

# STELLUNGNAHME ZUM GESETZENTWURF DER GRÜNEN NRW ZUR EINRICHTUNG EINES/EINER UNABHÄNGIGEN POLIZEIBEAUFTRAGTEN

Dr. Maria Scharlau

Berlin, 01.10.2019

## INHALTSVERZEICHNIS

|  |          |
|--|----------|
| <b>1. Zusammenfassung .....</b>  | <b>2</b> |
| <b>2. Unabhängige Untersuchungsmechanismen als menschenrechtliches Erfordernis .....</b> | <b>3</b> |
| A. Menschenrechtliche Herleitung .....   | 3        |
| B. Stärkung des Rechtsstaats durch wirksamen, unabhängigen Untersuchungsmechanismus..... | 5        |
| <b>3. Anforderungen von Amnesty an unabhängige Untersuchungsmechanismen .....</b>        | <b>6</b> |
| A. Mandat.....   | 6        |
| 1. Ausreichende Reichweite des Mandats .....   | 7        |
| 2. Problematische Doppelzuständigkeit .....  | 7        |
| B. Institutionelle Unabhängigkeit .....  | 8        |
| C. Ermittlungs- und Kontrollkompetenzen .....  | 9        |
| 1. Eigene Ermittlungsbefugnisse.....   | 9        |
| 2. Einflussmöglichkeit auf staatsanwaltliches Handeln .....                              | 10       |

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
17/1862**

A09, A07

AMNESTY INTERNATIONAL Deutschland e. V.  
Politik und Activism . Zinnowitzer Straße 8 . 10115 Berlin  
T: +49 30 420248-0 . F: +49 30 420248-444  
E: themen@amnesty.de . W: www.amnesty.de

SPENDENKONTO . Bank für Sozialwirtschaft  
IBAN: DE23 3702 0500 0008 0901 00 . BIC: BFS WDE 33XXX

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



# 1. Zusammenfassung

Die Fraktion der Grünen in Nordrhein-Westfalen hat im Mai 2019 einen Gesetzentwurf (Drucksache 17/6147) für die Stelle einer bzw. eines unabhängigen Polizeibeauftragten vorgelegt.<sup>1</sup> Damit soll eine Anlaufstelle für Beschwerden in Bezug auf die Polizei geschaffen werden, die außerhalb der Polizei angesiedelt ist.

Amnesty International begrüßt, dass der Gesetzentwurf zur Einrichtung eines/einer unabhängigen Polizeibeauftragten **einen gravierenden rechtsstaatlichen Missstand adressiert**. Amnesty fordert seit Langem mehr Transparenz und Kontrolle für die Polizei in Deutschland. Es wird höchste Zeit, dass dem Fehlen jeglicher unabhängiger Beschwerdestellen für polizeiliches Verhalten gesetzgeberisch entgegenwirkt wird.

Während die Defizite seit Langem bestehen, häufen sich in den letzten Monaten **Medienberichte über Fehlverhalten, unverhältnismäßige Polizeigewalt und strukturelle Missstände innerhalb der Polizei**. Eine aktuelle Studie der Universität Bochum geht in einer Zwischenbilanz von jährlich ca. 12.000 Fällen rechtswidriger Polizeigewalt aus.<sup>2</sup> Nach dem Zwischenbericht der Studie haben mehr als 90 Prozent derjenigen, die eigener Aussage nach Polizeigewalt erfahren haben, auf eine Strafanzeige verzichtet.<sup>3</sup> Auch wurden in den letzten Monaten in verschiedenen Bundesländern rassistische Äußerungen von Polizist\_innen und die wiederholte Verwendung rechtsextremer Symbole auf Uniformen und in Polizeiautos bekannt. Für Drohbriefe durch die Gruppierung „NSU 2.0“<sup>4</sup>, die mutmaßlich von hessischen Polizisten geschrieben wurden, sind inzwischen mehrere Polizisten vom Dienst suspendiert worden. Allen diesen Vorgängen ist gemein, dass gravierende **Misstände über eine längere Zeit hinweg nicht adressiert wurden, obwohl Kolleg\_innen und Vorgesetzte zumindest teilweise davon Kenntnis gehabt haben müssen**.

Internationale Gremien kritisieren regelmäßig, dass in Deutschland **keine ausreichende unabhängige Kontrolle der Polizei gewährleistet** ist.

In Nordrhein-Westfalen wurde im März 2019 **vom Landeskabinett die Stelle eines Polizeibeauftragten eingerichtet**.<sup>5</sup> Dieser soll unabhängiger Ansprechpartner der Polizist\_innen in NRW und für ihre „Sorgen und Nöte“ zuständig sein. Der Polizeibeauftragte in seiner aktuellen Form ist allerdings direkt im Innenministerium angesiedelt, dem die Polizei untersteht. Zudem hat er keine Zuständigkeit für Beschwerden von Bürger\_innen über die Polizei und agiert ausschließlich als ihr Fürsprecher. Damit kann und soll diese Stelle keine unabhängige Kontrolle der Polizei gewährleisten.

Der vorliegende Gesetzesentwurf adressiert das Problem fehlender Kontrolle und zielt dabei **vorrangig auf eine einvernehmliche Konfliktlösung zwischen Beschwerdeführern und Polizei mit Hilfe von**

<sup>1</sup> <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-6147.pdf>.

<sup>2</sup> Zur Berichterstattung über die genannte Studie unter anderem: <https://www.tagesschau.de/investigativ/kontraste/polizeigewalt-121.html>, <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/kriminologe-hohe-dunkelziffer-bei-polizeigewalt-in-deutschland-a-1279146.html>, <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2019-07/polizeigewalt-studie-ruhr-universitaet-bochum-kriminologen-verfahren>.

<sup>3</sup> [https://kviapol.rub.de/images/pdf/KviAPol\\_Zwischenbericht.pdf](https://kviapol.rub.de/images/pdf/KviAPol_Zwischenbericht.pdf).

<sup>4</sup> Zur Berichterstattung im Fall des „NSU 2.0“ unter anderem: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/nsu-2-0-rechtsextremes-netzwerk-groesser-als-gedacht-15988586.html>, <https://taz.de/Drohungen-gegen-Seda-Baay-Yildiz/!5607827/>.

<sup>5</sup> <https://polizei.nrw/pressemitteilung/kabinett-bestellt-thorsten-hoffmann-zum-polizeibeauftragten>.



**Mediation** ab. In der Gesetzesbegründung wird dazu ausgeführt, dass Strafverfahren ohnehin nur in seltenen Fällen gewünscht seien.<sup>6</sup> Der/die Polizeibeauftragte wird in dem Entwurf **als niedrigschwelliges Angebot verstanden, um jenseits von Straf- und Disziplinarmaßnahmen Konflikte mit oder innerhalb der Polizei nachhaltig einvernehmlich zu lösen.**<sup>7</sup>

Aus Sicht von Amnesty verkennt diese Zielrichtung das Ausmaß der Straflosigkeit rechtswidriger Polizeigewalt und die damit zusammenhängenden strukturellen Missstände. Viele der von rechtswidriger Polizeigewalt Betroffenen sehen aus Angst vor einer Gegenanzeige von einer Anzeige ab.<sup>8</sup> Seit der Einführung des Straftatbestandes „Tätlicher Angriff“ (§ 114 Strafgesetzbuch) im Jahr 2017, der als Mindeststrafe bereits Freiheitsstrafe vorsieht, dürfte diese Zurückhaltung weiter gewachsen sein. **Von den trotzdem angezeigten Vorfällen gelangen weniger als drei Prozent zur Anklage.** Die Folge ist, dass zahlreiche Opfer von Polizeigewalt nicht zu ihrem Menschenrecht auf Anerkennung des erlittenen Unrechts, Ahndung der Täter und Entschädigung kommen.

Jeder Vorstoß für mehr unabhängige Kontrolle und mehr Transparenz bei der Polizei muss auch Antworten auf dieses Problem der Straflosigkeit bieten. Wegen der anderen Schwerpunktsetzung sieht der Gesetzentwurf aber – wie unten näher ausgeführt wird – **kein ausreichendes Instrumentarium des/der Polizeibeauftragten vor, um auf eine effektivere Strafverfolgung hinzuwirken.**

Kritisch ist außerdem zu sehen, dass der/die Polizeibeauftragte nach dem Gesetzentwurf **gleichzeitig Ansprechpartner\_in für die Polizei und für Betroffene von Polizeigewalt** sein soll. Diese Doppelrolle riskiert die Effektivität des/der Polizeibeauftragten erheblich zu schwächen: Von beiden Gruppen gleichzeitig als echte\_r Partner\_in anerkannt zu werden und das Vertrauen zu gewinnen, dürfte in der Realität sehr schwierig sein.

## 2. Unabhängige Untersuchungsmechanismen als menschenrechtliches Erfordernis

### A. Menschenrechtliche Herleitung

Mehrere internationale Menschenrechtsbestimmungen verpflichten Deutschland dazu, Fälle von Misshandlungen sowie unverhältnismäßiger Gewaltanwendung durch Polizeibedienstete **umgehend, umfassend, unabhängig und unparteiisch zu untersuchen.**

**Die von Deutschland ratifizierte UN-Antifolterkonvention legt in Art. 12 und 13 fest, dass bei dem Verdacht eines Konventionsverstoßes umgehend eine unparteiische Untersuchung durchzuführen ist.**

---

<sup>6</sup> Vgl. S. 2 der Gesetzesbegründung,

<https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-6147.pdf>.

<sup>7</sup> Vgl. S.4 der Gesetzesbegründung,

<https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-6147.pdf>.

<sup>8</sup> Vgl. Amnesty International: „Täter Unbekannt – Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland“, S. 70, <http://amnesty-polizei.de/wp-content/uploads/2010/07/Polizeibericht-Deutschland-2010.pdf>.



Jeder Mensch, der behauptet, er sei von einem Staatsbediensteten misshandelt worden, hat das Recht auf Anrufung der zuständigen Behörden und auf umgehende unparteiische Prüfung seines Falles durch diese Behörden.<sup>9</sup> Im **UN-Zivilpakt** sind das Recht auf Leben (Art. 6) und das Verbot von Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Art. 7) festgeschrieben. Der UN-Menschenrechtsausschuss hat festgehalten, dass Verstöße gegen diese Menschenrechte Gegenstand umgehender und unparteiischer Untersuchungen durch die zuständigen Behörden sein müssen.<sup>10</sup>

Auch die **Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)** garantiert das Recht auf Leben gemäß Artikel 2, das Recht auf körperliche Unversehrtheit aus Artikel 8 EMRK und das Verbot der Folter oder anderer erniedrigender Behandlung gemäß Artikel 3 EMRK. Der EGMR hat unterstrichen, **dass gemäß Artikel 3 EMRK bei jedem Misshandlungsvorwurf, der gegen die Polizei erhoben wird, ein effektives, offizielles Ermittlungsverfahren einzuleiten ist.** Damit soll auch die Verantwortlichkeit der Staatsbediensteten oder der staatlichen Behörden für Todesfälle oder Misshandlungen, die in ihrem Zuständigkeitsbereich stattfinden, gewährleistet werden.<sup>11</sup> Besteht der Verdacht, dass Staatsbedienstete oder staatliche Behörden in solche Vorfälle verwickelt sind, gelten bezüglich einer effektiven Ermittlungsführung besondere Anforderungen. Die Behörden müssen von sich aus die Initiative ergreifen und handeln, sobald sie von einem derartigen Vorfall erfahren. Sie können es nicht den Betroffenen (oder im Todesfall den Angehörigen) überlassen, offiziell Beschwerde einzureichen.<sup>12</sup> Der **Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)** hat in ständiger Rechtsprechung festgestellt, dass Ermittlungsverfahren unabhängig<sup>13</sup>, angemessen (d.h. technisch adäquat und mit ausreichenden Mitteln geführt)<sup>14</sup> und unverzüglich<sup>15</sup> erfolgen müssen, sowie dass ein bestimmtes Maß an öffentlicher

<sup>9</sup> Amnesty International, Positionspapier, September 2018, Unabhängige Untersuchungsmechanismen, S.8, <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2019-03/Amnesty-Positionspapier-unabhaengige%20Untersuchungsmechanismen-21.11.2018.pdf>.

<sup>10</sup> Allgemeine Bemerkung Nr. 20 zu Artikel 7 des UN-Zivilpakts, verabschiedet vom UN-Menschenrechtsausschuss in seiner 44. Sitzung 1992.

<sup>11</sup> Vgl. EGMR Urteil vom 13. Juni 2002, *Anguelova v. Bulgaria*, Application no. 38361/97, Rn. 137, } <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-60505%22%7D>; EGMR Urteil vom 6. Juli 2005, *Nachova and others v. Bulgaria*, Applications nos. 43577/98 and 43579/98, Rn. 110, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-60505%22%7D>.

<sup>12</sup> Vgl. EGMR Urteil vom 27. Juni 2000, *Ilhan v. Turkey*, Application no. 22277/93, Rn. 63, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-58734%22%7D>; EGMR Urteil vom 4. Mai 2001, *Kelly and others v. the United Kingdom*, Application no. 30054/96, Rn. 94, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-59453%22%7D>; Urteil vom 8. April 2004, *Tashin Acar v. Turkey*, Application no. 26307/95, Rn. 221; EGMR Urteil vom 15. November 2007, *Kukayev v. Russia*, Application no. 29361/02, Rn. 94, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-83278%22%7D>; EGMR Urteil vom 03. Juni 2004, *Bati and others v. Turkey*, Applications nos. 33097/96 and 57834/00, Rn. 133, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-61805%22%7D>.

<sup>13</sup> EGMR Urteil vom 01.07.2003, *Finucane v. United Kingdom*, Application no. 29178/95, Rn. 68, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-61185%22%7D>; EGMR Urteil vom 15. Mai 2007, *Ramsahai and others v. Netherlands*, Application no 52391/99, Rn. 325, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-80563%22%7D>.

<sup>14</sup> EGMR Urteil vom 15. Mai 2007, *Ramsahai and others v. Netherlands*, Application no 52391/99, Rn. 324, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-80563%22%7D>.

<sup>15</sup> EGMR Urteil vom 01.07.2003, *Finucane v. United Kingdom*, Application no. 29178/95, Rn. 68, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-61185%22%7D>; EGMR Urteil vom 15. Mai 2007, *Ramsahai and others v. Netherlands*, Application no 52391/99, Rn. 322, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-80563%22%7D>.



Kontrolle bestehen muss<sup>16</sup> und dass die Opfer und deren Angehörige in adäquater Weise in die Ermittlungen einbezogen werden<sup>17</sup>, damit die Ermittlungen insgesamt angemessen sind.

In der Realität setzt Deutschland diese völkerrechtlichen Verpflichtungen zu unabhängigen, effektiven und umgehenden Untersuchungen von Polizeigewalt nicht um. Internationale Gremien kritisieren dieses Umsetzungsdefizit regelmäßig. In **seinem Urteil *Hentschel and Stark v. Germany*<sup>18</sup> vom November 2017 hat der EGMR festgestellt, dass die Kontrollmechanismen in Deutschland nicht effektiv genug sind.**

Der **UN-Ausschuss gegen Folter hat erst im Mai 2019 in seinen abschließenden Bemerkungen zum Staatenbericht Deutschlands kritisiert**, dass es in einigen Bundesländern und auf Bundesebene keinen unabhängigen Überwachungsmechanismus für die Polizei gibt.<sup>19</sup>

Das **Europäische Komitee zur Verhütung von Folter (CPT)** äußert in seinem Bericht von 2017 an die deutsche Regierung ebenfalls Zweifel daran, ob Ermittlungen gegen Polizeibeamt\_innen, wie sie in Deutschland durchgeführt werden, als vollständig unabhängig und unparteiisch angesehen werden können. Es ermutigt die deutschen Behörden daher ebenfalls „einen unabhängigen Mechanismus zur Bearbeitung von Beschwerden wegen Misshandlungen seitens der Polizei zu schaffen“.<sup>20</sup>

## **B. Stärkung des Rechtsstaats durch wirksamen, unabhängigen Untersuchungsmechanismus**

Die Einrichtung eines unabhängigen Untersuchungsmechanismus wirkt nicht nur einem völkerrechtlichen Defizit entgegen, sondern kann ganz grundlegende rechtsstaatliche Verbesserungen für die Arbeit der Polizei und ihre öffentliche Wahrnehmung bewirken.<sup>21</sup>

Durch die Möglichkeit, auch **auf eigene Initiative hin Ermittlungen** über sich abzeichnende Muster von Rechtsverletzungen durchführen zu können, entfalten unabhängige Untersuchungskommissionen eine **präventive und "befriedende" Wirkung**. Unabhängige Untersuchungskommissionen können so **über den Einzelfall hinaus strukturelle Vorschläge zur Verbesserung der Polizeiarbeit machen**. So bereitet das

---

<sup>16</sup> vgl. EGMR Urteil vom 23 Februar 2006, *Ognyanova and Choban v. Bulgaria*, Application no. 46317/99, Rn. 107, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-72549%22%5D%7D>; EGMR Urteil vom 04. Mai 2001, *McKerr v. United Kingdom*, Application no. 28883/95, Rn. 115, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-59451%22%5D%7D>.

<sup>17</sup> EGMR Urteil vom 04. Mai 2001, *McKerr v. United Kingdom*, Application no. 28883/95, Rn. 115, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-59451%22%5D%7D>.

<sup>18</sup> EGMR, Urteil vom 9. November 2017, *Hentschel and Stark v. Germany*, Application no. 47274/15, Rn. 99, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-178381%22%5D%7D>.

<sup>19</sup> UN CAT Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, Rn. 37, nichtamtliche Übersetzung des BMJV: [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/Pakte\\_Konventionen/CAT/CAT\\_Staatenbericht\\_6\\_CoObs\\_de.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CAT/CAT_Staatenbericht_6_CoObs_de.pdf).

<sup>20</sup> Bericht des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in Deutschland (CPT) über seinen Besuch in Deutschland, 25. November– 07. Dezember 2015 Straßburg, 01.06.2017, CPT/Inf(2017)13, Nr. 18-19.

<sup>21</sup> Amnesty International, Positionspapier, September 2018, Unabhängige Untersuchungsmechanismen, S.8, <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2019-03/Amnesty-Positionspapier-unabhaengige%20Untersuchungsmechanismen-21.11.2018.pdf>.



IOPC (Independent Office for Police Conduct) in England in regelmäßigen Abständen „learning the lessons“-Berichte mit Empfehlungen für strukturelle Verbesserungen bei der Polizei auf.<sup>22</sup>

Unabhängige Untersuchungskommissionen bieten der Polizei die **Möglichkeit, rechtsstaatliche Transparenz** zu zeigen. So kann sie den zunehmenden Vorwürfen entgegenwirken, bei Auseinandersetzungen um polizeiliches Fehlverhalten würden intern Ermittlungen behindert oder Übergriffe vertuscht und gedeckt. Sie bieten Polizist\_innen die Chance, als Whistleblower außerhalb ihrer eigenen Dienststelle mögliches Fehlverhalten von Kolleg\_innen anzuzeigen, ohne dabei unter Druck zu geraten.

Gleichzeitig ist es **für die große Mehrheit der Polizist\_innen, die jeden Tag sehr gute Arbeit leistet, entlastend, wenn Fälle aufgeklärt werden, in denen Kolleg\_innen das Recht missbrauchen im Rahmen von unmittelbarem Zwang Gewalt anzuwenden**. So bleibt das Misstrauen, das derartige Fälle auslösen, nicht an der gesamten Institution Polizei hängen.

Die Transparenz polizeilichen Handelns wird erhöht und die häufig geforderte „Bürgernähe“ gestärkt. Durch das Signal, dass rechtswidrige Polizeigewalt nicht geduldet und Fehler aufgearbeitet werden, wird einer Kultur von Straflosigkeit entgegengewirkt. Rechtswidriges Verhalten nimmt ab, weil Konsequenzen zu befürchten sind.

### 3. Anforderungen von Amnesty an unabhängige Untersuchungsmechanismen

Für eine ausführliche Darlegung der maßgeblichen Kriterien für unabhängige Untersuchungsmechanismen wird auf das Amnesty-Policy-Paper „Police Oversight Mechanisms“ verwiesen.<sup>23</sup> Die wichtigsten menschenrechtlichen Kriterien für einen effektiven, unabhängigen Untersuchungsmechanismus sind

- ein **ausreichend weitgehendes Mandat**, das die Befassung mit allen relevanten Sachverhalten ermöglicht
- **institutionelle Unabhängigkeit**
- und **ausreichende Ermittlungskompetenzen**.

#### A. Mandat

Das Mandat des/der Polizeibeauftragten ist nach dem Gesetzentwurf im Wesentlichen ausreichend weitgehend ausgestaltet.

<sup>22</sup> <https://policeconduct.gov.uk/research-and-learning/learning-and-recommendations/learning-lessons>.

<sup>23</sup> „Police Oversight“, Police and Human Rights Programme – Short paper series No. 2, [https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl\\_police\\_oversight.pdf?x92076](https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl_police_oversight.pdf?x92076).



## 1. Ausreichende Reichweite des Mandats

Nach der von Amnesty vertretenen Position muss ein unabhängiger Untersuchungsmechanismus **alle Vorwürfe schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen** durch Polizeibedienstete untersuchen dürfen, einschließlich Todesfälle in Gewahrsam, Tötungsdelikte, Folter und andere unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen sowie Rassismus.<sup>24</sup> Der Gesetzesentwurf sieht in § 6 vor, dass der/die Polizeibeauftragte Eingaben über „ein persönliches Fehlverhalten einzelner Polizeibeschäftigter, die Rechtswidrigkeit einer polizeilichen Maßnahme“ und Hinweise auf „strukturelle Mängel, Fehlentwicklungen und Fehler“ entgegennimmt und prüft. Auch § 1 Abs. 2 Nr. 3 GE fasst die Zuständigkeit des/der Polizeibeauftragten weit und bezieht sich auf „Fehler und Fehlverhalten“ jeglicher Art. Das Mandat ist also nicht auf bestimmte, z.B. besonders schwerwiegende Fälle rechtswidrigen Verhaltens, begrenzt.

Amnesty vertritt die Position, dass der/die Polizeibeauftragte befugt sein muss, **Anzeigen und Beschwerden von Personen aufzunehmen, aufzuzeichnen und zu ermitteln**<sup>25</sup>. Dem entspricht der Gesetzesentwurf, da er, anders als der gegenwärtige Polizeibeauftragte, in § 6 die Möglichkeit der Eingaben durch Bürger\_innen vorsieht.

Darüber hinaus muss ein effektiver Kontrollmechanismus die Möglichkeit vorsehen, **selbstständig und ohne das Vorliegen einer Anzeige auf eigene Initiative Vorgänge zu untersuchen**. Damit soll einerseits ermöglicht werden, dass der/die Polizeibeauftragte Einzelfällen nachgehen kann, von denen er Kenntnis erlangt. Andererseits soll hierdurch möglich gemacht werden, Missstände und Fehlverhalten struktureller Art aufzudecken und zu bekämpfen.<sup>26</sup> § 9 GE gewährt mit dem „Tätigwerden auf eigene Entscheidung“ genau diese Zuständigkeit.

## 2. Problematische Doppelzuständigkeit

Problematisch ist die Doppelzuständigkeit des/der Polizeibeauftragten für zwei sehr unterschiedliche Themenfelder. Nach dem Gesetzesentwurf soll sich die Stelle gleichzeitig für Polizist\_innen und Bürger\_innen sein.

Dabei ist es nicht per se problematisch, dass auch Polizist\_innen Eingaben machen können. Es ist durchaus sinnvoll, dass der/die Polizeibeauftragte nach § 1 GE **auch Eingaben von Polizist\_innen entgegennehmen können soll, wenn es um den Bereich rechtswidriges Polizeiverhalten geht**. Denn **nicht nur betroffene Bürger\_innen können solche Fälle melden, sondern auch Hinweisgeber (Whistleblower) aus der Polizei**, die sich wegen des bestehenden Corpsgeistes nicht an die eigene Polizeiführung wenden wollen.

Problematisch ist aber, dass der/die Polizeibeauftragte nach § 1 Nr. 4 GE **auch zuständig sein soll für Beschwerden über fehlende Ausstattung und Ressourcen bei der Polizei**. Damit wird ein weiterer

---

<sup>24</sup> Amnesty International: „Täter Unbekannt – Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland“, S. 113, <http://amnesty-polizei.de/wp-content/uploads/2010/07/Polizeibericht-Deutschland-2010.pdf>.

<sup>25</sup> Amnesty International: „Police Oversight“, Police and Human Rights Programme – Short paper series No. 2, S. 37 [https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl\\_police\\_oversight.pdf?x79902](https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl_police_oversight.pdf?x79902).

<sup>26</sup> Amnesty International: „Police Oversight“, Police and Human Rights Programme – Short paper series No. 2, S. 15 [https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl\\_police\\_oversight.pdf?x79902](https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl_police_oversight.pdf?x79902).



Themenbereich eingeführt, in dem der/die Polizeibeauftragte eine Rolle als **Fürsprecher der Polizei** erhält. Diese Rolle steht in starkem Kontrast zu der Rolle, Fehlentwicklungen und Fehlverhalten durch die Polizei aufzuklären. Nicht nur ist für die verschiedenen Bereiche eine **völlig unterschiedliche Expertise notwendig**. Dadurch entsteht auch die Gefahr, dass der/die Polizeibeauftragte entweder nicht als echter Ansprechpartner für Beschwerden der Bürger\_innen über die Polizei ernstgenommen wird oder nicht als echter Ansprechpartner für die Belange der Polizei. Opfer von Polizeigewalt, die sich aus den genannten Gründen nicht an die Polizei selbst wenden wollen, werden ebenso eine psychologische Hürde empfinden, sich an eine Stelle zu wenden, die Polizist\_innen in ihren Anliegen unterstützt.

### **B. Institutionelle Unabhängigkeit**

Nach menschenrechtlichen Maßstäben darf ein effektiver, unabhängiger Untersuchungsmechanismus **keine hierarchische oder institutionelle Verbindung zur Polizei** haben.<sup>27</sup> Nur so kann eine echt unabhängige Kontrolle von Polizeiarbeit stattfinden.

Nach den Regelungen des Gesetzentwurfs (§ 3 Abs. 1 und 2 GE) wird der/die Polizeibeauftragte vom Landtag mit der Mehrheit seiner Mitglieder für sechs Jahre gewählt. Er oder sie ist Hilfsorgan des Landtages, § 1 Abs. 4 GE. Damit besteht im Gegensatz zum aktuellen Polizeibeauftragten keinerlei Verbindung zur Exekutive und den Innenbehörden, denen die Polizei untersteht. Nach § 1 Abs. 4 GE darf der/die Polizeibeauftragte auch kein anderes besoldetes Amt innehaben. Die Regelung bietet also eine Garantie für die institutionelle Unabhängigkeit des/der Polizeibeauftragten und erfüllt damit die menschenrechtlichen Anforderungen.

### **Weniger eindeutig regelt der Gesetzentwurf die Unabhängigkeit der Mitarbeiter\_innen des/der**

**Polizeibeauftragten:** Nach Auffassung von Amnesty muss ein unabhängiger Kontrollmechanismus über angemessene personelle und materielle Ressourcen verfügen und von anerkannten Fachkräften mit der notwendigen Unparteilichkeit, Fachkompetenz, Unabhängigkeit und Integrität geleitet werden.<sup>28</sup> Dabei soll auch das Ermittlerteam ausreichend unabhängig sein.

§ 26 GE regelt in Bezug auf das Mitarbeiter-Team nur, dass dem/der Polizeibeauftragten hinreichende sachliche und personelle Ressourcen zur Verfügung stehen müssen. Eine § 1 Abs. 4 GE entsprechende Regelung, wonach kein anderes besoldetes Amt ausgeübt werden darf, fehlt. Eine vorübergehende Abordnung von Polizist\_innen in die Beschwerdestelle gewährleistet keine ausreichende

<sup>27</sup> Amnesty International, Police Oversight, Police and Human Rights Programme – Short paper series No. 2, S. 42.; [https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl\\_police\\_oversight.pdf?x79902](https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl_police_oversight.pdf?x79902); Amnesty International: "Täter Unbekannt – Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland", S. 114, <http://amnesty-polizei.de/wp-content/uploads/2010/07/Polizeibericht-Deutschland-2010.pdf>, vgl. EGMR Urteil vom 15. Mai 2007, *Ramsahai and others v. Netherlands*, Application no 52391/99, Rn. 325, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%5B%5C%22001-80563%22%5D%7D>; EGMR Urteil vom 3. Juni 2004, *Bati and others v. Turkey*, Application nos. 33097/96 and 57834/00, Rn. 135, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%5B%5C%22001-61805%22%5D%7D>.

<sup>28</sup> Amnesty International: "Täter Unbekannt – Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland", S. 114, <http://amnesty-polizei.de/wp-content/uploads/2010/07/Polizeibericht-Deutschland-2010.pdf>, vgl. Opinion of the Commissioner for Human Rights – Concerning Independent and Effective Determination of Complaints against the Police, Rn. 37, <http://policehumanrightsresources.org/?p=135>.





Unabhängigkeit. Ist die Rückkehr in die Polizei unausweichlich oder auch vorgesehen, wird sich das Vertrauen in eine unvoreingenommene Arbeit nur schwer herstellen lassen.<sup>29</sup>

Insgesamt bieten die Regelungen des Gesetzentwurfes demnach ausreichende institutionelle Unabhängigkeit für die Position des/der Polizeibeauftragten. Einzig für die Einrichtung der nötigen personellen Unterstützung des/der Beauftragten bleibt der Gesetzentwurf hinter den menschenrechtlichen Anforderungen zurück.

### C. Ermittlungs- und Kontrollkompetenzen

#### Die stärksten menschenrechtlichen Defizite hat der Gesetzentwurf aufgrund der unzureichenden eigenen Ermittlungs- und Kontrollbefugnisse des/der Polizeibeauftragten.

Nach den menschenrechtlichen Vorgaben muss ein unabhängiger Kontrollmechanismus die nötigen Ermittlungsbefugnisse haben, um mögliche Fälle rechtswidriger Polizeigewalt umfassend zu untersuchen.<sup>30</sup> Er soll darüber hinaus die Kompetenz haben, Fälle erforderlichenfalls direkt an die Staatsanwaltschaft zur Durchführung der strafrechtlichen Ermittlungen weiterzuleiten und im Falle von Einstellungen durch die Staatsanwaltschaft Beschwerde einzulegen.

#### 1. Eigene Ermittlungsbefugnisse

Im Idealfall sind unabhängige Untersuchungsmechanismen mit **der vollen Bandbreite polizeilicher Ermittlungsbefugnisse** ausgestattet, um alle notwendigen Sachverhaltsermittlungen anzustellen.<sup>31</sup>

Der Gesetzentwurf regelt in § 12 Nr. 1-6 GE einige Befugnisse, die ein gewisses Maß an Sachverhaltserforschung ermöglichen: So hat der/die Polizeibeauftragte das Recht, **Akten und elektronische Datenträger einzusehen** (§ 12 Nr. 2 GE), **Dienststellen der Polizei zu betreten** (§ 12 Nr. 5 GE) und die Beschäftigten zu befragen sowie **Zeuginnen und Zeugen anzuhören** (§ 12 Nr. 4 GE).

Diese Befugnisse reichen aber nicht dafür aus, dass der entsprechende Sachverhalt eigenständig umfassend ausermitteln werden kann. So fehlt z.B. die Kompetenz und Ausstattung, eine **sofortige Untersuchung des Tatorts** vorzunehmen. Darüber hinaus ist kein Recht vorgesehen, **Zeugen vorzuladen** (die dann auch die rechtliche Verpflichtung haben zu erscheinen) **oder Durchsuchungsbefehle zu beantragen**. Entsprechende Befugnisse haben z.B. auch parlamentarische Untersuchungsausschüsse

---

<sup>29</sup> Vgl. Töpfer/Peter, Unabhängige Polizeibeschwerdestellen – Was kann Deutschland von anderen europäischen Staaten lernen?, Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 33, [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse\\_Unabhaengige\\_Polizeibeschwerdestellen.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse_Unabhaengige_Polizeibeschwerdestellen.pdf).

<sup>30</sup> Byrne/Priestly, Police Oversight Mechanisms in the Council of Europe Member States, September 2015 (updated 2017), Council of Europe, S. 10, <http://policehumanrightsresources.org/?p=3141>, Key Principle Nr. 8, Opinion oft he Commissioner for Human Rights – Concerning Independent and Effective Determination of Complaints against the Police, Rn. 37, <http://policehumanrightsresources.org/?p=135>.

<sup>31</sup> Byrne/Priestly, Police Oversight Mechanisms in the Council of Europe Member States, September 2015 (updated 2017), Council of Europe, S. 10, <http://policehumanrightsresources.org/?p=3141>, Key Principle Nr. 6.



des Bundestages.<sup>32</sup> Der deutschen Rechtsordnung ist es daher nicht fremd, dass Gremien außerhalb der Polizei und der Staatsanwaltschaft strafprozessuale Ermittlungsbefugnisse<sup>33</sup> haben.

Im Ergebnis kann der/die Polizeibeauftragte keine Ermittlungen durchführen, die staatsanwaltliche Ermittlungen ersetzen könnten.<sup>34</sup> In der Folge wird also doch die Staatsanwaltschaft ermitteln und im Rahmen dessen die Polizei als ihre Hilfsbeamten einsetzen.

## 2. Einflussmöglichkeit auf staatsanwaltliches Handeln

Ein\_e unabhängige\_r Polizeibeauftragte\_r sollte auch die Kompetenz haben, einen Sachverhalt an die Staatsanwaltschaft weiterzuleiten, wenn er/sie nach Ermittlungen zu dem Ergebnis kommt, dass ein strafbares Verhalten durch Polizeibeamt\_innen vorliegt.<sup>35</sup>

Der Gesetzentwurf regelt in § 11 Abs. 4, dass der/die Polizeibeauftragte in „begründet erscheinenden Fällen“ den Vorgang der für die Einleitung eines Straf- oder Disziplinarverfahrens zuständigen Stelle – also auch der Staatsanwaltschaft – zuleiten kann.

Damit die Untersuchung und die Einschätzung des/der Polizeibeauftragten in Bezug auf einen bestimmten Sachverhalt echte Relevanz haben, muss er/sie jedoch auch nach einer Weiterleitung noch Einflussmöglichkeiten auf den weiteren Verfahrensverlauf haben. Wenn die Staatsanwaltschaft bei einem weitergeleiteten Fall zum Ergebnis kommt, keine Anklage zu erheben und das Verfahren einzustellen, muss sie verpflichtet sein, **diese Einstellung dem/der Polizeibeauftragten ausführlich in einer angemessenen Frist zu begründen**.<sup>36</sup> Darüber hinaus sollte der Untersuchungsmechanismus nach menschenrechtlichen Standards die Möglichkeit haben, **die (Einstellungs-)Entscheidung der Staatsanwaltschaft überprüfen** zu lassen.<sup>37</sup> Für den/die Polizeibeauftragten könnte eine dem Klageerzwingungsverfahren (§ 172 Strafprozessordnung) entsprechenden Befugnis eingeführt werden, Widerspruch gegen die Einstellungsentscheidung der Staatsanwaltschaft einzulegen. Ähnlich ist beispielsweise in Dänemark die unabhängige Polizeibeschwerdebehörde mit der Kompetenz ausgestattet, gegen Einstellungsentscheidungen der Staatsanwaltschaft bei der obersten Anklagebehörde Einspruch einzulegen.<sup>38</sup> Je nach Ausgestaltung einer solchen Beschwerdebefugnis

<sup>32</sup> Vgl. zur Ladung von Zeugen § 20 PUAG.

<sup>33</sup> Vgl. Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG.

<sup>34</sup> Vgl. Töpfer/Peter, Unabhängige Polizeibeschwerdestellen – Was kann Deutschland von anderen europäischen Staaten lernen?, Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 32, [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse\\_Unabhaengige\\_Polizeibeschwerdestellen.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse_Unabhaengige_Polizeibeschwerdestellen.pdf).

<sup>35</sup> Amnesty International, Police Oversight, Police and Human Rights Programme – Short paper series No. 2, S. 42, [https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl\\_police\\_oversight.pdf?x92076](https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl_police_oversight.pdf?x92076); Amnesty International: „Täter Unbekannt – Mangelnde Aufklärung von Mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland“, S. 114, <http://amnesty-polizei.de/wp-content/uploads/2010/07/Polizeibericht-Deutschland-2010.pdf>.

<sup>36</sup> Amnesty International, Police Oversight, Police and Human Rights Programme – Short paper series No. 2, S. 20, [https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl\\_police\\_oversight.pdf?x92076](https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl_police_oversight.pdf?x92076).

<sup>37</sup> Amnesty International, Police Oversight, Police and Human Rights Programme – Short paper series No. 2, S. 21, [https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl\\_police\\_oversight.pdf?x92076](https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl_police_oversight.pdf?x92076).

<sup>38</sup> Töpfer/Peter, Unabhängige Polizeibeschwerdestellen – Was kann Deutschland von anderen europäischen Staaten lernen?, Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 17, [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse\\_Unabhaengige\\_Polizeibeschwerdestellen.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse_Unabhaengige_Polizeibeschwerdestellen.pdf).



gegenüber dem Staatsanwalt ist zu prüfen, ob diese Befugnis landesrechtlich geregelt werden kann oder ob hierfür eine Anpassung der Strafprozessordnung durch den Bundesgesetzgeber nötig ist.

Zu diesen beiden Punkten (Begründungspflicht der Staatsanwaltschaft und Einspruchsrecht des/der Polizeibeauftragten) sieht der Gesetzentwurf derzeit keine Regelungen vor. **Wenn also der/die Polizeibeauftragte der Staatsanwaltschaft einen Sachverhalt zuleitet, hat er/sie danach keine Handhabe mehr, um weiteren Einfluss auf das Strafverfahren zu nehmen.** Damit ist nicht ersichtlich, inwiefern die Einrichtung eines/einer Polizeibeauftragten nach Maßgabe des Gesetzentwurfs etwas an der derzeitigen Einstellungspraxis der Staatsanwaltschaft in Verfahren wegen Körperverletzung im Amt zu ändern vermag.

