

UNABHÄNGIGE UNTERSUCHUNGSMECHANISMEN IN FÄLLEN VON RECHTSWIDRIGER POLIZEIGEWALT IN DEUTSCHLAND

Amnesty International fordert für die Aufarbeitung von Vorwürfen gegen PolizistInnen wegen der Anwendung unverhältnismäßiger Gewalt oder Misshandlung **unabhängige, unmittelbare, unverzügliche und umfassende Untersuchungen**. Amnesty International ist überzeugt, dass die Einrichtung von unabhängigen Beschwerdemechanismen ein wichtiger Baustein für umfassende Ermittlungen darstellt.

Dieses Positionspapier stellt zunächst die menschenrechtlichen Grundlagen dar, auf denen die Forderung nach unabhängigen Untersuchungsmechanismen basiert. Im Anschluss daran wird dargestellt, wie ein solcher Untersuchungsmechanismus ausgestaltet sein muss. Schließlich werden sieben gute Gründe für die Einrichtung eines solchen Mechanismus genannt.

MENSCHENRECHTLICHE GRUNDLAGEN

1. WAS SAGT DAS VÖLKERRECHT?

Internationale Menschenrechtsbestimmungen verpflichten die Staaten dazu, Fälle mutmaßlicher Folter und anderer Misshandlungen sowie unverhältnismäßiger Gewaltanwendung durch PolizistInnen und Todesfälle in Gewahrsam umgehend, umfassend, unabhängig und unparteiisch zu untersuchen.

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

Auch im **Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte** (UN-Zivilpakt) sind das Recht auf Leben und das Verbot von Folter und anderen Misshandlungen in Artikeln 6 und 7 verankert. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 20 hat der UN-Menschenrechtsausschuss folgendes festgehalten:



„[...] dass es zur Beachtung des Artikels 7 weder genügt, solche Strafen und Behandlungen zu verbieten, noch zu erklären, dass ihre Vornahme ein Delikt darstelle. [...] Um die Beschwerden wirksam zu machen, müssen sie Gegenstand umgehender und unparteiischer Untersuchungen durch die zuständigen Behörden sein.“¹

Auch die **Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten** (EMRK) garantiert das Recht auf Leben gemäß Artikel 2 und das Verbot der Folter oder anderer erniedrigender Behandlung gemäß Artikel 3. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat unterstrichen, dass diese beiden Artikel die **„Grundprinzipien und Grundwerte demokratischer Gesellschaften“** sind.²

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.³ 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.⁴ 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.

Dies gilt insbesondere, wenn Personen im Polizeigewahrsam verletzt oder zu Tode gekommen sind. Der EGMR unterstreicht, dass bei Verletzungen von Menschen, die sich in Gewahrsam der Polizei befinden, der Staat eine **„plausible Erklärung für die Ursache dieser Verletzungen“** bereitstellen muss. Geschieht dies nicht, handelt es sich um eine Verletzung der in der EMRK verbürgten Rechte und damit um eine Menschenrechtsverletzung.⁵

Der EGMR hat in ständiger Rechtsprechung festgestellt, dass Ermittlungsverfahren folgenden Bedingungen genügen müssen, damit sie angemessen sind:

- Die Ermittlungen müssen **unabhängig** sein. Es darf zwischen den ermittelnden Beamten und den beschuldigten PolizistInnen keine institutionelle oder hierarchische Verbindung bestehen. Nur dann sind die Ermittlungen tatsächlich unabhängig.⁶
- Außerdem müssen die Ermittlungen **angemessen** sein, müssen also technisch adäquat und mit ausreichenden Mitteln geführt werden. Die Verurteilung Beschuldigter darf damit nicht an mangelnder Ermittlungsqualität scheitern.⁷
- Zudem muss die Ermittlung **unverzüglich** beginnen und ohne vermeidbare Verzögerungen durchgeführt werden, auch um das öffentliche Vertrauen in das Rechtsstaatsprinzip aufrechtzuerhalten.⁸

¹ Allgemeine Bemerkung Nr. 20 zu Artikel 7 des UN-Zivilpakts, verabschiedet vom UN-Menschenrechtsausschuss in seiner 44. Sitzung 1992.

² Vgl. *McCann und Andere ./. Großbritannien*, Urteil vom 27.09.1995, Nr. 147.

³ *Angelova ./. Bulgarien*, Urteil vom 13. Juni 2002, Rn. 137, *Nachova und Andere ./. Bulgarien* [GC], Urteil vom 6 Juli 2005, Rn. 110.

⁴ 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*.

⁵ Vgl. *Selmouni ./. Frankreich*, Urteil vom 28.06.1999, Nr. 87.

⁶ Vgl. *Finucane ./. Großbritannien*, Urteil vom 01.07.2003, Nr. 68, *Ramsahai und Andere ./. Die Niederlande*, Urteil vom 15.05.2007, Nr. 325.

⁷ Vgl. *Ramsahai und Andere ./. Die Niederlande*, Urteil vom 15.05.2007, Nr. 324.



- Weiterhin muss eben auch aus diesem Grund ein bestimmtes Maß an **öffentlicher Kontrolle** über die Ermittlungen gegeben sein und die Verfahrensabläufe sollten offen und transparent ablaufen.⁹ Damit soll vor allem der drohenden permanenten Straflosigkeit von Polizeigewalt und damit der versteckten Akzeptanz dieser Praxis entgegen gewirkt werden.
- Als letztes Kriterium sollten die Opfer und die Angehörigen der Opfer in adäquater Weise in die Ermittlungen **einbezogen** werden, zur Wahrung ihrer legitimer Interessen.¹⁰

Der EGMR hat unterstrichen, dass diese Bedingungen deswegen so wichtig sind, weil es bei diesen Fällen **„um nichts weniger geht, als das öffentliche Vertrauen in das staatliche Gewaltmonopol.“**¹¹

2. WAS SAGEN INTERNATIONALE MENSCHENRECHTSEXPERTEN?

Im Europäischen Kodex für Polizeietik des Europarats¹², einem Dokument, das der Ministerrat des Europarats im Jahr 2001 angenommen hat, wird dazu auch betont: **„Polizei, die gegen die Polizei ermittelt, lässt generell Zweifel an der Unabhängigkeit aufkommen.“**¹³

Der Menschenrechtskommissar des Europarats Thomas Hammarberg, hat sich 2009 ausführlich zu unabhängigen Untersuchungsmechanismen geäußert und in diesem Dokument unterstrichen, dass ein unabhängiges und effektives Polizei-Beschwerdesystem von fundamentaler Bedeutung für einen demokratischen und rechenschaftspflichtigen Polizeidienst ist. Außerdem hebt er hervor, dass dadurch das öffentliche Vertrauen in die Polizei gestärkt wird.¹⁴

Der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen Philip Alston, hat 2010 eine Empfehlung ausgesprochen, unabhängige Untersuchungskommissionen einzurichten.¹⁵

3. WAS SAGEN INTERNATIONALE MENSCHENRECHTSEXPERTEN ZU DEUTSCHLAND?

Für Deutschland haben folgende internationale Menschenrechtsexperten die Empfehlung ausgesprochen, dass Deutschland unabhängige Untersuchungsmechanismen einrichten sollte:

- Kommissar für Menschenrechte des Europarats Thomas Hammarberg, 2006¹⁶ und 2009: **„Ein unabhängiges und effektives Beschwerdesystem ist maßgeblich zur Schaffung und Wahrung des öffentlichen Vertrauens in die Polizei und schützt vor Misshandlungen und Fehlverhalten.“**¹⁷

⁸ Vgl. *Finucane ./. Großbritannien*, Urteil vom 01.07.2003, Nr. 70, *Ramsahai und Andere ./. Die Niederlande*, Urteil vom 15.05.2007, Nr. 322.

⁹ Vgl. *Ognyanova und Choban ./. Bulgarien*, Urteil vom 23.02.2006, Rn. 107, *McKerr ./. Großbritannien*, Urteil vom 04.05.2001, Rn. 115.

¹⁰ vgl. *McKerr ./. Großbritannien*, Urteil vom 04.05.2001, Rn. 115.

¹¹ *Ramsahai und Andere ./. Die Niederlande*, Urteil vom 15.05.2007, Rn. 325.

¹² The European Code of Police Ethics, Council of Europe, 19.09.2001, Rec(2001)10, Rn. 61.

¹³ Ebd. Rn.61, Kommentar.

¹⁴ Thomas Hammarberg, Opinion of the Commissioner for Human Rights concerning independent and effective determination of complaints against the police, CommDH (2009) 4.

¹⁵ Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston: Study on police oversight mechanisms, Human Rights Council, 28.05.2010, A/HRC/14/24/Add.8, Rn. 29.

¹⁶ Bericht des Menschenrechtskommissars Thomas Hammarberg über seinen Besuch in Deutschland, 09-11. und 15. – 20. Oktober 2006, Straßburg, 11. Juli 2007, CommDH (2007)14, Nr. 39.



- Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT): „Idealerweise sollten diejenigen, die mit der operativen Durchführung der Untersuchung beauftragt sind, völlig unabhängig von der betroffenen Dienststelle sein.“¹⁸
- Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE): „Eine demokratische Polizei macht es notwendig, dass diese mit ihren Handlungen gegenüber dem Recht, dem Staat und der Öffentlichkeit, der sie dient, verantwortlich ist.“¹⁹

WIE MUSS EIN UNABHÄNGIGER UNTERSUCHUNGSMECHANISMUS AUSSEHEN?

Unabhängige Untersuchungsmechanismen sollten auf Bundesebene sowie in allen Bundesländern eingerichtet werden. Für die Einrichtung sind Gesetze erforderlich.

Diese unabhängigen Untersuchungsmechanismen müssen folgenden Kriterien genügen:

Sie sollten:

- bevollmächtigt sein, bei allen Vorwürfen schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen durch Beamte mit Polizeibefugnissen, einschließlich Todesfällen in Gewahrsam, Tötungsdelikten, Folter und andere unmenschliche oder erniedrigende Behandlung sowie Rassismus zu ermitteln;
- befugt sein, Anzeigen und Beschwerden von Personen aufzunehmen, aufzuzeichnen und zu ermitteln, sowie das Recht haben, Vorfälle selbstständig und ohne das Vorliegen einer Anzeige zu untersuchen;
- über die notwendige Kompetenz und Ausstattung verfügen, Ermittlungen über Menschenrechtsverletzungen durch Beamte mit Polizeibefugnissen durchzuführen. Dazu gehören die folgenden Kriterien:
 - die Kompetenz und Ausstattung, eine sofortige Untersuchung des Tatorts vorzunehmen;
 - die Kompetenz, Zeugen zu vernehmen sowie die Erhebung von Beweisen anzuordnen;
 - die Kompetenz, im Falle der Weiterleitung eines Falles an die Staatsanwaltschaft zur Durchführung der strafrechtlichen Ermittlungen die Ermittlungen zu überwachen;
- die Kompetenz haben, die disziplinarrechtlichen Ermittlungen der Polizei erforderlichenfalls zu überwachen bzw. zu leiten sowie im Falle von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen die Kompetenz besitzen, ggf. an Stelle der Polizei diese Ermittlungen durchzuführen;
- die Kompetenz haben, Fälle erforderlichenfalls direkt an die Staatsanwaltschaft zur Durchführung der strafrechtlichen Ermittlungen weiterzuleiten;
- die Kompetenz haben, die Einleitung eines Disziplinarverfahrens anzuordnen sowie von der das Disziplinarverfahren durchführenden Behörde einen Bericht über den Ausgang des Disziplinarverfahrens anzufordern;

¹⁷ Thomas Hammarberg, Opinion of the Commissioner for Human Rights Concerning Independent and Effective Determination of Complaints against the Police, Council of Europe, 12. 03. 2009, CommDH(2009)4, Rn.29.

¹⁸ Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT), CPT Standards, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2006, Deutsch, S. 91, Nr. 32.

¹⁹ The Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) 2008: Guidebook on Democratic Policing Vienna, May 2008, 2nd Edition, Nr. 155.



- die Kompetenz besitzen, verbindliche Entscheidungen über zu leistende Entschuldigungen oder über anzubringende Kritik zu treffen sowie Empfehlungen zur angemessenen Entschädigung der Opfer auszusprechen;
- die Kompetenz haben, gegebenenfalls auch auf eigene Initiative hin Ermittlungen über sich abzeichnende Muster von Rechtsverletzungen durchzuführen, um den entsprechenden Behörden diesbezügliche Empfehlungen aussprechen zu können;
- die Befugnis haben, Einblicke in polizeiinterne Organisationsprozesse nehmen zu dürfen, erforderlichenfalls auch in Verschlussachen. Das Aufspüren struktureller Probleme erfordert weitgehend uneingeschränkter Zugang zu aufbau- und ablauforganisatorischen Regelungen;
- die Befugnis haben, jederzeit, auch unangemeldet, polizeiliche Diensträume betreten zu dürfen.²⁰
- zur Gewährleistung des Kriteriums der Unabhängigkeit nicht über hierarchische oder institutionelle Verbindungen zur Polizei verfügen;
- über angemessene personelle und materielle Ressourcen verfügen und von anerkannten Fachkräften mit der notwendigen Unparteilichkeit, Fachkompetenz, Unabhängigkeit und Integrität geleitet werden. Diese Stellen sollten weiterhin über ein unabhängiges sachverständiges Ermittlerteam verfügen, das die Beschwerden und Anzeigen untersucht;
- der breiten Öffentlichkeit bekannt gemacht werden, auch durch das Auslegen von Informationsmaterial auf Polizeiwachen, in dem über das Erstellen von Anzeigen oder Einlegen von Beschwerden bei diesen Stellen aufgeklärt wird;
- den Landtagen beziehungsweise dem Bundestag regelmäßig Bericht erstatten, auch um eventuell entstehenden, strukturellen Problemen präventiv entgegen wirken zu können sowie
- über alle Fälle von Beschwerden und Verfahren gegen PolizeibeamtInnen statistische Erhebungen durchführen.

SIEBEN GUTE GRÜNDE FÜR DIE EINRICHTUNG EINER KOMMISSION

1. Unabhängige Untersuchungskommissionen können über den Einzelfall hinaus strukturelle Vorschläge zur Verbesserung der Polizeiarbeit machen, die ggf. bei den politisch Verantwortlichen einen höheren Stellenwert erhalten würden, als gleich lautende Vorschläge aus der Polizeiorganisation oder von den Berufsvertretungen. So bereitet die Kommission in England in regelmäßigen Abständen „lessons learned“ zu bestimmten Fragen der Polizei auf.
2. Durch die Möglichkeit, auch auf eigene Initiative hin Ermittlungen über sich abzeichnende Muster von Rechtsverletzungen durchführen zu können, entfalten unabhängige Untersuchungskommissionen eine präventive und "befriedende" Wirkung.
3. Unabhängige Untersuchungskommissionen bieten der Polizei die Möglichkeit, Vorwürfen oder dem Argwohn entgegenzuwirken, bei Auseinandersetzungen um polizeiliches Fehlverhalten würden intern Ermittlungen behindert oder Übergriffe vertuscht und gedeckt werden.
4. Eine allgemein anerkannte neutrale Kontrollinstanz kann die Position solcher BeamtInnen stärken, die zu Unrecht polizeilichen Fehlverhaltens beschuldigt werden.

²⁰ Dies entspricht auch §4 Nr. 2 des Gesetzes über die Polizeikommission, Hamburg, vom 16.06.1998.



5. Unabhängige Untersuchungskommissionen fördern die Transparenz polizeilichen Handelns, verstärken mittelbar den Dialog zwischen Polizei und (polizeikritischen) BürgerInnen und erhöhen damit die "Bürgernähe".
6. Unabhängige Untersuchungskommissionen bieten PolizistInnen die Chance, außerhalb ihrer eigenen Dienststelle mögliches Fehlverhalten von KollegInnen anzuzeigen, ohne dabei unter Druck zu geraten.
7. Unabhängige Untersuchungskommissionen können präventiv gegen Übergriffe schützen, da sie Transparenz fördern und Straflosigkeit für rechtswidrige Gewalt entgegenwirken. So werden insbesondere die Rechte der Opfer von rechtswidriger Polizeigewalt geschützt.

