

AMNESTY INTERNATIONAL Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V.
Themenkoordinationsgruppe Polizei & Menschenrechte
Sprecher: Tobias Peter / Philipp Krüger
Homepage: www.amnesty-polizei.de; Email: info@amnesty-polizei.de

HAUSANSCHRIFT Zinnowitzer Str.8 . 10115 Berlin
SPENDENKONTO 80 90 100 . Bank für Sozialwirtschaft . BLZ 370 205 00

AMNESTY INTERNATIONAL Themenkoordinationsgruppe Polizei &
Menschenrechte



Berlin, 25. März 2017

**STELLUNGNAHME DER THEMENKOORDINATIONSGRUPPE POLIZEI UND MENSCHENRECHTE
VON AMNESTY INTERNATIONAL ZUM „GESETZ ZUR ERRICHTUNG DER UNABHÄNGIGEN
OMBUDSSTELLE DER SÄCHSISCHEN POLIZEI UND ZUR ÄNDERUNG WEITERER GESETZE“
(DRUCKSACHE 6/5439)**

VON PHILIPP KRÜGER

1. Zur Einrichtung einer unabhängigen Ombudsstelle bei der sächsischen Polizei.

I.

Amnesty International bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme. Amnesty International fordert für die Aufarbeitung von Vorwürfen gegen Polizist_innen wegen der Anwendung unverhältnismäßiger Gewalt oder Misshandlung seit längerem unabhängige, unmittelbare, unverzügliche und umfassende Untersuchungen.¹ Amnesty International ist überzeugt, dass die Einrichtung von unabhängigen Beschwerdemechanismen ein wichtiger Baustein für umfassende Ermittlungen darstellt.

Ein solcher unabhängiger Beschwerdemechanismus findet sich auch völkerrechtlich verankert:

In Artikel 12 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (UN-Antifolterkonvention) heißt es ausdrücklich: „Jeder Vertragsstaat trägt dafür Sorge, dass seine zuständigen Behörden umgehend eine unparteiische Untersuchung durchführen, sobald ein hinreichender Grund für die Annahme besteht, dass in einem seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Gebiet eine Folterhandlung begangen wurde.“

In Artikel 13 wird darüber hinaus ausgeführt, dass: „Jeder Vertragsstaat [...] dafür Sorge [trägt], dass jeder, der behauptet, er sei in einem der Hoheitsgewalt des betreffenden Staates unterstehenden Gebiet gefoltert worden, das Recht auf Anrufung der zuständigen

¹ Siehe http://www.amnestypolizei.de/sites/default/files/imce/pfds/PP_UnabhUntersuchungsmech_2010.pdf.

Behörden und auf umgehende unparteiische Prüfung seines Falles durch diese Behörden hat“.

Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in Bezug auf unabhängige Beschwerdemechanismen ausgeführt:

Der EGMR hat auch unterstrichen, dass gemäß Artikel 3 EMRK bei jedem Misshandlungsvorwurf, der gegen die Polizei erhoben wird, ein effektives offizielles Ermittlungsverfahren einzuleiten ist. Damit soll insbesondere die Verantwortlichkeit der Staatsbediensteten oder der staatlichen Behörden für Todesfälle oder Misshandlungen, die in ihrem Zuständigkeitsbereich stattfinden, gewährleistet werden.²

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 Opfern (oder im Todesfall den Angehörigen) überlassen, offiziell Beschwerde einzureichen.³

Gemäß Artikel 13 EMRK ist diese Verpflichtung Teil des individuellen Rechts auf wirksame Beschwerde bei innerstaatlichen Instanzen, sollten die durch die Konvention garantierten Rechte verletzt werden.

II.

Insofern begrüßt Amnesty International den Vorstoß für eine unabhängige Beschwerdestelle. Es sind in diesem Zusammenhang verschiedene Aspekte positiv hervorzuheben, da das Gesetz in vielen Bereichen den Forderungen von Amnesty International in Bezug auf einen unabhängigen Untersuchungsmechanismus gerecht wird.

So ist es aus Sicht von Amnesty International für eine effektive Arbeit der Ombudsstelle zweckmäßig, dass die Ombudsperson aus eigenem Recht aktiv werden kann, ohne eine entsprechende Anzeige abwarten zu müssen. Dies wird auch von Amnesty International seit langem so gefordert.

Es ist es aus Sicht von Amnesty International gleichermaßen sinnvoll, der Ombudsperson umfangreiche Befugnisse zuzubilligen, wie sie in § 8 des Entwurfs aufgeführt werden. Dazu gehören insbesondere das Recht gem. § 8 Abs. 1 des Entwurfs, Einsicht in alle Vorgänge und Aufzeichnungen, Akten, Dokumente, Dateien oder auf andere Weise gespeicherten Daten der Polizeibehörden und der für die Gefahrenabwehr zuständigen Behörden und deren Einrichtungen zu nehmen.

Dasselbe gilt für das umfassende Befragungsrecht in § 8 Abs. 2 des Entwurfs, sowie für das Recht gem. § 8 Abs. 3 des Entwurfs der Ombudsperson zu erlauben, auch unangekündigt jederzeit die Diensträumlichkeiten der Polizei betreten.

Es ist darüber hinaus zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf vorsieht, dass die Ombudsperson außerhalb polizeilicher Hierarchien angesiedelt ist, und hierdurch keine Konflikte entstehen können, die die Tätigkeit der Stelle gefährden könnten. Gleichwohl ist kritisch zu bemerken, dass das Staatsministerium des Inneren über seinen Haushalt die nötigen Sach- und Personalmittel zur Verfügung stellt. Hier besteht die Gefahr einer mittelbaren Einflussnahme

² Anguelova ./ Bulgarien, Urteil vom 13. Juni 2002, Rn. 137; Nachova und Andere ./ Bulgarien [GC], Urteil vom 6. Juli 2005, Rn. 110.

³ Vgl. Ýlhan ./ Türkei [GC], Urteil vom 27. Juni 2000, Rn. 63; Kelly und Andere ./ Großbritannien, Urteil vom 4. Mai 2001, Rn. 94; Tashin Acar ./ Türkei, Urteil vom 8. April 2004, Rn. 221; Kukayev ./ Russland, Urteil vom 15. November 2007 sowie Bati und Andere./Türkei.



durch das Staatsministerium in die Unabhängigkeit. Es wäre aus Sicht von Amnesty International hier vorzugswürdig, wenn der Stelle vollständige Unabhängigkeit von anderen Institutionen gewährt würde.

Sehr zu begrüßen ist auch die Möglichkeit der Ombudsperson bei Rechtsverstößen die ihr zur Kenntnis gelangen, gem. § 11 Abs. 1 des Entwurfs diese zu beanstanden, Stellungnahmen anzufordern, und gegebenenfalls nach Abs. 2 auch Mängelbeseitigung, zum Beispiel durch (endgültige) Unterlassung, anzuordnen.

Auch, dass ein Jahresbericht durch die Ombudsperson erstellt wird, der Informationen über Vorkommnisse in Bezug auf die Polizei zentral vorstellt, und damit für den Bürger leicht verfügbar ist, ist aus Sicht von Amnesty International positiv hervorzuheben.

Auch die in § 7 Abs. 3 des Entwurfs genannte menschenrechtliche Beratungsfunktion der Ombudsperson in Bezug auf die Polizeibehörden entspricht einer langjährigen Forderung von Amnesty International.

Kritisch muss gesehen werden, dass die Ombudsstelle nur im Bereich der polizeilichen Gefahrenabwehrmaßnahmen tätig werden soll. Nach den Erfahrungen die die Themenkoordinationsgruppe Polizei und Menschenrechte gesammelt hat, und die auch im Bericht zur Amnesty-Kampagne „Täter Unbekannt“⁴ veröffentlicht wurden, ist Fehlverhalten auch bei strafprozessualen Verfolgungsmaßnahmen zu beobachten. Als problematisch sind hier auch (aber nicht nur) die Zugriffsmaßnahmen von Spezialeinsatzkommandos (SEK) zu nennen, welche nach Recherchen von Amnesty International immer wieder zu schweren Menschenrechtsverletzungen geführt haben.

In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass auch strafrechtliche Verfahrensgrundsätze wie zum Beispiel das faire Strafverfahren, menschenrechtlichen Schutz über die EMRK genießen.⁵

III.

Es ist abschließend festzustellen, dass die Ombudsperson wie sie im Entwurf des Gesetzes vorgesehen ist, aus Sicht von Amnesty International einen Gewinn für die Polizei darstellen würde.

Problematisch erscheint jedoch die Möglichkeit des § 4 Abs. 2 des Entwurfs, der den Polizeibeamten in Sachsen ermöglicht, unter Umgehung des Dienstweges Beschwerden über Misstände vorzubringen. Hier besteht aus Sicht von Amnesty International die Gefahr, dass eine Ombudsperson eher zu einem „Anwalt der Polizei“ bei den politisch Verantwortlichen wird, als dass sie die Tätigkeit der Polizei kritisch begleitet.

In Bezug auf vielfach geäußerte Kritik, dass es mit den Staatsanwaltschaften bereits eine unabhängige Untersuchungsinstitution gäbe, muss dem entgegengehalten werden, dass eine Ombudsstelle wie sie der Gesetzesentwurf vorsieht, Möglichkeiten hätte, die eine Staatsanwaltschaft nicht hat.

So beziehen sich staatsanwaltschaftliche Ermittlungen ausschliesslich auf die strafrechtliche Relevanz möglichen, polizeilichen Fehlverhaltens. Eine Ombudsstelle hätte demgegenüber auch die Möglichkeit, zwischen Polizeibeamten und betroffenen Bürgern zu vermitteln. Auch bei den Ermittlungen durch die Ombudsstelle auftauchende, strukturelle Schwächen können durch diese mit den zuständigen Stellen und den politisch Verantwortlichen angesprochen und gegebenenfalls behoben werden.

⁴ Vgl. hierzu umfassend den Bericht zur Kampagne: Amnesty International, Täter unbekannt – Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland, Amnesty 2010.

⁵ Vgl. Art. 6 Abs. 3 EMRK.



Im Übrigen bestehen beispielsweise auch in England und Wales mit dem *Crown Prosecution Service* als Äquivalent zu den deutschen Staatsanwaltschaften und der *Independent Police Complaints Commission*, einer unabhängigen Untersuchungskommission, zwei unterschiedliche Strukturen nebeneinander, die sich auf unterschiedlichen Ebenen mit der gleichen Thematik befassen

2. Zur Einführung der individuellen Kennzeichnungspflicht von Polizeibeamtinnen und Beamten

Amnesty International begrüßt die mögliche Einführung einer Kennzeichnungspflicht bei der Polizei von Sachsen ausdrücklich.

I.

Amnesty International fordert bereits seit längerem eine allgemeine Kennzeichnungspflicht auch für die geschlossenen Einheiten der Bereitschaftspolizei (Positionspapier Juli 2010)⁶. Die Kennzeichnungspflicht ist nicht unmittelbar in internationalen Verträgen normiert.

Sie ist aber eine Vorbedingung für die Durchführung effektiver Ermittlungsverfahren bei Vorwürfen wegen Misshandlung oder unverhältnismäßiger Gewaltanwendung durch Polizist_innen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat immer wieder unterstrichen, dass solche Ermittlungsverfahren nur dann effektiv sind, wenn sie zur Identifizierung des Täters führen (Ogur ./. Türkei, Urteil der Großen Kammer vom 20. Mai 1999, Rn. 88; sowie Finucane ./. Großbritannien, Urteil vom 1. Juli 2003, Rn. 67).

Insbesondere, wenn Polizist_innen in geschlossenen Einheiten agieren, scheitern Ermittlungsverfahren häufig daran, dass nicht festgestellt werden kann, welche Polizistin oder welcher Polizist möglicherweise unverhältnismäßige Gewalt angewendet hat (Ramsahai und Andere ./. Die Niederlande, Urteil vom 15.05.2007, Nr. 324, Selmouni ./. Frankreich, Urteil vom 28.07.1999, Rn.79). Amnesty International und andere NGOs haben dieses Phänomen auch für Deutschland festgestellt (Amnesty International 2010; Diederichs 2009). Werden beteiligte Polizeibeamt_innen nicht identifiziert, handelt es sich um eine unzureichend effektive Ermittlung und damit um eine Menschenrechtsverletzung.

Auch das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland gewährt in Art. 19 Abs. 4 GG eine Rechtsweggarantie, die es allen Bürger_innen ermöglichen soll, staatliches Handeln ihnen gegenüber uneingeschränkt gerichtlich überprüfen zu können. Diese Rechtsweggarantie, welche auch menschenrechtlich verbürgt ist (Art. 6 EMRK), muss jedoch nicht nur theoretisch gegeben sein, sondern auch rechtstatsächlich zur Verfügung stehen, da sie ansonsten leer laufen würde. In diesem Zusammenhang ist die Kennzeichnungspflicht von entscheidender Bedeutung. Erst sie ermöglicht es den Bürger_innen, das Verwaltungshandeln von Polizeibeamt_innen individuell zuzuordnen, und es somit gerichtlich überprüfen zu lassen.

II.

Soweit von Polizeigewerkschaften vorgetragen wird, dass die Kennzeichnungspflicht zu einer Gefährdung von Polizeibeamt_innen führen kann, wenn diese individuell identifizierbar sind,

⁶ Siehe http://amnesty-polizei.de/wp-content/uploads/2017/02/PP_Kennzeichnungspflicht_2010_0.pdf.



so ist dem entgegenzuhalten, dass durch eine numerische oder alphanumerische Kennzeichnung eine Identifizierung ausgeschlossen ist.

Im Übrigen gibt es auch in vielen anderen Ländern bereits seit längerem eine entsprechende Kennzeichnung, so zum Beispiel in Großbritannien, Spanien, Kanada oder den USA. Empirische Studien aus den beschriebenen Ländern geben keinerlei Hinweis auf eine erhöhte Gefahr der Polizeibeamten durch eine individuelle Kennzeichnung.

Auch haben bereits viele deutsche Bundesländer eine Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamt_innen in geschlossenen Einheiten eingeführt, darunter Schleswig-Holstein, Berlin, Brandenburg, Hessen und Rheinland-Pfalz. Auch in diesen Bundesländern haben sich entsprechende Befürchtungen nicht bewahrheitet (Kleine Anfrage von Marion Seelig und Udo Wolf 2013)⁷. In weiteren Bundesländern ist eine Einführung einer Kennzeichnungspflicht geplant.

Auch der häufig geäußerte Vorwurf, die Kennzeichnungspflicht käme einem Generalverdacht gegenüber der Polizei gleich, muss durch Amnesty International zurückgewiesen werden. In einem rechtsstaatlichen Staatswesen, das auf Gewaltenteilung beruht, steht es allen Bürger_innen frei mit einer Maßnahme der Polizei nicht einverstanden zu sein, und diese gerichtlich überprüfen zu lassen. Was für das Handeln von anderen Trägern der öffentlichen Gewalt gilt, welche in die Grundrechte von Bürger_innen eingreifen, wie zum Beispiel das Finanzamt oder das Bauamt, muss für die Polizei umso mehr gelten, angesichts der Tatsache, dass die Polizei regelmäßig die intensivsten Grundrechtseingriffe vornimmt, beispielsweise in das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, das Grundrecht auf Freiheit der Person aus Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG oder das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung aus Art. 13 Abs. 1 GG.

III.

Insgesamt ist daher aus Sicht von Amnesty International festzuhalten, dass eine Kennzeichnung einzelner Polizeibeamt_innen, auch in geschlossenen Einheiten, aus rechtsstaatlicher Sicht notwendig und geboten ist, und andererseits die betroffenen Beamten keinerlei zusätzlichen Gefahren aussetzt.

Die Einrichtung einer Kennzeichnungspflicht ist hierbei als Teil einer Fehlerkultur anzusehen, in der polizeiliches Fehlverhalten, auch wenn es die Ausnahme bildet, nachverfolgt und untersucht werden muss. Die Möglichkeit den Amtsmissbrauch einzelner Polizeibeamter effektiv zu verfolgen, schützt letztlich auch das Vertrauen in die Mehrheit rechtstreuer Polizisten.

Literatur

Amnesty International (2010): Täter unbekannt - Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland.

⁷ Siehe <http://www.die-linke-berlin.de/fileadmin/linksfraktion/ka/2013/ka17-11641.pdf>.

