214 ff.

18 EGMR, Urteil v. 09.11.2017, Hentschel and Stark / J. Germany, Application no. 47274/15, <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-178381>.

19 Vgl. beispielsweise Bericht von Nils Muiznieks, Menschenrechtskommissar des Europarates, nach seinem Besuch in Deutschland am 24. April und vom 4. - 8. Mail 2015. CommDH(2015)20, S. 14, abrufbar unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Europarat_Dokumente/Bericht_Menschenrechtskommissar_Deutschland_2015_de.pdf; ebenso UN-Antifolterkomitee, Abschlussbericht der 47. Sitzung vom 25.11.2011, Bericht zu Deutschland, Ziff. 19, abrufbar unter: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=1&DocTypeID=27.

20 In diesem Zusammenhang hat das Verwaltungsgericht Potsdam 2015 eine Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung durch die brandenburgische Regelung der Kennzeichnungspflicht verneint und festgestellt, dass es vertretbar ist, wenn „der Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraums ein mögliches Aufklärungs- und Vollzugsdefizit gegenüber dem bestehenden Gefährdungspotential höher gewichtet [...], zumal er bei den geschlossenen Einheiten das Gefahrenrisiko für den Einzelnen durch das Tragen bloßer Kennziffern, die eine namentliche Zuordnung erschweren, reduziert hat.“ VG Potsdam, Urteil vom 08. Dezember 2015, Az. 3 K 3564/13, Rn. 30; vgl. auch Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Zur individuellen Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamt_innen bei geschlossenen Einsätzen – Öffentliche Anhörung des Innenausschusses der Bürgerschaft der Freien Hansestadt Hamburg am 15. Juni 2018, S. 5.

spürt oder belästigt wurde.²¹ Die Regierung Brandenburgs zog 2015 eine explizit positive Bilanz: Die Kennzeichnungspflicht habe sich als vertrauensbildende Maßnahme und als Stärkung des Rechtsstaates bewährt.²²

situation im internationalen vergleich

Dass Transparenz durch Kennzeichnung bei der Polizei eine rechtsstaatliche Selbstverständlichkeit ist, zeigt der Blick ins europäische Ausland. In den meisten EU-Ländern existiert eine Kennzeichnungspflicht bereits seit Jahren, darunter Spanien, Estland, Litauen, Rumänien, Polen, Tschechien und Großbritannien. Außerhalb Europas gibt es eine Kennzeichnungspflicht unter anderem in den USA und Kanada.

Es wird Zeit, dass die Landesregierungen und der Bund die völkerrechtlichen, menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Anforderungen an Transparenz und Kontrolle der Polizei ernstnehmen und umsetzen. Wenn schon die Polizeigesetze der Länder reformiert werden und möglicherweise auch ein Musterpolizeigesetz entsteht, müssen die beherrschenden Mahnungen internationaler Gremien Programm sein: Bund und Länder müssen endlich wirklich unabhängige Polizeibeswerdestellen einrichten und flächendeckend eine individuelle Kennzeichnung von Polizist*innen verankern.²³

Dr. Maria Scharlau ist Völkerrechtsexpertin bei **Amnesty International**.

Zu ihren Schwerpunkten gehört der Bereich Polizei & Menschenrechte, zuletzt nahm sie als Sachverständige für Amnesty zu mehreren Entwürfen für neue Polizeigesetze Stellung.

Sophia Schaller ist Rechtsreferendarin am Berliner Kammergericht und macht ihre Wahlstation bei **Amnesty International**.

21 Vgl. Antwort des Berliner Senats auf die Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Niklas Schrader und Hakan Taş (LINKE): Individuelle Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamt*innen in Berlin – Befürchtungen und Wirklichkeit, 21.03.2017, (Drs. 18/10780), abrufbar unter: <https://kleineanfragen.de/berlin/18/10780-individuelle-kennzeichnungspflicht-fuer-polizeibeamt-innen-in-berlin-befuerchtungen-und-wirklichkeit>.

22 Ministerium des Inneren und für Kommunales des Landes Brandenburg, Bericht über die Erfahrungen und Erkenntnisse im Umgang mit der Kennzeichnungspflicht für Polizeivollzugsbedienstete, Stand 21.05.2015, S. 5, abrufbar unter: <https://www.brandenburg.de/media/lbm1.a.4856.de/Anlage%20Kabinett%20Kennzeichnungspflicht%20Bericht.pdf>.

23 Vgl. *Töpfer/Peter*, Deutsches Institut für Menschenrechte, (Fn. 5) S. 32.