

## Amnesty international

Sektion der  
Bundesrepublik Deutschland e.V.  
Sektionsgruppe Polizei  
10411 Berlin, Greifswalderstr. 4

Sprecher der Gruppe  
Alexander Bosch  
D-10243 Berlin, Warschauer Str. 69  
Tel.: 0179 / 9890389  
Email: [info@amnesty-polizei.de](mailto:info@amnesty-polizei.de)  
Internet: [www.amnesty-polizei.de](http://www.amnesty-polizei.de)

SPENDENKONTO 80 90 100 . Bank für Sozialwirtschaft . BLZ 370 205 00

Berlin, Oktober 2008



## Positionspapier Polizei und Demonstrationen

Die Versammlungsfreiheit ist ein Menschenrecht, das durch zahlreiche internationale Menschenrechtsverträge und durch das Grundgesetz geschützt ist.<sup>1</sup> Es ist zentral, um am öffentlichen Leben und der politischen Willensbildung teilzunehmen.<sup>2</sup>

Die Polizei hat eine wichtige Rolle, um dieses Recht zu gewährleisten, weil sie die Aufgabe hat, für einen friedlichen Ablauf einer Demonstration zu sorgen und Störungen der Demonstration selbst oder des Umfeldes zu verhindern. Bei der Anwendung aller Maßnahmen muss sie insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten.<sup>3</sup>

Amnesty International erhält immer wieder Kenntnis über polizeiliches Fehlverhalten. Viele dieser Berichte beziehen sich auf polizeiliches Handeln während Demonstrationen.

Vor diesem Hintergrund fordert Amnesty International die Polizei auf, bei ihren Einsätzen in Demonstrationen die folgenden Grundsätze zu beachten.

<sup>1</sup> Allgemeine Erklärung der Menschenrechte v. 10.12.1948, Art. 20, Abs. 1: „Jeder Mensch hat das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit zu friedlichen Zwecken; Art. 21 des Internationalen Übereinkommens über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt), Art. 11 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK); Art. 8 GG: „Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln“

<sup>2</sup> Dies hat auch das Bundesverfassungsgericht wiederholt unterstrichen: „Das Recht des Bürgers, durch Ausübung der Versammlungsfreiheit aktiv am politischen Meinungsbildungsprozess und Willensbildungsprozess teilzunehmen, gehört zu den unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens.“ (Brokdorfbeschluss vom 14. Mai 1985 (AZ: 1 BvR 233, 341/81).

<sup>3</sup> Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beinhaltet, dass eine Maßnahme erforderlich, geeignet und verhältnismäßig im engeren Sinne sein muss, dh. Sie muss im Verhältnis zur Störung angemessen sein. Das Bundesverfassungsgericht hat betont, dass dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit „eine die individuelle Rechts- und Freiheitssphäre verteidigende Funktion“ zukommt. BVerfG, Urteil vom 20. Februar 1990, BVerfGE 81, 310, 338. Auch der EGMR unterstreicht den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Versammlungsfreiheit gem. Art. 11 EMRK, z. B. Ezelin ./ Frankreich, Urteil vom 26. April 1991.

## 1. Auflagen

Bereits bei der Vorbereitung einer Demonstration muss die Polizei eine gründliche Gefahrenanalyse durchführen. Die Auflagen, die die Ordnungsbehörde unter anderem auf der Grundlage dieser Gefahrenanalyse verhängt, müssen sicherstellen, dass die Versammlungsfreiheit nicht ungerechtfertigt eingeschränkt wird. Die Gefahrenanalyse muss im Nachhinein offen gelegt werden können.

## 2. Deeskalierende Einsatzstrategie

Für den friedlichen Verlauf einer Demonstration ist es zentral, dass die Polizei eine deeskalierende Strategie wählt.

Amnesty International fordert die Polizei auf, den Einsatzkräften umfassend deeskalierende Verhaltensweisen zu vermitteln und sie nicht schon in der Einsatzvorbereitung auf einen vermuteten, unfriedlichen Verlauf der Demonstration einzustimmen. Dazu gehört es auch, nicht bereits anhand des Aussehens von Demonstranten Gewaltbereitschaft zu unterstellen.

Zu einer Deeskalationsstrategie gehört der Einsatz von Anti-Konfliktteams, die vor und während der Demonstration in Konflikten vermitteln und den Dialog zwischen Demonstrationsteilnehmern, Bürgern, Medien und Polizei suchen.

## 3. Kooperation mit den Veranstaltern und externen Demonstrationsbeobachtern

Die Polizei muss mit den Veranstaltern kooperieren, um mit ihnen gemeinsam den friedlichen Verlauf der Demonstration zu gewährleisten. Dazu gehört es, mögliche Gefährdungsrisiken während der Demonstration und mögliche Maßnahmen dagegen mit den Veranstaltern zu erörtern und gemeinsame Lösungen zu finden.

Die Polizei muss mit externen Demonstrationsbeobachtern kooperieren. Diese können eine wichtige Rolle spielen in der neutralen Einschätzung des Demonstrationsgeschehens.

## 4. Vorkontrollen

Die Versammlungsfreiheit ist nur dann gewährleistet, wenn Vorkontrollen auf dem Weg zur Versammlung nicht dazu führen, dass friedliche Teilnehmer auf dem Weg zu einer Versammlung zu behindern oder sie von ihr fernzuhalten<sup>4</sup>. Lediglich bei konkretem Verdacht, Personen könnten unfriedliche Absichten haben, entfällt der Schutz des Versammlungsrechtes.<sup>5</sup>

## 5. Kooperation mit Medienvertretern

Amnesty International unterstreicht, dass die Pressefreiheit ein Menschenrecht ist.<sup>6</sup> Die Polizei muss während der Demonstrationen sicherstellen, dass Medienvertreter ihrer Arbeit nachgehen können. Dazu gehört es auch, dass Medienvertreter das Verhalten der Polizei dokumentieren dürfen.

<sup>4</sup> Hamburger Kessel, Urteil VG Hamburg v. 30.10.1986, Az.: 12 VG 2442/ 1986: „Im Lichte dieser verfassungsgerichtlichen Ausführungen darf ein Bürger auf dem Weg zu einer Versammlung i.S. Art. 8 Abs. 1 GG nur aus verfassungsrechtlich legitimierten Gründen von Staatsorganen behindert werden“.

<sup>5</sup> Witterungsbedingte Kleidung, wie z. B. Schals und Mützen, sind kein Grund, die Teilnahme an einer Demonstration zu verhindern.

<sup>6</sup> Art. 10 GG, Art. 19 UN-Zivilpakt, Art. 10 EMRK



Die Polizei sollte zudem ihre Einsatzstrategie transparent erörtern.

## 6. Identifikationsmöglichkeit aller Einsatzkräfte

Amnesty International hat in der Vergangenheit immer wieder beobachtet, dass Polizeibeamte, die während Demonstrationen übermäßige Gewalt angewandt haben, nicht zur Verantwortung gezogen werden konnten, weil sie nicht identifiziert werden konnten. Deswegen fordert Amnesty International, dass alle in Demonstrationen eingesetzten Polizeibeamte individuell gekennzeichnet sind.

Darüber hinaus fordert Amnesty International, dass auch für polizeiexterne Personen erkennbar ist, wer polizeiliche Maßnahmen angeordnet hat. Dies ist besonders relevant für die juristische Aufarbeitung von eventuellem Fehlverhalten.

## 7. Verhältnismäßigkeit der Anwendung von Gewalt

Die Polizei darf zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit nur unter sehr engen Voraussetzungen Gewalt anwenden. Gewalt darf nur als letztes Mittel angewendet werden und muss auch dann verhältnismäßig sein.<sup>7</sup> Geringfügige Verstöße gegen Auflagen durch Demonstrationsteilnehmer rechtfertigen noch nicht den Einsatz der Gewalt. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewinnt hier besondere Bedeutung.

Wenn nur einige der Demonstrationsteilnehmer gewalttätig sind oder die öffentliche Sicherheit stören, darf dies nicht zur Auflösung der gesamten Demonstration führen. Werden besondere Einheiten der Polizei – so genannte Beweismittelsicherungs- und Festnahmeeinheiten – eingesetzt, um gegen gewalttätige Demonstrationsteilnehmer vorzugehen, dann muss sichergestellt werden, dass diese Einheiten tatsächlich nur gegen erkennbar gewalttätige Demonstranten vorgehen. Insbesondere ihr Handeln muss dokumentiert werden.

## 8. Auflösung einer Demonstration

Eine Demonstration darf nur dann von der Polizei aufgelöst werden, wenn kein milderes Mittel zur Beseitigung der Gefahr zur Verfügung steht. Leichtere Verstöße gegen Auflagen reichen nicht aus.<sup>8</sup>

## 9. Freiheit entziehende Maßnahmen

Jede freiheitsentziehende Maßnahme muss unverzüglich von einem Richter überprüft werden.<sup>9</sup> Wegen ihrer hohen Eingriffsintensität unterliegt sie besonders dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Um sie einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich zu machen, ist die genaue Dokumentation der Gründe sicherzustellen.

<sup>7</sup> Die Anwendung von Gewalt als ultima ratio wird von internationalen Empfehlungen der UN und des Europarates immer wieder unterstrichen. Siehe z. B. den Europäischen Kodex für die Polizeiethik vom 19. September 2001, (Empfehlung Rec (2001) 10 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten) und den UN-Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen (von der UN-Generalversammlung 1979 angenommen)

<sup>8</sup> Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat wiederholt unterstrichen, dass die Auflösung einer Versammlung nur dann gerechtfertigt ist, wenn tatsächlich kein anderes Mittel zur Verfügung steht und die Demonstration eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung darstellt. (z. B. Urteil vom 5. März 2007, Ataman / J. Türkei, 74552/01.

<sup>9</sup> Art. 104 Abs. 2 GG.



Amnesty International unterst reicht, dass auch der so genannte **Polizeikessel** eine Freiheitsentziehung darstellt. Deswegen bedarf es einer unverzüglichen richterlichen Überprüfung des Polizeikessels.<sup>10</sup>

Amnesty International erhält immer wieder Informationen darüber, dass auch friedliche Demonstrationsteilnehmer, unter anderem Jugendliche, in einem Polizeikessel festgehalten wurden. Amnesty International unterstreicht, dass die Polizei die Pflicht hat, sicherzustellen, dass unbeteiligte Demonstrationsteilnehmer unverzüglich aus dem Gewahrsam entlassen werden. Darüber hinaus muss die Polizei Vorkehrungen treffen, damit Jugendliche besonders schnell freigelassen werden.<sup>11</sup>

Werden Demonstrationsteilnehmer in so genannten **Gefangenensammelstellen** gebracht, muss sichergestellt werden, dass ein menschenwürdiger Aufenthalt *gewährleistet* ist: sie müssen sauber und beheizt und mit Tageslicht beleuchtet sein.<sup>12</sup> Selbstverständlich müssen die Inhaftierten kostenlosen Zugang zu Toiletten haben. Bei einem längeren Aufenthalt ist die Polizei verpflichtet, den Inhaftierten Mahlzeiten und Getränke zur Verfügung zu stellen.

Die Polizei muss sicherstellen, dass Personen, die in Gewahrsam genommen worden sind, menschenwürdig behandelt werden. Das vollständige Entkleiden einer Person ist nur in Ausnahmefällen gerechtfertigt, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Person Gegenstände mit sich führt, mit der sie sich oder andere verletzen kann.

Die Polizei muss zu jedem Zeitpunkt einer Massengewahrsamsnahme sicherstellen, dass sie ihren rechtlichen Pflichten nachkommen kann; dazu gehören insbesondere die Belehrung der Inhaftierten und die unverzügliche Vorführung der Inhaftierten vor einen Richter. Außerdem müssen Inhaftierte die Möglichkeit haben, unmittelbar nach der Ingewahrsamnahme oder der Festnahme Rücksprache mit einem Rechtsbeistand zu halten, die Angehörigen zu informieren und ärztliche Hilfe zu verlangen.<sup>13</sup>

Die Polizei muss sicherstellen, dass Entlassungsanordnungen von Gerichten unverzüglich Folge geleistet wird. Die Polizei muss sicherstellen, dass Richter, die immer anwesend sein sollten, Staatsanwälte und Anwälte jederzeit Zugang zu den Orten der Ingewahrsamnahme erhalten.

<sup>10</sup> Siehe Art. 5 EMRK und Art. 9 UN-Zivilpakt zum Erfordernis der richterlichen Überprüfung. Auch das Bundesverfassungsgericht hat unterstrichen, dass das stundenlange Festhalten ohne richterliche Anordnung verfassungswidrig ist: Bundesverfassungsgericht vom 13.12.2005, Az.: 2 BvR 447/05.

<sup>11</sup> Art. 37 UN-Kinderrechtskonvention.

<sup>12</sup> Siehe auch die Empfehlungen des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (CPT) aus dem 2. Jahresbericht [CPT/Inf (92)3], Rn. 42. 43.

<sup>13</sup> Siehe auch die Empfehlungen des CPT aus dem 2. Jahresbericht, a.a.O., Rn. 38 ff.

