Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/5720

Dr. ROLF GÖSSNER

RECHTSANWALT / PUBLIZIST
Vorstandsmitglied der INTERNATIONALEN LIGA FÜR MENSCHENRECHTE (Berlin)

Rechtsanwalt Dr. Rolf Gössner , [redacted]

Innen- und Rechtsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtags

Postfach 7121

24171 Kiel

[redacted]

E-Mail: [redacted]
Internet: www.rolf-goessner.de
www.ilmr.de (Liga)

Sprechstunden nur nach Vereinbarung

Bremen, den 25. Februar 2016

Betr.: Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Abg. des SSW zur Änderung des Gesetzes über die/den Bürgerbeauftragte/n für soziale Angelegenheiten (Drs. 19/3655); Antrag der CDU-Fraktion (Drs. 19/3642).

Rechtspolitische Stellungnahme

Mit der folgenden rechtspolitischen Stellungnahme soll die Notwendigkeit einer unabhängigen und effizienten Kontrolle der Polizei begründet werden. Dabei wird zu Beginn und im Verlauf der Ausführungen auch auf die konkrete Ausgestaltung des Gesetzentwurfs (Drs. 19/3655) der Regierungsfraktionen sowie auf den Antrag der CDU-Fraktion (vgl. S. 7 f.; Drs. 19/3642) eingegangen.

Kritische Bewertung des vorliegenden Gesetzentwurfs und weitergehende Vorschläge

Die Gesetzesinitiative ist aus demokratisch-rechtsstaatlich-bürgerrechtlicher und nicht zuletzt aus europarechtlicher Sicht zu begrüßen. Ziel ist die Gewährleistung einer effektiven, unabhängigen und spezialisierten, öffentliche und Betroffenen-Rechte berücksichtigenden Überprüfung und Kontrolle des Polizeiwesens und polizeilichen Handelns. Die Initiative umfasst die Untersuchung von Bürgerbeschwerden, die sich gegen problematische, mutmaßlich unverhältnismäßige und rechtswidrige polizeiliche Maßnahmen richten, aber auch von Beschwerden einzelner Polizeibediensteter, die sich gegen dienstliche Fehlentwicklungen und Missstände richten (inklusive Whistleblowing). Dies, so die Begründung des Gesetzentwurfs, gehöre zum „weiteren Ausbau“ und zur „Festigung“ der „Professionalisierungsentwicklungen“ innerhalb der schleswig-holsteinischen Polizei und werde auch zu mehr Transparenz des polizeilichen Handelns beitragen.

Dass diese Gesetzesinitiative von den Regierungsfraktionen gestartet wird, ist bemerkenswert und zu begrüßen. Sie setzt eine klare Vorgabe im Koalitionsvertrag von 2013 um: *„Für Konflikt-*

fälle innerhalb und mit der Polizei schaffen wir eine unabhängige Polizeibeauftragtenstelle." Näheres zur konkreten Ausgestaltung ist darin allerdings nicht zu finden.

Die Initiative sieht zur rechtlichen Verankerung eine/r *„Beauftragten für die Landespolizei"* eine Änderung des *Gesetzes über die Bürgerbeauftragte oder den –beauftragten für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein* (Bürgerbeauftragten-Gesetz – BüG) vom 15.01.1992 vor. Das BüG soll künftig in BüPolBG umbenannt werden: *„Bürger- und Polizeibeauftragtengesetz"*. Im Gesetzentwurf ist vorgesehen, dass die oder der (bisherige) Bürgerbeauftragte *„zugleich die Aufgaben der oder des Beauftragten für die Landespolizei"* wahrnehmen soll.

(1) Positiv zu werten ist zunächst,

- dass es sich bei der neu einzurichtenden Stelle einer/s Polizeibeauftragten um eine unabhängige, vom Parlament gewählte und dort angesiedelte Institution handeln soll, die weisungsunabhängig arbeitet;
- dass sie den Charakter einer niedrigschwelligen Beschwerde- und Ombudsstelle haben soll, an die sich jede/r Bürger_in des Landes (auch vertraulich oder anonym) wenden kann, der oder die sich über polizeiliche Maßnahmen oder polizeiliches Fehlverhalten bzw. unverhältnismäßige Eingriffe beschweren oder dies überprüfen lassen will;
- dass diese Stelle auch für Polizeibedienstete niedrigschwellig zugänglich sein soll, die sich per Eingabe - ohne persönliche oder dienstliche Nachteile erleiden zu müssen - außerhalb des Dienstwegs und auch vertraulich unmittelbar an die Stelle wenden können, um innerdienstliche Missstände oder Fehlverhalten, soziale oder persönliche Konfliktlagen vorzutragen und überprüfen zu lassen; dies kann auch zu einem wirksamen Whistleblower-Schutz beitragen;
- dass die/der Beauftragte auch ein Selbstbefassungsrecht hat sowie auch dann tätig werden kann, wenn das infragestehende polizeiliche Handeln bereits Gegenstand eines Ermittlungs- oder Dienstverfahrens war und eingestellt worden ist;
- dass die/der Beauftragte neben den Befugnissen aus § 4 Abs. 4 BüG Beschwerde- und Eingabeführer_innen sowie Zeug_inn_en und Sachverständige anhören und auch polizeiliche Großlagen beobachten kann.
- Das Recht des/der Beauftragten, sich auch außerhalb der Berichtsperioden jederzeit informierend und mit Verbesserungsvorschlägen hinsichtlich der Polizeipraxis (zu ergänzen wäre: Polizeistrukturen und –gesetze; Arbeitsbedingungen etc.) an das Parlament wenden zu können, ist zu begrüßen und sollte insbesondere auch für Gesetzgebungsverfahren gelten.

In der **Begründung des Gesetzentwurfs und auch in der Parlamentsdebatte** zur ersten Lesung vom 17.12.2015[1] wird von Seiten der Koalitionsfraktionen betont, dass es sich bei der neuen Beauftragtenstelle für die Landespolizei vorrangig um eine Stelle zur ausgleichenden und „einvernehmlichen Konfliktbereinigung" handeln soll, um das *„Vertrauen im Verhältnis zwischen Bürgerschaft und Polizei durch einvernehmliche Beilegung von Konflikten"* (Gesetzesbegründung S. 11) sowie das *„partnerschaftliche Verhältnis zwischen Bürgern und Bürgerinnen und der Polizei"* (S. 12) zu stärken. *„Die Polizeibeauftragtenstelle ist ein Baustein zur Stärkung des Vertrauens in die Integrität der Polizei und ihrer inneren Strukturen"* (S. 11) und zur Unterstützung des Dialogs der Bürger mit der Polizei (S. 12). In der Landtagsdebatte spricht der Abgeordnete der mitregierenden Partei Bündnis 90/Die Grünen davon, dass die Beauftragtenstelle

[1] Protokoll der 106. Sitzung vom 17.12.2015, S. 8934 ff.

„eine Hilfe für die Polizei“ darstellen solle: *„Sie ist Anwältin und Beraterin und nicht Gegnerin“.* Auch Innenminister Stefan Studt legt den Schwerpunkt darauf, dass der/die Polizeibeauftragte *„unterstützen, helfen, vermitteln und schlichten“* soll: „*In dieser Gesamtheit kontrolliert er oder sie die Polizei nicht und schwächt sie schon gar nicht…. Er oder sie ist kein billiges Mittel zum Kontrollzweck und kein vorlauter Ausdruck zivilgesellschaftlichen Misstrauens gegen die Polizei.“*

(2) Kritik und Änderungsvorschläge:

Die Mediatorenfunktion des/der Polizeibeauftragten ist prinzipiell zu begrüßen. Doch eine derartige Beschränkung bzw. Fokussierung der neuen Stelle, wie sie Gesetzesbegründung und Landtagsdebatte zum Ausdruck bringen und offensichtlich Kritikern den Wind aus den Segeln nehmen soll, ist mit Unabhängigkeit, Funktion und Befugnissen dieser Stelle kaum vereinbar (Beschwerdestelle, Selbstbefassungsrecht, Kontrollrechte etc.).

- Bei dieser einengenden Zuschreibung kommt zu kurz, dass die/der unabhängige Polizeibeauftragte auch bei streitigen Fällen ihre/seine Tätigkeit entfalten soll und auch dann, wenn eine einvernehmliche Konfliktbereinigung nicht möglich scheint/ist - etwa in Bezug auf bürgerrechtlich oder rechtsstaatlich prekäre Polizeistrukturen, –befugnisse oder –einsätze, oder in möglichen Fällen von Racial Profiling oder bei Ansätzen institutionellen Rassismus’ etc.

- Die unabhängige Instanz sollte im Fall mutmaßlich rechtswidriger Polizeigewalt oder bei mutmaßlichen Dienstvergehen und zum Schutz der Grundrechte sowie zur Unterstützung der parlamentarischen Kontrolle gegenüber der Exekutive durchaus auch eigenständige Kontroll-, Untersuchungs- und Ermittlungsinstanz mit entsprechenden Kompetenzen sein (unter Beachtung des Gewaltenteilungsprinzips und ohne Einflussnahme auf rechtsstaatliche Gerichtsverfahren) – und dies sollte mit aller Klarheit im Gesetzestext und auch in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck kommen.

- Problematisch ist die angestrebte Personenidentität des/der (bisherigen) Bürgerbeauftragten und dem/der Polizeibeauftragten. Dies hat Nachteile hinsichtlich der Auswahl und Qualifikation der betreffenden Person. Denn der/die Polizeibeauftragte sollte spezifische fachliche Qualifikation und (ggfls. mehrjährige) Erfahrung hinsichtlich des Polizeibereichs aufweisen. Deshalb wird vorgeschlagen, eine/n eigenständige/n Polizeibeauftragte/n im Rahmen der Institution des/der Bürgerbeauftragten durch den Landtag zu wählen, dort anzusiedeln und mit angemessenen personellen und finanziellen Ressourcen auszustatten (Geschäftsstelle, Team, Budjet).

- Berichte über die Tätigkeit und Erkenntnisse des/der Polizeibeauftragten sollten mindestens jedes Jahr erfolgen, wie auch in Rheinland-Pfalz (nicht alle 2 Jahre, wie im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehen), und im Parlament und seinen zuständigen Ausschüssen behandelt werden. Dies ermöglicht dem Parlament, sich mit den Vorfällen in angemessener Zeit zu beschäftigen und ggfls. angemessene politische Konsequenzen zu ziehen.

- Es sollten eine unabhängige, wissenschaftlich basierte Evaluierung der Gesetzesänderung nach zwei Jahren Anwendungspraxis erfolgen und die dafür notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden.

Fortsetzung Seite 4 ff.

Zu viel Macht – zu wenig Kontrolle?

Zur Notwendigkeit unabhängiger Stellen zur Kontrolle von Polizeiverhalten[2]

Polizeiübergriffe, unverhältnismäßige Einsätze sowie dienstliche Missstände und Fehlentwicklungen sind auch in der Bundesrepublik in Bund und Ländern leider keine Ausnahmeerscheinung. Auch wenn in Schleswig-Holstein in letzter Zeit kaum Fälle dieser Art bekannt geworden sind, so zeigt der letzte Vorfall vom Februar 2016 im Zuge er der Räumung der Luftschlossfabrik in Flensburg (problematisches polizeiliches Verhalten, u.a. Faustschläge ins Gesicht sowie Tritte), dass solche Fälle immer wieder vorkommen können. Generell gilt für Länder- wie Bundespolizeien: Wenn innerhalb der Polizei als bewaffnetem Kern des staatlichen Gewaltmonopols, die mit weit reichenden Exekutivbefugnissen ausgestattet ist, Fehlverhalten, informationelle Übergriffe und unverhältnismäßige Polizeigewalt zu verzeichnen sind, dann ist dies in einem demokratischen Rechtsstaat ein ganz besonders heikles Problem, das möglichst unabhängig und kompetent aufgearbeitet werden muss.

Die bundesdeutsche Polizei gerät immer wieder in die öffentliche Kritik – nicht nur, wenn sie überzogen und rechtswidrig handelt, sondern in der Vergangenheit durchaus auch wegen schwer nachvollziehbarer "Hilflosigkeit" oder gar Untätigkeit im Zusammenhang mit Nazi-Aufmärschen und rechter Gewalt. Tatsächlich haben Polizeiführungen, Hundertschaften oder Einzelpolizisten in bestimmten Bundesländern insoweit immer wieder erstaunliche Nachsicht und Unentschlossenheit gezeigt, sind allzu häufig nicht energisch gegen volksverhetzende und rassistisch-gewaltorientierte Neonazi-Aufmärsche eingeschritten – stattdessen aber allzu energisch und mitunter einseitig gegen Antinazi-Proteste und Gegendemonstranten vorgegangen.

Die Bundesrepublik wurde wegen problematischen Polizeiverhaltens mehrfach von internationaler Seite gerügt – so von Amnesty International, von der Menschenrechtsorganisation "Helsinki Watch" und vom Europäischen Menschenrechtskommissar sowie vom UN-Ausschuss zur Beseitigung rassischer Diskriminierung.

Auch fremdenfeindliche, rassistische Einstellungen von Polizisten sowie institutionelle Diskriminierungen sorgten immer wieder für Schlagzeilen – etwa im Zusammenhang mit Racial Profiling, oder mit dem grausamen Verbrennungstod des schwarzen Asylbewerbers Oury Jalloh in einer Dessauer Polizeizelle und dem Versuch einer gerichtlichen Aufklärung des Falles, oder anlässlich der rassistischen Ermittlungen im Zusammenhang mit der NSU-Mordserie. Immer wieder kommt es vor, dass Angehörige sozialer Randgruppen, darunter Flüchtlinge und besonders Schwarze, aber auch Obdachlose und Drogenabhängige, in Polizeigewahrsam misshandelt und schwer verletzt werden (oder gar ums Leben kommen); erinnert sei an die jüngeren Vorfälle in Hannover, wo Flüchtlinge von einem Bundespolizisten mutmaßlich misshandelt worden sind. Allzu häufig bleiben solche Fälle unaufgeklärt und ungesühnt.

Zum Versagen der traditionellen Kontrolle der Polizei

Die Polizei unterliegt in der Bundesrepublik nach dem Gesetz einer vierfachen Kontrolle – der behördeninternen Binnenkontrolle (quasi im „eigenen Lager“ bzw. in eigener Sache), der datenschutzrechtlichen, der justiziellen (staatsanwaltschaftlichen, straf- und verwaltungsgerichtlichen) sowie der parlamentarischen Kontrolle durch Bundestag und Landtage. Nach Ratifizierung des Zusatzprotokolls zur UN-Antifolterkonvention sind unangemeldete Inspektionen in Polizeiwachen möglich. Diese Kontrollmöglichkeiten, so wichtig sie sind, haben sich in der Praxis aller-

[2] Ausführlicher dazu und mit Beispielen und Belegen: Gössner, Zu viel Macht – zu wenig Kontrolle. Neuere Polizeientwicklung, Kontrolldefizite und Sanktionsimmunität - unabhängige Polizeibeauftragte oder –Kontrollkommissionen als Ausweg? In: Busch/Roggan, Das Recht in guter Verfassung? Festschrift für Martin Kutscha, Nomos-Verlag, Baden-Baden 2013 (s. Anhang). Darin auch die bisherigen Bemühungen um eine unabhängige Kontrollstelle i.S. Polizei, S. 4 f.

dings immer wieder als ungenügend herausgestellt; die Kontrolldichte steht jedenfalls zum Kontrollwert und zur Kontrolleffizienz in keinem vernünftigen Verhältnis.

Wie stark die gesetzliche Kontrolle der Polizei häufig versagt, zeigt sich insbesondere bei den Versuchen, polizeiliches Fehlverhalten, Übergriffe, Brechmitteleinsätze und Todesschüsse vor Strafgerichten aufzuarbeiten und die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen. Das liegt u.a. daran, dass der Zugang der Bürger zum gerichtlichen Kontrollinstrument (zumeist über Strafanzeigen bei der involvierten Polizei) mit etlichen Hindernissen versehen ist, weshalb auch nur ein geringer Bruchteil überprüfungsbedürftiger Vorgänge überhaupt angezeigt wird. Dabei spielt eine erhebliche Rolle, dass zahlreiche „Polizeiopfer“ keine "Beschwerdemacht" haben - es handelt sich um Angehörige sozialer Randgruppen, wie Migranten, Obdachlose, Drogenabhängige, Prostituierte etc., oder politischer Minderheiten, die sich oft mangels Kenntnissen oder aus Angst vor Schikanen gegen Misshandlungen und Diskriminierungen nicht wehren. Nicht selten sieht sich das Opfer bei eigener gerichtlicher Gegenwehr selbst zum Täter befördert: "Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte" oder "Falsche Anschuldigung" lauten die polizeilichen Gegenvorwürfe.[3]

Die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft gegen beschuldigte Polizisten, das Eingangstor zur gerichtlichen Überprüfung, finden praktisch im „eigenen Lager“ statt und erscheinen damit als wenig unabhängig - denn Polizisten sind im Bereich der Strafverfolgung gemäß Strafprozessordnung „Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft“, denen vielfach die Vernehmung der beschuldigten Kollegen und andere Ermittlungsmaßnahmen übertragen werden; dabei unterbleiben nicht selten ansonsten übliche Ermittlungsschritte und auffallend viele Verfahren gegen Polizisten bleiben schon im Ermittlungsstadium hängen. Das bundesdeutsche gemeinnützige Recherchezentrum „correctiv.org“ belegt diesen Befund mit Zahlen für 2013 und 2014 und spricht von einer Tendenz „fast durchgängiger Straflosigkeit“, wenn Polizisten wegen Körperverletzung oder Übergriffen von Bürgern angezeigt werden: 2014 sollen in nur 1,5 Prozent der Fälle Anklagen erhoben worden sein.[4]

Wenn doch mal Anklagen erfolgen, dann haben Polizeibeamte selbst vor Gericht oft gute Chancen, relativ ungeschoren davonzukommen. Zum einen ist die Beweislage für das Opfer in aller Regel äußerst schlecht: Meist ohne eigene Zeugen und mit mehreren Gegenzeugen auf Seiten der Polizei konfrontiert, zieht es in einem Strafverfahren oft den Kürzeren. Im Zusammenhang mit Demonstrationen ist eine Identifizierung der uniformierten und behelmten Polizei-Tatverdächtigen kaum möglich. Zum anderen neigten Richter allzu oft dazu, Polizeibeamten mehr zu glauben als „Normalbürgern“ oder gar sozialen oder politischen Außenseitern.

Die Polizei sitzt jedenfalls in der Regel am längeren Hebel, vielfach werden Angeklagte und Polizeizeugen aus Fürsorgepflicht intensiv durch Führungsbeamte betreut, Aussagegenehmigungen für beamtete Zeugen können eingeschränkt oder versagt werden (etwa bei polizeitaktischen oder –strategischen Fragen), so dass apparativ-strukturelle Missstände und kollektives Fehlverhalten kaum aufgearbeitet werden können. Das Fehlverhalten einzelner Polizeibeamter, gerne als "schwarze Schafe" tituliert, wird im Strafverfahren isoliert betrachtet und bestenfalls individuell geahndet. Die eigentlich verantwortlichen (Führungs-)Personen und mitursächlichen Strukturen bleiben im Strafverfahren zumeist außen vor.

Der Polizeiapparat hat also diverse Möglichkeiten, aus (vermeintlicher) Fürsorgepflicht und mit einer „Mauer des Schweigens“ und Geheimhaltens Kritik und Ahndung abzuwehren - der nach

---

[3] zuletzt: vgl. Gössner, Fall „Weimar im April“, „Ossietzky“ Nr. 8/2015; www.ossietzky.net/8-2015&textfile=3051

[4] Wermter, Wenn Polizisten prügeln. Im Jahr 2014 wurden genau 2.138 Polizisten wegen Gewalt angezeigt. Aber nur 33 kamen vor Gericht: https://correctiv.org/blog/2016/02/12/polizeigewalt-zahlen-faelle/ Siehe auch: Wermter/Correctiv, Polizeigewalt: Mit dem Gesicht im Dreck, in: die Tageszeitung v. 12.02.2016, S. 5; Drepper/Wermter, Polizisten nur selten vor Gericht: https://correctiv.org/blog/2015/08/20/polizei-ohne-kontrolle/

wie vor anzutreffende, recht unterschiedlich ausgeprägte Korpsgeist innerhalb der Polizei, der sich auch in Zeugenabsprachen und Beweismittelunterdrückung manifestiert, tut ein Übriges.

In diesem Zusammenhang ist an die Aussage eines Oberstaatsanwalts im Untersuchungsausschuss der Hamburger Bürgerschaft zu erinnern, bei der Aufarbeitung des berühmt gewordenen Hamburger Polizeiskandals in den 90er Jahren sei „vernebelt und verheimlicht“ worden. Nur im Bereich der Schwerkriminalität habe er ähnliche Zeugenabsprachen und Manipulationen erlebt. Die 90er Jahre sind lange vorbei und die Polizei hat sich seitdem in weiten Teilen positiv entwickelt und teilweise gegenüber der Gesellschaft geöffnet. Doch auch die Aufarbeitung und Ahndung späterer Vorfälle zeigen erhebliche Defizite und auch skandalöse Vorgänge. So war etwa das viel spätere Strafverfahren gegen Polizeibeamte wegen des Verbrennungstods von Oury Jalloh im Polizeigewahrsam geprägt von verschwundenen Beweisstücken, unterlassenen Ermittlungen, von Gedächtnislücken und Lügen, Widersprüchen und Vertuschungen der Polizeizeugen, wie auch das Landgericht Dessau mit Entsetzen feststellen musste.

Immer noch kommt es vor, dass der Korpsgeist obsiegt und die „Mauer des Schweigens“ hält; gelegentlich sorgen jedoch einzelne Polizeibeamte mit ihren Aussagen für eine Wende in der Aufklärung von Polizeiübergriffen - allerdings mit zum Teil schweren Folgen für die berufliche Entwicklung solcher „Netzbeschmutzer“, die von ihren Kollegen mitunter gemobbt und schikaniert werden, weil sie gegen das eiserne Gesetz verstoßen haben, „keine Kameraden zu verraten“. Leider erfahren solch mutige Polizeibeamte oft genug nur wenig Unterstützung durch die politische und polizeiliche Führung.

Neue Kontrolleure braucht das Land

Die bisherige Kontrolle von Polizeihandeln ist mit gravierenden strukturellen Mängeln behaftet, die immer wieder zu Sanktionsimmunität von Polizeibeamten führt. Auch international wird diese fatale Tendenz kritisiert. Neben Amnesty International und HumanRightsWatch haben das UN-Menschenrechtskomitee, das UN-Komitee für die Beseitigung von Rassendiskriminierung und der Europäische Menschenrechtskommissar strukturelle Mängel bei Kontrolle und Ahndung von Polizeifehlverhalten festgestellt. Die internationalen Organisationen und Gremien rügen, dass es für Beschwerden gegen Polizeibeamte keine wirklich unabhängige Instanz gebe.

Angesichts dieser Tatsache und der oft ausweglosen Situation von Opfern rechtswidriger Polizeigewalt ist deshalb die Installierung einer zusätzlichen externen unabhängigen Kontrollinstanz notwendig und überfällig – etwa entsprechend dem Modell eines vom Parlament gewählten Polizeibeauftragten/einer Polizeiombudsperson nach dem Vorbild der Datenschutz- oder Wehrbeauftragten (oder wie sie etwa in Amsterdam, Frankreich, Großbritannien, Nordirland, Kanada oder Australien existieren). Solche unabhängigen Kontrollpersonen oder -institutionen müssen mit angemessenem Mitarbeiterstab und Haushalt ausgestattet sein sowie über spezielle Kontrollbefugnisse verfügen. Dazu gehören: Akteneinsichtsrecht, Auskunftsrecht, Ladungs- und Vernehmungsrecht; Vertraulichkeitsschutz, Zutrittsrecht zu polizeilichen Einrichtungen ohne Voranmeldung, Recht auf Unterstützung durch Polizeidienststellen und andere Behörden, Recht auf Beobachtung polizeilicher Einsätze und Maßnahmen; frühzeitige Stellungnahme zu Planungs- und Gesetzesentwürfen; eigenständige Öffentlichkeitsarbeit.

Die unabhängige Polizeibeschwerdestelle sollte auf alle Fälle eine Doppelfunktion erhalten, wie sie auch im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehen ist: Sie sollte sowohl niedrigschwellige Anlaufstelle für Beschwerdeführer aus der Bevölkerung sein als auch unmittelbare Ansprechpartner für Polizeibedienstete, die im Falle von Übergriffen aus dem Korpsgeist ausbrechen oder sich über dienstliche Missstände und Fehlentwicklungen beschweren wollen - ohne Einhaltung des Dienstweges, ohne Angst vor persönlichen-dienstlichen Nachteilen.

Ziel einer unabhängigen Kontrollinstanz muss es sein, eine Verbesserung, Professionalisierung und Effektivierung der Kontrolle des Polizeiapparates und von Polizeihandeln zu schaffen. Zu ihren Aufgaben sollte auch gehören, die strukturelle und gesetzliche Polizeientwicklung zu be-

obachten und zu evaluieren sowie polizeiliche Aus- und Fortbildung (inklusive Menschenrechtsbildung) und die Arbeitsbedingungen kritisch unter die Lupe zu nehmen und geeignete Maßnahmen anzumahnen.

Fazit

Eine unabhängige Polizeibeschwerdestelle/eine unabhängige Polizeiombudsperson als vertrauliche Ansprechpartner würden im Falle von Übergriffen und Missständen sowohl von Bürgern als auch von Polizisten leichter angesprochen werden, als etwa Polizisten, Polizei-Vorgesetzte oder Staatsanwälte. Damit könnten auch der Korpsgeist und die Mauer des Schweigens wenigstens ansatzweise aufgebrochen werden, die immer wieder zum Wegsehen bei Übergriffen oder zum Zusammenhalten vor Gericht führen und damit die Wahrheitsfindung zu Lasten Betroffener behindern. Dies könnte sich auch als Beitrag zur Förderung der Zivilcourage erweisen und potentielle Whistleblower ermutigen. Insoweit sollten auch die Erfahrungen mit der bundesweit ersten Polizeikontrollkommission in Hamburg (1998-2001)[5] und mit dem/der Polizeibeauftragten beim Bürgerbeauftragten in Rheinland-Pfalz ausgewertet werden, deren/dessen Einführung selbst die dortige *Gewerkschaft der Polizei* (GdP) befürwortete.[6]

Zur Kritik an der Einführung einer speziellen Kontrollstelle

Von Polizeigewerkschaftsseite wird ansonsten immer wieder kritisiert, dass eine spezielle Kontrollinstitution/-person eine unbegründete Misstrauenserklärung gegenüber der Polizei und ihren

---

[5] Gössner, Die Hamburger „Polizeikommission“, in: Bürgerrechte & Polizei 3/2000, S. 34 ff.

[6] Die Diskussion um eine unabhängige Polizeikontrolle läuft schon seit Jahrzehnten: Es begann mit Bürgerinitiativen „Bürger kontrollieren/beobachten die Polizei“ in den 70er/80er Jahren in verschiedenen Großstädten und Bundesländern. Mitte der 1990er Jahr legte die damalige *Grün-Alternative Liste* (GAL) in der Hamburger Bürgerschaft den ersten bundesdeutschen Gesetzentwurf zur Institutionalisierung einer unabhängigen Polizeikontrolle vor, das *Hamburger Polizeibeauftragtengesetz* von 1996 (Drucksache der Hamburger Bürgerschaft 15/6200; Verfasser: Rolf Gössner). Dieser Entwurf war letztlich die politische Konsequenz aus dem Hamburger Polizeiskandal der 80/90er Jahre.

An dieses Modell eines/r Polizeibeauftragten lehnte sich dann das erste realisierte Projekt an: Erstmals in der Bundesrepublik wurde 1998 unter der rot-grünen Landesregierung der Freien und Hansestadt Hamburg eine relativ unabhängige Einrichtung zur Kontrolle der Polizei geschaffen. Ende 2001 wurde sie wieder eingestellt. Es war zwar kein Polizeibeauftragter, sondern eine Art Polizeikontroll-Kommission mit ähnlicher Aufgabengestaltung und vergleichbaren Befugnissen. Allerdings war diese Kommission nur aus ehrenamtlich tätigen Personen zusammengesetzt, was einer kontinuierlichen und intensiven Kontrolltätigkeit eher abträglich war. Doch trotz Ehrenamtlichkeit und knapper Ressourcen arbeitete sie recht erfolgreich, wurde allerdings Ende 2001 von dem damaligen Innensenator Ronald Schill und einer neuen, rechtskonservativliberalen Regierung wieder eingestellt.

Die Bürgerrechtsgruppe Humanistische Union hat 2008 einen Musterentwurf zur Institutionalisierung eines/r Polizeibeauftragten vorgelegt, der auf dem Hamburger GAL-Gesetzentwurf und dessen Überarbeitung durch den ehemaligen Hamburger Innensenator (SPD) Hartmuth H. Wrocklage beruht (https://www.humanistische-union.de/wiki/hu/projekte/polizeikontrolle/gesetzentwurf).

Ende Mai 2012 haben die Menschen- und Bürgerrechtsorganisationen Amnesty International, Humanistische Union, Internationale Liga für Menschenrechte, Komitee für Grundrechte und Demokratie und der Republikanische Anwältinnen- und Anwaltsverein (RAV) Kriterien für eine unabhängige Kontrollinstanz zur Untersuchung von Polizeigewalt öffentlich vorgelegt (s. Anhang) und die Einrichtung solcher Stellen gefordert; http://ilmr.de/2012/burgerrechtsorganisationen-fordern-unabhangige-kontrollinstanz-gegen-polizeigewalt

Inzwischen gibt es in manchen Bundesländern Kontrollinstanzen, die aus dem Polizeiapparat heraus verlagert sind, die aber dennoch nach wie vor unter zu großer Polizeinähe und Interessenkonflikten leiden – also nicht ausreichend unabhängig sind: so etwa in Bremen das Referat *„Interne Ermittlungen“*, das beim Innensenator angesiedelt ist oder in Sachsen-Anhalt, wo die *Zentrale Beschwerdestelle Polizei* außerhalb der Vollzugspolizei beim Staatssekretär im Innenressort eingerichtet ist.

Im rot-grün regierten Rheinland-Pfalz ist eine Polizeibeauftragtenstelle beim bereits bestehenden Bürgerbeauftragten angesiedelt worden. Das rot-grün regierte Niedersachsen hat bereits eine Beschwerdestelle eingerichtet und Schleswig-Holstein strebt dies laut Koalitionsvertrag und mit einem Gesetzentwurf an. Auch im rot-grünen NRW wird aktuell im Landtag über die Einrichtung einer Polizeibeschwerdestelle debattiert. Außerdem gibt es entsprechende Anträge und Gesetzentwürfe von den Linksfraktionen im Bundestag (Drs. 16/4478; 17/10685) und im Sächsischen Landtag (Drs. 5/10200) sowie von Bündnis 90/Die Grünen im Sächsischen Landtag (Drs. 5/9962).

Bediensteten darstelle. Dieser eher eindimensionalen und wenig sachgerechten Einschätzung folgt auch der **Antrag der CDU-Fraktion (Drs. 18/3642 v. 3.12.2015)**, in dem die Schaffung der Stelle eines/r Polizeibeauftragten als *„Ausdruck tiefen Misstrauens gegenüber der Polizei als Ganzes und gegenüber den Polizistinnen und Polizisten im Einzelnen"* verstanden wird; zusammen mit der bereits eingeführten Kennzeichnungspflicht handele es sich dabei, so die Antragsbegründung, um *„das Vertrauen der Polizistinnen und Polizisten in ihren Dienstherrn zerstörende Maßnahmen"*. Der CDU-Abgeordnete Dr. Axel Bernstein spricht von „Misstrauensbeauftragtem" und bezeichnet das Gesetz als „wirklich unnütz" (Protokoll S. 8935 f.). Und der FDP-Abgeordnete Dr. Ekkehard Klug hält die neu einzurichtende Stelle nicht nur für „überflüssig", sondern auch für „schädlich": Sie sei *„eine durch nichts gerechtfertigte Ohrfeige für unsere Landespolizei, eine Diskriminierung und Pauschalverdächtigung, die unsere Polizeibeamten nicht verdient haben"* (Protokoll S. 8938). Diese Kritik ist m.E. wenig substantiiert, sehr plakativ und insgesamt nicht gerechtfertigt.

Dem ist vielmehr entgegenzuhalten, dass Demokratie, was staatliche Macht anbelangt, schlechthin von „Misstrauen" lebt – weshalb sonst gibt es das Verfassungsprinzip der Gewaltenteilung und ein ganzes System von Kontrolleinrichtungen und –gremien? Letzten Endes eine permanente und institutionalisierte Misstrauenserklärung. Schließlich befindet sich jegliche Staatsmacht, schon gar eine Institution mit Gewaltlizenz, in der Gefahr, fehlgebraucht und missbraucht zu werden. Auch die Bürgerbeauftragten oder aber die Datenschutzbeauftragten stellen „fleischgewordene Misstrauenserklärungen" gegen die Sozialbehörden resp. datenverarbeitenden Stellen dar. Und sie können sich bekanntlich über mangelnde Arbeit oder fehlende Verstöße etwa gegen Datenschutz, Informationelle Selbstbestimmung etc. nicht beklagen.

Selbst der *Bund Deutscher Kriminalbeamter* (BDK) hat mittlerweile, nach den mutmaßlichen Misshandlungen von Asylbewerbern in Hannover durch einen Beamten der Bundespolizei, Polizeibeauftragte in Bund und Ländern als unabhängige Schieds- und Beschwerdestellen nach dem Vorbild des Wehrbeauftragten gefordert.[7]

Sicher können eine unabhängige Polizeiombudsperson und eine Polizeibeschwerdestelle keinen Polizeiübergriff, keine Misshandlung und keinen unverhältnismäßigen Polizeieinsatz verhindern; aber es besteht wenigstens die Chance, dass schon deren Existenz das Binnenklima innerhalb der Polizei positiv verändern, Offenheit und Transparenz fördern sowie größere Vor- und Umsicht bei Polizeieingriffen in Grundrechtspositionen und insbesondere beim Umgang mit Angehörigen sozialer, ethnischer und politischer Minderheiten bewirken könnte. Und es werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass bestimmte Vorkommnisse besser/unabhängiger untersucht und aufgearbeitet und daraus geeignete Konsequenzen gezogen werden. Gegebenenfalls werden sich über die Erkenntnisse dieser Institution weitere notwendige Schritte für Reformen im Polizeibereich ergeben.

Gez. Dr. Rolf Gössner

Dr. iur. Rolf Gössner: Rechtsanwalt, Publizist, Vizepräsident der *Internationalen Liga für Menschenrechte* (www.ilmr.de) sowie stellv. Richter am *Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen*; von 2007 bis 2016 Mitglied der staatlichen Deputation für Inneres der Bremischen Bürgerschaft. Sachverständiger in Gesetzgebungsverfahren des Bundestags und von Landtagen. Mitherausgeber des jährlich erscheinenden „*Grundrechte-Report. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland*" (Fischer-TB). Autor zahlreicher Bücher zum Themenbereich Innere Sicherheit, Bürgerrechte und Demokratie, zuletzt: „*Menschenrechte in Zeiten des Terrors*" (2007); „*Geheime Informanten. V-Leute des Verfassungsschutzes: Neonazis im Dienst des Staates*" (München 2003; akt. Neuauflage als e-book 2012 bei Knaur-Verlag, München; Direktlink: http://bit.ly/J8XWNC); „*Mutige Aufklärer im digitalen Zeitalter*" (2015). Internet: www.rolf-goessner.de

[7] Forderung von Berufsverband: Polizeibeauftragte gegen Folter. Der Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK) will Polizeibeauftragte einsetzen. Damit reagiert der Verband auf Foltervorwürfe gegen Bundespolizisten, in: die Tageszeitung v. 26.05.2015

Literatur-Auswahl

Aden, Polizeibeauftragte und Beschwerdestellen in Deutschland, in: vorgänge Nr. 204 (4/2013), S. 10-20

Amnesty International (ai), Täter unbekannt. Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland, Berlin 2010.

ai, Nichts zu verbergen. Mehr Verantwortung bei der Polizei: Argumente für Transparenz, Berlin 2010.

ai/Humanistische Union/Int. Liga für Menschenrechte u.a., Kriterien für eine unabhängige Kontrollinstanz zur Untersuchung von Polizeigewalt, 2012 (http://ilmr.de/wp-content/uploads/2012/05/AI-HU-Komitee-Liga-RAV2012_Kriterien-unabh-Polizeikontrolle.pdf)

Backes, Kontrolle der Polizei – Wer schützt uns vor denen, die das Gesetz schützen sollen, in: Unbequem, März 2001, S. 10 ff.

Behr, Wir brauchen neutrale Stellen, an die sich Bevölkerung und Polizisten wenden können, in: MiGAZIN 27.05.2015: www.migazin.de/2015/05/27/wir-brauchen-neutrale-stellen-an-die-sich-bevoelkerung-und-polizisten-wenden-koennen/print/

Behrendes/Stenner, Bürger kontrollieren die Polizei? In: Leßmann-Faust (Hg.), Polizei und politische Bildung, Wiesbaden 2008, S. 45 ff.

Behrens/Steinke, Im Schutze der Macht. Der Umgang der deutschen Justiz mit Polizeigewalt, in: Forum Recht 1./2007, S. 8 ff.

Bündnis 90/Die Grünen, Extern und Unabhängig? Eine Polizeibeschwerdestelle in Sachen-Anhalt – ein Modell für den Bund? Dokumentation, Berlin 2008

Bürgerrechte & Polizei, Schwerpunkt: Polizeiübergriffe-Polizeikontrolle, Heft 3/2000.

Bürgerrechte & Polizei, Schwerpunkt: Gewalt gegen/durch Polizei, Heft 1/2010.

Bürgerrechte & Polizei, Schwerpunkt: Kontrolle der Polizei, Heft Nr. 2/2011.

Bürgerrechte & Polizei, Schwerpunkt: Racial Profiling, Dez.2013

Cremer, „Hautfarbe“ ist kein zulässiges Auswahlkriterium für Polizeikontrollen, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin Okt. 2012

Ders., „Racial Profiling“ – Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1 a Bundespolizeigesetz. Empfehlungen an den Gesetzgeber, Gerichte und Polizei, Dt. Institut für Menschenrechte, Berlin 2013

Drescher, Wer kontrolliert die Polizei? Eine Untersuchung zu Problemen der Polizeikontrolle im Land Brandenburg, Berlin 2007

Fraktion Die Linke im Bundestag, Antrag „Unabhängige Untersuchungen von Menschenrechtsverletzungen durch Polizeibedienstete ermöglichen und unabhängige Kontrollgremien schaffen“, BT-Drs. 17/10685 vom 12.09.2012

Gössner, Polizei im Zwielicht - Gerät der Apparat außer Kontrolle? Frankfurt-New York 1996.

Ders., Neue Kontrolleure braucht das Land - Zur Notwendigkeit einer professionellen, unabhängigen Kontrolle der Polizei, in: vorgänge 4/1997, S. 26 ff.

Ders., Die Hamburger „Polizeikommission“, in: Bürgerrechte & Polizei 3/2000, S. 34 ff.

Ders., Korpsgeist, Lügen, Gedächtnislücken. Warum Menschenrechtsorganisationen eine unabhängige Stelle für die Opfer von Polizeigewalt in Deutschland fordern, in: Neues Deutschland 14.12.2012.

Ders., Zu viel Macht – zu wenig Kontrolle. Neuere Polizeientwicklung, Kontrolldichte und Sanktionsimmunität – unabhängige Polizeibeauftragte oder –Kontrollkommissionen als Ausweg? In: Busch/Roggan, Das Recht in guter Verfassung? Festschrift für Martin Kutscha, Nomos-Verlag, Baden-Baden 2013

Ders., Polizei außer Kontrolle? Fatale Folgen staatlicher Machtentgrenzung, in: Klug/Lutz/Krusewitz (hg.), Offene Akademie: Perspektiven fortschrittlicher und kritischer Wissenschaft und Kultur 2013, Gelsenkirchen 2013, S. 28 ff.

Ders., Rassistische Rasterung, in: Ossietzky, Hannover/Berlin 2013; in: MiGAZIN 29.04.2013 unter: www.migazin.de/2013/04/29/bigbrotheraward-2013-rassistische-rasterung/

Ders., Der Fall „Weimar im April“, in: Ossietzky Nr. 8/2015, Hannover/Berlin: http://www.ossietzky.net/8-2015&textfile=3051

Greiner, Benötigt die Polizei besondere Kontrolleure? In: Die Polizei 4/2000, S. 97 ff.

Haupt, Gewalt gegen Polizisten: Heule, heule Gänschen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung 24.02.2013

Herrnkind/Scheerer (Hg.), Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenz. Möglichkeiten und Grenzen der Kontrolle, Münster 2003.

Humanistische Union, Musterentwurf Gesetzentwurf zur Institutionalisierung eines Polizeibeauftragten (Stand: 21.9.2008), basierend auf Entwurf von Rolf Gössner und dessen Überarbeitung durch Hartmuth Wrocklage (www.humanistische-union.de/wiki/hu/projekte/polizeikontrolle/gesetzentwurf).

Kersten, Die Kontrolle der Kontrolleure: Das Modell Ombudsmann, in: Neue Kriminalpolitik 2/98, 15

Kutscha, Auf dem Weg in einen Polizeistaat neuen Typs? In: Blätter für deutsche und internationale Politik Nr. 2/2001, S. 214-221

Kutscha/Roggan (Hg.), Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, 2. Aufl., Berlin 2006

Pütter, Kontrolle der Polizei, in: Bürgerrechte & Polizei 2/2011, S. 3 ff.

RAV/Legal Team (Hg.), Feindbild Demonstrant. Polizeigewalt, Militäreinsatz, Medienmanipulation, Berlin/Hamburg 2008

Rotino, Racist Profiling bei der deutschen Bundespolizei, in: Grundrechte-Report 2013, Frankfurt/M. 2013, S. 83 ff.

Rückert, Strafsache Polizei, in: Die Zeit 27.09.2012, S. 19 ff.

Singelnstein, Polizisten vor Gericht, in: Bürgerrechte & Polizei 1/2010, S. 55 ff.

Ders., Körperverletzung im Amt durch Polizisten und die Erledigungspraxis der Staatsanwaltschaften – aus empirischer und strafprozessualer Sicht, in: NK 4/2013, S. 15 ff.

Töpfer, Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen. Eckpunkte des Deutschen Instituts für Menschenrechte für ihre Ausgestaltung, Berlin 2014

Vorgänge: (Un-)Kontrollierbar? Probleme der Steuerung von Polizeihandeln, Heft 4, Dez. 2013

Wrocklage, Sichert die Grundrechte: Schafft unabhängige Polizeibeauftragte in Bund und Ländern, in: Grundrechte-Report 2010, S. 189 ff.

© Dr. Rolf Gössner, Zu viel Macht – zu wenig Kontrolle
Nachdruck, auch im Internet, nur mit Erlaubnis von Autor und Verlag

NEUERSCHEINUNG

Busch / Roggan

Das Recht in guter Verfassung?

Festschrift für Martin Kutscha

Herausgegeben von Prof. Dr. Fredrik Roggan, Prof. Dr. Dörte Busch, Dekanin

Nomos-Verlag, Baden-Baden 2013, 374 S., Gebunden, ISBN 978-3-8487-0982-3

Rolf Gössner

Zu viel Macht – zu wenig Kontrolle

Neuere Polizeientwicklung, Kontrolldefizite und Sanktionsimmunität - unabhängige Polizeibeauftragte oder -Kontrollkommissionen als Ausweg?

Immer wieder erschüttern unverhältnismäßige oder rechtswidrige Polizei-Aktionen und -Einsätze die Republik. Erinnert sei etwa an die Proteste gegen das Bahnhofsprojekt *Stuttgart21*, als die Polizei rücksichtslos mit Wasserwerfer-, Pfeffergas- und Knüppel-Einsätzen die Protestierenden angriff (2010) oder aber an die brutalen Polizeiübergriffe mit Reizgas und Tonfa-Schlagstöcken und die Einkesselung von *Blockupy*-Demonstranten in Frankfurt/M. (2013) mit zahlreichen Verletzten.[1]

Die Polizei ist eine Hauptvertreterin des staatlichen Gewaltmonopols und damit eine Institution mit der Lizenz zur Gewaltausübung. Physische Polizeigewalt ist also prima facie legal. Aber es gibt eben auch illegale, also rechtswidrige Polizeigewalt, über deren Ausmaß und Häufigkeit allerdings Uneinigkeit herrscht, weil es keine offizielle Statistik und ein weites Dunkelfeld gibt. Das Erscheinungsbild ist vielfältig: von rassistischen Diskriminierungen, informationellen Übergriffen und unverhältnismäßiger Polizeigewalt bei Demonstrationen bis hin zu lebensgefährlichen Polizeigriffen, willkürlichen Ingewahrsamnahmen, Misshandlungen, Folterdrohungen und sexueller Gewalt auf Polizeiwachen sowie polizeilichen Todesschüssen.[2]

Polizeiübergriffe: „Schwarze Schafe" oder strukturelle Problematik?

Übergriffe, unverhältnismäßige und diskriminierende Polizeieinsätze und –maßnahmen sind leider keine Ausnahmeerscheinung – besonders in sozialen Brennpunkten und Krisensituationen und in aufgeheizten Lagen, etwa bei Großereignissen. Wenn innerhalb der Polizei als Vertreterin des staatlichen Gewaltmonopols, die mit weit reichenden Exekutivbefugnissen ausgestattet ist, unverhältnismäßige und illegale Polizeigewalt verstärkt zu verzeichnen sind, dann ist dies in einem demokratischen Rechtsstaat ein ganz besonders heikles Problem, das so rasch wie möglich gelöst werden muss.

---

[1] Steven, Frankfurt ohne Grundrecht auf Versammlungsfreiheit, in: Grundrechte-Report 2013, Ffm 2013, S. 105 ff.

[2] Amnesty International (ai), Täter unbekannt. Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland, Berlin 2010; Gössner, Polizei im Zwielicht. Gerät der Apparat außer Kontrolle?, Frankfurt/M.-New York 1986.

Die bundesdeutsche Polizei gerät immer wieder in die öffentliche Kritik – nicht nur, wenn sie überzogen und rechtswidrig handelt, sondern auch wegen schwer nachvollziehbarer „Hilflosigkeit" oder gar Untätigkeit im Zusammenhang mit Nazi-Aufmärschen und rechter Gewalt. Tatsächlich haben Polizeiführungen, Hundertschaften oder Einzelpolizisten in der Vergangenheit immer wieder erstaunliche Nachsicht und Unentschlossenheit gezeigt, sind allzu häufig nicht energisch gegen volksverhetzende Nazi-Aufmärsche eingeschritten – stattdessen aber allzu energisch und einseitig gegen Antinazi-Proteste und Gegendemonstranten vorgegangen – siehe das Beispiel Dresden mit Drohneneinsatz, massenhaften Funkzellenabfragen und Polizeiübergriffen.[3]

Die Bundesrepublik wurde wegen problematischen Polizeiverhaltens mehrfach von internationaler Seite gerügt – so von *Amnesty International*, von der Menschenrechtsorganisation *„Helsinki Watch"*, vom *Europäischen Menschenrechtskommissar* sowie vom *UN-Ausschuss zur Beseitigung rassischer Diskriminierung*.[4]

Auch fremdenfeindliche, rassistische Einstellungen von Polizisten sowie institutionelle Diskriminierungen sorgten immer wieder für Schlagzeilen – etwa im Zusammenhang mit dem grausamen Verbrennungstod des schwarzen Asylbewerbers Oury Jalloh in einer Dessauer Polizeizelle und dem bislang kläglich gescheiterten Versuch einer gerichtlichen Aufklärung des Falles.[5] Immer wieder kommt es vor, dass Angehörige sozialer Randgruppen, darunter Flüchtlinge und besonders Schwarze, aber auch Obdachlose und Drogenabhängige, in Polizeigewahrsam schwer verletzt werden oder auf unterschiedliche Weise ums Leben kommen; allzu häufig bleiben solche Fälle unaufgeklärt und ungesühnt. Nach einer Studie der Universität Halle (2011) haben zwischen 1993 und 2003 bundesweit 128 Menschen den Polizeigewahrsam nicht lebend verlassen; dabei hätte wohl jeder zweite Todesfall verhindert werden können.[6]

Es häufen sich in den letzten Jahren Beschwerden von Reisenden, die sich von der Polizei rassistisch behandelt fühlen. Laut *„Der Spiegel"* (2/2013) und *„Der Freitag"* (7.02.2013) beklagen sich Betroffene oder Zeugen vermehrt, dass Menschen aufgrund ihrer ausländischen Herkunft oder ihrer Hautfarbe im Zuge verdachtsunabhängiger Personenkontrollen (gemäß Polizeigesetzen der Länder und des Bundes) diskriminiert werden – in Zügen, auf Bahnhöfen, Flughäfen oder Autobahnen. Aber Konsequenzen haben diese Beschwerden nur in den seltensten Fällen.[7]

Diese selektive Kontrollpraxis, auch als *Racial oder Ethnic Profiling* bezeichnet, ist leidvolle Alltagserfahrung vieler schwarzer Menschen und People of Color und wird durch eine Studie der *EU-Agentur für Grundrechte* von 2010 und eine Studie des *Deutschen Instituts für Menschenrechte* von 2013 empirisch belegt:[8] Hiernach kontrolliert die Polizei überdurchschnittlich viele Menschen mit sichtbarem Migrationshintergrund. Der *UN-Menschenrechtsausschuss* stuft eine solche Praxis unmissverständlich als rassistische Diskriminierung ein, die nach internationalem Recht verboten ist. Auch Art. 3 Grundgesetz verbietet eine solche Ungleichbehandlung.[9]

Im Fall der NSU-Mordserie waren Sicherheitsbehörden mehr als ein Jahrzehnt lang nicht in der Lage, den mutmaßlichen rechtsterroristischen Tätern auf die Spur zu kommen und den rassistischen Hintergrund zu ermitteln – stattdessen brachte eine *„Soko Bosporus"* die Opfer der so genannten *„Döner-Morde"* und ihre Angehörigen in geradezu rassistischer Weise in schweren Verdacht. Nicht selten kommt es zu einseitigen Polizeiermittlungen, gerade in Fäl-

---

[3] Gössner, Big Brother der Lüfte, in: Grundrechte-Report 2012, S. 96 ff.; Roggan, Demonstranten unter Generalverdacht? In: Grundrechte-Report 2012, S. 100 ff.

[4] Hintergrundpapier des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin, 20.08.2013, Anm. 1 S. 1.

[5] Reisin/Vogelskamp, Der Freiheit beraubt und verbrannt, in: Grundrechte-Report 2013, Ffm 2013, S. 191 ff.

[6] Hanke, unter: http://digital.bibliothek.uni-halle.de/hs/content/titleinfo/1054804 (8/2013)

[7] Gössner, Rassistische Rasterung, in: Ossietzky 9/2013, MiGAZIN 29.03.2013: www.migazin.de/2013/04/29/bigbrotheraward-2013-rassistische-rasterung/ (8/2013)

[8] Cremer, „Racial Profiling" – Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1 a Bundespolizeigesetz, Dt. Institut für Menschenrechte, Berlin 2013, m.w.N.

[9] Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Az. 7 A 10532/12; Rotino, Racist Profiling bei der deutschen Bundespolizei, in: Grundrechte-Report 2013, Ffm 2013, S. 83 ff.

len politisch motivierter, neonazistischer Gewalt und auch zu unverhältnismäßiger Polizeigewalt gegen Migranten.

Auch die staatliche Terrorismusbekämpfung seit 9/11 trägt diskriminierende Züge, mit der Migranten, besonders Muslime, zu gesteigerten Sicherheitsrisiken erklärt, unter Generalverdacht gestellt und einem rigiden Überwachungssystem unterworfen werden. Erinnert sei nur an die umfangreichen polizeilichen Rasterfahndungen nach *„islamistischen Schläfern*".[10]

Das Versagen der traditionellen Kontrolle der Polizei

Die Polizei unterliegt in der Bundesrepublik nach dem Gesetz einer vierfachen Kontrolle: der behördeninternen Binnenkontrolle (quasi in eigener Sache), der datenschutzrechtlichen, der justiziellen (straf- und verwaltungsgerichtlichen) sowie der parlamentarischen Kontrolle durch Ausschüsse des Bundestags und der Landtage. Nach Ratifizierung des Zusatzprotokolls zur *UN-Antifolterkonvention* sind unangemeldete Inspektionen in Polizeiwachen möglich. All diese Kontrollmöglichkeiten, so wichtig sie sind, haben sich in der Praxis weitgehend als ungenügend herausgestellt – die Kontrolldichte steht jedenfalls zum Kontrollwert und zur Kontrolleffizienz in keinem vernünftigen Verhältnis.[11]

Wie stark die gesetzliche Kontrolle der Polizei versagt, zeigt sich besonders bei den Versuchen, polizeiliches Fehlverhalten, Gewaltübergriffe, Brechmitteleinsätze (wie in Hamburg und Bremen) und Todesschüsse vor Gerichten aufzuarbeiten und die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen. Gründe für dieses Kontrolldefizit:

1. Der Zugang der Bürger zum gerichtlichen Kontrollinstrumentarium (zumeist über Strafanzeigen bei der involvierten Polizei) ist mit etlichen Hindernissen versehen, weshalb auch nur ein geringer Bruchteil überprüfungsbedürftiger Vorgänge überhaupt angezeigt wird. Dabei spielt eine erhebliche Rolle, dass viele Polizeiopfer keine „Beschwerdemacht" haben - es handelt sich um Angehörige sozialer Randgruppen wie Migranten, Obdachlose, Drogenabhängige, Prostituierte oder politischer Minderheiten, die sich oft mangels Kenntnissen oder aus Angst vor Schikanen gegen Misshandlungen und Diskriminierungen nicht zur Wehr setzen.

2. Nicht selten sieht sich das Opfer bei eigener gerichtlicher Gegenwehr selbst zum Täter befördert: *„Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte"* oder *„Falsche Anschuldigung"* lauten dann die polizeilichen Gegenvorwürfe – mit gravierenden Auswirkungen auf die eigene rechtliche Position.

3. Die Ermittlungen der Staatsanwaltschaften gegen beschuldigte Polizisten finden praktisch im „eigenen Lager" statt und erscheinen damit als wenig unabhängig - denn Polizisten sind im Bereich der Strafverfolgung Ermittlungsbeamte der Staatsanwaltschaft, denen vielfach die Vernehmung der beschuldigten Kollegen übertragen wird; dabei unterbleiben häufig ansonsten übliche Ermittlungsmaßnahmen und die meisten Verfahren gegen Polizisten bleiben schon im Ermittlungsstadium hängen – im Schnitt über 90 Prozent.[12]

4. Selbst vor Gericht haben Polizeibeamte oft gute Chancen, relativ ungeschoren davonzukommen. Zum einen ist die Beweislage für das Opfer in aller Regel äußerst schlecht: ohne eigene Zeugen und mit mehreren Gegenzeugen auf Seiten der Polizei konfrontiert, zieht es in einem Strafverfahren oft den Kürzeren. Im Zusammenhang mit Demonstrationen ist eine Identifizierung der uniformierten und behelmten Polizei-Verdächtigen kaum möglich, zumindest solange es keine Kennzeichnungspflicht gibt.[13] Zum anderen neigen Richter immer noch allzu oft dazu, Polizeibeamten mehr zu glauben als „Normalbürgern" oder gar sozialen und politischen Außenseitern (Stichwort: Glaubwürdigkeitshierarchie).

5. Die Polizei sitzt jedenfalls in der Regel am längeren Hebel, häufig werden Angeklagte und Polizeizeugen aus Fürsorgepflicht intensiv durch Führungsbeamte betreut, Aussagegenehmigungen für beamtete Zeugen können eingeschränkt oder versagt werden - etwa bei poli-

[10] Gössner, Menschenrechte in Zeiten des Terrors, Hamburg 2007, S. 143 ff.
[11] ai, Täter unbekannt, Berlin 2010; Bürgerrechte & Polizei, Kontrolle der Polizei, Heft Nr. 2/2011; Gössner, Polizei im Zwielicht, Frankfurt/M.-New York 1986.
[12] Ebda.
[13] Inzwischen gibt es solche in Berlin und Brandenburg, andere Bundesländer wie Bremen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz wollen folgen.

zeitaktischen Fragen -, so dass apparativ-strukturelle Missstände und kollektives Fehlverhalten kaum aufgearbeitet werden können. Das Fehlverhalten einzelner Polizisten, gerne als "schwarze Schafe" tituliert, wird im Strafverfahren isoliert betrachtet und bestenfalls individuell geahndet. Die eigentlich verantwortlichen (Führungs-)Personen und mitursächlichen Strukturen bleiben im Strafverfahren zumeist außen vor.

Die Polizeibehörden haben also diverse Möglichkeiten, aus vermeintlicher Fürsorgepflicht und mit einer Mauer des Schweigens und Geheimhaltens Kritik und Ahndung abzuwehren – der nach wie vor anzutreffende Korpsgeist innerhalb der Polizei, der sich immer wieder auch in Zeugenabsprachen und kollektivem Gedächtnisverlust manifestiert, tut ein Übriges.[14] In diesem Zusammenhang ist an die Aussage eines Oberstaatsanwalts im Untersuchungsausschuss der Hamburger Bürgerschaft zu erinnern: Bei der Aufarbeitung des berühmt-berüchtigten Hamburger Polizeiskandals in den 1990er Jahren sei „vernebelt und verheimlicht" worden; nur im Bereich der Schwerkriminalität habe er ähnliche Zeugenabsprachen und Manipulationen erlebt. Auch die Strafverfahren gegen Polizeibeamte wegen des Verbrennungstods von Oury Jalloh in einer Dessauer Polizeizelle waren geprägt von verschwundenen Beweisstücken, unterlassenen Ermittlungen, von Gedächtnislücken und Lügen, Widersprüchen und Vertuschungen der Polizeizeugen, wie auch das Landgericht mit Entsetzen feststellen musste.[15]

Nur selten durchbrechen Polizeibedienstete die Mauer des Schweigens und sorgen damit für eine Wende in der Aufklärung von Polizeiübergriffen - zumeist mit schweren Folgen für die berufliche Entwicklung solcher „Nestbeschmutzer", die von ihren Kollegen gemobbt und schikaniert werden, und die oft wenig Unterstützung von der politischen und polizeilichen Führung erfahren.

Neue Kontrolleure braucht das Land

Die bisherige Kontrolle von Polizeihandeln ist jedenfalls mit gravierenden strukturellen Mängeln behaftet, die immer wieder zu Sanktionsimmunität von Polizeibeamten und damit auch zur Reinwaschung des Polizeiapparates führt. Neben *Amnesty International* und *Human-RightsWatch* haben auch das *UN-Menschenrechtskomitee*, das *UN-Komitee für die Beseitigung von Rassendiskriminierung* und der *Europäische Menschenrechtskommissar* solche strukturellen Mängel festgestellt und entsprechende Konsequenzen angemahnt.[16] Die internationalen Organisationen rügen, dass es in Deutschland für Beschwerden gegen Polizeibeamte keine wirklich unabhängige Instanz gebe.

Angesichts dieser Tatsache, angesichts der höchst problematischen neueren Polizeientwicklung, etwa im Zusammenhang mit den so genannten Antiterrorgesetzen, mit erweiterten präventiven, verdeckten und repressiven Befugnissen, sowie angesichts der oft ausweglosen Situation von Opfern rechtswidriger Polizeigewalt ist deshalb die Installierung einer zusätzlichen unabhängigen Kontrollinstanz notwendig und überfällig – etwa entsprechend dem Modell eines vom Parlament gewählten Polizeibeauftragten bzw. einer Polizeiombudsperson.

Die Diskussion um eine unabhängige Polizeikontrolle läuft schon seit den 1980er Jahren:

- Angesichts der damaligen Erfahrungen mit Polizeigewalt und mangelnder Kontrolle kam es in 13 Städten der alten Bundesrepublik zur Gründung von Bürgerinitiativen *„Bürger kontrollieren / beobachten die Polizei*" (nach einem schon bestehenden Vorbild in Westberlin). Diese Initiativen wollten Opfer von Polizeigewalt stärken, beraten und begleiten, damit sie sich gegen eine anonym wirkende staatliche Übermacht besser zur Wehr setzen konnten.[17]
- Mitte der 1990er Jahr legte die damalige *Grün-Alternative Liste* (GAL) in der Hamburger Bürgerschaft den ersten bundesdeutschen Gesetzentwurf zur Institutionalisierung einer

[14] Interviews mit dem Hamburger Polizeisoziologen Rafael Behr in: die Tageszeitung 20./21.7.2013, S. 44 sowie in: Wochenzeitung „Kontexte" 20./21.7.2013, S. 4.
[15] S. Anm. 5.
[16] Zuletzt Human Rights Committee, 12.11.2012, UN-Dokument CCPR/CDEU/CO/6, Ziffer 10.
[17] Solche Bürgerinitiativen entstanden auch als Konsequenz aus den *„Ermittlungen in Sachen Polizei"*, die der Autor zusammen mit Uwe Herzog 1982 in dem Buch *„Der Apparat"* (Köln 1982/1984) vorgelegt hatte und die zu vehementen Diskussionen außerhalb und innerhalb des Polizeiapparates führten.

unabhängigen Polizeikontrolle vor, das *Hamburger Polizeibeauftragtengesetz* von 1996.[18] Dieser Entwurf war letztlich die politische Konsequenz aus dem Hamburger Polizeiskandal.

- Ende der 1990er kam es unter dem rot-grünen Senat der Freien und Hansestadt Hamburg erstmals in der Bundesrepublik zur Einsetzung einer relativ unabhängigen *Polizei-Kontroll-Kommission* (1998). Trotz Ehrenamtlichkeit und knapper Ressourcen arbeitete sie recht erfolgreich,[19] wurde allerdings Ende 2001 von dem damaligen Innensenator Ronald Schill und einer neuen, rechtskonservativliberalen Regierung wieder eingestellt.
- 2008 legte die Bürgerrechtsorganisation *Humanistische Union* (HU) auf der Basis des GAL-Gesetzentwurfs von 1996 einen *Musterentwurf zur Institutionalisierung eines Polizeibeauftragten* vor.[20]
- 2012 haben fünf Menschen- und Bürgerrechtsorganisationen, darunter *Amnesty, HU* und *Internationale Liga für Menschenrechte*, bundesweit solche Einrichtungen gefordert und „Kriterien für eine unabhängige Kontrollinstanz zur Untersuchung von Polizeigewalt" aufgestellt.[21]
- Inzwischen gibt es in manchen Bundesländern Kontrollinstanzen, die aus dem Polizeiapparat heraus verlagert sind, die aber dennoch nach wie vor unter zu großer Polizeinähe und Interessenkonflikten leiden – also nicht ausreichend unabhängig sind: So etwa in Bremen das Referat *„Interne Ermittlungen"*, das beim Innensenator angesiedelt ist oder in Sachsen-Anhalt, wo die *Zentrale Beschwerdestelle Polizei* außerhalb der Vollzugspolizei beim Staatssekretär im Innenressort eingerichtet ist.
- In den rot-grün regierten Bundesländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein werden unabhängige Beschwerde- bzw. Polizeibeauftragten-Stellen laut Koalitionsverträgen angestrebt, in Rheinland-Pfalz soll eine solche beim Bürgerbeauftragten angesiedelt werden. Außerdem gibt es entsprechende Anträge und Gesetzentwürfe von den Linksfraktionen im Bundestag (Drs. 16/4478; 17/10685) und im Sächsischen Landtag (Drs. 5/10200) sowie von Bündnis 90/Die Grünen, ebenfalls im Sächsischen Landtag (Drs. 5/9962).

Solche Kontrollpersonen oder -gremien müssen um ihrer Unabhängigkeit willen durch die Parlamente gewählt und ihnen zugeordnet werden. Sie müssen mit angemessenem Mitarbeiterstab und Haushalt ausgestattet sein sowie über spezielle Kontrollbefugnisse verfügen. Dazu gehören: Akteneinsichtsrecht, Auskunftsrecht, Ladungs- und Vernehmungsrecht; Vertraulichkeitsschutz, Zeugnisverweigerungsrecht. Zutrittsrecht zu polizeilichen Einrichtungen ohne Voranmeldung, Recht auf Unterstützung durch Polizeidienststellen und andere Behörden, Recht auf Beobachtung polizeilicher Einsätze und Maßnahmen; frühzeitige Stellungnahmen zu Planungs- und Gesetzesentwürfen; eigenständige Öffentlichkeitsarbeit, Berichtspflicht; Beanstandungs- und Empfehlungsrecht gegenüber Polizei, Innenministerium und Staatsanwaltschaft. Selbstverständlich bleiben die gesetzliche Ermittlungskompetenz der Staatsanwaltschaft und das Legalitätsprinzip unberührt, falls ein Straftatverdacht gegeben ist. Die/der Polizeibeauftragte unterliegt selbst aber nicht dem Legalitätsprinzip.

Eine solche unabhängige Polizeibeschwerdestelle sollte eine Doppelfunktion erhalten: Sie sollte sowohl niedrigschwellige Anlaufstelle für Beschwerdeführer aus der Bevölkerung sein als auch unmittelbare Ansprechpartner für Polizeibedienstete, die im Falle von Übergriffen aus dem Korpsgeist ausbrechen oder sich über dienstliche Missstände beschweren wollen –

---

[18] Drucksache der Hamburger Bürgerschaft 15/6200; Verfasser: Rolf Gössner.

[19] Kritische Bilanz: Gössner, Die Hamburger "Polizeikommission", in: Bürgerrechte & Polizei 3/2000, S. 34 ff. Internet: www.cilip.de/ausgabe/67/goessner.htm (8-2013). Diese - ehrenamtliche - Kommission kann nur eingeschränkt als Vorbild einer neuen Kontrollinstanz dienen, denn es mangelte ihr an umfassender Unabhängigkeit und angemessenen Ressourcen.

[20] von dem früheren Hamburger Innensenator Hartmuth H. Wrocklage erarbeitet: www.humanistische-union.de/wiki/hu/projekte/polizeikontrolle/gesetzentwurf

[21] ai, Humanistische Union, Int. Liga für Menschenrechte, Komitee für Grundrechte und Demokratie und der Republikanische Anwältinnen- und Anwaltsverein (RAV): Kriterien für eine unabhängige Kontrollinstanz zur Untersuchung von Polizeigewalt; http://ilmr.de/2012/burgerrechtsorganisationen-fordern-unabhangige-kontrollinstanz-gegen-polizeigewalt

ohne Einhaltung des Dienstweges, ohne Angst vor persönlichen-dienstlichen Nachteilen. Ziel muss es sein, eine Verbesserung, Professionalisierung und Effektivierung der Kontrolle des Polizeiapparates und von Polizeihandeln zu schaffen. Zu den Aufgaben sollte auch gehören, die strukturelle und gesetzliche Polizeientwicklung zu beobachten und zu evaluieren sowie polizeiliche Aus- und Fortbildung und die Arbeitsbedingungen kritisch unter die Lupe zu nehmen, um dann geeignete Maßnahmen gegenüber Parlamenten, Regierungen und Öffentlichkeit anzumahnen.

Fazit

Eine solche Polizeibeschwerdestelle, wie sie in einigen anderen Staaten längst existiert, wäre ein Beitrag zur Demokratisierung und eine bürgerrechtliche Errungenschaft. Als vertrauliche Ansprechstelle würde sie im Falle von Übergriffen und Missständen sowohl von Bürgern als auch von Polizisten leichter kontaktiert werden, als etwa Polizisten, Polizei-Vorgesetzte oder Staatsanwälte. Damit könnten auch der Korpsgeist und die Mauer des Schweigens wenigstens ansatzweise aufgebrochen werden, die immer wieder zum Wegsehen bei Übergriffen oder zum Zusammenhalten vor Gericht führen und damit die Wahrheitsfindung zu Lasten Betroffener behindern. Sicher kann eine unabhängige Kontrollinstitution keinen Polizeiübergriff und keine Misshandlung verhindern; aber es besteht wenigstens die Chance, dass schon deren Existenz die Kultur der Verantwortlichkeit stärken, das Binnenklima innerhalb der Polizei positiv verändern, Offenheit und Transparenz fördern sowie größere Vor- und Umsicht insbesondere beim Umgang mit Angehörigen sozialer und politischer Minderheiten bewirken könnte.

Von Polizei und Polizeigewerkschaften wird immer wieder kritisiert, dass eine spezielle Kontrollinstitution eine unbegründete Misstrauenserklärung oder gar ein Generalverdacht gegenüber der Polizei und ihren Bediensteten darstelle. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Polizei als machtvolle Vertreterin des staatlichen Gewaltmonopols die Lizenz zur Gewaltausübung hat und mit immer weitergehenden Eingriffsbefugnissen ausgestattet wurde; zum anderen lebt Demokratie, was staatliche Macht anbelangt, schlechthin von „Misstrauen" – weshalb sonst gibt es das Verfassungsprinzip der Gewaltenteilung und ein ganzes System von Kontrolleinrichtungen und –gremien? Letzten Endes eine permanente und institutionalisierte Misstrauenserklärung. Schließlich befindet sich jegliche Staatsmacht, schon gar eine Institution mit Gewaltlizenz, in der Gefahr, fehlgebraucht und missbraucht zu werden.

Solche zusätzlichen Kontrollinstitutionen dürfen jedoch keineswegs zur zusätzlichen Legitimation für eine problematische Polizeientwicklung und kritikwürdiges Polizeiverhalten werden. Sie erübrigen auch keinesfalls zivilgesellschaftliche Aufklärungsarbeit, eine Polizeistrukturreform sowie die Reform der polizeilichen Aus- und Fortbildung, zu der auch verstärkte Menschenrechtsbildung und Antirassismustrainings gehören. Aber auch die alten bürgerrechtlichen Forderungen nach einer obligatorischen Kennzeichnung von Polizeibeamten im geschlossenen Einsatz und nach einem Recht auf Einsicht in Polizeiakten für Betroffene bleiben aktuell und harren der Umsetzung.

Dr. iur. Rolf Gössner ist Rechtsanwalt, Publizist und Vizepräsident der Internationalen Liga für Menschenrechte (Berlin), stellv. Richter am Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen sowie Mitglied der Deputation für Inneres der Bremischen Bürgerschaft. Mitherausgeber des jährlich erscheinenden "Grundrechte-Reports" und Mitglied der Jury zur Vergabe des „BigBrotherAwards". Sachverständiger in Gesetzgebungsverfahren von Bundestag und Landtagen. Internet: www.rolf-goessner.de . Autor zahlreicher Bücher zum Themenbereich Demokratie, Innere Sicherheit und Bürgerrechte, zuletzt:

- Geheime Informanten. V-Leute des Verfassungsschutzes: Neonazis im Dienst des Staates, München 2003; Akt. Neuauflage als e-book 2012 bei Knaur-Verlag, München. Download-Direktlink: http://bit.ly/J8XWNC
- Menschenrechte in Zeiten des Terrors. Kollateralschäden an der „Heimatfront", Hamburg 2007.

Literatur-Auswahl und Dokumente zu Gössner, „Zuviel Macht – zu wenig Kontrolle".

Amnesty International (ai), Täter unbekannt. Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland, Berlin 2010.

ai, Nichts zu verbergen. Mehr Verantwortung bei der Polizei: Argumente für Transparenz, Berlin 2010.

ai/Humanistische Union/Int. Liga für Menschenrechte u.a., Kriterien für eine unabhängige Kontrollinstanz zur Untersuchung von Polizeigewalt, 2012 (http://ilmr.de/wp-content/uploads/2012/05/AI-HU-Komitee-Liga-RAV2012_Kriterien-unabh-Polizeikontrolle.pdf)

Backes, Kontrolle der Polizei – Wer schützt uns vor denen, die das Gesetz schützen sollen, in: Unbequem, März 2001, S. 10 ff.

Behrendes/Stenner, Bürger kontrollieren die Polizei? In: Leßmann-Faust (Hg.), Polizei und politische Bildung, Wiesbaden 2008, S. 45 ff.

Behrens/Steinke, Im Schutze der Macht. Der Umgang der deutschen Justiz mit Polizeigewalt, in: Forum Recht 1./2007, S. 8 ff.

Bündnis 90/Die Grünen, Extern und Unabhängig? Eine Polizeibeschwerdestelle in Sachen-Anhalt – ein Modell für den Bund? Dokumentation, Berlin 2008

Bürgerrechte & Polizei, Schwerpunkt: Polizeiübergriffe-Polizeikontrolle, Heft 3/2000.

Bürgerrechte & Polizei, Schwerpunkt: Gewalt gegen/durch Polizei, Heft 1/2010.

Bürgerrechte & Polizei, Schwerpunkt: Kontrolle der Polizei, Heft Nr. 2/2011.

Bürgerschaft der freien und Hansestadt Hamburg, Drucks. 16/3977 v. 7.3.2000: Stellungnahme des Senats zum Bericht der Polizeikommission, Drucks. 16/3382.

Bürgerschaft..., Protokolle des Unterausschusses „Polizeikommission“ vom 29.5.2000, Nr. 16/02; 7.6.2000, Nr. 16/2003.

Bürgerschaft..., Bericht des Unterausschusses Polizeikommission an den Innenausschuss, Hamburg, 19.6.2000

Cremer, „Hautfarbe“ ist kein zulässiges Auswahlkriterium für Polizeikontrollen, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin Okt. 2012

Ders., „Racial Profiling“ – Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1 a Bundespolizeigesetz. Empfehlungen an den Gesetzgeber, Gerichte und Polizei, Dt. Institut für Menschenrechte, Berlin 2013

Drescher, Wer kontrolliert die Polizei? Eine Untersuchung zu Problemen der Polizeikontrolle im Land Brandenburg, Berlin 2007

Fraktion Die Linke im Bundestag, Antrag „Unabhängige Untersuchungen von Menschenrechtsverletzungen durch Polizeibedienstete ermöglichen und unabhängige Kontrollgremien schaffen“, BT-Drs. 17/10685 vom 12.09.2012

Gössner, Polizei im Zwielicht - Gerät der Apparat außer Kontrolle? Frankfurt-New York 1996.

Ders., Neue Kontrolleure braucht das Land - Zur Notwendigkeit einer professionellen, unabhängigen Kontrolle der Polizei, in: vorgänge 4/1997, S. 26 ff.

Ders., Die Hamburger „Polizeikommission“, in: Bürgerrechte & Polizei 3/2000, S. 34 ff.

Ders., Korpsgeist, Lügen, Gedächtnislücken. Warum Menschenrechtsorganisationen eine unabhängige Stelle für die Opfer von Polizeigewalt in Deutschland fordern, in: Neues Deutschland 14.12.2012.

Ders., Rassistische Rasterung, in: Ossietzky, Hannover/Berlin 2013; in: MiGAZIN 29.04.2013 unter: www.migazin.de/2013/04/29/bigbrotheraward-2013-rassistische-rasterung/

Greiner, Benötigt die Polizei besondere Kontrolleure? In: Die Polizei 4/2000, S. 97 ff.

Haupt, Gewalt gegen Polizisten: Heule, heule Gänschen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung 24.02.2013

Herrnkind/Scheerer (Hg.), Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenz. Möglichkeiten und Grenzen der Kontrolle, Münster 2003.

Hoffmann-Holland/Liepmann/Lubitz/Kühl/Mahlke, Beschwerdemanagement der Polizei, Frankfurt/M. 2008

Humanistische Union, Musterentwurf Gesetzentwurf zur Institutionalisierung eines Polizeibeauftragten (Stand: 21.9.2008), basierend auf Entwurf von Rolf Gössner und dessen Überarbeitung durch Hartmuth Wrocklage (www.humanistische-union.de/wiki/hu/projekte/polizeikontrolle/gesetzentwurf).

Kersten, Die Kontrolle der Kontrolleure: Das Modell Ombudsmann, in: Neue Kriminalpolitik 2/98, 15

Kutscha, Auf dem Weg in einen Polizeistaat neuen Typs? In: Blätter für deutsche und internationale Politik Nr. 2/2001, S. 214-221

Kutscha/Roggan (Hg.), Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, 2. Aufl., Berlin 2006

Pütter, Kontrolle der Polizei, in: Bürgerrechte & Polizei 2/2011, S. 3 ff.

RAV/Legal Team (Hg.), Feindbild Demonstrant. Polizeigewalt, Militäreinsatz, Medienmanipulation, Berlin/Hamburg 2008

Rotino, Racist Profiling bei der deutschen Bundespolizei, in: Grundrechte-Report 2013, Frankfurt/M. 2013, S. 83 ff.

Rückert, Strafsache Polizei, in: Die Zeit 27.09.2012, S. 19 ff.

Singelnstein, Polizisten vor Gericht, in: Bürgerrechte & Polizei 1/2010, S. 55 ff.

Wrocklage, Sichert die Grundrechte: Schafft unabhängige Polizeibeauftragte in Bund und Ländern, in: Grundrechte-Report 2010, S. 189 ff.

Beitrag aus:

Busch / Roggan

Das Recht in guter Verfassung?

Festschrift für Martin Kutscha

Herausgegeben von Prof. Dr. Fredrik Roggan, Prof. Dr. Dörte Busch, Dekanin

2013, 374 S., Gebunden, ISBN 978-3-8487-0982-3

Die Themenpalette, für die der Verfassungsrechtler Martin Kutscha steht, reicht von Fragen des Datenschutzes und des Polizei- und Versammlungsrechts einschließlich einer verbesserungsbedürftigen Kontrolle exekutivischen Handelns bis hin zu Problemen des Völkerrechts und der Sozialstaatlichkeit.

Aus Anlass seines Eintritts in den Ruhestand versammeln sich in dieser Festschrift Kolleginnen und Kollegen und andere Wegbegleiterinnen und Wegbegleiter hinter ihm und ehren ihn mit Beiträgen, die die Vielfältigkeit seines Wirkens widerspiegeln. Die Abhandlungen greifen dabei u. a. auch wichtige Entscheidungen der obersten Gerichte – insbesondere auch des Bundesverfassungsgerichts – auf und beziehen zum Teil kritisch Stellung. Daneben stehen aber auch andere rechtspolitische Fragen im Mittelpunkt, wie etwa der Schutz der Menschenwürde in den unterschiedlichen Bereichen des Rechts oder die Wissenschaftsfreiheit. Dabei reichen die Diagnosen der Autorinnen und Autoren bis hin zu existenziellen Gefährdungen für unabdingbare Versprechungen des modernen Verfassungsstaats.

Das Recht befindet sich eben durchaus nicht durchgängig in guter Verfassung.

Mit Beiträgen von:

Hartmut Aden, Kristina Bautze, Nils Bergemann, Sabine Berghahn, Karl-Jürgen Bieback, Hartmut Brenneisen, Christoph Butterwegge, Wolfgang Däubler, Dieter Deiseroth, Alexander Dix, Irmela Gorges, Rolf Gössner, Wolfgang Hecker, Dieter Kugelmann, Martin H. W. Möllers, Till Müller-Heidelberg, Wolf-Dieter Narr, Norman Paech, Hans Paul Prümm, Fredrik Roggan, Peter Schaar, Martina Schlögel, Tobias Singelnstein, Elke Steven, Gerhard Stuby, Thilo Weichert, Olaf Winkel.

Kriterien für eine unabhängige Kontrollinstanz zur Untersuchung von Polizeigewalt

Die unzureichende Aufklärung rechtswidriger Gewaltanwendung durch Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte ist ein strukturelles Problem und bürgerrechtlich nicht hinnehmbar. Die Einführung einer allgemeinen Kennzeichnungspflicht für Polizeibedienstete, wie sie in Berlin erfolgt, kann nur einen ersten Schritt bei der Bearbeitung dieses Problems darstellen. Sie erleichtert es zumindest, die Akteure rechtswidriger Übergriffe zu identifizieren. Daneben gibt es eine Vielzahl von selbstorganisierten Aktivitäten, die eine wichtige Rolle bei der Kontrolle von polizeilichem Handeln einnehmen. Dazu gehören Demonstrationsbeobachtungen ebenso wie Untersuchungskommissionen, die zur Aufklärung bestimmter Fälle von Polizeigewalt oder Todesfällen im Polizeigewahrsam eingerichtet wurden, wie beispielsweise nach der Tötung von Dennis S. in Berlin Ende 2008 oder dem gewaltsamen Polizeieinsatz bei einer Demonstration gegen Stuttgart 21 im Herbst 2010. Diese Initiativen sind notwendig, um zumindest partiell eine Kontrolle polizeilichen Handelns von außen zu gewährleisten. Sie allein reichen aber nicht aus. Auch die Kontrolle durch die Landtage ist hilfreich, aber nicht ausreichend, da sie nur punktuell mutmaßlich rechtswidriges Handeln durch die Polizei aufgreift, nicht aber kontinuierlich und systematisch.

Als weiteres Element einer besseren Kontrolle polizeilichen Handelns bedarf es der Einrichtung von unabhängigen Untersuchungsinstanzen, die Beschwerden der Betroffenen entgegen nehmen und Fälle rechtswidriger Polizeigewalt eigenständig untersuchen. Sie sind mit ausreichenden Ressourcen auszustatten und für jedermann zugänglich zu gestalten. Solche Institutionen sind nicht neu, sondern in vielen (europäischen) Ländern zum Teil schon seit Jahren eingerichtet. Auch in Deutschland gab es mit der Polizeikommission in Hamburg für einige Jahre eine solche Instanz, die jedoch unzureichend ausgestattet war. Damit solche Kommissionen nicht zu einem Feigenblatt werden und ihre Funktion tatsächlich erfüllen können, müssen sie bestimmte Mindestanforderungen erfüllen:

1. Zuständigkeit

Die Kommission soll ausschließlich für Fälle von mutmaßlich rechtswidriger Gewalt sowie anderer schwerwiegender Menschrechtsverletzungen zuständig sein, die von Polizei- oder Zollbediensteten ausgeübt wurden. Sonstiges rechtswidriges staatliches Handeln soll nicht zum Aufgabengebiet der Kommission gehören.

2. Mitglieder und Ausstattung

Die Kommission soll nicht an die Exekutive angebunden sein. Ihre Mitglieder müssen aus der Zivilgesellschaft kommen und sollen nicht selbst in exekutives staatliches Handeln eingebunden sein. Die jeweiligen Mitglieder sollen auf Landesebene von den jeweiligen Landesparlamenten, auf Bundesebene vom Bundestag sowie von Vertretern gesellschaftlicher Organisationen gewählt werden. Eine Besetzung der Kommission entsprechend der Bevölkerungsstruktur (Migrationshintergrund, Geschlecht) soll angestrebt werden. Gesellschaftliche „Randgruppen“, die von rechtswidriger Polizeigewalt besonders häufig betroffen sind, sollen ebenfalls repräsentiert werden.

Die Kommission muss über ausreichende Ressourcen verfügen. Sowohl die Sach- als auch die Personalausstattung müssen es ermöglichen, den beschriebenen Aufgaben in effektiver Weise nachzugehen.

3. Zugang zur Kommission

Beschwerden bzw. Anzeigen können sowohl von Betroffenen und ihren (anwaltlichen) VertreterInnen, als auch von Dritten und über Organisationen erhoben werden. Auch PolizeibeamtInnen können sich als Betroffene oder Zeugen an die Kommission wenden. Die Kommission ist verpflichtet, grundsätzlich die Anonymität der anrufenden Person zu wahren. Eine Durchsuchung bei der Kommission und die Beschlagnahme ihrer Unterlagen sind unzulässig. Die Mitglieder der Kommission und ihre MitarbeiterInnen haben ein Zeugnisverweigerungsrecht

hinsichtlich ihrer Tätigkeit für die Kommission. Weiterhin soll die Kommission auch von sich aus tätig werden können, beispielsweise wenn sie aus sonstigen Quellen Kenntnis von Fällen rechtswidriger Polizeigewalt erlangt. Polizei und Staatsanwaltschaft sind verpflichtet, die Kommission über Strafanzeigen oder die Einleitung von Ermittlungsverfahren in Fällen von Polizeigewalt zu informieren. Die Kommission soll von Amts wegen tätig werden müssen, wenn jemand aufgrund von polizeilicher Gewaltanwendung zu Tode gekommen ist.

4. Kompetenzen

Die Kommission muss über eigene Untersuchungsbefugnisse verfügen. Dazu gehören unter anderem die sofortige Sichtung des Tatorts, die Befragung von Zeugen und Beschuldigten sowie die Akteneinsicht, insbesondere in polizeiliche Vorgänge und staatsanwaltschaftliche Ermittlungsakten. Den Mitgliedern muss es gestattet sein, Polizeidienststellen auch unangemeldet zu betreten.

Nach Abschluss der Untersuchungen soll die Kommission Empfehlungen an die Polizei bzw. die Staatsanwaltschaft für das weitere Vorgehen im Einzelfall geben. Polizei bzw. Staatsanwaltschaft sind rechenschaftspflichtig gegenüber der Kommission.

Die Befugnis von Polizei und Staatsanwaltschaft, eigene Ermittlungs- bzw. Disziplinarverfahren zu führen, bleibt durch das Tätigwerden der Kommission unberührt.

5. Berichts- und Rechenschaftspflicht

Die Kommission ist verpflichtet, die Betroffenen in Form eines zusammenfassenden Berichts über das Ergebnis der Untersuchungen zu informieren. Gegenüber dem Parlament ist die Kommission berichts- und rechenschaftspflichtig. Die Öffentlichkeit soll die Kommission durch Abfassung eines jährlichen Tätigkeitsberichts informieren, in dem auch strukturelle Belange thematisiert werden können. Die Kommission führt über alle Fälle von Beschwerden und Verfahren gegen PolizeibeamtInnen statistische Erhebungen durch und stellt diese der Öffentlichkeit zur Verfügung.

Kontaktadressen:

Amnesty International
Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V.
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin

Telefon: +49 (0)30 / 420248-0
http://www.amnesty-polizei.de/

Humanistische Union e.V.
vereinigt mit Gustav Heinemann-Initiative
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin

Telefon: +49 (0)30 204 502 56
Telefax: +49 (0)30 204 502 57
E-Mail: info@humanistische-union.de
www.humanistische-union.de

Internationale Liga für Menschenrechte
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin

Telefon: +49 (0)30 39 62 122
Telefax: +49 (0)30 39 62 147
E-Mail: vorstand@ilmr.de
www.ilmr.de

Komitee für Grundrechte und Demokratie e.V.
Aquinostraße 7-11
50670 Köln

Telefon: +49 (0)221 972 69-20 und –30
Telefax: +49 (0)221 972 69-31
E-Mail: info@grundrechtekomitee.de
www.grundrechtekomitee.de

Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin

Telefon: +49 (0)30 41 72 35 55
Telefax: +49 (0)30 41 72 35 57
E-Mail: kontakt@rav.de
www.rav.de