

BESCHWERDESTELLEN ÜBER POLIZEIVERHALTEN

Mehrwert, Möglichkeiten, Mechanismen

Louise Majetschak / Eva Ritte

WORKING PAPER NR. 15

2016

Betreuung: Alexander Klose, Humboldt Law Clinic Grund- und Menschenrechte

in Kooperation mit RA Carsten Ilius

Das vorliegende Working Paper ist Ergebnis der Projektarbeit der Autorinnen im 7. Zyklus der Humboldt Law Clinic Grund- und Menschenrechte (HLCMR) im Wintersemester 2015/16 und Sommersemester 2016.

In den Working Paper werden Schriftstücke veröffentlicht, die im Rahmen und in Absprache mit der HLCMR entstanden sind. Die Verantwortung für den Inhalt obliegt den jeweiligen Autor*innen und gibt nicht notwendigerweise die Position der HLCMR oder der Kooperationspartner*innen wieder.

Humboldt Law Clinic Grund- und Menschenrechte
Juristische Fakultät
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Geschlechterstudien
Unter den Linden 9
10099 Berlin
hlcmr.de

Inhalt

Zusammenfassung	1
A. Einleitung	1
B. Methodische Vorgehensweise	4
C. Situation in der Bundesrepublik Deutschland	5
I. Internationale Kritik und Deutschlands Antwort	5
II. Problemstellung: Polizeibeamt_innen vor Gericht?	7
III. Existierende Mechanismen	12
1. Bundesebene	12
2. Landesebene.....	15
D. Rechtliche Grundlagen	19
I. Nationales Recht	19
II. Europäisches und internationales Recht	20
E. Mechanismen in England und Wales	23
I. Institutionelle Struktur der IPCC	24
II. Arbeitsmechanismen der IPCC	26
1. Wie gelangt ein Fall an die IPCC?	27
a) Überweisung (Referral)	27
b) Conduct Matters.....	28
c) Einspruch (Appeal)	29
2. Handlungsmöglichkeiten der IPCC	29
a) Polizeiinterne Ermittlung der Beschwerde	30
b) Polizeiermittlung unter Aufsicht der IPCC.....	30
c) Polizeiermittlung unter Leitung der IPCC	30
d) Unabhängige und selbstständige Ermittlung durch die IPCC	31
3. Abschlussberichte und Verfahren nach den Berichten	32
III. Kritik, Reform und Auswirkungen auf die IPCC	33
1. Kritik an der IPCC.....	33
2. Policing and Crime Bill	34

a) IPCC-directed investigations	35
b) Power of initiative.....	35
c) Weitere wichtige Änderungsvorschläge	36
3. Zahlen und Fakten	36
F. Ausgestaltungsvorschläge einer Beschwerdestelle	37
I. Unabhängigkeit	37
1. Mitarbeitende	38
2. Weisungsunabhängigkeit	38
3. Finanzierung	39
II. Angliederung bzw. Rechenschaftspflicht.....	40
III. Organisation und Ausgestaltung.....	41
1. Kontrolle des polizeilichen Beschwerdeverfahrens?	41
2. Konkrete Ausgestaltungsvorschläge	42
IV. Befugnisse und Verfahren	42
Fazit	44
Literatur- und Quellenverzeichnis	48

Zusammenfassung

Dieses Working Paper erforscht den potentiellen Mehrwert sowie die Ausgestaltungsmöglichkeiten einer unabhängigen Beschwerdestelle über Polizeifehlverhalten in Deutschland bzw. mehrerer Stellen in den Bundesländern. Das Paper beschäftigt sich neben der Darstellung bestehender Mechanismen in der Bundesrepublik sowie der rechtlichen Grundlagen einer Beschwerdestelle und den Argumenten für und gegen die Einrichtung einer solchen Stelle insbesondere mit der Independent Police Complaints Commission (IPCC) in England und Wales. Diese wird zum Teil als Positivbeispiel für einen Beschwerdemechanismus vorgebracht. Das Schriftstück kommt zu dem Ergebnis, dass eine unabhängige Beschwerdestelle zur Untersuchung von Polizeifehlverhalten notwendig und rechtlich geboten ist. Die bestehenden Mechanismen in der Bundesrepublik, wie zum Beispiel die Möglichkeit des Strafantrags, sind nicht ausreichend, um Polizeifehlverhalten effektiv entgegenzuwirken. Es werden in nicht abschließender Weise Ausgestaltungsvorschläge diskutiert. Ob eine Orientierung an der IPCC sinnvoll erscheint, unterscheidet sich nach den jeweiligen Ausgestaltungsvorschlägen. Als besonders wichtige Aspekte werden die Unabhängigkeit, Angliederung bzw. Rechenschaftspflicht, Organisation und Ausgestaltung sowie Befugnisse und Verfahren einer Beschwerdestelle identifiziert und beleuchtet.

A. Einleitung

„Der Ausschuss ist besorgt über die Misshandlungsvorwürfe gegen Polizei- und Justizvollzugsbeamte des Vertragsstaats. Der Ausschuss ist außerdem besorgt darüber, dass die meisten Beschwerden über Misshandlungen zurückgewiesen werden und dass der Vertragsstaat noch keine unabhängigen Beschwerdestellen geschaffen hat, die sich mit Beschwerden über das Fehlverhalten von Polizeibediensteten befassen. Weiterhin ist der Ausschuss besorgt über die zwischen den Bundesländern bestehenden Unterschiede im Hinblick auf die Maßnahmen zur Sicherstellung der Identifizierbarkeit von Polizeibeamten.“¹

Unverhältnismäßige Gewaltanwendung und anderes Fehlverhalten durch die Polizei sind in vielen Ländern der Welt ein Problem. In den USA wird das Problem der Polizeigewalt, die sich vor allem gegen Menschen, die Minderheiten angehören, richtet, inzwischen landesweit dokumentiert.² Auch in Deutschland werden Missstände angeprangert. In zahlreichen der von Amnesty International untersuchten Fällen seien „die Ermittlungen nicht umfassend genug [gewesen]. In anderen Fällen wurden die Ermitt

¹ United Nations, Human Rights Committee, „Concluding Observations of the Human Rights Committee – Germany,“ CCPR/C/DEU/CO/6, (12.11.2012): Ziffer 10, nicht-amtliche Übersetzung, Deutsches Institut für Menschenrechte.

² Siehe z.B. *Mapping Police Violence*, <http://mappingpoliceviolence.org/> (08.08.2016).

lungen nicht umgehend aufgenommen oder es kamen Zweifel an der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Strafverfolgungsbehörden auf.“³

Einer der porträtierten Einzelfälle ist der von Oury Jalloh, einem Asylbewerber aus Sierra Leone, der unter ungeklärten Umständen im Januar 2005 in einer Gewahrsamszelle in Dessau in Sachsen-Anhalt verbrannte. Er war am Morgen des Tages in Gewahrsam genommen worden und mit 2,98 Promille sowie Spuren von Cannabis und Kokain im Blut von einem Arzt für gewahrsamstauglich erklärt worden mit der Empfehlung ihn zu fixieren. In diesem Zustand wurde er fixiert in seiner Zelle allein gelassen. Der darauffolgende Prozess konnte nicht vollständig aufklären, wie es möglich war, dass er in dieser Zelle verbrannte, obwohl er auf gefährliche Gegenstände untersucht worden war und seine Matratze aus feuerfestem Material bestand.⁴

Oury Jallohs Fall ist von besonderer Tragik, doch polizeiliches Fehlverhalten in Deutschland ist kein Einzelfall. Zwischen 2004 und 2010 wandten sich 869 Personen in der Bundesrepublik an Amnesty International, um über Zwischenfälle mit der Polizei zu berichten.⁵ Amnesty, sowie weitere Nichtregierungsorganisationen (NROs) und die Vereinten Nationen (VN) empfehlen die Einrichtung unabhängiger Beschwerdemechanismen, an die Bürger_innen sich mit Beschwerden gegen Polizeiverhalten wenden können.⁶ Im Rahmen des NSU-Untersuchungsausschusses wurde die Einrichtung eines solchen Mechanismus von verschiedenen Parteien sowie Sachverständigen als Mittel der demokratischen Kontrolle von Polizeiarbeit empfohlen. Ein Beschwerdeverfahren wird als Möglichkeit gesehen, Fehler in der Ermittlungsarbeit frühzeitig erkennen und korrigieren zu können.⁷

Die Problematik der mangelnden Kontroll- und Wehrmechanismen sowie der mangelnden Aufklärung von polizeilichem Fehlverhalten ist eng verknüpft mit der Problematik des institutionellen Rassismus innerhalb von Polizei- und Strafverfolgungsbehörden. Institutioneller Rassismus ist kein Rechtsbegriff; es existieren verschiedene, sich nicht notwendigerweise gegenseitig ausschließende Definitionen. Eine Definition von institutionellem Rassismus bietet das Gutachten des Untersuchungsausschusses über die Er-

³ Amnesty International, Täter Unbekannt: Mangelnde Aufklärung von mutmasslichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland, (Juli 2010): S. 11.

⁴ Ibid, S. 25ff.

⁵ Ibid, S. 12.

⁶ Ibid, S. 113ff.; bezüglich der Vereinten Nationen siehe z.B.: United Nations, Human Rights Committee, „Concluding Observations of the Human Rights Committee – Germany,“ CCPR/C/DEU/CO/6, (12.11.2012): Ziffer 10.

⁷ Deutscher Bundestag, Drucksache 17/14600, „Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes,“ (22. Aug 2013): S. 861 (gemeinsame Empfehlung zur „Fehlerkultur“), S. 823 (Sachverständige Barbara John und Günter Schicht), S. 892 (SPD), S. 983f. (DIE LINKE), S. 1021 (Bündnis 90/Die Grünen).

mordung des Teenagers Stephen Lawrence in Eltham, London 1993. Danach liegt institutioneller Rassismus vor, „wenn eine Institution in ihrer Gesamtheit Menschen aufgrund ihrer Hautfarbe, ihres kulturellen Hintergrunds oder ihrer tatsächlichen oder angenommenen ethnischen Herkunft unangemessen und unprofessionell behandelt. Institutioneller Rassismus kann in Abläufen, Einstellungen und Verhaltensweisen sichtbar werden, die durch unbewusste Vorurteile, Nichtwissen, Gedankenlosigkeit und rassistische Stereotype zu Diskriminierung und einer Benachteiligung von Personen oder Gruppen führen.“⁸ Diese Definition erscheint sehr passend, auch weil sie deutlich macht, dass institutioneller Rassismus nicht zwingend ein bewusster Prozess ist. Der institutionelle Rassismus in Deutschland wurde gerade im Rahmen des NSU-Komplexes beklagt, zum Beispiel im Bericht des VN Anti-Rassismus Ausschusses von 2015.⁹

In Großbritannien wird über diese Themen schon einige Jahre länger diskutiert. Die Veröffentlichung des Stephen Lawrence Inquiry Report im Februar 1999 sollte Veränderungen in Bezug auf rassistische Polizeiermittlungen anstoßen. Der oben genannte Bericht des vom Parlaments eingesetzten Untersuchungsausschusses bezeichnete die mit den Ermittlungen beschäftigte Metropolitan Police als institutionell rassistisch.¹⁰ Er beschäftigte sich neben dem polizeilichen Fehlverhalten während der Ermittlungen mit der Beziehung der Polizei zu Menschen, die Minderheiten angehören. Doch in wie weit haben sich Beschwerdemöglichkeiten und Polizeiarbeit nach dem rassistisch motivierten Mord an Stephen Lawrence wirklich verändert? Ist in England eine positive Entwicklung festzustellen, an der sich Beschwerdestellen in Deutschland gegebenenfalls orientieren könnten?

Diesen und weiteren Fragen widmet sich das vorliegende Schriftstück. Die zentralen Forschungsfragen lauten „Was ist der Mehrwert einer bzw. mehrerer Beschwerdestellen über Polizeiverhalten in Deutschland? Was sind die rechtlichen Grundlagen? Und was sind Maßstäbe für ihre Ausgestaltung?“

Nach einem kurzen Blick auf die methodische Vorgehensweise (Kapitel II) ist die Arbeit in vier größere Kapitel gegliedert. Zunächst wird in Kapitel III die Situation in der Bundesrepublik Deutschland beschrieben. Dabei wird die internationale Kritik an Polizeibe-

⁸ UK Government, „The Stephen Lawrence Inquiry: Report of an Inquiry by Sir William Macpherson of Cluny, advised by Tom Cook, The Right Reverend Dr. John Sentamu, Dr. Richard Stone, Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of her Majesty,“ (Feb 1999): https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/277111/4262.pdf, Chapter 6.34, deutsche Übersetzung aus Amnesty International, *Leben in Unsicherheit: Wie Deutschland Opfer Rassistischer Gewalt im Stich Lässt*, (2016): S. 6.

⁹ United Nations, Committee on the Elimination of Racial Discrimination, „Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-second periodic reports of Germany,“ CERD/C/DEU/CO/19-22, (30.06.2015): S. 4f.

¹⁰ UK Government, „The Stephen Lawrence Inquiry“, Chapter 46.1.

schwerdeverfahren in Deutschland erläutert und insbesondere dargestellt, wie die Bundesregierung sich zu bestehenden Missständen positioniert. Außerdem werden die bereits bestehenden Beschwerdemechanismen untersucht. Das folgende Kapitel IV beschäftigt sich mit dem nationalen, europäischen und internationalen rechtlichen Rahmen solcher Beschwerdemechanismen. Im 5. Kapitel folgt eine ausführliche Darstellung der rechtlichen Situation in England und Wales als Fallbeispiel für eine bereits bestehende Beschwerdestelle. Ihre Kompetenzen, Stärken und Schwächen werden dargestellt, um einen nuancierten Referenzrahmen zu schaffen. Im Kapitel VI werden Ausgestaltungsvorschläge für einen Beschwerdemechanismus zusammengefasst und diskutiert.

Mit Blick auf den Fall Oury Jalloh, auf den NSU-Komplex, auf die Menschen, die schon unter polizeilichem Fehlverhalten gelitten haben und nicht zu ihrem Recht gekommen sind, mit Blick auf das strukturelle Problem des institutionellen Rassismus und mit Blick auf den hohen Wert der Rechtsstaatlichkeit, lässt sich konstatieren, dass die Erforschung von Beschwerdemechanismen zu polizeilichem Fehlverhalten von höchster praktischer Relevanz ist. Darauf gründet sich die Motivation für die Ausarbeitung dieses Schriftstücks.

B. Methodische Vorgehensweise

Bei der Recherche für diese Arbeit wurde eine Vielzahl an unterschiedlichen Quellen konsultiert. Diese reichen von Gesetzen und Materialien des Parlaments und internationaler Organisationen über Rechtsprechung, wissenschaftliche Literatur und statistischen Veröffentlichungen bis zu Berichten von NROs. Durch diese Vielzahl an Quellen soll eine möglichst umfassende und differenzierte Darstellung und Beurteilung der Situation und der bestehenden Möglichkeiten erreicht werden.

Die Vorgehensweise der Forschung lässt sich als empirisch-induktiv beschreiben. Durch Quellenanalyse auf verschiedenen Ebenen sollen die rechtstatsächlichen Gegebenheiten festgestellt werden. Das so entstehende Bild der Einzelheiten des Problems wird dann zu einem großen Ganzen zusammengefügt. Auf der Basis dieses Bildes finden Beurteilungen und die Diskussion von Veränderungsvorschlägen statt.

Es wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben. Die Thematik dieser Arbeit ist sehr komplex, die Handlungsmöglichkeiten und die Optionen zur Ausgestaltung von Beschwerdemechanismen sind zahlreich. Das Ziel des Schriftstücks ist es, Missstände aufzuzeigen, Argumente und Vorschläge zusammenzufassen und so einen Beitrag zur hoch aktuellen Debatte über die potentielle Einrichtung von Beschwerdemechanismen über Polizeiverhalten in Deutschland zu leisten.

Dieses Schriftstück wurde im Rahmen der Humboldt Law Clinic Grund- und Menschenrechte angefertigt.¹¹ Die Law Clinic ist eine praxisnahe Lehrveranstaltung, die Studierenden die Möglichkeit bietet, sich in einem einjährigen Programm im Bereich der Grund- und Menschenrechte, insbesondere dem Antidiskriminierungsrecht, weiterzubilden. Durch Kooperationen mit diversen Projektpartner_innen erhalten die Studierenden einen Einblick in die praktische Arbeit im Bereich der Menschenrechte und fertigen eine umfangreichere Forschungsarbeit zu einem bestimmten relevanten Thema an. Der Projektpartner der Autorinnen ist Rechtsanwalt Carsten Ilius, der im Aufenthalts- sowie im Strafrecht arbeitet und regelmäßig Opfer rassistischer Übergriffe verteidigt, darunter unter anderem Elif Kubaşık, die Witwe des 2006 vom NSU in Dortmund ermordeten Mehmet Kubaşık.

C. Situation in der Bundesrepublik Deutschland

Bevor der Frage nach der Ausgestaltung einer Beschwerdestelle nachgegangen werden kann, solle zunächst über ihren potentiellen Mehrwert nachgedacht werden. Es ist zentral zu überlegen und festzustellen, welchen Missständen eine unabhängige Beschwerdestelle zu polizeilichem Fehlverhalten und Polizeigewalt im konkreten Kontext entgegenwirken kann und soll. An den zu bekämpfenden Missständen sollte sich die Überlegung über die Ausgestaltung der Stelle orientieren. Nur so kann eine neu zu schaffende Institution zielführend organisiert werden. Dieses Kapitel stellt Probleme und Missstände in der Bundesrepublik Deutschland vor und zeigt in einem zweiten Teil auf, welche Mechanismen zur Beschwerde in Deutschland bzw. in den Bundesländern bereits existieren. Die Leitfrage des Kapitels ist die nach der Notwendigkeit und der Sinnhaftigkeit der Errichtung einer unabhängigen Beschwerdestelle über Polizeiverhalten in Deutschland.

I. Internationale Kritik und Deutschlands Antwort

Schon 1996 empfahl der VN-Menschenrechtsausschuss im Rahmen seiner Überwachungs- und Beobachtungstätigkeit zur Umsetzung des 1976 in Kraft getretenen Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) die Einrichtung einer unabhängigen Beschwerdestelle für Betroffene von Polizeigewalt in Deutschland und erneuert die Empfehlung seitdem regelmäßig.¹² Diese Empfehlung entstand vor allem aus einer Besorgnis über Berichte von polizeilichen Übergriffen gegen Minderhei-

¹¹ Vgl. Humboldt Law Clinic Grund- und Menschenrechte, <http://hlcmr.de/> (08.08.2016).

¹² United Nations, Human Rights Committee, „Concluding Observations of the Human Rights Committee – Germany,“ CCPR/C/79/Add. 73, (08.Nov 1996): Ziffer 11; United Nations, Human Rights Committee, „Concluding Observations of the Human Rights Committee – Germany,“ CCPR/CO/80/DEU, (04.05.2004): Ziffer 16; United Nations, Human Rights Committee, „Concluding Observations of the Human Rights Committee – Germany,“ CCPR/C/DEU/CO/6, (12.11.2012): Ziffer 10.

ten und Asylsuchende in Deutschland.¹³ Konkret wurde 2004 zusätzlich die Einrichtung einer Stelle zur Erhebung von verlässlichen Statistiken über polizeiliches Fehlverhalten gefordert, auch um Rassismus in der Polizei vorzubeugen.¹⁴ 2012 drückte der VN-Menschenrechtsausschuss erneut seine Sorge darüber aus, dass Deutschland noch immer keine unabhängigen Beschwerdemechanismen zur Untersuchung von polizeilichem Fehlverhalten geschaffen hatte.¹⁵ Diese Forderung wurde inzwischen von weiteren europäischen sowie internationalen Menschenrechtsinstitutionen aufgegriffen und bekräftigt.¹⁶

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz ist in Deutschland zuständig für die Umsetzung des Zivilpaktes. 2010 veröffentlichte es den sechsten Staatenbericht der BRD über die Umsetzung des Zivilpaktes als Antwort auf die "Concluding Observations" zu Deutschland des Menschenrechtsausschusses von 2004.¹⁷ In diesem Dokument wird von Seiten des Justizministeriums argumentiert, dass die bestehenden Beschwerdemöglichkeiten bei rechtswidrigem Polizeiverhalten ausreichend sind, um den internationalen Standards gerecht zu werden.¹⁸ Der Abschnitt schließt mit dem Satz: „Vor diesem Hintergrund verspricht sich die Bundesregierung von zusätzlichen unabhängigen Beschwerdestellen gegen Fehlverhalten von Polizeibediensteten keinen Mehrwert“ - eine klare Positionierung gegen die Errichtung einer neuen unabhängigen Beschwerdestelle von Seiten der Bundesregierung.¹⁹ Die Forderungen und die von internationaler Seite wahrgenommenen Missstände stehen demnach in einem starken Kontrast zur Selbstwahrnehmung der Bundesregierung.

¹³ „Concluding Observations of the Human Rights Committee“ (2004): Ziffer 16.

¹⁴ Ibid, Ziffer 16 (c).

¹⁵ „Concluding Observations of the Human Rights Committee“ (2012): Ziffer 10.

¹⁶ United Nations, Committee against Torture, „Concluding Observations of the Committee against Torture – Germany,“ CAT/C/DEU/CO/5, (12.Dez 2011): Ziffern 18 und 19; Council of Europe, Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, „Zweiter Bericht über Deutschland,“ CRI (2001) 36, (15. Dez 2000): Ziffer 33; Council of Europe, Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, „Dritter Bericht über Deutschland,“ CRI (2004) 23, (05.Dez 2003): Ziffer 85; Council of Europe, Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, „ECRI_Bericht über Deutschland (vierte Prüfungsrunde),“ CRI (2009) 19, (19. Dez 2008): Ziffer 160; Council of Europe, Commissioner for Human Rights, „Report by the Commissioner for Human Rights Mr Thomas Hammerberg on his visit to Germany 9-11 and 15-20 October 2006,“ CommDH(2007)14, (11. Juli 2007), <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1162763&direct=true> (21.06.2016): Ziffer 39.

¹⁷ Bundesministerium der Justiz, „Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 40 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt),“ (31. März 2010).

¹⁸ Ibid, Rn. 135-140.

¹⁹ Ibid, Rn. 140.

Die Bundesregierung erklärt im Staatenbericht von 2010 auf die Kritik des VN-Menschenrechtsausschusses hin, dass in Deutschland hinreichende Beschwerdemöglichkeiten bei polizeilichem Fehlverhalten existieren.²⁰ Neben Disziplinarverfahren und der Möglichkeit über das Opferentschädigungsgesetz Rehabilitation zu verlangen oder über Art. 34 Grundgesetz (GG) in Verbindung mit § 839 BGB einen Schadensersatzanspruch gegen den Staat wegen pflichtwidrigen hoheitlichen Handelns eines Polizeibeamten geltend zu machen, nennt der Bericht als primäres Werkzeug gegen rechtswidrige Gewaltanwendung von Seiten der Polizei die Erstattung einer Strafanzeige.²¹ Stelle die Staatsanwaltschaft daraufhin den Anfangsverdacht einer Straftat fest, so würden die nachfolgenden Ermittlungen durch eine andere als die betroffene Polizeibehörde durchgeführt. Erhärtete sich der Verdacht durch die Ermittlungen, so würde Anklage erhoben, über die ein unabhängiger Richter entscheide.²² Es ist jedoch fraglich, wie die Untersuchung des Vorfalls nach Anzeigenerstattung gegen Polizeibeamte in der Praxis tatsächlich abläuft und wie erfolgversprechend dieser Weg für Opfer ist.

II. Problemstellung: Polizeibeamt_innen vor Gericht?

Seit dem Jahr 2009 werden in der Staatsanwaltsstatistik Verfahren gegen Polizeibedienstete als separate Kategorie geführt, was zu einer erhöhten Transparenz beiträgt.²³ Die Auswertung der Zahlen aus den Jahren 2010 bis 2012 ergibt, dass mehr als 90 Prozent aller Ermittlungen zu Anzeigen gegen Polizeibedienstete²⁴ wegen Körperverletzung im Amt gemäß § 340 Strafgesetzbuch (StGB) und Aussetzung gemäß § 221 StGB eingestellt wurden.²⁵ Die meisten Anzeigen betreffen den Vorwurf der Körperverletzung im Amt.²⁶ Der Großteil der Verfahrenseinstellungen basiert auf § 170 Abs. 2 Strafprozessordnung (StPO), also auf der Verneinung eines hinreichenden Tatverdachts.²⁷ Nimmt man aus der Gesamtstatistik die Verfahren heraus, die nicht tatsächlich abgeschlossen, sondern an eine andere Staatsanwaltschaft abgegeben, mit anderen Sachen

²⁰ Ibid, Rn. 135-140.

²¹ Ibid, Rn. 135-138.

²² Ibid, Rn. 135.

²³ Tobias Singelstein, „Körperverletzung im Amt durch Polizisten und die Erledigungspraxis der Staatsanwaltschaften - aus empirischer und strafprozessualer Sicht,“ *Neue Kriminalpolitik* 26 (1), (2014): S.15-27, S. 17f.

²⁴ Die Statistik erfasst alle Polizeibediensteten. Faktisch wird es sich aber in den allermeisten Fällen um Polizist_innen handeln.

²⁵ Singelstein, „Körperverletzung im Amt durch Polizisten,“ S. 18.

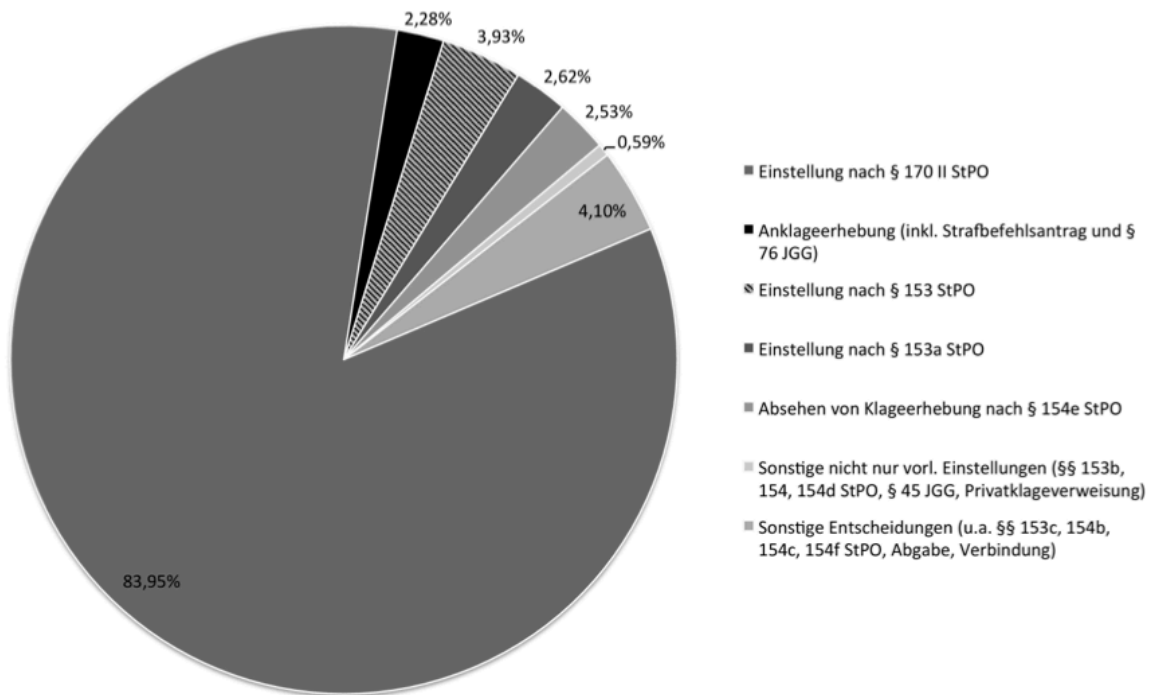
Alle Zahlen aus dem Artikel von Singelstein basieren auf der Staatsanwaltsstatistik 2010, 2011, 2012, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden (im einzelnen im Quellenverzeichnis gelistet).

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

verbunden oder auf andere Weise erledigt wurden, so kommt man zu dem Ergebnis, dass in lediglich 3 Prozent der Verfahren Anklage erhoben oder ein Strafbefehl beantragt wurde.²⁸ Ebenso ist zu beachten, dass von diesen Verfahren nicht einmal die Hälfte zu einer Verurteilung führte, sodass am Ende mehr als 2.000 Anzeigen nur etwa 30 Verurteilungen gegenüberstehen.²⁹ Die nachfolgende Abbildung veranschaulicht die Situation.

Gewaltausübung und Aussetzung durch Polizeibeamte – erledigte Verfahren 2012



30

Im Vergleich zu anderen Straftaten liegt die Einstellungsquote bei Anzeigen wegen Körperverletzung im Amt erheblich über dem Durchschnitt und die Verurteilungsquote

²⁸ Ibid.

²⁹ Tobias Singelstein, „Polizisten vor Gericht – Strafverfahren wegen Körperverletzung im Amt,“ *Cilip: Bürgerrechte & Polizei* 095 (7. Feb 2010), https://www.cilip.de/2010/02/07/polizisten-vor-gericht-strafverfahren-wegen-koerperverletzung-im-amt/#_ftn2 (21.06.2016).

Für eine überblicksartige Diskussion der Situation vor 2007 (damals wurden Körperverletzungen von Amtsträgern generell in der Staatsanwaltsstatistik aufgeführt, nicht von Polizeibeamt_innen im speziellen. Die Zahlen unterscheiden sich aber nicht wirklich), siehe: Tobias Singelstein, "Misshandlungen in polizeilichem Gewahrsam: Empirische Erkenntnisse zu Umfang und Struktur sowie zur Wirksamkeit von Kontrollmechanismen," in: Deutsches Institut für Menschenrechte, *Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland*, Nomos, Baden-Baden 2007, S. 213, 215.

³⁰ Singelstein, „Körperverletzung im Amt durch Polizisten,“ S. 19.

ist sehr gering.³¹ Ist der Beschuldigte kein Amtsträger, erhebt die Staatsanwaltschaft beim Vorwurf der vorsätzlichen Körperverletzung in ca. 14 Prozent der Fälle Anklage.³² Diese Zahlen, und vor allem die enorm hohe Einstellungsquote von Seiten der Staatsanwaltschaft, legen es nahe, das Verhältnis der Staatsanwaltschaft zur Polizei in Deutschland kritisch zu betrachten. Die Staatsanwaltschaft sollte, wie es sich aus §160 Abs. 2 StPO ergibt, im Verfahren objektiv und unparteiisch ermitteln.³³ Dennoch wird von einigen Autor_innen behauptet, es sei aus soziologischer wie psychologischer Sicht höchst unwahrscheinlich, dass einzelne Akteur_innen nicht durch ihre persönlichen Vorverständnisse und Prägungen beeinflusst seien.³⁴ Da die Berufsgruppen miteinander eng verbunden sind und sich häufig mit ähnlichen Problemen konfrontiert sehen, liege es nur nah, dass die eine Seite der anderen oftmals Verständnis entgegen bringe.³⁵ Auch wird angemerkt, dass Staatsanwält_innen aus mehreren Gründen nicht geneigt zu sein scheinen, eine Anklage wegen Körperverletzung im Amt zu erheben: die niedrigen Erfolgsaussichten der Anklage, welche sich auch karrierehindernd auswirken können, der überdurchschnittliche Zeitaufwand, den ein solches Verfahren aufgrund von höherem Ermittlungsaufwand und höheren Beweismittelanforderungen mit sich bringt sowie in manchen Fällen wohl auch der negative Druck von Seiten der Kolleg_innen und Polizist_innen.³⁶

Dieser negative Druck hängt zusammen mit einem Phänomen, welches in der Soziologie „Polizeikultur“ genannt wird.³⁷ Diese beschreibt ein Gruppenbewusstsein bei der Polizei, und bis zu einem gewissen Grad wohl auch zwischen der Polizei und der Staatsanwaltschaft. Bei der Polizei wird dieses als besonders ausgeprägt angesehen. Auch der Gruppendruck im Sinne der Befürchtung negativer Konsequenzen wie Mobbing und Ausschluss aus der kollegialen Gemeinschaft, wenn man einmal als "Nestbeschmutzer" gilt, weil man gegen ein_e Kolleg_in ausgesagt hat, werden als im

³¹ Singelstein, „Polizisten vor Gericht.“

³² Statistisches Bundesamt. „Rechtspflege: Staatsanwaltschaften.“ Fachserie 10 Reihe 2.6; ungefähre Mittelwert aus den Jahren 2011, 2012, 2013, 2014, jeweils im Kapitel „Von der Staatsanwaltschaft beim Landgericht und von der Amtsanwaltschaft erledigte Ermittlungsverfahren nach ausgewählten Sachgebieten: Erledigte Ermittlungsverfahren in Strafsachen mit dem Sachgebiet "Vorsätzliche Körperverletzungen" nach Ländern: Einleitungs- und Erledigungsart“; Für 2013, vgl. auch: SWR, „Über 2.200 Strafanzeigen pro Jahr wegen Polizeigewalt,“ (15.12.2014), <http://www.swr.de/unternehmen/kommunikation/15-ueber-2/-/id=10563098/did=14722824/nid=10563098/qgrku8/index.html> (21.06.2016).

³³ BGH, NStZ 2008, 231; Sackreuther, in: Beck Online Kommentar, StPO, §160 II Rn. 7.

³⁴ Singelstein, „Polizisten vor Gericht.“

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ Schwind, „Zur „Mauer des Schweigens“,“ S. 162f.

polizeilichen Umfeld sehr ausgeprägt angesehen.³⁸ Schon lange werden solche soziologischen Mechanismen von der Wissenschaft erforscht, doch eine erfolgreiche Strategie, wie man mit diesen Dynamiken umgehen kann und sollte, gibt es bislang nicht.³⁹

Eine Fokussierung auf diesen Punkt alleine greift jedoch zu kurz. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist, dass auf Anzeigen gegen Polizeibeamt_innen nicht selten mit Gegenanzeigen wegen Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte (§ 113 StGB), falscher Verdächtigung (§ 164 StGB) oder Beleidigung und ähnlichen Tatbeständen (§ 185ff. StGB) reagiert wird.⁴⁰ Nach Angaben einiger Anwält_innen wird bei rechtswidrigen Übergriffen sogar präventiv Strafanzeige gegen das Opfer erstattet.⁴¹

Rechtsanwält_innen raten ihren Mandant_innen aus diesem Grund in der Praxis oftmals von einer Anzeige gegen eine_n Polizist_in ab.⁴² Es kann folglich davon ausgegangen werden, dass aufgrund der Angst vor einer Gegenanzeige sowie der extrem geringen Erfolgsaussichten, gepaart mit einem zumindest bei einigen Betroffenen vorhandenen Misstrauen gegenüber der Polizei und der Justiz, zahlreiche Fälle gar nicht erst zur Anzeige gebracht werden, weshalb das Dunkelfeld beim Straftatbestand der Körperverletzung im Amt als sehr hoch eingeschätzt wird.⁴³

Verfahren zu § 340 StGB sind zudem aufgrund einiger Faktoren schwieriger als andere. So ist ein Problem, dass die Staatsanwaltschaft nach § 170 Abs. 1 StPO nur dann Anklage erheben kann, wenn ein Tatverdächtiger bekannt ist.⁴⁴ An dieser

³⁸ Ibid, S. 163f; Herbert Schäfer, „Cliquengeist und Kameraderie: Ein Seminarbericht über Gemeinsinn und falsch verstandenes Wir-Gefühl,“ *Kriminalistik* (1995): S. 205-207, S. 206f.

³⁹ Joachim Kersten, „Polizeigewalt: Schläge im Namen des Gesetzes,“ *Süddeutsche Zeitung* (14. Feb 2013), <http://www.sueddeutsche.de/panorama/polizeigewalt-schlaege-im-namen-des-gesetzes-1.1599748> (21.06.2016).

⁴⁰ Singelstein, „Institutionalisierte Handlungsnormen bei den Staatsanwaltschaften,“ S. 11; Singelstein, „Körperverletzung im Amt durch Polizisten,“ S. 17.

⁴¹ Singelstein, „Institutionalisierte Handlungsnormen bei den Staatsanwaltschaften,“ S. 11; Kersten, „Polizeigewalt: Schläge im Namen des Gesetzes.“

⁴² Singelstein, „Körperverletzung im Amt durch Polizisten,“ S. 17.

⁴³ Singelstein, „Institutionalisierte Handlungsnormen bei den Staatsanwaltschaften,“ S. 3, Fußnote 9; „Sechster Staatenbericht zum Zivilpakt,“ Rn. 139; Amnesty International, *Täter Unbekannt*, S. 70.

Grundsätzlich zu Anzeigeverhalten von Opfern von Straftaten und zu den vielfältigen Gründen einer Nichtanzeige siehe: Hans-Dieter Schwind, *Kriminologie: Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen*, 21. Auflage, Kriminalistik, Heidelberg, München u.a. (2011): § 20, Rn. 4ff.

⁴⁴ Vgl. Gorf in in: Beck Online Kommentar, StPO, §170 I Rn. 2ff. Für den hinreichenden Tatverdacht wird die Existenz eines „Beschuldigten“ vorausgesetzt.

Voraussetzung fehlt es in 25-30 Prozent aller Fälle bei Amtsträger_innen.⁴⁵ Im Vergleich dazu scheitern nur um die 9 Prozent aller Fälle der vorsätzlichen einfachen Körperverletzung daran.⁴⁶ Die Identifizierung einzelner stellt sich bei Polizist_innen in Schutzkleidung und/oder solchen, die in der Gruppe agiert haben, oftmals als sehr schwierig dar. Zudem werden die Ermittlungen von der Polizei selbst geführt, wo dann wieder – auch wenn es eine andere Polizeibehörde ist, die ermittelt – die oben angesprochene „Polizeikultur“ ins Spiel kommt.

Hinzu kommt, dass selbst wenn ein_e Tatverdächtige_r ermittelt wurde, zumeist Aussage gegen Aussage steht. Es kommt vor Gericht also auf die Glaubwürdigkeit der Zeug_innen an. Diese sind in der Regel zumindest zum Teil andere Polizist_innen, welche nur in den seltensten Fällen gegen Kolleg_innen aussagen.⁴⁷ Polizeilichen Zeugenaussagen wird vor Gericht ein hoher Wert zugemessen.⁴⁸ Für den oder die Angeklagte_n kann es gerade nach unübersichtlichen Situationen, wie sie sich häufig auf Demonstrationen ereignen, schwierig sein, überhaupt Zeug_innen ausfindig zu machen. Oftmals hat die polizeiliche Seite vor Gericht demnach sowohl einen quantitativen als auch einen qualitativen Vorteil im Zeugenstand.⁴⁹

Die Schaffung von unabhängigen Instanzen, die zumindest die erhobenen Vorwürfe aufarbeiten und für die Öffentlichkeit transparent machen würden, sind ein Vorschlag zur Verbesserung der Situation.⁵⁰ Dies könnte Transparenz und Aufklärung als Grundlage für die weitere öffentliche Debatte schaffen.⁵¹

⁴⁵ Vgl. Bundeskriminalamt, „Polizeiliche Kriminalstatistik 2008: Bundesrepublik Deutschland,“ 56. Ausgabe, Wiesbaden (2009): Tabelle 1; Bundesministerium des Innern, „Polizeiliche Kriminalstatistik,“ (2014): Kapitel 10: Fallentwicklung und Aufklärung der Straftaten/-gruppen, S. 86; Klar wird dies aufgrund der Aufklärungsquote von 70,6 bzw. 75,1 Prozent, denn nach den Richtlinien der Führung der polizeilichen Kriminalstatistik gilt ein Fall als aufgeklärt, wenn mindestens ein namentlich bekannter Tatverdächtiger ermittelt wurde (siehe KrimLex, „Aufklärungsquote,“ http://www.krimlex.de/artikel.php?BUCHSTABE=&KL_ID=23 (21.06.2016)).

⁴⁶ „Polizeiliche Kriminalstatistik,“ (2014), S. 4.

⁴⁷ Singelstein, „Polizisten vor Gericht.“

⁴⁸ Christina Clemm und Ulrich von Klinggräff, „...vermag die Kammer Zweifel nicht zu überwinden: Politische Justiz: Das 1.Mai-Verfahren gegen Rigo B. und Yunus K.,“ *Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V. Informationsbrief #104* 2010, S. 8-15; S. 9; S. 15.

⁴⁹ Tobias Singelstein, „Institutionalisierte Handlungsnormen bei den Staatsanwaltschaften im Umgang mit Ermittlungsverfahren wegen Körperverletzung im Amt gegen Polizeivollzugsbeamte,“ *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* (2003): S. 1-30, S. 11; Singelstein, „Körperverletzung im Amt durch Polizisten,“ S. 10.

⁵⁰ Vgl. Kersten, „Polizeigewalt: Schläge im Namen des Gesetzes;“ Singelstein, „Körperverletzung im Amt durch Polizisten,“ S. 26.

⁵¹ Singelstein, „Körperverletzung im Amt durch Polizisten,“ S. 26.

III. Existierende Mechanismen

Im Folgenden wird der Stand der Diskussion zum Thema unabhängige Beschwerdestellen über Polizeiverhalten in Deutschland dargestellt. Außerdem werden die bereits bestehenden Strukturen thematisiert, nicht jedoch die internen Beschwerdemechanismen der Polizeibehörden.

Hier ist zu Beginn eine kurze Ausführung zur Gesetzgebungskompetenz über die Polizei und zur Organisation der Polizei in Deutschland nötig. Gemäß Art. 70 I GG haben die Bundesländer in Deutschland das Recht zur Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund die Gesetzgebungsbefugnis verleiht. Da die Polizei außer in einem Ausnahmefall weder unter die konkurrierende Gesetzgebung gemäß Art. 72, 74 GG, noch unter die ausschließliche Gesetzgebung gemäß Art. 71, 73 GG fällt, liegt die Gesetzgebungsbefugnis bei den Ländern. In Deutschland gibt es deswegen in allen 16 Bundesländern Landespolizeigesetze. Die angesprochene Ausnahme bildet Art. 73 I Nr. 5 GG, wonach der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz u.a. für Zoll- und Grenzschutz hat. Diese Vorschrift bildet die Grundlage für die Bundespolizei, welche eine separate Behörde ist. Die Bundespolizei, die bis Juni 2005 noch Bundesgrenzschutz hieß⁵², ist vor allem zuständig für Aufgaben in den Bereichen Grenzschutz, Bahnpolizei, Luftsicherheit und internationale Einsätze.⁵³

1. Bundesebene

Schon seit Jahrzehnten wird das Thema der demokratischen Kontrolle der Polizei in Deutschland immer wieder diskutiert.⁵⁴ Es existiert jedoch bis dato keine unabhängige Untersuchungsstelle auf Bundesebene. Von der Bundesregierung wird regelmäßig behauptet, eine effektive Rechtsdurchsetzung für die „Einzelfälle“ durch „schwarze Schafe“ sei bereits durch die bestehenden Strukturen gewährleistet.⁵⁵

In den Beschlussempfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses wird das Thema unabhängiger polizeilicher Beschwerdestellen mehrfach aufgegriffen. Während in den gemeinsamen abschließenden Empfehlungen für den Bereich der Polizei lediglich eine Entwicklung bzw. Stärkung der Fehlerkultur innerhalb der Polizei empfohlen wird, wird an anderer Stelle sowohl von Sachverständigen als auch von einigen Fraktionen die

⁵² KrimLEX, „Bundespolizei,“ http://www.krimlex.de/artikel.php?BUCHSTABE=&KL_ID=41 (11.08.2016).

⁵³ Bundespolizei, „Unsere Aufgaben,“ http://www.bundespolizei.de/Web/DE/03Unsere-Aufgaben/unsere-aufgaben_node.html (11.08.2016).

⁵⁴ Vgl. bereits den Vorschlag einen unabhängigen Polizeibeauftragten zu ernennen in: Klaus Groth, „Der Stand der Polizeirechtsdiskussion,“ *Kritische Justiz* 12 (2) (1979): S. 182-187, S. 187.

⁵⁵ Vgl. „Sechster Staatenbericht zum Zivilpakt,“ Rn. 135-140.

konkrete Forderung nach einer unabhängigen Stelle zur Aufnahme von Beschwerden über polizeiliches Verhalten auf Bundes- und Länderebene erhoben.⁵⁶ Ein entsprechender Antrag auf Bundesebene wurde im März 2015 von der Fraktion Die Linke vorgelegt.⁵⁷ In Zusammenhang mit den NSU-Morden und deren unzureichender Aufklärung schlägt die Fraktion vor, dass "[e]in unabhängiger, mit weitreichenden Kompetenzen ausgestatteter Beschwerdemechanismus zur Polizeiarbeit in den Ländern und im Bund" eingerichtet werden solle.⁵⁸

Der Antrag wurde im Juni 2015 im Bundestag diskutiert.⁵⁹ Die Redner_innen der Fraktionen der SPD und der CDU/CSU konnten dem Antrag nicht viel abgewinnen. In Anbetracht der Tatsache, dass die Einrichtung einer solchen unabhängigen Stelle im Abschlussbericht des NSU-Untersuchungsausschusses noch von der SPD-Fraktion gefordert wurde, ist dies besonders verwunderlich.⁶⁰

Im Februar 2016 brachte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen einen Gesetzesentwurf für ein Gesetz über die unabhängige Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Polizeibeauftragten des Bundes (Entwurf Bundespolizeibeauftragengesetz – BPolBeauftrG) in den Bundestag ein.⁶¹ Nach diesem Entwurf soll der oder die Polizeibeauftragte des Bundes vom Bundestag gewählt werden und in seiner oder ihrer Tätigkeit komplett unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sein, § 1 III, § 2 I 1 Entwurf BPolBeauftrG. Am 10. Juni 2016 wurde der Gesetzesentwurf im Parlament diskutiert.⁶² Die CDU/CSU positionierte sich wieder dagegen, hauptsächlich gestützt auf das Argument, dass eine solche Stelle überflüssig sei, da es bereits genug Beschwerdemechanismen gebe sowie mit Hinweis auf die angeblich niedrige Zahl der Beschwerden über die Bundespolizei.⁶³

⁵⁶ Deutscher Bundestag, Drucksache 17/14600, „Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes,“ (22. Aug 2013): S. 861 (gemeinsame Empfehlung zur „Fehlerkultur“), S. 823 (Sachverständige Barbara John und Günter Schicht), S. 892 (SPD), S. 983f. (DIE LINKE), S. 1021 (Bündnis 90/Die Grünen).

⁵⁷ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/4450, „Antrag: Unabhängige Polizeibeschwerdestelle auf Bundesebene einrichten,“ (25. März 2015).

⁵⁸ Ibid, S. 1.

⁵⁹ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/113, (19. Juni 2015): S. 10910ff.

⁶⁰ Ibid, z. B. S. 10910ff, 10914ff; Deutscher Bundestag, Drucksache 17/14600, S. 892 (SPD).

⁶¹ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/7616, „Gesetzesentwurf: Entwurf eines Gesetzes über die unabhängige Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Polizeibeauftragten des Bundes (Bundespolizeibeauftragengesetz – BPolBeauftrG),“ (19. Feb 2016).

⁶² Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/177, (10. Juni 2016): S. 17949ff.

⁶³ Ibid, S. 17495f.

Aus der SPD-Fraktion waren bei diesen Beratungen positivere Rückmeldungen zu hören.⁶⁴

Ein typisches Gegenargument ist das durch eine solche Stelle angeblich verstärkte Misstrauen gegenüber der Polizei, welche den Reden mancher Abgeordneter nach zu urteilen eher als Opfer der gesamten Situation zu betrachten ist.⁶⁵ Dass die Einrichtung einer solchen Stelle gerade das Vertrauen in die Polizei wiederherstellen bzw. überhaupt herstellen oder stärken könnte, wird nicht in Erwägung gezogen. Die Gegenseite erwidert darauf, dass auch der Wehrbeauftragte nicht als Symbol für Misstrauen in die Bundeswehr angesehen würde, und es wird gefragt, wieso das bei einem_r Polizeibeauftragten anders sein solle.⁶⁶ Es ist jedoch fraglich, ob dieser Vergleich Bestand haben kann. Erstens hat die Bundeswehr in Deutschland eine ganz andere Stellung als die Polizei, denn die Bürger_innen kommen viel seltener in Kontakt mit ihr. Zweitens ist der Wehrbeauftragte eine Instanz zum Schutz von Soldat_innen vor der Verletzung ihrer Grundrechte (vgl. § 1 II 1 Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages (WBeauftrG)) und nicht auch zum Schutz der Bürger_innen vor Fehlverhalten der Bundeswehr – was aufgrund des marginalen Kontakts wohl auch wenig sinnvoll wäre.

Ein weiteres Gegenargument ist, dass der Petitionsausschuss des Bundestags eine ausreichende Möglichkeit zur Beschwerde biete und die Einrichtung einer Beschwerdestelle über Polizeiverhalten demnach eine unnötige "Doppelung" bedeuten würde.⁶⁷ Auch hier stellt sich jedoch die Frage, inwiefern der Vergleich trägt. Petitionsausschüsse gibt es in den Parlamenten der Länder sowie im Bundestag. Grundsätzlich kann jede Person eine Petition einreichen. Der Petitionsausschuss ist aber lediglich dazu befugt, Petitionen an den Bundestag zu verweisen, er kann dies auch mit den Vermerken „zur Berücksichtigung“ oder „zur Erwägung“ tun, was dem Anliegen politischen Nachdruck verleiht.⁶⁸ Im Gegensatz dazu soll die Kommunikation zwischen dem_r Polizeibeauftragten und den Behörden direkter ablaufen und der oder die Beauftragte weitgehende Ermittlungskompetenzen haben, sodass eine schnellere und direktere Bearbeitung der Beschwerden gewährleistet werden könnte, vgl. § 7, § 17 I Entwurf BPolBeauftrG.

⁶⁴ Ibid, S. 1748ff.

⁶⁵ Zum Beispiel durch den Abgeordneten Günter Baumann (CDU/CSU), Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/113, S. 10910.

⁶⁶ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/113, S. 10912; Zum Wehrbeauftragten: Deutscher Bundestag, „Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages,“ <https://www.bundestag.de/bundestag/wehrbeauftragter> (21.06. 2016).

⁶⁷ Günter Baumann (CDU/CSU), Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/113, S. 10911; für den Petitionsausschuss, siehe: Deutscher Bundestag, „Petitionsausschuss,“ <https://www.bundestag.de/petition> (21.06.2016).

⁶⁸ Deutscher Bundestag, Der Jahresbericht des Petitionsausschusses, Ausgabe 2016, S.60.

Des Weiteren wird darauf hingewiesen, dass der Petitionsausschuss als separate Institution mit anderem Mandat neben dem Beauftragten bestehen bleibt, vgl. § 3 I Entwurf BPolBeauftrG.

Es lässt sich abschließend feststellen, dass Petitionsausschüsse ein Element der direkten Demokratie darstellen. Sie sind ein Weg, auf dem sich Individuen mit ihren Anliegen an ihre Volksvertretung wenden können. Dies geschieht durch die jeweiligen Petitionsausschüsse. Die Kommunikation ist mehrstufig und anders als bei einem Beschwerdemechanismus über Polizeiverhalten nicht direkt. Zudem könnte ein einzurichtender Beschwerdemechanismus ein weitreichenderes Mandat als ein Petitionsausschuss besitzen, was die Konsequenzen seiner Ermittlungen angeht.

Interessant ist, dass zwei der Abgeordneten, die sich im Bundestag für den Antrag aussprachen - Irene Mihalic von den Grünen und Frank Tempel von der Linken - beide vor ihrem Einstieg in die Berufspolitik im Polizeidienst arbeiteten.⁶⁹

2. Landesebene

Die Lage in den Bundesländern ist insgesamt facettenreich. Es gibt verschiedene Vorschläge sowie bereits erprobte und neu eingerichtete Modelle. In einigen Bundesländern gibt es bereits seit längerer Zeit dementsprechende Bestrebungen.

Hamburg hat in der Vergangenheit wohl eine gewisse Vorreiterrolle, oder zumindest das Potential dazu, inne. 1994 wurden in Hamburg immer mehr Vorwürfe gegen die Polizei wegen Gewalttätigkeit erhoben. Die beschriebenen Taten kamen Foltermethoden gleich und richteten sich vermehrt gegen Männer, die ethnischen Minderheiten angehören.⁷⁰ 1995 wurde in Hamburg ein Gesetzesentwurf für einen Polizeibeauftragten von der Hamburger Grün-Alternativen Liste (GAL) vorgelegt, der jedoch nicht verabschiedet wurde.⁷¹ In der politischen Konsequenz des sogenannten "Hamburger Polizeiskandals"

⁶⁹ Siehe: Irene Mihalic, Mitglied des Deutschen Bundestages, Über Irene, <http://www.irene-mihalic.de/ueber-irene.html> (21.06.2016); Frank Tempel, „Persönliches“, <http://www.frank-tempel.de/persoelliches/> (21.06.2016); Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/113, S. 10912f.; S. 10915f.

⁷⁰ Siehe zum Beispiel: Focus, „Hamburg: Neue Vorwürfe im Polizeiskandal“, *Focus Magazin* Nr. 10 (1995), http://www.focus.de/politik/deutschland/hamburg-neue-vorwuerfe-im-polizeiskandal_aid_151986.html (21.06.2016); Thomas Wolgast, „Staatsanwaltschaft ermittelt gegen zahlreiche Beamte wegen Körperverletzung, Nötigung und Freiheitsberaubung: Scheinhinrichtungen in Hamburger Polizeiwache“, *Berliner Zeitung* (03. März 1995), <http://www.berliner-zeitung.de/staatsanwaltschaft-ermittelt-gegen-zahlreiche-beamte-wegen-koerperverletzung--noetigung-und-freiheitsberaubung-scheinrichtungen-in-hamburger-polizeiwache-17549252> (21.06.2016); Kuno Kruse, „Schlimmer als schon lange befürchtet“, *Die Zeit* (16. Sept 1994), <http://www.zeit.de/1994/38/schlimmer-als-schon-lange-befuerchtet> (21.06.2016); Der Spiegel, „Schwarze Horden: Prügelszenen, Ausländerhaß und rechtsradikales Gedankengut: Die zunehmende Gewaltbereitschaft von Polizisten ängstigt Politiker“, (19. Sept 1994), <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-13692551.html> (21.06.2016).

⁷¹ Eric Töpfer, „Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen: Eckpunkte für ihre Ausgestaltung“, *Deutsches Institut für Menschenrechte*, Policy Paper 27 (Dez 2014): S. 7.

dals" wurde jedoch der Parlamentarische Untersuchungsausschuss "Hamburger Polizei" eingerichtet, aus welchem 1998 die Hamburger Polizeikommission entstand.⁷² Es ging hier nicht nur um den Umgang mit Einzelfall-Beschwerden, sondern auch um das kritische Hinterfragen von Strukturen bei der Polizei. Die Kommission war als unabhängiges Gremium eingerichtet, war von Bürger_innen direkt ansprechbar und hatte ein Recht auf Auskunft und Akteneinsicht, was jedoch in den wenigen Fällen, in denen von diesem Recht Gebrauch gemacht wurde, zu Protesten bei der Polizei führte.⁷³ Die vom Innensenator berufene Kommission stellte in ihren Berichten strukturelle Defizite bei der Polizei fest, an die die Politik hätte anknüpfen können.⁷⁴ Jedoch wurde der Kommission viel Misstrauen entgegen gebracht und mit einem Regierungswechsel zum konservativeren Lager wurde die Kommission wieder abgeschafft. Sie war, trotz struktureller Probleme wie der ehrenamtlichen Tätigkeit ihrer Mitglieder und eingeschränkter Kompetenzen, ein Beispiel für den Versuch, eine unabhängige Kontrollinstanz zu schaffen.

In zahlreichen Landesparlamenten wurden seitdem Gesetze zur Schaffung eines_r Polizeibeauftragten oder einer anderen Form der Kontrolle diskutiert.

In Rheinland-Pfalz gibt es seit 2014 einen Beauftragten für die Landespolizei.⁷⁵ Dieser ist zur Wahrung seiner Unabhängigkeit nicht im Innenministerium angesiedelt sondern beim Bürgerbeauftragten.⁷⁶ Polizist_innen sowie Bürger_innen können sich mit Beschwerden an ihn wenden.⁷⁷ Im ersten Jahr seiner Tätigkeit gingen 83 Beschwerden bei ihm ein, davon 54 von Bürger_innen.⁷⁸ Es muss jedoch beachtet werden, dass es einige Zeit braucht bis eine breite Öffentlichkeit von einer neuen Institution Kenntnis erlangt und Vertrauen fasst, sodass die Beschwerdezahlen in den nächsten Jahren noch ansteigen könnten. Im Tätigkeitsbericht 2014/15 schreibt der Beauftragte für die Landespolizei, dass viele der Beschwerdesteller_innen positiv darauf reagiert hätten, ihr

⁷² Rolf Gössner, „Die Hamburger „Polizeikommission“ – Tragfähiges Modell unabhängiger Polizeikontrolle?“, *Cilip: Bürgerrechte & Polizei* 067 (09. Dez 2000), <https://www.cilip.de/2000/12/09/die-hamburger-polizeikommission-tragfaehiges-modell-unabhaengiger-polizeikontrolle/> (21.06.2016).

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ „Der Bürgerbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz und der Beauftragte für die Landespolizei,“ <http://www.derbuergerbeauftragte.rlp.de> (21.06.2016).

⁷⁶ Der Beauftragte für die Landespolizei Rheinland-Pfalz, Tätigkeitsbericht 2014/2015, S. 10; S. 44.

⁷⁷ Ibid, S. 12.

⁷⁸ Ibid, S. 17.

Anliegen vor einer polizei-externen Stelle vortragen zu können.⁷⁹ Allerdings hat der Beauftragte keine weitreichenden Befugnisse, sondern ist eher als Stelle zur Beschwerde und Mediation zu betrachten. Er hat ausdrücklich auf eine einvernehmliche Erledigung der Angelegenheit hinzuwirken, § 23 I Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz und den Beauftragten für die Landespolizei (Landesgesetz RP). Seine Ermittlungsbefugnisse beschränken sich auf eine Pflicht zur Auskunftserteilung des fachlich zuständigen Ministeriums, wenn der oder die Beauftragte für die Landespolizei sich an ihn wendet, § 22 II Landesgesetz RP. Es besteht keine Befugnis zur Akteneinsicht oder ähnliches. Die möglichen Konsequenzen seiner Entscheidungen sind ebenfalls eher beschränkt. So kann er Empfehlungen aussprechen und der zuständigen Stelle Gelegenheit zur Abhilfe geben (§ 23 I Landesgesetz RP), dem_r Minister_in seine Auffassung mitteilen (§ 23 II Landesgesetz RP) oder seine Erkenntnisse an die für die Einleitung eines Straf- oder Disziplinarverfahrens zuständigen Stelle zuleiten (§ 23 III Landesgesetz RP).

In Schleswig-Holstein wird im Herbst 2016 gegen den Willen von FDP und CDU eine vergleichbare Struktur etabliert.⁸⁰

Der Koalitionsvertrag von Thüringen aus dem Jahr 2014 sieht eine Polizeistruktureform vor, im Zuge derer auch eine Polizeivertrauensstelle geschaffen werden soll, an die sich sowohl Beamt_innen als auch Betroffene wenden können.⁸¹ Die genaue Ausgestaltung dieser Stelle ist im Vertrag nicht normiert und bisher ist die Stelle noch nicht eingerichtet worden. Verschiedene Akteure, wie zum Beispiel die Gewerkschaft der Polizei in Thüringen, diskutieren noch über die Struktur der Stelle sowie darüber, in welche Institutionen sie eingebettet bzw. an welche staatliche Stelle sie angebunden sein soll.⁸²

Auch im Berliner Abgeordnetenhaus ist das Thema aktuell. Ende Mai 2016 brachten die Oppositionsfraktionen Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und die Piratenfraktion einen Entwurf für ein Gesetz über eine unabhängige Polizeibeauftragte oder einen unabhän-

⁷⁹ Ibid, S. 21, 47.

⁸⁰ Schleswig-Holsteiner Landtag, „Polizeibeauftragter entzweit den Landtag,“ (17. Dez 2015), https://www.landtag.ltsh.de/plenumonline/archiv/wp18/38/debatten/top_10_18.html (21.06.2016); Die Welt, „Schleswig-Holstein bekommt umstrittene Polizeibeauftragte,“ (08. Juni 2016), <http://www.welt.de/regionales/hamburg/article156077771/Schleswig-Holstein-bekommt-umstrittene-Polizeibeauftragte.html> (21.06.2016).

⁸¹ Die Linke Thüringen, SPD Thüringen, Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Thüringen, „Thüringen gemeinsam voranbringen – demokratisch, sozial, ökologisch: Koalitionsvertrag zwischen den Parteien Die Linke, SPD, Bündnis 90/Die Grünen für die 6. Wahlperiode des Thüringer Landtags,“ S. 83f.; Focus Online, „Rot-Rot-Grün will bald Polizei-Vertrauensstelle einrichten,“ (30. Okt 2015), http://www.focus.de/regional/erfurt/landtag-rot-rot-gruen-will-bald-polizei-vertrauensstelle-einrichten_id_5052577.html (21.06.2016).

⁸² Gewerkschaft der Polizei Thüringen, „Einrichtung der Polizei-Vertrauensstelle in Thüringen: Die GdP fordert ein Umdenken der Landespolitik,“ News Info 08/2016, Erfurt (10. Feb 2016).

gigen Polizeibeauftragten für das Land Berlin ein (Entwurf BlnPolB).⁸³ Der oder die Polizeibeauftragte soll vergleichsweise weitreichende Kompetenzen, wie Zugang zu allen relevanten Unterlagen, sowie ein Betretungs- und Befragungsrecht in allen Dienststellen der Berliner Polizei, haben, § 5 Nr. 1 und Nr. 3 Entwurf BlnPolB. Er oder sie kann parallel zu Straf- oder Disziplinarverfahren eigene Untersuchungen einleiten oder fortführen (§ 6 I Entwurf BlnPolB) sowie die Senatsverwaltung für Justiz dazu verpflichten, dafür Sorge zu tragen, dass die Staatsanwaltschaft sich bezüglich eines Vorgangs mit dem oder der Polizeibeauftragten verständigt (§ 6 IV Entwurf BlnPolB). Er oder sie wird vom Parlament für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt und soll nur dem Gesetz verpflichtet sein.⁸⁴ Am 9. Juni wurde der Gesetzesentwurf im Abgeordnetenhaus diskutiert.⁸⁵ Grundsätzlich dagegen hat sich lediglich die CDU positioniert.⁸⁶

In weiteren Bundesländern wie beispielsweise Hamburg, Bremen, Sachsen-Anhalt oder Niedersachsen gibt es im Innenressort angesiedelte Beschwerdestellen.⁸⁷ Auch in Sachsen gibt es seit Anfang des Jahres eine solche Stelle.⁸⁸ Bei dieser sollen bereits am ersten Tag ihrer Arbeit 30 Beschwerden eingegangen sein.⁸⁹ Kritikpunkte sind, dass die Stellen in diesen Bundesländern durch ihre Angliederung an die Innenministerien nicht ausreichend Unabhängigkeit genießen können, sowie dass ihre Befugnisse nicht weitreichend genug sind.⁹⁰ Die Mitarbeiter_innen der Stelle in Sachsen-Anhalt stammen zum Beispiel alle aus der Polizei, dem Innenministerium und dem Polizeipersonal-

⁸³ Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17/2966, „Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, der Fraktion Die Linke und der Piratenfraktion: Ein/e unabhängige/r Polizeibeauftragte/r für Berlin: Gesetz über eine unabhängige Polizeibeauftragte oder einen unabhängigen Polizeibeauftragten für das Land Berlin (Berliner Polizeibeauftragungsgesetz – BlnPolB),“ (31. Mai 2016).

⁸⁴ Ibid, §5, 10, 11.

⁸⁵ Abgeordnetenhaus Berlin, Plenar- und Ausschussdienst, „Plenarprotokoll 17-83,“ (09. Juni 2016): Ifd. Nr. 3.3: Priorität der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Tagesordnungspunkt 12, S. 8553ff.

⁸⁶ Rede von Dr. Robbin Juhnke (CDU), Abgeordnetenhaus Berlin, „Plenarprotokoll 17-83,“ S. 8556f.

⁸⁷ Töpfer, „Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen,“ S. 8.

⁸⁸ Andreas Kunze-Gubsch, „Sachsen richtet zentrale Beschwerdestelle bei der Polizei ein,“ *Polizei Sachsen*, (28. Dez 2015), http://www.polizei.sachsen.de/de/MI_2015_40118.htm (21.06.2016).

⁸⁹ MDR Sachsen, „Sachsen: Zentrale Polizei-Beschwerdestelle nimmt Arbeit auf,“ (05. Jan 2016), <http://www.mdr.de/sachsen/sachsen-richtet-beschwerdestelle-fuer-polizei-ein100.html> (21.06.2016).

⁹⁰ Ibid; Lars Ostermeier, „Mit Beschwerdestellen, Polizeikommissionen und Polizeibeauftragten gegen Polizeigewalt und Rassismus? Die „Zentrale Beschwerdestelle Polizei“ in Sachsen-Anhalt unternimmt nichts gegen Polizeigewalt und Rassismus - Ob externe Polizeikommissionen das können, ist fraglich,“ *Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V. Informationsbrief #104* 2010, S. 21-24.

rat, was den Vorwurf der mangelnden Unabhängigkeit provoziert.⁹¹ Des Weiteren hat die Stelle keine eigenen Ermittlungsbefugnisse und erkennt nur wenige Beschwerden als „berechtigt“ an.⁹²

Insgesamt lässt sich festhalten, dass es in Deutschland keine einheitlichen Strukturen und Standards gibt und dass man sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene noch weit von den Empfehlungen der Vereinten Nationen, des Europarates und internationalen Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International entfernt ist.

D. Rechtliche Grundlagen

Dieses Kapitel widmet sich den rechtlichen Rahmenbedingungen einer möglichen Beschwerdestelle über Polizeiverhalten in Deutschland. Insbesondere soll geprüft werden, ob sich aus nationalem, europäischem und internationalem Recht eine Verpflichtung zur Einrichtung einer solchen Beschwerdestelle ergibt.

I. Nationales Recht

Wie oben bereits erläutert, ist das Polizeirecht in Deutschland grundsätzlich Teil der Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer. Auf einer Ausnahme zu dieser Regel beruht die Bundespolizei, welche für die Bereiche Grenzschutz, Bahnpolizei, Luftsicherheit und internationale Einsätze zuständig ist.

Gegen das Handeln der Polizei kann sich ein_r Bürger_in abgesehen vom strafrechtlichen Verfahren, welches schon in Kapitel III.2 angesprochen wurde, vor den Verwaltungsgerichten zur Wehr setzen. Dies zum Beispiel im Rahmen einer Anfechtungsklage nach § 42 I Alt. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), wenn es sich beim Handeln der Polizei um einen belastenden Verwaltungsakt (vgl. § 35 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)), wie zum Beispiel einen Platzverweis (vgl. z. B. §29 Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin), handelt. Im Rahmen einer (ggf. erweiterten) Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 I 4 VwGO lässt sich die Rechtswidrigkeit eines bereits erledigten Verwaltungsakts feststellen. Durch eine allgemeine Leistungsklage in Form einer Unterlassungsklage, kann eine Privatperson außerdem gegen polizeiliche Realakte - zum Beispiel Warnungen - vorgehen. Diese Möglichkeiten helfen jedoch nicht zwingend bei verwaltungsrechtlich rechtmäßigem Polizeiverhalten, von dem sich ein_e Betroffene_r diskriminiert fühlt. Sie helfen außerdem nicht, wenn eine Person auf eine strukturelle Fehlentwicklung innerhalb der Polizei hinweisen möchte, die sich nicht unmittelbar betrifft, wie es im Rahmen des vom Entwurf

⁹¹ Lars Ostermeier, „Mit Beschwerdestellen, Polizeikommissionen und Polizeibeauftragten...“ S. 21.

⁹² Ibid, S. 21f.

des BPolBeauftrG vorgesehenen Beschwerdemechanismus möglich wäre, vgl. § 1 I i.V.m. § 4 I Entwurf BPolBeauftrG.

Die rechtliche Grundlage für einen unabhängigen Beschwerdemechanismus über Polizeiverhalten lässt sich möglicherweise aus dem Grundgesetz ableiten. Gemäß Art. 20 III GG ist die vollziehende Gewalt, wozu auch die Polizei gehört, an Gesetz und Recht gebunden. Liegt ein Rechtsverstoß vor, so führt dies zur Unwirksamkeit des relevanten Rechtsakts und zu einem Folgenbeseitigungsanspruch für den Betroffenen.⁹³ Art. 1 III GG spezifiziert diese Regelung für Grundrechte und grundrechtsgleiche Rechte.⁹⁴ Gebunden wird alle staatliche Gewalt des Bundes und der Länder, somit auch die Polizei auf Bundes- wie auf Landesebene.⁹⁵ Um die Gesetzes- und Grundrechtsbindung der Polizei als Teil der staatlichen vollziehenden Gewalt zu garantieren, wäre ein unabhängiger Beschwerdemechanismus über polizeiliches Fehlverhalten hilfreich. Auch dem Gebot eines Rechts auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 IV GG würde ein solcher Beschwerdemechanismus entsprechen. Denn er könnte insbesondere Angehörigen von Minderheiten mit geringer Beschwerdemacht, z.B. aufgrund von wenig Geld, mangelnden Sprachkenntnissen oder körperlichen und geistigen Beeinträchtigungen, zu ihren Rechten verhelfen.

II. Europäisches und internationales Recht

Im Kontext des internationalen und europäischen Rechts sind die Grundlagen für einen unabhängigen Beschwerdemechanismus über Polizeiverhalten eindeutiger. Wie bereits angesprochen wird die Bundesregierung von Seiten des Europarats und der Vereinten Nationen seit 20 Jahren regelmäßig darauf hingewiesen, dass Deutschland einen unabhängigen Kontrollmechanismus über Polizeiverhalten einrichten müsse, um mit völkerrechtlichen Verpflichtungen im Einklang zu sein. Welche völkerrechtlichen Verpflichtungen genau gemeint sind und wie diese ausgelegt werden, wird in diesem Kapitel erläutert.

Von zentraler Bedeutung ist das Recht auf wirksame Beschwerde, welches in den Artikeln 2 Absatz 3 des Zivilpaktes und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) niedergelegt ist. Artikel 2 Absatz 3 des Zivilpaktes lautet:

„Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich,

a) dafür Sorge zu tragen, dass jeder, der in seinen in diesem Pakt anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, das Recht hat, eine wirksame Beschwerde ein-

⁹³ Huster/Rux, in: Beck Online Kommentar, GG, Art. 20, Rn. 170.

⁹⁴ Hillgruber, in: Beck Online Kommentar, GG, Art. 1, Rn. 61.

⁹⁵ Ibid, Rn. 66.

zulegen, selbst wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben;

b) dafür Sorge zu tragen, dass jeder, der eine solche Beschwerde erhebt, sein Recht durch das zuständige Gerichts-, Verwaltungs- oder Gesetzgebungsorgan oder durch eine andere, nach den Rechtsvorschriften des Staates zuständige Stelle feststellen lassen kann, und den gerichtlichen Rechtsschutz auszubauen;

c) dafür Sorge zu tragen, dass die zuständigen Stellen Beschwerden, denen stattgegeben wurde, Geltung verschaffen.“

In Artikel 13 der EMRK ist dasselbe Recht kürzer normiert:

„Jede Person, die in ihren in dieser Konvention anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, hat das Recht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben, auch wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben.“

Das Recht muss also auch in Fällen von Menschenrechtsverletzungen durch Polizist_innen garantiert werden. Der VN-Menschenrechtsausschuss erläutert in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 31 zum Zivilpakt, dass nach Artikel 2 Absatz 3 des Zivilpaktes allen Bürger_innen zugängliche und effektive Rechtsschutzmöglichkeiten geboten werden müssen.⁹⁶ Die Staaten haben die Verpflichtung, Vorwürfe durch einen unabhängigen und unparteiischen Mechanismus umgehend, gründlich und effektiv untersuchen zu lassen.⁹⁷ Es werden keine genauen Vorgaben für diesen unabhängigen Mechanismus gemacht, allerdings wird darauf hingewiesen, dass beispielsweise nationale Menschenrechtsinstitutionen mit angemessenen Befugnissen ausgestattet werden und zu diesem Zweck eingesetzt werden können.⁹⁸

Doch was genau bedeutet Unabhängigkeit? Die Mitarbeiter_innen eines unabhängigen Beschwerdemechanismus müssen nach der Rechtsprechung des EGMR zumindest unabhängig von unmittelbaren Kolleg_innen, sowie hierarchischen und persönlichen Abhängigkeiten agieren.⁹⁹ Allerdings ist die Rechtsprechung des EGMR nicht völlig eindeutig hinsichtlich der Frage, ob es zur Wahrung der Unabhängigkeit von Ermittlungen einer eigens eingerichteten unabhängigen Stelle bedarf oder ob auch die Ermittlungen einer internen Stelle der angeklagten Behörde unter Umständen hinreichend unabhän-

⁹⁶ United Nations, Human Rights Committee, International Covenant on Civil and Political Rights, „General Comment Nr. 31 [80]: The Nature of the General Legal Obligations Imposed on State Parties of the Covenant,“ CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (26. May 2004): Ziffer 15.

⁹⁷ Ibid, Ziffer 15; Beate Rudolf, „Recht haben – Recht bekommen: Das Menschenrecht auf Zugang zum Recht,“ *Deutsches Institut für Menschenrechte*, Essay Nr. 15 (Sept 2014): S. 9.

⁹⁸ United Nations, Human Rights Committee, „General Comment Nr. 31 [80],“ Ziffer 15.

⁹⁹ Töpfer, „Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen,“ S. 10.

gig sein können.¹⁰⁰ Der Rechtsprechung nach zu urteilen könnte es hierbei auf die Schwere der Menschenrechtsverletzung sowie die Größe und Organisation der Polizeibehörde ankommen.¹⁰¹ Der EGMR betont jedenfalls, dass Beschwerdemechanismen unparteiisch sein und in der Öffentlichkeit auch so wahrgenommen werden müssen, um das Vertrauen von Bürger_innen in die Polizei und den Rechtsstaat aufrechtzuerhalten bzw. zu etablieren.¹⁰² So ist es auch im Europäischen Kodex für Polizeietik niedergelegt.¹⁰³

Ein Beschwerdemechanismus muss darüber hinaus, nicht zuletzt zur Absicherung der praktischen Unabhängigkeit, angemessen ausgestaltet sein. Das bedeutet, sie muss über kompetentes Personal und adäquate Ressourcen verfügen.¹⁰⁴ Zwischen der Unabhängigkeit und der Angemessenheit einer Beschwerdestelle kann es zu Spannungen kommen im Hinblick darauf, dass bei der Ermittlung von Beschwerden polizeiliches Fachwissen von Nöten ist, aber gerade unabhängig von bereits erwähnten polizeilichen Abhängigkeitsstrukturen ermittelt werden soll.¹⁰⁵

Zusätzlich zu den Verpflichtungen aus dem Recht auf wirksame Beschwerde verpflichten Artikel 7 des Zivilpakts (Folter- und Misshandlungsverbot) sowie Artikel 3 (Folter- und Misshandlungsverbot) und 2 (Recht auf Leben) der EMRK den Staat zu einer unabhängigen Untersuchung von polizeilicher Gewalt.¹⁰⁶

Es geht in diesen Artikeln nicht nur darum, das Leben und die körperliche Unversehrtheit aller Bürger_innen zu achten, sondern auch um die Pflicht, das Leben aller Perso-

¹⁰⁰ Ibid, S. 11.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte vom 04. August 2001, Antragsnummer 28883/95, „McKerr v. The United Kingdom,“ Ziffer 160; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte vom 15. Mai 2007, Antragsnummer 52391/99, „Ramsahai v. The Netherlands,“ Ziffer 325.

¹⁰³ Council of Europe, *The European Code of Police Ethics*, „Recommendation Rec (2001) 10 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2001 and explanatory memorandum,“ (März 2002): Ziffer 61, explanatory note (S. 69).

¹⁰⁴ Töpfer, „Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen,“ S. 11.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Zum Zivilpakt siehe United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, „CCPR General Comment No. 20: Article 7 (Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment),“ Applied at the Forty-fourth Session of the Human Rights Committee, CCPR/GEC/6621 (10. März 1992): Ziffer 14; Zur EMRK siehe beispielsweise: Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte vom 27. Sept 1995, Antragsnummer 18984/91, „McCann v. The United Kingdom,“ Ziffer 161; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte vom 06. Juli 2005, Antragsnummern 43577/98 und 43579/98, „Nachova gegen Bulgarien,“ Ziffer 110ff.; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte vom 24. August 2007, Antragsnummer 17060/03, „Zelilof v. Greece,“ Ziffer 54ff.

nen, die sich in der Hoheitsgewalt des Staates befinden zu schützen.¹⁰⁷ Außerdem wird ihnen eine Pflicht entnommen, in Fällen, in denen durch eine_n Amtsinhaber_in Gewalt ausgeübt wurde und jemand zu Tode kam, eine Aufarbeitung der Vorfälle von einer unabhängigen Stelle zu garantieren, damit den Betroffenen zu ihrem Recht verholfen werden kann.¹⁰⁸ Laut der Rechtsprechung des EGMR gilt Artikel 2 EMRK auch dann, wenn Vollzugsbeamte zwar Gewalt anwenden dürfen, aber dadurch unbeabsichtigt den Tod eines Menschen verursachen, d.h. nicht lediglich bei vorsätzlicher Tötung.¹⁰⁹ Da in Fällen staatlicher Gewaltanwendung das Prinzip der Verhältnismäßigkeit unter allen Umständen strikt gewahrt werden muss, ist es unerlässlich, dass ein unabhängiger Kontrollmechanismus besteht, der ebendies sicherstellt.¹¹⁰

E. Mechanismen in England und Wales

Für die Frage, wie eine Beschwerdestelle aufgebaut werden kann, erscheint es sinnvoll den Blick auf andere Staaten zu richten, um sich gegebenenfalls an positiven Entwicklungen zu orientieren. Oftmals werden England und Wales als ein solches Beispiel angeführt. Hier sind insbesondere seit dem Untersuchungsausschuss über die rassistische Ermordung von Stephen Lawrence einige Entwicklungen festzustellen. Diese sollen zunächst vorgestellt und erörtert werden, um sich gegebenenfalls für Ausgestaltungsvorschläge einer Polizeibeswerdestelle an ihnen zu orientieren.

Besondere Relevanz kommt der Einrichtung der Independent Police Complaints Commission (IPCC) zu. Die IPCC wurde im Jahr 2002 durch den Police Reform Act¹¹¹ eingerichtet und begann ihre Arbeit im April 2004. Das gesetzlich festgelegte Ziel der IPCC ist es, das öffentliche Vertrauen in polizeiliche Beschwerdemechanismen zu sichern und aufrechtzuerhalten.¹¹² Der Police Reform Act 2002 und die Einrichtung der IPCC kann teilweise als Reaktion auf die Aufrufe der Untersuchungsausschüsse über die Brixton Riots und den Mord an Stephen Lawrence gesehen werden, als auch auf

¹⁰⁷ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte vom 03. April 2001, Antragsnummer 27229/95, „Keenan v. The United Kingdom,“ Ziffer 98ff.

¹⁰⁸ Siehe Fälle aus den zwei vorangegangenen Fußnoten.

¹⁰⁹ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte vom 27. Juni 2000, Antragsnummer 21986/93, „Salman v. Turkey,“ Ziffer 98.

¹¹⁰ Ibid, Ziffer 98f.; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte vom 27. Sept 1995, Antragsnummer 18984/91, „McCann v. The United Kingdom,“ Ziffer 148ff.

¹¹¹ Police Reform Act 2002 Part 2 Complaints and Misconduct, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/contents> (27.04.17).

¹¹² IPCC, „Annual report and statement of accounts 2014/2015“, S. 10.

eine Studie¹¹³ der Menschenrechtsorganisation Liberty, welche die Einrichtung einer unabhängigen Beschwerdestelle fordert. Außerdem wurde der Prozess der Einrichtung einer unabhängigen Beschwerdestelle durch das Diskussionspapier des Innenministeriums unter dem Titel „Complaints against the Polic: A Consultation Document“ beeinflusst.¹¹⁴ Die IPCC überwacht das polizeiliche Beschwerdeverfahren in England und Wales und stellt Vorgaben auf, nach welchen die Polizei eine Beschwerde behandeln soll.¹¹⁵ Sie ist unabhängig von der Exekutive, also insbesondere der Polizei, und ist auch außerhalb dieser angesiedelt.¹¹⁶ Finanziert wird die IPCC vom Innenministerium.¹¹⁷

I. Institutionelle Struktur der IPCC

Die IPCC ist als „executive non-departmental public body“ (NDPB) aufgebaut.¹¹⁸ Diese Rechtsform ist vergleichbar mit einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Ein NDPB wird definiert als „a body which has a role in the processes of a national government, but is not a government department, or part of one, and which accordingly operates to a greater or lesser extent at arm’s length from ministers.“¹¹⁹ Ein NDPB trifft Entscheidungen grundsätzlich unabhängig von exekutiven Weisungen. Allerdings ist ein_e jeweils zuständige_r Minister_in dem Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig, was die Effektivität, Unabhängigkeit und Effizienz des NDPB betrifft. Das bedeutet, dass sie das Parlament über aktuelle Entwicklungen unterrichten müssen und gegebenenfalls Einschätzungen über die Effektivität des NDPB abgeben müssen.¹²⁰ Außerdem steht Minister_innen die Kompetenz zu, mit Zustimmung des Parlaments einen NDPB aufzulösen.¹²¹ Bei der IPCC ist der_die Innenminister_in zuständig, da die IPCC durch das

¹¹³ Harrison, James, Cunneen, Mary, „An Independent Police Complaints Commission, Liberty, April 2000.

¹¹⁴ Police Reform Act 2002 Explanatory notes Part 2: Complaints and Misconduct“ (15.), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/notes> (27.04.17).

¹¹⁵ IPCC, <https://www.ipcc.gov.uk/page/about-us> (27.04.17).

¹¹⁶ Ibid, siehe unter 1.

¹¹⁷ IPCC, „A Guide to IPCC independent investigations“, https://www.ipcc.gov.uk/investigations_and_reports (27.04.17).

¹¹⁸ UK government, <https://www.gov.uk/government/organisations/independent-police-complaint-commission> (27.04.17).

¹¹⁹ UK Cabinet Office, „Public Bodies: A Guide for Departments“ Chapter 2, Rn. 2.1. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/80079/PublicBodiesGuide2006_2_policy_Characteristics_0.pdf (27.04.17).

¹²⁰ Ibid, Rn. 2.2.

¹²¹ Ibid, Rn. 7.1.1.7.

Innenministerium finanziert wird.¹²² Die Beziehung zwischen einem NDPB und der sie finanzierenden Behörde ist gesetzlich klar geregelt, insbesondere bezüglich des Grads an Unabhängigkeit und der ihm zustehenden Kompetenzen.¹²³ Die zuständige Behörde muss überprüfen, ob Gelder vom NDPB effizient genutzt werden.¹²⁴ Der Aufbau und die Beziehung der IPCC zum Innenministerium werden gesetzlich im Police Reform Act 2002 geregelt.

Die IPCC ist dem Innenministerium gegenüber rechenschaftspflichtig. Das bedeutet, dass jährlich ein Bericht mit den Ereignissen des vergangenen Jahres und Zielen für das nächste Jahr vorgelegt werden muss.¹²⁵ Dieser Bericht wird dem Parlament vorgelegt.¹²⁶ Außerdem hat die IPCC das Recht, einen Bericht über solche Themen einzureichen, die sie wegen ihrer besonderen Bedeutung für angemessen hält.¹²⁷

Gem. section 9 (2) (a), (b) Police Reform Act 2002 besteht die IPCC aus einer_m Vorsitzenden und mindestens zehn weiteren Mitgliedern. Zusätzlich gibt es zwei stellvertretende Vorsitzende.¹²⁸ In section 9 (3) werden Personen genannt, welche nicht den Vorsitz der IPCC innehaben dürfen, so zum Beispiel jede Person, die Polizist_in ist oder war. Die Position der Vorsitzenden bekleidet momentan Dame Anne Owers.¹²⁹ Sie ist dafür verantwortlich sicherzustellen, dass die IPCC ihre gesetzlich vorgeschriebenen Pflichten als NDPB befolgt.¹³⁰

Die Kommission (*Commission*) ist das geschäftsführende Organ der IPCC.¹³¹ Sie nimmt die Aufsicht über die Tätigkeiten der einzelnen Geschäftsstellen der IPCC wahr, beaufsichtigt bestimmte Untersuchungen und hat die Aufgabe, das öffentliche Vertrauen in die IPCC zu fördern.¹³² Sie besteht aus einer bestimmten Anzahl von

¹²² UK government, <https://www.gov.uk/government/organisations/independent-police-complaint-commission> (27.04.17).

¹²³ UK Cabinet Office, "Public Bodies: A Guide for Departments" Chapter 2, Rn. 3.1.3.

¹²⁴ Ibid, Rn. 3.1.3.

¹²⁵ Section 11 Police Reform Act 2002.

¹²⁶ Ibid, section 11 (5).

¹²⁷ Section 11 (3) Police Reform Act 2002.

¹²⁸ Schedule 2 Section 3 Police Reform Act 2002.

¹²⁹ IPCC, <https://www.ipcc.gov.uk/page/chair-and-commissioners>; (26.04.2017).

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ IPCC, <https://www.ipcc.gov.uk/page/chair-and-commissioners>, Commission (26.04.17).

¹³² Ibid, Commissioners.

Kommissar_innen.¹³³ Die Kommissar_innen arbeiten in einer regionalen Geschäftsstelle der IPCC und tragen die primäre Verantwortung für die Polizeieinheit, für welche die jeweilige Geschäftsstelle zuständig ist.¹³⁴ Außerdem gibt es drei nicht-geschäftsführende Kommissar_innen,¹³⁵ die die Arbeit der verschiedenen Geschäftsstellen überprüfen und für gegebenenfalls entstehende Interessenskonflikte der Kommissar_innen zuständig sind. Sie erstellen Gutachten über verschiedene Verfahrensarten der IPCC und führen Kontrollen innerhalb der Beschwerdestelle durch.¹³⁶ Alle Kommissar_innen müssen sich an die festgelegten Verhaltensrichtlinien halten.¹³⁷ Insbesondere sind sie verpflichtet, alle persönlichen oder geschäftlichen Interessen offenzulegen, welche ihre Beurteilung beeinträchtigen könnten oder den Anschein aufkommen lassen könnten, ihre Beurteilungsfähigkeit zu beeinflussen. Seit Juni 2015 wird die dadurch entstehende Liste der offengelegten Interessen veröffentlicht.¹³⁸

Die Leitung der Verwaltung der IPCC erfolgt durch ein Gremium bestehend aus einer_m Vorsitzenden_m (*Chief Executive*) und sechs weiteren Mitgliedern (*Executive Team*), welche speziell für bestimmte Arbeitsbereiche der IPCC zuständig sind.¹³⁹

Weitere Angestellte der IPCC werden von der Kommission eingesetzt.¹⁴⁰

II. Arbeitsmechanismen der IPCC

Die IPCC überwacht die polizeilichen Beschwerdemechanismen in England und Wales und untersucht Einsprüche von Personen, die mit dem polizeilichen Beschwerdeverfahren unzufrieden sind.¹⁴¹ Das bedeutet, dass sich, außer in Fällen des

¹³³ Vgl. Schedule 2 section 3; IPCC, <https://www.ipcc.gov.uk/page/chair-and-commissioners>, Commission (26.04.17).

¹³⁴ IPCC, <https://www.ipcc.gov.uk/page/chair-and-commissioners>, Commission (26.04.17).

¹³⁵ Die aktuellen nicht-geschäftsführenden Kommissare sind David Bird, Sue Whelan-Tracy und Tim Robinson.

¹³⁶ IPCC, "Non-executive commissioner Independent Police Complaints Commission Recruitment information Package", <https://publicappointments.cabinetoffice.gov.uk/wp-content/uploads/2015/01/150112-IPCC-Candidate-Pack-Final.pdf>, S.9 (27.04.17).

¹³⁷ IPCC, <https://www.ipcc.gov.uk/page/chair-and-commissioners>, Commissioners code of conduct, (15.08.16)

¹³⁸ IPCC, <https://www.ipcc.gov.uk/page/chair-and-commissioners> (15.08.16).

¹³⁹ IPCC, <https://www.ipcc.gov.uk/page/chief-executive-and-directors> (27.04.17).

¹⁴⁰ Schedule 2 Section 6 Police Reform Act 2002.

¹⁴¹ Section 10 Police Reform Act 2002; IPCC, <https://www.ipcc.gov.uk/page/about-us> (27.04.17).

Verweises¹⁴², eine Person nur dann an die IPCC wenden kann, wenn sie zuvor eine Beschwerde bei der zuständigen Polizeibehörde eingereicht hat. Die Arbeit der IPCC setzt demnach interessanterweise an ursprünglichen Beschwerden bei der Polizei selbst an. Dies mag daran liegen, dass die größte Anzahl der Beschwerden bei der Polizei selbst eingehen.¹⁴³ Beschwerdeberechtigt im polizeilichen Beschwerdeverfahren ist jede Person, die Opfer des behaupteten Verhaltens wurde oder die durch das Polizeiverhalten benachteiligt beeinflusst wurde. Dazu gehören z. B. auch Zeug_innen des Verhaltens.¹⁴⁴ Polizist_innen selbst wird es empfohlen, das angebliche Fehlverhalten von Kolleg_innen zunächst in polizeiinternen Beschwerdemechanismen zu rügen.¹⁴⁵ Möchten sie dies nicht, können sie eine IPCC „report line“ kontaktieren und das kritisierte Verhalten berichten. Diese Kontaktierung der IPCC steht ihnen aber nur offen, wenn sie sich über strafrechtlich relevantes Verhalten beschweren möchten oder wenn das Verhalten eine Disziplinaranhörung nahelegt.¹⁴⁶ Eine Beschwerde mit den gleichen Rechten wie anderer Beschwerdeführer_innen kann ein_e Polizist_in nur dann führen, wenn er/sie zum Zeitpunkt der beschwerten Handlung nicht im Dienst war und das Verhalten von einem Beamten aus einer anderen Polizeibehörde ausging.¹⁴⁷

Wichtig ist festzuhalten, dass eine Kontaktierung der IPCC im persönlichen Gespräch nicht möglich ist, sondern lediglich per Telefon, E-Mail, Post oder weiteren angegebenen Kanälen erfolgen kann.¹⁴⁸

1. Wie gelangt ein Fall an die IPCC?

Es stellt sich die Frage, wie eine beschwerdeberechtigte Person ihre Beschwerde zur IPCC bringen kann. Ein Fall kann auf drei Wege an die IPCC herangetragen werden, die im Folgenden erörtert werden.

a) Überweisung (Referral)

Zum einen kann eine Beschwerde oder eine bestimmte Situation durch Überweisung an die IPCC durch eine Polizeibehörde gelangen. Wichtig ist, dass dafür keine vorherige

¹⁴² Siehe unter V. 2. a).

¹⁴³ IPCC, "Annual report and statement of accounts 2014/2015", S. 10.

¹⁴⁴ Police Reform Act 2002 Explanatory notes Part 2: Complaints and Misconduct Section 12 (63.), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/notes> (23.08.16).

¹⁴⁵ IPCC, <https://www.ipcc.gov.uk/page/police-officers-how-raise-concerns>, the IPCC Report Line (27.04.17).

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ IPCC, <https://www.ipcc.gov.uk/page/contact> (27.04.17).

Beschwerde der betroffenen Personen bei der Polizei erfolgt sein muss.¹⁴⁹ Insbesondere müssen Polizeibehörden alle Fälle von bestimmter Gewichtung an die IPCC weiterleiten.¹⁵⁰ Erfasst sind alle Fälle, in denen der Tod eines Menschen oder dessen schwere Verletzung unmittelbar oder mittelbar nach einem Kontakt mit der Polizei eintrat.¹⁵¹ Zudem wird der IPCC das Recht eingeräumt, die Polizeibehörde anzuweisen, einen Fall an sie zu verweisen, weil sie besondere Bedenken bezüglich des gerügten Verhaltens hat.¹⁵² Weiterhin kann die zuständige Polizeibehörde einen Fall auch freiwillig an die IPCC überweisen, wenn sie dies aufgrund der besonderen Umstände des Verhaltens oder seiner Schwere für angemessen hält.¹⁵³ Zuletzt kann die Polizeibehörde einen Fall überweisen, wenn für diesen ein_e Polizist_in in Führungsposition zuständig wäre, diese den Fall jedoch nicht an die IPCC überwiesen hat und aufgrund besonderer Schwere des gerügten Fehlverhaltens eine Verweisung angemessen erscheint.¹⁵⁴ Diese Überweisungsrechte können zu jeder Zeit der polizeilichen Ermittlung der Beschwerde ausgeübt werden. Unerheblich ist dabei, ob die Beschwerde bereits von der Kommission der IPCC bearbeitet und/oder ermittelt wurde.¹⁵⁵ Die IPCC kann auf eine Überweisung hin entweder Ermittlungen des Falles aufnehmen oder die polizeiliche Ermittlung überwachen.¹⁵⁶

b) Conduct Matters

Zudem können Fälle als sog. „conduct matters“ an die IPCC verwiesen werden. Conduct matters sind solche Fälle, in denen zwar keine Beschwerde angestrengt wurde, aber Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass ein_e Polizist_in eine Straftat begangen hat oder sich in einer Art und Weise verhalten hat, die ein Disziplinarverfahren rechtfertigt.¹⁵⁷ Auf solche Fälle finden die Befugnisse und Pflichten

¹⁴⁹ Police Reform Act 2002 Explanatory notes Part 2: Complaints and Misconduct (18.), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/notes> (27.04.17).

¹⁵⁰ Ibid, (15.).

¹⁵¹ Policing and Crime Bill Explanatory Notes: Police Complaints and discipline, The complaints system (33), <http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2015-2016/0134/en/16134en.pdf> (27.04.17).

¹⁵² Police Reform Act 2002 Explanatory notes Part 2: Complaints and Misconduct, Schedule 3 Part 1: Handling of Complaints Paragraph 4; (72.); <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/notes> (27.04.17).

¹⁵³ Ibid, (72.).

¹⁵⁴ Ibid, (72.).

¹⁵⁵ Ibid, (73.).

¹⁵⁶ Police Reform Act 2002 Explanatory notes Part 2: Complaints and Misconduct (18.), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/notes> (23.08.16).

¹⁵⁷ IPCC, <https://www.ipcc.gov.uk/page/referral>, conduct matters (27.04.17).

der IPCC nach dem Police Reform Act genauso Anwendung, wie bei Verweisen nach den obigen Ausführungen.¹⁵⁸

c) Einspruch (Appeal)

Ein weiterer Weg, um einen Fall an die IPCC heranzutragen, ist die Möglichkeit des Einspruchs. Personen müssen von der Polizeibehörde über die Möglichkeit eines Einspruchs bei der IPCC informiert werden.¹⁵⁹ Dies ist mit einer Rechtsbehelfsbelehrung eines deutschen Verwaltungsaktes vergleichbar. Umstände, welche einen Einspruch rechtfertigen, liegen zunächst vor, wenn eine Person nach eigener Einschätzung nur unzureichende Informationen über die Ermittlungsergebnisse der Polizei erlangt hat.¹⁶⁰ Zudem ist ein Einspruch möglich, wenn die Person mit den Ermittlungsergebnissen oder den Handlungen, die die Ermittlungsbehörde als Konsequenz der Beschwerde einleiten möchte, unzufrieden ist. Zuletzt ist ein Einspruch möglich, wenn die Polizeibehörde beschließt, dass kein Disziplinarverfahren gegen den/die Polizist_in eingeleitet wird oder wenn die Polizeibehörde eine Situation gegen den Willen der betroffenen Person nicht an die Staatsanwaltschaft weiterleitet.¹⁶¹

2. Handlungsmöglichkeiten der IPCC

Wird ein Fall erfolgreich an die IPCC herangetragen, kann diese entscheiden, welche Handlungsmöglichkeit sie wählt. Die IPCC kann entweder eine Polizeiermittlung im Namen der zuständigen Behörde, eine Polizeiermittlung unter Aufsicht der IPCC oder eine Polizeiermittlung unter Leitung der IPCC einleiten. Zudem kann sich die IPCC dafür entscheiden, von der Polizei unabhängige Ermittlungen des Falles selbst durchzuführen.¹⁶² Bei der Entscheidung über die Handlungsmöglichkeit muss die IPCC die Schwere des Falles und die beteiligten öffentlichen Interessen berücksichtigen.¹⁶³ Die IPCC hat eine nicht abschließende Liste mit verschiedenen Indizien für diese Merkmale veröffentlicht, die als Hilfe für die Entscheidung fungieren soll.¹⁶⁴

¹⁵⁸ Police Reform Act 2002 Explanatory notes Part 2: Complaints and Misconduct, Schedule 3 Part 1: Handling of Complaints para. 13, (93.), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/notes> (27.04.17).

¹⁵⁹ Ibid, (126.).

¹⁶⁰ Ibid, Part 3 para. 25, (128.).

¹⁶¹ IPCC, <https://www.ipcc.gov.uk/appeals> (27.04.17).

¹⁶² Police Reform Act 2002 Explanatory notes Part 2 Complaints and Misconduct Schedule 3 Part 3 para. 15 (100.), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/notes> (27.04.17).

¹⁶³ Ibid, (100).

¹⁶⁴ IPCC, <https://www.ipcc.gov.uk/page/referral> (27.04.17).

a) Polizeiinterne Ermittlung der Beschwerde

Zunächst kann die IPCC entscheiden, dass eine polizeiinterne Ermittlung der Beschwerde stattfinden soll. Das bedeutet, dass an dieser Ermittlung nur Polizist_innen beteiligt sind. Der_Dem Beschwerdeführer_in steht dann ein Recht auf Einspruch bei der IPCC nach Abschluss dieser Ermittlung zu.¹⁶⁵

b) Polizeiermittlung unter Aufsicht der IPCC

Außerdem kann die Polizeiermittlung einer Beschwerde durch die IPCC beaufsichtigt werden. Eine solche Ermittlung wird durch die Polizeibehörde selbst ausgeführt und steht auch unter ihrer Leitung und Kontrolle. Der wichtige Unterschied zur polizeiinternen Ermittlung liegt jedoch darin, dass die IPCC Vorgaben für die Ausführung der Ermittlung bestimmt und nach Abschluss den Ermittlungsbericht überprüft.¹⁶⁶ Nach der Entscheidung für eine solche Ermittlung unter Aufsicht der IPCC muss die zuständige Polizeibehörde eine_n Mitarbeiter_in bestimmen, welche_r die Ermittlungen durchführen soll. Die IPCC hat das Recht, die ermittelnde Person abzulehnen. Widerspricht sie der Nominierung der Beamt_in, muss eine andere Person zur Ermittlung der Beschwerde durch den_die Innenminister_in bestimmt werden.¹⁶⁷ Zusammenfassend trägt die IPCC in diesem Verfahren die Verantwortung für die Ermittlung und kann für diese bestimmte Vorgaben machen. Die eigentliche Ermittlungsarbeit wird aber einer_m Polizisten_in überlassen.¹⁶⁸ Beschwerdeführer_innen haben ein Recht auf Einspruch gegen die Ermittlung bei der IPCC.

c) Polizeiermittlung unter Leitung der IPCC

Weiterhin kann sich die IPCC für eine Polizeiermittlung unter ihrer Leitung entscheiden. Der Unterschied zu einer Ermittlung unter Aufsicht der IPCC liegt darin, dass diese nun die Leitung und Kontrolle der Ermittlungen selbst innehat, anstatt diese der Polizeibehörde zu überlassen.¹⁶⁹ Das bedeutet, dass nun auch alle im Rahmen der Ermittlungen anfallenden Aufgaben unter der direkten Kontrolle der IPCC stehen. Diese Möglichkeit soll nur dann in Anspruch genommen werden, wenn aufgrund der Schwere des konkreten Falles ein höherer Grad an Unabhängigkeit notwendig erscheint. Es gelten die gleichen Bestimmungen für dieses Verfahren, wie sie für die Ermittlung

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ Police Reform Act 2002 Explanatory notes Part 2 Complaints and Misconduct Schedule 3 Part 3 para. 17 (105.), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/notes> (23.08.16).

¹⁶⁸ Ibid, para. 17 (106.).

¹⁶⁹ Independent Police Complaints Commission: <https://www.ipcc.gov.uk/page/referral>.

unter Aufsicht der IPCC gelten.¹⁷⁰ Da der Unterschied zwischen beiden Verfahrensarten schwammig erscheint, sollen sie in der anstehenden Reformierung der IPCC abgeschafft werden.¹⁷¹

d) Unabhängige und selbstständige Ermittlung durch die IPCC

Die wohl intensivste Handlungsmöglichkeit der IPCC ist das von der Polizei unabhängige und selbstständige Ermittlungsverfahren. Einen der Anstöße für die Einrichtung dieses Verfahrens ist die Empfehlung Nr. 58 des Macpherson Berichts zum Untersuchungsausschuss über die Ermordung von Stephen Lawrence.¹⁷² Eine unabhängige Ermittlung ist bei solchen Beschwerden oder conduct matters einzuleiten, die von besonders schwerem Gewicht sind oder öffentliche Belange in besonderem Maße berühren.¹⁷³ Um Unabhängigkeit von der Polizei zu garantieren, wird die Ermittlung von einer_m Mitarbeiter_in der IPCC geleitet. Diese Person erstellt nach den Ermittlungen einen Abschlussbericht.¹⁷⁴ Alle Ermittlungen werden von einer_m Kommissar_in der IPCC beaufsichtigt. Werden öffentliche Belange in besonderer Weise berührt, ist ein_e Kommissar_in der IPCC für die Hauptentscheidungen der Ermittlung unmittelbar verantwortlich. In anderen Fällen kann der_die Kommissar_in diese Entscheidungsbefugnis auch an eine andere für die IPCC arbeitende Person delegieren, die er_sie für geeignet hält.¹⁷⁵ Die Befugnisse der IPCC innerhalb eines solchen Ermittlungsverfahren sind beachtlich. Den ermittelnden Personen stehen alle Befugnisse zu, die Polizeibeamt_innen in einem polizeiinternen Beschwerdeverfahren zustehen. Die Befugnisse können innerhalb Englands und Wales ausgeübt werden.¹⁷⁶ Die ermittelnden Personen akquirieren Beweismaterial, um alle Umstände des Falls zu ermitteln. Dabei befragen sie z.B. Zeug_innen und Polizeibeamt_innen oder sehen

¹⁷⁰ Police Reform Act 2002 Explanatory notes Part 2 Complaints and Misconduct Schedule 3 Part 3 Paragraph 18 (108.), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/notes>.

¹⁷¹ Siehe unter V. 3. b) aa).

¹⁷² Vgl. Secretary of State for the Home Department, "The Stephen Lawrence Inquiry, Report of an Inquiry by Sir William Macpherson of Cluny", Cm 4262-I, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/277111/4262.pdf (27.04.17).

¹⁷³ Police Reform Act 2002 Explanatory notes Part 2 Complaints and Misconduct Schedule 3 Part 3 para. 19 (109.), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/notes> (27.04.17).

¹⁷⁴ Ibid (110).

¹⁷⁵ IPCC, "A guide to IPCC independent investigations", p.1, https://www.ipcc.gov.uk/investigations_and_reports (27.04.17).

¹⁷⁶ Police Reform Act 2002 Explanatory notes Part 2 Complaints and Misconduct Schedule 3 Part 3 para. 19 (111.), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/notes> (23.08.16).

Polizeidokumente ein.¹⁷⁷ Regelmäßig werden den Beschwerdeführer_innen bzw. ihren Familien Informationen über den Stand der Ermittlung zur Verfügung gestellt. Zudem halten die ermittelnden Personen den Kontakt und Austausch mit der Staatsanwaltschaft (CPS) und ggf. dem_der entsprechenden Gerichtsmediziner_in.¹⁷⁸ Der_die Kommissar_in kann außerdem Informationen an die Öffentlichkeit weitergeben, sollte er_sie das für angemessen halten.¹⁷⁹

3. Abschlussberichte und Verfahren nach den Berichten

Nach Abschluss eines jeden Verfahrens ist die ermittlungsleitende Person dazu verpflichtet, einen Abschlussbericht vorzulegen, in welchem sie die Befunde und Ermittlungsergebnisse aufführt.¹⁸⁰ Dieser Bericht muss außer in Fällen der polizeiinternen Ermittlung sowohl der Kommission als auch der zuständigen Polizeistelle vorgelegt werden.¹⁸¹ Die IPCC lässt dem_der Beschwerdeführer_in eine Kopie des Berichts zukommen.¹⁸² Die Vorlage an den_die Beschwerdeführer_in kann nur dann von der_dem Innenminister_in ausgeschlossen werden, wenn die nationale Sicherheit oder ähnliche öffentliche Interessen dies rechtfertigen. Bei der Frage, ob der_dem Beschwerdeführer_in der vollständige Bericht vorzulegen ist, hat eine Abwägung zwischen seinen_ihren Interessen und denen der Person zu erfolgen, gegen die sich die Beschwerde richtet.¹⁸³ In diesem Bericht wird festgelegt, ob weitere Verfahren, beispielsweise Disziplinarverfahren, eingeleitet werden.¹⁸⁴

Nach der Vorlage des Abschlussberichts trägt die Kommission für die Entscheidung Verantwortung, ob ein strafrechtlich zu verfolgendes Verhalten Gegenstand der Beschwerde war. Ist dies der Fall, informiert die Kommission den Generalstaatsanwalt, in dessen Befugnis die Entscheidung liegt, ob ein Strafverfahren gegen den_die Polizeibeamt_in eingeleitet wird. Die IPCC kann selbst kein Strafverfahren einleiten. Hatte sich

¹⁷⁷ IPCC, "A guide to IPCC independent investigations", p.1, https://www.ipcc.gov.uk/investigations_and_reports (27.04.17).

¹⁷⁸ IPCC, "A guide to IPCC independent investigations", p.2, https://www.ipcc.gov.uk/investigations_and_reports (27.04.17).

¹⁷⁹ Ibid, p.1.

¹⁸⁰ Ibid, p.1.

¹⁸¹ Police Reform Act 2002 Explanatory notes Part 2 Complaints and Misconduct Schedule 3 Part 3 para. 22 (114.), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/notes> (16.08.16).

¹⁸² IPCC, "A guide to IPCC independent investigations", p.1, https://www.ipcc.gov.uk/investigations_and_reports.

¹⁸³ Police Reform Act 2002 Explanatory notes Part 2 Complaints and Misconduct Schedule 3 Part 3 para. 23 (121.), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/notes> (27.04.17).

¹⁸⁴ IPCC, "A guide to IPCC independent investigations", p.1, https://www.ipcc.gov.uk/investigations_and_reports.

der die Beschwerdeführer in ursprünglich bei der Polizei beschwert, steht es in der Pflicht der IPCC, dieser Person beratend zur Seite zu stehen und sie über die Entscheidung des Generalstaatsanwalts zu informieren.¹⁸⁵ Hat die IPCC entschieden, dass kein strafrechtlich zu verfolgendes Verhalten Gegenstand der Beschwerde war, hat die Staatsanwaltschaft es nicht zu einer Anklage kommen lassen oder ist ein solches Verfahren bereits beendet, berät sich die Kommission mit der zuständigen Behörde, ob ein Disziplinarverfahren gegen die den Polizist in eingeleitet werden soll. Mit diesen Disziplinarverfahren sind solche gemeint, die bereits in der betreffenden Polizeibehörde bestehen.¹⁸⁶ Das bedeutet, dass mit der Einrichtung der IPCC keine neuen Disziplinarverfahren in Polizeibehörden eingeführt wurden. Hält die Kommission das von der zuständigen Behörde eingeleitete Verfahren nicht für angemessen, kann die IPCC entweder ein anderes Verfahren vorschlagen, oder, sollte dies notwendig erscheinen, die Behörde anweisen, ein anderes Verfahren durchzuführen. Die Weisung kann die Kommission zurückziehen, wenn sie das für angemessen hält.¹⁸⁷

III. Kritik, Reform und Auswirkungen auf die IPCC

Seit 2004 sieht die IPCC sich mit wiederholter und scharfer Kritik konfrontiert, die im Folgenden dargestellt werden soll. Dabei ist hervorzuheben, dass aufgrund der Komplexität der einzelnen Kritikpunkte und ihrem Bezug zu individuellen Fällen, lediglich versucht wird, einen allgemeinen Einblick in die Kritik an der IPCC zu geben.

1. Kritik an der IPCC

Die IPCC sah sich insbesondere in Fällen, in denen wegen Todesfällen von Personen während polizeilichen Gewahrsams ermittelt wurde, der Kritik ausgesetzt. Vor allem die Herangehensweise, die Bearbeitungszeit und die Gründlichkeit der IPCC-Ermittlungen wurden kritisiert.¹⁸⁸ Deshalb veröffentlichte die IPCC im März 2014 ein Gutachten über die Kritikpunkte.¹⁸⁹ Das Gutachten beschäftigte sich zunächst mit der Frage der Unabhängigkeit der IPCC. Daran wurde vor allem deshalb gezweifelt, weil ein Anteil der Mitarbeiter_innen der Beschwerdestelle ehemalige Angestellte einer Polizeibehörde sind.

¹⁸⁵ Police Reform Act 2002 Explanatory notes Part 2 Complaints and Misconduct Schedule 3 Part 3 para. 23 (117,118.), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/notes> (24.08.16).

¹⁸⁶ Ibid, (119.).

¹⁸⁷ Ibid, para. 27 (136.).

¹⁸⁸ IPCC, "Review of the IPCC's work in investigating deaths, Final Report, March 2014", S. 7 https://www.ipcc.gov.uk/sites/default/files/Documents/deaths_review/Review_of_the_IPCCs_work_in_investigating_deaths_2014.pdf (23.08.16).

¹⁸⁹ Review of the IPCC's work in investigating deaths, Final Report, March 2014; https://www.ipcc.gov.uk/sites/default/files/Documents/deaths_review/Review_of_the_IPCCs_work_in_investigating_deaths_2014.pdf (23.08.16).

Den Anteil schätzt ein Journalist des BBC auf 25% der Mitarbeitenden.¹⁹⁰ In ihrem Gutachten betont die Beschwerdestelle, dass ein diverses Team in einer unabhängigen Beschwerdestelle besonders wichtig sei. Allerdings wird auch hervorgehoben, dass die Fachkenntnis der betroffenen Mitarbeitenden, die ehemals bei der Polizei tätig waren, für die Qualität von Ermittlungsverfahren wichtig seien und diese verbessere.¹⁹¹ Weiterhin werfen Kritiker_innen den selbstständigen Ermittlungen der Beschwerdestelle eine deutlich zu lange Verfahrensdauer vor. Dies betraf insbesondere den Fall Mark Duggan. Er wurde am 04.08.2011 von bewaffneten Polizist_innen während eines Festnahmeversuchs erschossen.¹⁹² Noch elf Monate nach seinem Tod hatte seine Familie keine weiteren Informationen über den Vorfall erhalten. Die Familie gab dafür hauptsächlich der IPCC die Schuld.¹⁹³ Zudem wurde kritisiert, dass die Kompetenzen der IPCC zu begrenzt seien. Außerdem würde durch die Notwendigkeit der Verweisung eines Todesfalls in Polizeigewahrsam von der Polizeibehörde zur IPCC wichtige Zeit verloren gehen.¹⁹⁴ Auf diese Kritik reagiert ein aktueller Gesetzesvorschlag.

2. Policing and Crime Bill

Die Reform der IPCC soll durch den Policing and Crime Act erfolgen. Die aktuelle Fassung des Gesetzesvorschlags (Bill) zur Zeit der Fertigstellung dieses Schriftstücks stammte vom 14.06.2016.¹⁹⁵ Der Gesetzesvorschlag wird am 14.09.2016 in der nächsten Stufe des Gesetzgebungsprozesses, der Committee Stage im House of Lords, verhandelt.¹⁹⁶

¹⁹⁰ Danny Shaw, „Independent Police Complaints Commission plans overhaul after review.“ *BBC News* (17. März 2014): <http://www.bbc.com/news/uk-26602773> (09.08.2016).

¹⁹¹ IPCC, „Review of the IPCC’s work in investigating deaths, Final Report, March 2014“, S. 9 https://www.ipcc.gov.uk/sites/default/files/Documents/deaths_review/Review_of_the_IPCC-s_work_in_investigating_deaths_2014.pdf (23.08.16).

¹⁹² David Barret, „IPCC police complaint body to be rebranded and reformed,“ *Telegraph* (07.März 2016): <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/law-and-order/12186753/IPCC-police-complaints-body-to-be-rebranded-and-reformed.html> (09.08.2016).

¹⁹³ Sandra Laville, „Mark Duggan coroner threatens police watchdog over delays,“ *The Guardian* (28. Juni 2012): <https://www.theguardian.com/uk/2012/jun/28/mark-duggan-coroner-police-watchdog> (09.08.2016).

¹⁹⁴ IPCC, „Review of the IPCC’s work in investigating deaths, Final Report, March 2014“, S. 10 https://www.ipcc.gov.uk/sites/default/files/Documents/deaths_review/Review_of_the_IPCC-s_work_in_investigating_deaths_2014.pdf (23.08.2016).

¹⁹⁵ UK parliament, <http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/2016-2017/0055/17055.pdf> (09.08.2016).

¹⁹⁶ UK parliament, <http://services.parliament.uk/bills/2016-17/policingandcrime.html> (09.08.2016).

a) IPCC-directed investigations

Eine wichtige Änderung, die der Gesetzesvorschlag vorsieht, ist die Aufhebung der Ermittlungen unter Aufsicht und unter Anleitung der IPCC. An ihre Stelle tritt eine neue Verfahrensart, in welcher die polizeilichen Ermittlungen einer Beschwerde in vollem Maße einem Weisungsrecht der IPCC-Mitarbeitenden unterstehen (sog. IPCC-directed investigations). In diesem Verfahren sollen alle bedeutsamen Entscheidungen von der zuständigen Ermittlungsperson der IPCC getroffen werden. Dabei sieht der Gesetzesentwurf ein intendiertes Ermessen insofern vor, als dass von der IPCC ein unabhängiges und selbstständiges Ermittlungsverfahren angestrebt werden sollte, soweit dies tunlich sei. Die neue Verfahrensart der IPCC-directed investigations soll also nur zur Anwendung kommen, wenn das selbstständige Verfahren unangemessen erscheint. Das kann zum Beispiel dann der Fall sein, wenn verdeckte Ermittlungen zur Aufklärung eines Sachverhalts gegen ein_e Polizist_in eingeleitet werden müssten, wozu die IPCC keine Kompetenz hat.¹⁹⁷ Die neue Verfahrensart soll die Transparenz der Arbeit der IPCC verbessern und zu einem höheren Begründungsaufwand in den Fällen führen, in denen die IPCC kein selbstständiges Ermittlungsverfahren eingeleitet hat.¹⁹⁸

b) Power of initiative

Als Reaktion auf andauernde Kritik ist auch eine neue Befugnis, die sog. Power of initiative zu sehen, die der IPCC im Policing and Crime Act zugesprochen werden soll. Bis zur Veränderung der Rechtslage ist die IPCC darauf angewiesen, dass die entsprechende Polizeibehörde eine Beschwerde an sie verweist.¹⁹⁹ Der ermittelnde IPCC-Mitarbeitende konnte zwar einen solchen Verweis erzwingen, dadurch konnte es aber zu unnötigen Verzögerungen des Beschwerdeprozesses kommen.²⁰⁰ Der Gesetzesvorschlag sieht ein Recht der IPCC vor, jede Beschwerde oder conduct matter, von der sie Kenntnis erlangt, ohne weitere Zwischenschritte als überwiesen anzusehen (sog. power of initiative). In einem solchen Fall muss die zuständige Polizeibehörde von dem Vorgang informiert werden.²⁰¹

¹⁹⁷ Policing and Crime Bill, The Independent Police Complaints Commission (IPCC): investigations, powers and jurisdiction, (10, 11.), https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/537263/Factsheet_5a_-_IPCC_powers.pdf (09.08.17).

¹⁹⁸ Ibid, (13.).

¹⁹⁹ Siehe unter V. 2. a) aa).

²⁰⁰ Policing and Crime Bill, The Independent Police Complaints Commission (IPCC): investigations, powers and jurisdiction, (14.), https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/537263/Factsheet_5a_-_IPCC_powers.pdf (09.08.17).

²⁰¹ Ibid, (17.).

c) Weitere wichtige Änderungsvorschläge

Weiterhin ist unklar, ob die IPCC die Kompetenz hat, ein Ermittlungsverfahren nach einer zuvor als endgültig gedachten Entscheidung wiederaufzunehmen, falls neue Beweismittel ans Licht kommen. Nach dem Gesetzesentwurf soll die Rechtslage klar geregelt werden. Die IPCC soll ein Verfahren dann wiederaufnehmen können, wenn Beweise von solch zentraler Bedeutung gefunden werden, dass das ursprüngliche Ermittlungsergebnis in Frage zu stellen ist. Diese Kompetenz bezieht sich allerdings nur auf die Verfahrensart der IPCC-directed investigations.²⁰² Die letzte vorgeschlagene Änderung, die im Folgenden vorgestellt werden soll, berührt ebenso ein Kompetenzproblem. Bis jetzt ist die Kompetenz zur Empfehlung von Maßnahmen gegen ein_e Polizist_in im Fall einer Beschwerde, die sich nicht entweder gegen strafrechtlich oder disziplinarrechtlich relevantes Verhalten richtet, sehr begrenzt. Durch das Gesetz soll der IPCC die Kompetenz zukommen, auch in solchen Fällen eine Entscheidung über das weitergehende Verfahren treffen zu können. Der IPCC kommen mehrere gesetzlich festgelegte Handlungsalternativen zu. Zum Beispiel kann sie eine professionelle Mediation zwischen den Betroffenen empfehlen. Diese Empfehlung muss von der Polizeibehörde berücksichtigt werden.²⁰³

3. Zahlen und Fakten

Während im Jahr 2004 nur 31 Verfahren durch die IPCC eingeleitet wurden, zeichnet sich ein deutlicher Anstieg an Zugängen und Erledigungen bis zum Jahr 2014/2015 ab. So wurden 2014/2015 241 Verfahren eingeleitet und 120 Verfahren abgeschlossen. Aus diesem Jahr stammt der aktuelle Bericht der IPCC.²⁰⁴ Im Jahr 2014/2015 wurden nach Angabe der IPCC 37.105 Beschwerden bei Polizeibehörden erhoben. Dies stellt einen Anstieg um 6% zum Vorjahr dar und einen Anstieg um 62% seit der Arbeitsaufnahme der IPCC 2004.²⁰⁵ Die Bearbeitung einer Beschwerde dauerte im Schnitt 110 Werkzeuge, wobei die Mindestanzahl bei 52 Werktagen lag.²⁰⁶ Seit der Ankündigung der Innenministerin am 12.02.2013, dass die IPCC grundlegend reformiert werde, hat die

²⁰² Ibid, (18-20.).

²⁰³ Ibid, (21.,.18.).

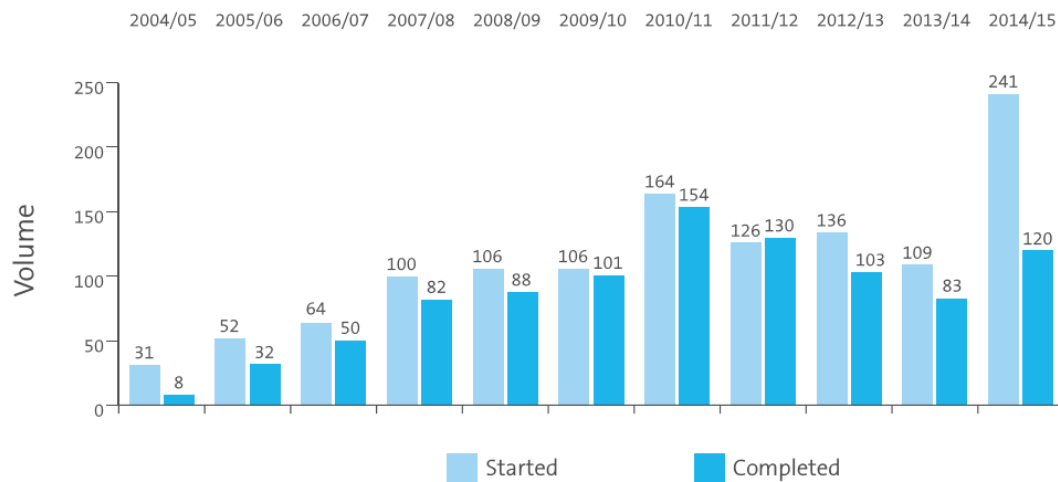
²⁰⁴ IPCC, "Independent Police Complaints Commission Annual Report and Statement of Accounts 2014/15", https://www.ipcc.gov.uk/sites/default/files/Documents/publications/annual_report_IPCC_2015.pdf (09.08.16).

²⁰⁵ IPCC, "Police Complaints Statistics for England and Wales 2014/15", https://www.ipcc.gov.uk/sites/default/files/Documents/research_stats/complaints_statistics_2014_15.pdf (23.08.16).

²⁰⁶ Ibid.

IPCC über 100 Mitarbeitende eingestellt, insbesondere um selbstständige Ermittlungen durchzuführen. Am 31.03.2015 beschäftigte die IPCC 306 Ermittler_innen.²⁰⁷

The volume of independent investigations started and completed by year



Independent Police Complaints Commission Annual Report and Statement of Accounts 2014/15, S. 11.

F. Ausgestaltungsvorschläge einer Beschwerdestelle

Nun stellt sich die Frage, wie eine Beschwerdestelle ausgestaltet werden könnte, um effektive Ermittlungsarbeit leisten zu können. Dabei sind viele Faktoren miteinander abzuwägen. Insbesondere stellt sich die Frage, ob die IPCC als Vorbild genutzt werden sollte.

I. Unabhängigkeit

Eine Beschwerdestelle gegen Polizeifehlverhalten zielt vordergründig darauf ab, das öffentliche Vertrauen in die Gesetzmäßigkeit der Polizei und in ihr Handeln gemäß rechtsstaatlichen Standards aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen. Polizeiliches Fehlverhalten und dessen mangelnde oder ungenügende Aufarbeitung führen oftmals zu einem Verlust des Vertrauens in die Polizei, die als Vollzugsgewalt schwerwiegende staatliche Grundrechtseingriffe ausführen kann. Daher ist die Unabhängigkeit einer Beschwerdestelle ein zentrales Element und muss bei ihrer Ausgestaltung und Organisation durchgehend beachtet werden. Dazu gehört auch, dass die Unabhängigkeit durch Beschwerdemechanismen und Organisationsstrukturen nach außen sichtbar gemacht wird.

²⁰⁷ IPCC, "Independent Police Complaints Commission Annual Report and Statement of Accounts 2014/15".

Zunächst stellt sich die Frage, was hinter dem Begriff der Unabhängigkeit einer Beschwerdestelle steht. Unabhängig muss zunächst bedeuten, dass eine Beschwerdestelle frei und ungebunden von exekutiven Weisungen agieren kann. Dies setzt wiederum voraus, dass ein Arbeitsplatz geschaffen werden muss, an dem Mitarbeitende frei von wirtschaftlichen, persönlichen und institutionellen Abhängigkeitsstrukturen informieren und ermitteln können. Daraus resultiert insbesondere die Frage, ob ehemalige Polizist_innen als Mitarbeitende einer Beschwerdestelle in Betracht kommen.

1. Mitarbeitende

Bei dieser Problemstellung tut sich ein Spannungsverhältnis auf. Zum einen erscheint polizeiliche Fachkenntnis und Expertise von zentraler Bedeutung für die Effektivität von Ermittlungen. Durch bestehende Fachkenntnisse können Ermittlungen im Zweifel schneller und ergebnisorientierter ausgeführt werden. Mitarbeitende müssten keine Schulung erhalten, um Ermittlungsfähigkeiten zu erlernen. Andererseits könnte die Mitarbeit von ehemaligen Polizist_innen auch negative Auswirkungen haben. Zum einen könnte ihre Mitarbeit nach außen ein Bild der Abhängigkeit von der Polizei vermitteln. Es könnte sich für Beschwerdeführer_innen die Frage stellen, ob eine ehemals bei der Polizei arbeitende Person frei von diesen Erfahrungen und unabhängig von Abhängigkeitsstrukturen ermitteln kann. Zudem könnte es potentielle Beschwerdeführer_innen von Anfang an davon abhalten, sich an die Beschwerdestelle zu wenden. Nimmt man einen Fall an, in dem eine Person sich massiv von einer_m Polizist_in physisch oder psychisch belästigt fühlt, erscheint es fragwürdig, dass dieselbe Person Beschwerde bei einer ehemals bei der Polizei arbeitenden Person einlegt.

Eine zweite negative Auswirkung, die eine Mitarbeit von ehemaligen Mitarbeitenden einer Polizeibehörde haben könnte, ist, dass diese Person selbst in Gewissenskonflikte geraten könnte. Es ist möglich, dass eine solche Person die sog. Polizeikultur²⁰⁸ in Ermittlungstätigkeiten nicht vollständig ablegen kann. Gewissenskonflikte könnten entstehen, wenn eine solche Person gegen ehemalige Kolleg_innen oder Vorgesetzte ermitteln müsste. Ginge man auch nur von der Möglichkeit eines solchen fortwährenden Einflusses der Polizeikultur aus, könnte die Unabhängigkeit einer Beschwerdestelle dadurch beeinträchtigt werden.

2. Weisungsunabhängigkeit

Die Unabhängigkeit einer Beschwerdestelle steht in unmittelbarer Verbindung zu ihrer Weisungsungebundenheit. Von solch zentraler Bedeutung ist die Weisungsungebundenheit deshalb, weil anderenfalls der gesetzliche Ermittlungsauftrag einer Beschwerdestelle und die Gewährleistung objektiver Überprüfung des Handelns der Polizei unter-

²⁰⁸ Siehe oben unter III. 2.

laufen werden würde. Denn es geht gerade darum, dass die Beschwerdestelle als Kontrollinstanz unparteiliche Ermittlungen durchführen kann. Weisungsungebunden bedeutet, dass keine Befugnis einer staatlichen Behörde besteht, die Tätigkeit und das Ermessen der Beschwerdestelle zu steuern bzw. anzuleiten. Die Beschwerdestelle sollte in der Ausübung ihrer Tätigkeit nur dem Gesetz unterworfen sein.

3. Finanzierung

Unabhängigkeit bedeutet auch wirtschaftliche Unabhängigkeit. Es stellt sich die Frage, ob eine Beschwerdestelle durch eine staatliche Institution finanziert werden sollte. Dabei soll zunächst dahinstehen, welche staatliche Institution diese Finanzierung übernehmen könnte. Dies ist eine Frage der Angliederung der Beschwerdestelle.²⁰⁹ In Betracht kommen vor allem der Bundestag bzw. das jeweilige Landesparlament oder die Innenministerien, in Form des Bundes- oder Landesministeriums des Inneren.

Gegen eine staatliche Finanzierung spricht, dass so staatliche Weisungen, insbesondere exekutive Weisungen bei einer Finanzierung durch eine Behörde, erfolgen könnten. Würde zum Beispiel eine bestimmte Ermittlung nicht oder nicht mehr unterstützt werden, könnte faktisch durch Einstellung der Gelder oder durch Auflagen, wie Gelder genutzt werden müssen, eine Beeinträchtigung der Ermittlung erreicht werden. Dem könnte dadurch entgegenwirkt werden, dass gesetzlich unmissverständliche Regelungen der Beschwerdestelle ein gewisses Grundbudget zusichern. Die Bereitstellung von Mitteln erfolgt in Deutschland durch den Haushaltsgesetzgeber, also das Parlament.

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz sieht z.B. in § 25 II vor, dass der Antidiskriminierungsstelle des Bundes die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendige Personal- und Sachausstattung zur Verfügung zu stellen ist. Dies könnte auch ein hier anwendbares Model sein. Bei der IPCC ist das sie finanzierende Innenministerium lediglich zur Überprüfung dessen befugt, ob das zur Verfügung gestellte Budget in einer dem gesetzlichen Ermittlungsauftrag entsprechenden Weise genutzt wird.²¹⁰ Eine Orientierung an dieser Regelung erscheint sinnvoll.

Zudem wäre eine Beschwerdestelle durch eine fest zugesicherte staatliche Finanzierung nicht auf das Einwerben von Drittmitteln angewiesen. So macht sich die Beschwerdestelle nicht von privaten Geldgebern wirtschaftlich abhängig. Käme es zu einer Finanzierung durch Drittmittel könnte dadurch, dass Mittel nur unter bestimmten Vorgaben zur Verfügung gestellt werden, ein Einfluss auf die Tätigkeit der Beschwerdestelle durch Private ausgeübt werden. Zudem spricht für eine staatliche Finanzierung, dass staatliche Institutionen grundsätzlich als solvente Schuldner angesehen werden.

²⁰⁹ Siehe unter VI. 2.

²¹⁰ Siehe oben unter V.

So könnte für die Kontinuität einer Beschwerdestelle gesorgt werden. Eine staatliche Finanzierung würde außerdem ein Bild der staatlichen Unterstützung und Förderung nach außen transportieren.

II. Angliederung bzw. Rechenschaftspflicht

In enger Verbindung zur Unabhängigkeit einer Beschwerdestelle steht auch ihre Angliederung. Die IPCC, die als non-departmental public body bei keiner Behörde und auch nicht beim Parlament angegliedert ist, könnte gegebenenfalls als Vorbild dienen. Sie wird allerdings vom Innenministerium finanziert und muss diesem Jahresberichte einreichen. Dabei muss das Verhältnis zwischen der finanzierenden Behörde und dem NDPB genau ausformuliert sein. Alle Kommissare der IPCC werden von der_dem Innenminister_in ausgewählt.²¹¹

Fraglich ist, gegenüber welcher Institution eine Bundes- bzw. Landes-Beschwerdestelle rechenschaftspflichtig sein könnte. Das umfasst auch die Frage, bei welcher Institution sie Jahresberichte einreichen müsste. Für eine Angliederung beim Innenministerium spricht, dass dort die entsprechende Fachkenntnis über die inneren Angelegenheiten des Landes bzw. des Bundes vorhanden ist, was insbesondere auch Kenntnisse über die Polizei umfasst. Gegen eine Angliederung bei und Finanzierung durch das Innenministerium spricht, dass dann eine Auswahl von bestimmten Mitarbeitenden einer Beschwerdestelle durch den_die Innenminister_in erfolgen könnte.

Eine Wahl durch das Parlament bringt dagegen eine deutlich höhere demokratische Legitimation mit sich. Eine Beschwerdestelle soll primär zum Aufrechterhalten oder Wiederherstellen des öffentlichen Vertrauens in die Polizei beitragen. Durch die Wahl der Leitungsebene der Beschwerdestelle durch das Parlament können die Interessen der Bürger_innen am effektivsten vertreten werden. Die im Parlament vertretenen Parteien repräsentieren durch die Wahl alle Bürger_innen und sind dem Interesse der Allgemeinheit verpflichtet. Das Innenministerium, zum Beispiel in Form der Senatsverwaltung, kann als nicht unmittelbar demokratisch gewählte Behörde nicht mit derselben direkten Legitimität die Bürger_innen eines Landes repräsentieren. So führt eine Angliederung der Beschwerdestelle beim oder zumindest Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament zudem zu mehr Bürgernähe. Aufgrund der höheren öffentlichen Zugänglichkeit des Parlaments wird erhöhte Transparenz der Arbeitsweise einer Beschwerdestelle geschaffen. Transparenz ist ein wesentlicher Aspekt, um Vertrauen der Allgemeinheit zu fördern. Das Erfordernis, dass eine Beschwerdestelle Jahresberichte dem Parlament anstatt dem Innenministerium vorlegen muss, führt zu effektiverer und demokratischer Kontrolle der Beschwerdestelle durch alle vertretenen Parteien.

²¹¹ Siehe oben unter V. 1.

III. Organisation und Ausgestaltung

Eine Beschwerdestelle muss barrierefrei für alle Menschen zugänglich sein. Hierzu zählt auch eine transparente und effektive Organisation und Verfahrensweise.

1. Kontrolle des polizeilichen Beschwerdeverfahrens?

Das Verfahren der IPCC setzt beim polizeilichen Beschwerdeverfahren an. Außer in Fällen des Verweises gelangt ein Fall nur durch vorheriges Erheben einer Beschwerde bei der zuständigen Polizeibehörde an die IPCC.²¹² Nachteil dieses Ansatzes ist, dass eine Person, die sich massiv von der Polizei in Grundrechten oder anderen subjektiven Rechten beeinträchtigt fühlt, gegebenenfalls weniger gewillt sein wird, zunächst eine Beschwerde bei der Polizeibehörde einzulegen, bevor sie sich an die Beschwerdestelle wenden kann. Andererseits würde die Notwendigkeit der vorherigen Beschwerde bei der Polizeibehörde zu einer Entlastung der Beschwerdestelle führen. Allerdings kann erst nachdem eine Beschwerdestelle eingerichtet wurde mit hinreichender Sicherheit festgestellt werden, ob eine solche Entlastung von Nöten ist. Erst dann ist absehbar, wie die Beschwerdestelle von der Allgemeinheit aufgenommen wird. Vorteil eines Verfahrens, das bei der polizeilichen Beschwerde ansetzt, ist, dass dadurch das grundsätzlich vorhandene Vertrauen des Staates in die Polizei, ihre Rechtsstaatlichkeit und ihre internen Beschwerdemechanismen demonstriert wird. Es ist nicht Ziel einer Beschwerdestelle, das polizeiliche Beschwerdeverfahren auszuhebeln oder die Polizeiarbeit zu untergraben. Durch eine polizeiliche Beschwerde kann es zum Dialog zwischen Beschwerdeführer_innen und Polizei kommen, so dass gegebenenfalls eine Beschwerde bei einer Beschwerdestelle nicht mehr notwendig erscheint. Das ist in den Fällen denkbar, in denen die Polizei von sich aus einer Beschwerde stattgibt und angemessene Maßnahmen ergreift oder wenn sich die Beschwerde als unbegründet herausstellt und auch der/die Beschwerdeführer_in dies anerkennt. Sollte dies nicht der Fall sein, würde Beschwerdeführer_innen der Weg zur Beschwerdestelle offenstehen.

Als Ausgleich des Erfordernisses der vorherigen polizeilichen Beschwerde könnte sich eine deutsche Beschwerdestelle am Verweisungsverfahren der IPCC orientieren, sodass Fälle, in denen es zum Tod oder der schweren Verletzung eines Menschen unmittelbar vor oder nach dem Kontakt mit Polizist_innen kommt, von der Polizeibehörde zu der Beschwerdestelle verwiesen werden müssen. Das bringt es mit sich, dass der Polizeibehörde kein Ermessensspielraum zusteht, wenn die Voraussetzungen eines Verweises vorliegen. Die Notwendigkeit eines solchen Erfordernisses demonstriert der Fall von Oury Jalloh in besonders tragischer Weise. Die sog. „power of initiative“²¹³, die der

²¹² Siehe oben unter V. 2. a).

²¹³ Siehe oben unter V. 3. b) bb).

IPCC in der anstehenden Reform durch den Policing and Crime Act zugesprochen werden soll, erscheint in einem Verweisverfahren durchaus sinnvoll. Würde man dies auf eine deutsche Beschwerdestelle anwenden, könnte sie, wenn die Voraussetzungen für einen Verweis erfüllt sind, ohne weiteres einen Fall als verwiesen ansehen.

2. Konkrete Ausgestaltungsvorschläge

Da die Zuständigkeit für die Polizeigesetze gem. Art. 70 I GG mit Ausnahme der Bundespolizei bei den Ländern liegt, erscheint es sinnvoll, Beschwerdestellen auf Landesebene einzurichten. Diese würden sich ausschließlich mit Beschwerden über die jeweilige Landespolizei beschäftigen. Parallel dazu könnte eine Beschwerdestelle eingerichtet werden, die für Beschwerden gegen die Bundespolizei zuständig ist. Insbesondere könnte man die Einrichtung einer Beschwerdestelle in Form einer Ombudsstelle in Erwägung ziehen. Der Vorteil einer Ombudsstelle liegt darin, dass sie bei nicht-kriminellem Verhalten tätig werden kann. Die aus den Ermittlungen resultierenden Ergebnisse von strafrechtlicher Relevanz könnten dann an die Staatsanwaltschaft weitergegeben werden.

Beim Aufbau der Beschwerdestelle ist eine Orientierung an der IPCC möglich. Sie ist verwaltungsähnlich hierarchisch aufgebaut.²¹⁴ Instanzen und Personen wie nicht-geschäftsführende Kommissar_innen, die Kontrollmechanismen innerhalb der Beschwerdestelle etablieren und umsetzen sollen, erscheinen sinnvoll. So werden Verfahrensarten der Beschwerdestelle nach außen hin transparenter gemacht. Eine Beschwerdestelle, die das öffentliche Vertrauen in die Polizei aufrechterhalten soll, muss alle Bürger_innen repräsentieren und adäquat ausgestattet sein. Man könnte standardisierte Verfahren etablieren, durch die Mitarbeitende aus diversen Hintergründen rekrutiert werden müssen, sodass auch Minderheiten hinreichend unter den Mitarbeitenden repräsentiert werden. Beschwerden über Mitarbeitende der Beschwerdestelle könnten beispielsweise beim Petitionsausschuss des Bundestages bzw. Landesparlaments geltend gemacht werden.

IV. Befugnisse und Verfahren

Fraglich ist, ob eine Orientierung an der IPCC bezüglich der Befugnisse der Beschwerdestelle sinnvoll erscheint. Zunächst ist festzustellen, dass eine Beschwerdestelle keine parteiliche Beratung gewährleisten kann und daher in keinem Fall die unterstützende und parteiliche Arbeit von NROs und anderen Unterstützer_innen entbehrlich macht. Als Beschwerdestelle liegt ihr Ziel darin, unrechtmäßiges und unverhältnismäßiges Verhalten von Polizist_innen zu ermitteln, sodass ein Verfahren einzustellen ist bzw. die Rechtmäßigkeit festzustellen ist, sollten sich keine Befunde für Fehlverhalten ergeben.

²¹⁴ Siehe unter V. 1.

Daher darf es gerade nicht zu einer parteilichen Ermittlung kommen. Es erscheint sinnvoll, eine Beschwerdestelle darüber hinaus auch als Informationsstelle zu konzipieren. Viele Personen, die sich als betroffen von polizeilichem Fehlverhalten ansehen, haben keine oder wenig Kenntnis über die ihnen zustehenden Rechte und Rechtsschutzmöglichkeiten. Mitarbeitende der Beschwerdestelle könnten Informationen über die aktuelle Rechtslage und eine Rechtsbehelfsbelehrung anbieten. In einem Informationsverfahren ist die Möglichkeit anonym zu bleiben von besonderem Wert.

Außerdem muss ein gesetzlich geregeltes und transparentes Beschwerdeverfahren vorgesehen sein. Beschwerdeberechtigt könnte dabei jede Person sein, die auch in einem polizeilichen Beschwerdeverfahren beschwerdeberechtigt ist, sollte man dem Ansatz der IPCC folgen.²¹⁵ Der IPCC stehen im Falle einer selbstständigen und unabhängigen Ermittlung alle Befugnisse zu, die auch Polizist_innen bei der Ermittlung einer Beschwerde haben. Der Vorteil ist, dass die Herausgabe von Akten und Aufzeichnungen von der entsprechenden Polizeibehörde erzwungen werden kann und Zeug_innen vernommen werden können. Somit würden der Beschwerdestelle strafprozessuale Befugnisse zukommen. Zu diesen gehörte auch, dass Ermittler_innen der Beschwerdestelle Stellungnahmen von Beteiligten anfordern können und an vorgesetzte Stellen leiten können. Von Vorteil wäre es auch, wenn andere Behörden zur Amtshilfe verpflichtet wären, sodass sie Fragen beantworten und Auskunft erteilen müssen.

Durch den Policing and Crime Bill sollen außerdem sog. IPCC-directed investigations eingeführt werden. Dafür spricht, dass so eine effektive Verfahrensart neben den selbstständigen Ermittlungen steht, in welcher alle wichtigen Entscheidungen des Ermittlungsverfahrens von einer_m Mitarbeitenden der Beschwerdestellen getroffen werden. Für eine effektiv arbeitende Beschwerdestelle müssen Beschwerdeführer_innen gesetzlich klar definierte Verfahrensarten zur Verfügung stehen. Nach Abschluss eines Verfahrens kann die IPCC einen Vorschlag für das weitere Vorgehen machen. Sie kann also zum Beispiel ein Disziplinarverfahren oder eine Mediation zwischen den Beteiligten empfehlen. Die Polizeibehörde ist verpflichtet, die Empfehlung der IPCC zu berücksichtigen. Dies hätte auch für eine deutsche Beschwerdestelle den Vorteil, dass dadurch der Beschwerdestelle zwar keine Kompetenz zur Entscheidung über das weitere Verfahren zugesprochen wird, die Polizeibehörde aber auch nicht vollständig unabhängig über die weitere Vorgehensweise entscheiden kann.

Es muss sichergestellt sein, dass den Beschwerdeführer_innen keine negativen Konsequenzen aus einer Beschwerde erwachsen, insbesondere auch dann nicht, wenn die Beschwerdestelle kein polizeiliches Fehlverhalten feststellen sollte.

²¹⁵ Zu den Vor- und Nachteilen der Anknüpfung am Beschwerdeverfahren siehe oben unter: VI. 3. a).

Fazit

Dieses Schriftstück fragt nach dem Mehrwert einer bzw. mehrerer Beschwerdestellen über Polizeiverhalten in Deutschland, nach den rechtlichen Grundlagen und den Maßstäben für ihre Ausgestaltung.

Seit vielen Jahren wird Deutschland von internationaler Seite dafür kritisiert, dass bis dato kein unabhängiger Beschwerdemechanismus bei polizeilichem Fehlverhalten ins Leben gerufen wurde. Die Position der Bundesregierung ist, dass die bestehenden Beschwerdemöglichkeiten ausreichend sind; insbesondere wird auf die Möglichkeit verwiesen, Anzeige zu erstatten. Bei genauerer Betrachtung der rechtstatsächlichen Erkenntnisse erscheint dies jedoch fragwürdig. Insgesamt werden nur sehr wenige Polizeibeamt_innen, gegen die Anzeige, z.B. wegen Körperverletzung im Amt (§ 340 StGB) erstattet wurde, tatsächlich verurteilt. Ein überproportional hoher Anteil der Anzeigen wird eingestellt. Hierfür gibt es verschiedene Erklärungsansätze, welche auf Defizite im System hindeuten, wie die Beziehung zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft, die höhere Glaubwürdigkeit von polizeilichen Aussagen im Zeugenstand, die sogenannte Polizeikultur, welche zu einer „Mauer des Schweigens“ innerhalb der Polizei führt, oder die begründete Angst vor einer Gegenanzeige. In Deutschland werden derzeit auf Bundes- wie auch auf Landesebene Gesetzentwürfe für die Etablierung eines Beschwerdemechanismus über Polizeiverhalten in den Parlamenten diskutiert. Vor allem die CDU/CSU-Fraktion hat dies in der Vergangenheit abgelehnt. Des Weiteren gibt es in den Bundesländern bereits unterschiedliche Bestrebungen und Einrichtungen, wie den Beauftragten für die Landespolizei in Rheinland-Pfalz, welcher allerdings limitierte Befugnisse hat.

Die rechtlichen Grundlagen für einen unabhängigen Beschwerdemechanismus über polizeiliches Fehlverhalten sind vor allem im Völker- und Europarecht zu finden. Zentral sind hier Art. 2 III des Zivilpakts sowie Art. 13 der EMRK, welche das Recht auf wirksame Beschwerde normieren. Dies schließt auch ein, dass Bürger_innen die Möglichkeiten haben müssen, sich an einen unabhängigen und unparteiischen Mechanismus wenden zu können. Laut der Rechtsprechung des EGMR muss ein Beschwerdemechanismus sowohl unabhängig als auch angemessen ausgestaltet sein. Auch Art. 7 des Zivilpakts sowie Art. 3 und 2 der EMRK, welche das Verbot der Folter sowie das Recht auf Leben normieren, setzen einen wirksamen Beschwerdemechanismus voraus, sollte der Staat diese Rechte nicht respektiert haben.

Oftmals wird die IPCC in der Diskussion über die Ausgestaltung einer Beschwerdestelle bei Polizeifehlverhalten als Positivbeispiel für einen bestehenden Beschwerdemechanismus genannt. Die IPCC ist die nationale Beschwerdestelle bei Polizeifehlverhalten in England und Wales. Zusammenfassend sollte besonders betont werden, dass Be-

schwerdeführer_innen außer in Fällen eines Verweises zunächst Beschwerde bei der zuständigen Polizeibehörde einlegen müssen, bevor sie sich an die IPCC wenden können. Ob und in welcher Art die Mitarbeitenden der IPCC ein Verfahren einleiten, steht in ihrem Ermessen. Die IPCC ist beim Innenministerium angesiedelt und wird von diesem finanziert. Mitarbeitende agieren frei von Weisungen. Die IPCC soll demnächst per Gesetz grundlegend reformiert werden.

Abschließend wurden mithilfe der Erkenntnisse der vorherigen Kapitel die Punkte präsentiert, auf die bei der Schaffung eines Beschwerdemechanismus besonders viel Wert gelegt werden sollte. Die Liste der diskutierten Möglichkeiten ist keineswegs abschließend. Insbesondere sollte durch die Ausgestaltungsvorschläge ein Vergleich zur IPCC gezogen werden. Als besonders relevant wurden die Punkte Unabhängigkeit, Angliederung bzw. Rechenschaftspflicht, Organisation und Ausgestaltung sowie Befugnisse und Verfahren identifiziert. In all diesen Bereichen gibt es unterschiedliche Möglichkeiten für einen Beschwerdemechanismus, welche abgewogen werden müssen.

Eine Beschwerdestelle muss unabhängig sein, um effektiv arbeiten zu können. Fraglich ist allerdings, was dies in der praktischen Konsequenz bedeutet. Es empfiehlt sich, dass ehemalige Polizeibeamt_innen unter den Mitarbeitenden einer Beschwerdestelle in der Minderheit bleiben. Außerdem ist es notwendig, dass eine Beschwerdestelle weisungsunabhängig agieren kann, sie sollte also nur dem Gesetz unterworfen sein. Auch die Finanzierung einer solchen Stelle kann eine potentielle Gefahr für ihre Unabhängigkeit darstellen. Eine staatliche Finanzierung erscheint alternativlos, birgt jedoch die Gefahr der Einflussnahme des zuständigen staatlichen Organs, wie beispielsweise das Innenministerium. Man könnte die IPCC als Vorbild nehmen, welche vom Innenministerium finanziert wird, dieses aber ausdrücklich nur zur Überprüfung dessen befugt ist, ob das zur Verfügung gestellte Budget in einer dem gesetzlichen Ermittlungsauftrag entsprechenden Weise genutzt wird.

Ein ebenfalls eng mit der Unabhängigkeit verknüpfter Punkt ist die Angliederung bzw. die Rechenschaftspflicht einer Beschwerdestelle. Eine Ansiedlung am Innenministerium erscheint aufgrund der fachlichen Nähe sinnvoll, birgt aber das Risiko der Einflussnahme und der Wahrnehmung als parteiische Institution. Insgesamt lässt sich hier feststellen, dass die besseren Argumente gegen eine Angliederung an das Innenministerium – wie es auch bei der IPCC der Fall ist – und für eine Angliederung an das Parlament sprechen. Dafür sprechen die Gründe der Transparenz, der demokratischen Legitimation sowie der Nähe zu den Bürger_innen.

Beim Punkt Organisation und Ausgestaltung stellt sich zunächst die fundamentale Frage, ob die Beschwerde bei der unabhängigen Beschwerdestelle am polizeiinternen Beschwerdeverfahren ansetzen sollte. Dies ist bei der IPCC der Fall. Dafür spricht, dass

ein beim polizeiinternen Beschwerdeverfahren ansetzender Beschwerdemechanismus weniger Misstrauen gegen das polizeiinterne Verfahren nach außen trägt, was zu mehr Dialog mit der Polizei ermutigen könnte und sie gegebenenfalls sogar dazu bringen könnte, ihr eigenes System zu verbessern. Außerdem wäre ein solches System wohl weniger schnell überlastet. Auf der anderen Seite wirkt es eventuell abschreckend für Menschen, die negative Erfahrungen mit der Polizei gemacht haben, wenn sie sich zunächst an diese wenden müssten. Einen Kompromiss bietet die Ausgestaltung der IPCC insofern, als dass sie die Möglichkeit des Verweises und des Einspruchs vorsieht. Bei der Organisation der Stelle sollte unbedingt auf größtmögliche Transparenz geachtet werden, sowie auf ein diverses Kollegium.

Zum Thema Befugnisse und Verfahren ist es bedeutsam, dass die Beschwerdestelle unparteiisch ermitteln und agieren muss. Sie kann nicht die Arbeit von NROs und Interessenvertreter_innen ersetzen und sollte dies auch nicht anstreben. Zudem sollte die Stelle auch eine Informationsfunktion haben, da viele Bürger_innen ihre eigenen Rechte nicht oder nicht genau kennen. Weitreichende Ermittlungsbefugnisse für eine Beschwerdestelle sind sinnvoll und könnten eine höhere Erfolgsquote sicherstellen. Hier ist eine Orientierung an der IPCC, welche weite Ermittlungsbefugnisse hat, nahelegend. Andere Behörden sollten zur Amtshilfe verpflichtet sein.

Ob eine Orientierung an der IPCC sinnvoll erscheint, beantwortet sich demnach von Punkt zu Punkt unterschiedlich. Insbesondere der Aufbau und die Organisation der IPCC erscheinen fortschrittlich. Auch die anstehende Reform wird als notwendig und sinnvoll eingeschätzt und könnte einen praktischen Referenzrahmen für Deutschland bieten, da sie sich auf gesammelte Erfahrungen der IPCC stützt und bereits eine Verbesserung des Systems bedeutet. Auch wenn noch nicht statistisch belegt werden kann, dass die Reform wirklich zu einer Verbesserung der Arbeitsmechanismen der IPCC führen wird, erscheint eine Erwägung dieser Änderungen als Orientierung sinnvoll.

Abschließend lässt sich zumindest Folgendes feststellen. Eine Beschwerdestelle muss unmittelbar und barrierefrei für alle Menschen zugänglich sein. Sie muss unabhängig von Weisungen agieren können und transparent ausgestaltet sein. Außerdem sollten ihr, um effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten, die Akteneinsicht, die Befragung von Zeug_innen und die unangemeldete Inspektion von polizeilichen Ermittlungen als Befugnisse zugesprochen werden. Eine Verpflichtung von polizeilichen sowie sonstigen Stellen zur Amtshilfe ist wünschenswert.

Da noch nicht absehbar ist, wie sich die verschiedenen Gesetzesprojekte in Deutschland entwickeln werden, sollte man jedoch einigermaßen flexibel bleiben in den Vorstellungen einer optimalen Ausgestaltung. Verschiedene Modelle könnten ausprobiert

werden bzw. Variablen innerhalb eines Mechanismus über die Zeit getestet und gegebenenfalls ausgetauscht werden. Grundsätzlich ist es jedenfalls wünschenswert, das Projekt „unabhängige Beschwerdestellen“ voranzutreiben, da der demokratische Rechtsstaat davon profitiert.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Literatur

Amnesty International. *Leben in Unsicherheit: Wie Deutschland Opfer Rassistischer Gewalt im Stich Lässt*. (2016).

---. *Täter Unbekannt: Mangelnde Aufklärung von Mutmasslichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland*. (Juli 2010).

Behr, Rafael. *Cop Culture - Der Alltag des Gewaltsmonopols*. Leske und Budrich, Opladen (2000).

Clemm, Christina und Ulrich von Klinggräff. „...vermag die Kammer Zweifel nicht zu überwinden: Politische Justiz: Das 1.Mai-Verfahren gegen Rigo B. und Yunus K.“ *Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V. Informationsbrief #104* (2010): S. 8-15.

Deutsches Institut für Menschenrechte, *Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland*, Nomos, Baden-Baden 2007.

Epping, Volker und Christian Hillgruber (Hrsg.). *Beck'scher Online Kommentar Grundgesetz*. 29. Edition. Stand 01.06.2016.

Graf, Jürgen-Peter (Hrsg.). *Beck'scher Online-Kommentar Strafprozessordnung*. 25. Edition. Stand 01. Juli 2016.

Groth, Klaus. „Der Stand der Polizeirechtsdiskussion.“ *Kritische Justiz* 12 (2) (1979): S. 182-187.

Harrison, James, Cunneen, Mary. „An Independent Police Complaints Commission.“ *Liberty* (April 2000).

Ostermeier, Lars. „Mit Beschwerdestellen, Polizeikommissionen und Polizeibeauftragten gegen Polizeigewalt und Rassismus? Die „Zentrale Beschwerdestelle Polizei“ in Sachsen-Anhalt unternimmt nichts gegen Polizeigewalt und Rassismus - Ob externe Polizeikommissionen das können, ist fraglich.“ *Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V. Informationsbrief #104* 2010, S. 21-24.

Rudolf, Beate. „Recht haben – Recht bekommen: Das Menschenrecht auf Zugang zum Recht.“ *Deutsches Institut für Menschenrechte*. Essay Nr. 15 (Sept 2014).

Schäfer, Herbert. „Cliquengeist und Kameraderie: Ein Seminarbericht über Gemeinsinn und falsch verstandenes Wir-Gefühl.“ *Kriminalistik* (1995): S. 205-207.

Schwind, Hans-Dieter. „Zur „Mauer des Schweigens“: Gedanken zum sogenannten „Hamburger Polizeiskandal“ aus kriminologischer Sicht.“ *Kriminalistik* (1996): S. 161-167.

---. *Kriminologie: Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen*. 21. Auflage. Kriminalistik, Heidelberg, München u.a. (2011).

Singelstein, Tobias. „Institutionalisierte Handlungsnormen bei den Staatsanwaltschaften im Umgang mit Ermittlungsverfahren wegen Körperverletzung im Amt gegen Polizeivollzugsbeamte.“ *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* (2003): S. 1-30.

---. „Körperverletzung im Amt durch Polizisten und die Erledigungspraxis der Staatsanwaltschaften - aus empirischer und strafprozessualer Sicht.“ *Neue Kriminalpolitik* 26 (1) (2014): S. 15-27.

Töpfer, Eric. „Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen: Eckpunkte für ihre Ausgestaltung.“ *Deutsches Institut für Menschenrechte, Policy Paper 27* (Dez 2014).

Internetquellen

Barrett, David. „IPCC police complaint body to be rebranded and reformed.“ *Telegraph* (07.März 2016): <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/law-and-order/12186753/IPCC-police-complaints-body-to-be-rebranded-and-reformed.html> (09.08.2016).

Bundespolizei. „Unsere Aufgaben.“ http://www.bundespolizei.de/Web/DE/03Unsere-Aufgaben/unsere-aufgaben_node.html (11.08.2016).

Council of Europe. Commissioner for Human Rights. „Report by the Commissioner for Human Rights Mr Thomas Hammerberg on his visit to Germany 9-11 and 15-20 October 2006.“ CommDH(2007)14 (11. Juli 2007): <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1162763&direct=true> (21.06.2016).

Der Bürgerbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz und der Beauftragte für die Landespolizei. <http://www.derbuergerbeauftragte.rlp.de> (21.06.2016).

Der Spiegel. „Schwarze Horden: Prügelszenen, Ausländerhaß und rechtsradikales Gedankengut: Die zunehmende Gewaltbereitschaft von Polizisten ängstigt Politiker.“ (19. Sept 1994): <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-13692551.html> (21.06.2016).

Deutscher Bundestag. „Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages.“ <https://www.bundestag.de/bundestag/wehrbeauftragter> (21.06. 2016).

---. „Petitionsausschuss.“ <https://www.bundestag.de/petition> (21.06.2016).

Die Welt. „Schleswig-Holstein bekommt umstrittene Polizeibeauftragte.“ (08. Juni 2016): <http://www.welt.de/regionales/hamburg/article156077771/Schleswig-Holstein-bekommt-umstrittene-Polizeibeauftragte.html> (21.06.2016).

Fischhaber, Anna. „Polizeikultur in Deutschland: „Bei der Polizei gelten Whistleblower als Kameradenschweine.““ *Süddeutsche Zeitung* (19.Mai 2015): <http://www.sueddeut->

sche.de/panorama/polizeikultur-in-deutschland-bei-der-polizei-gelten-whistleblower-als-kameradenschweine-1.2485586 (21.06.2016).

Focus Online. „Hamburg: Neue Vorwürfe im Polizeiskandal.“ *Focus Magazin* Nr. 10 (1995): http://www.focus.de/politik/deutschland/hamburg-neue-vorwuerfe-im-polizei-skandal_aid_151986.html (21.06.2016).

---. „Rot-Rot-Grün will bald Polizei-Vertrauensstelle einrichten.“ (30. Okt 2015): http://www.focus.de/regional/erfurt/landtag-rot-rot-gruen-will-bald-polizei-vertrauensstelle-einrichten_id_5052577.html (21.06.2016).

Independent Police Complaints Commission. „About Us.“ <https://www.ipcc.gov.uk/page/about-us> (15.08.2016).

---. „A guide to IPCC independent investigations.“ https://www.ipcc.gov.uk/sites/default/files/Documents/investigation_commissioner_reports/guide_to_IPCC_investigations.pdf (05.08.2016).

---. „Appeals.“ <https://www.ipcc.gov.uk/appeals> (15.08.2016).

---. „Chair and Commissioners.“ <https://www.ipcc.gov.uk/page/chair-and-commissioners> (15.08.2016).

---. „Independent Police Complaints Commission Annual Report and Statement of Accounts 2014/2015.“ <https://www.ipcc.gov.uk/page/annual-report-and-plans> (05.08.2016).

---. „Non-executive commissioner Independent Police Complaints Commission Recruitment Information Package.“ <https://publicappointments.cabinetoffice.gov.uk/wp-content/uploads/2015/01/150112-IPCC-Candidate-Pack-Final.pdf> (10.08.2016).

---. „Police Complaints, Statistics for England and Wales 2014/15.“ https://www.ipcc.gov.uk/sites/default/files/Documents/research_stats/complaints_statistics_2014_15.pdf (09.08.2016).

---. „Police Officers – How to Raise Concerns.“ <https://www.ipcc.gov.uk/page/police-officers-how-raise-concerns> (15.08.2016).

---. „Referral.“ <https://www.ipcc.gov.uk/page/referral> (15.08.2016).

---. „Review of the IPCC’s work in investigating deaths: Final Report March 2014.“ https://www.ipcc.gov.uk/sites/default/files/Documents/deaths_review/Review_of_the_IPCCs_work_in_investigating_deaths_2014.pdf (09.08.2016).

Kersten, Joachim. „Polizeigewalt: Schläge im Namen des Gesetzes.“ *Süddeutsche Zeitung* (14. Feb 2013): <http://www.sueddeutsche.de/panorama/polizeigewalt-schlaege-im-namen-des-gesetzes-1.1599748> (21.06.2016).

KrimLEX. „Aufklärungsquote.“ http://www.krimlex.de/artikel.php?BUCHSTABE=&KL_ID=23 (21.06.2016).

---. „Bundespolizei.“ http://www.krimlex.de/artikel.php?BUCHSTABE=&KL_ID=41 (11.08.2016).

Kruse, Kuno. „Schlimmer als schon lange befürchtet.“ *Die Zeit* (16. Sept 1994): <http://www.zeit.de/1994/38/schlimmer-als-schon-lange-befuerchtet> (21.06.2016).

Kunze-Gubsch, Andreas. „Sachsen richtet zentrale Beschwerdestelle bei der Polizei ein.“ *Polizei Sachsen*, (28. Dez 2015): http://www.polizei.sachsen.de/de/MI_2015_40118.htm (21.06.2016).

Laville, Sandra. „Mark Duggan coroner threatens police watchdog over delays.“ *The Guardian* (28. Juni 2012): <https://www.theguardian.com/uk/2012/jun/28/mark-duggan-coroner-police-watchdog> (09.08.2016).

MDR Sachsen. „Sachsen: Zentrale Polizei-Beschwerdestelle nimmt Arbeit auf.“ (05. Jan 2016): <http://www.mdr.de/sachsen/sachsen-richtet-beschwerdestelle-fuer-polizei-ein100.html> (21.06.2016).

Mihalic, Irene: Mitglied des Deutschen Bundestages. Über Irene.“ <http://www.irene-mihalic.de/ueber-irene.html> (21.06.2016).

Schleswig-Holsteiner Landtag. „Polizeibeauftragter entzweit den Landtag.“ (17. Dez 2015): https://www.landtag.ltsh.de/plenumonline/archiv/wp18/38/debatten/top_10_18.html (21.06.2016).

Shaw, Danny. „Independent Police Complaints Commission plans overhaul after review.“ *BBC News* (17. März 2014): <http://www.bbc.com/news/uk-26602773> (09.08.2016).

Singelstein, Tobias. „Polizisten vor Gericht – Strafverfahren wegen Körperverletzung im Amt.“ *Cilip: Bürgerrechte & Polizei* 095 (7. Feb 2010): https://www.cilip.de/2010/02/07/polizisten-vor-gericht-straftverfahren-wegen-koerperverletzung-im-amt/#_ftn2 (21.06.2016).

SWR. „Über 2.200 Strafanzeigen pro Jahr wegen Polizeigewalt.“ (15. Dez 2014): <http://www.swr.de/unternehmen/kommunikation/15-ueber-2/-/id=10563098/did=14722824/nid=10563098/qgrku8/index.html> (21.06.2016).

Tempel, Frank. „Persönliches.“ <http://www.frank-tempel.de/persoenliches/> (21.06.2016).

The National Archives. „Police Reform Act 2002 Explanatory Notes, 2002 Chapter 30.“ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/notes> (05.08.2016).

UK Government. Cabinet Office – Agencies and Public Bodies Team. „Public Bodies: A Guide for Departments.“ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/80079/PublicBodiesGuide2006_2_policy_Characteristics_0.pdf (10.08.2016).

---. „The Stephen Lawrence Inquiry: Report of an Inquiry by Sir William Macpherson of Cluny, advised by Tom Cook, The Right Reverend Dr. John Sentamu, Dr. Richard Stone, Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of her Majesty.“ (Feb 1999): https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/277111/4262.pdf.

---. „Independent Police Complaints Commission.“ <https://www.gov.uk/government/organisations/independent-police-complaint-commission> (15.08.2016).

UK Parliament. „Policing and Crime Bill 2015-16 to 2016-17.“ <http://services.parliament.uk/bills/2016-17/policingandcrime.html> (15.08.2016).

---. „Policing and Crime Bill Explanatory Notes.“ Bill 134-EN, <http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2015-2016/0134/en/16134en.pdf> (15.08.2016).

---. „Policing and Crime Bill Explanatory Notes.“ HL Bill 55, <http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/2016-2017/0055/17055.pdf> (05.08.2016).

---. „Policing and Crime Bill. The Independent Police Complaints Commission (IPCC): Investigations, powers and jurisdiction.“ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/537263/Factsheet_5a_-_IPCC_powers.pdf (05.08.2016).

Wolgast, Thomas. „Staatsanwaltschaft ermittelt gegen zahlreiche Beamte wegen Körperverletzung, Nötigung und Freiheitsberaubung: Scheinhinrichtungen in Hamburger Polizeiwache.“ *Berliner Zeitung* (03. März 1995): <http://www.berliner-zeitung.de/staatsanwaltschaft-ermittelt-gegen-zahlreiche-beamte-wegen-koerperverletzung--noetigung-und-freiheitsberaubung-scheinhinrichtungen-in-hamburger-polizeiwache-17549252> (21.06.2016).

Parlamentsdokumente und andere Dokumente offizieller Stellen

Abgeordnetenhaus Berlin. Drucksache 17/2966. „Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, der Fraktion Die Linke und der Piratenfraktion: Ein/e unabhängige/r Polizeibeauftragte/r für Berlin: Gesetz über eine unabhängige Polizeibeauftragte oder einen unabhängigen Polizeibeauftragten für das Land Berlin (Berliner Polizeibeauftragengesetz – BlnPolB).“ (31. Mai 2016).

---. Plenar- und Ausschussdienst. „Plenarprotokoll 17-83.“ (09. Juni 2016).

Bundeskriminalamt. „Polizeiliche Kriminalstatistik 2008: Bundesrepublik Deutschland.“ 56. Ausgabe, Wiesbaden (2009).

Bundesministerium der Justiz. „Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 40 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt).“ (31. März 2010).

Bundesministerium des Innern. „Polizeiliche Kriminalstatistik.“ (2014).

Council of Europe. Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz. „Zweiter Bericht über Deutschland.“ CRI (2001) 36, (15. Dez 2000).

---. Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz. „Dritter Bericht über Deutschland.“ CRI (2004) 23, (05. Dez 2003).

---. Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz. „ECRI_Bericht über Deutschland (vierte Prüfungsrunde).“ CRI (2009) 19, (19. Dez 2008).

---. *The European Code of Police Ethics*. "Recommendation Rec (2001) 10 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2001 and explanatory memorandum." (März 2002).

Der Beauftragte für die Landespolizei Rheinland-Pfalz, Tätigkeitsbericht 2014/2015.

Deutscher Bundestag. *Der Jahresbericht des Petitionsausschusses*. Ausgabe 2016.

---. Drucksache 17/14600. „Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes.“ (22. Aug 2013).

---. Drucksache 18/4450. „Antrag: Unabhängige Polizeibeschwerdestelle auf Bundesebene einrichten.“ (25. März 2015).

---. Drucksache 18/7616. „Gesetzesentwurf: Entwurf eines Gesetzes über die unabhängige Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Polizeibeauftragten des Bundes (Bundespolizeibeauftragengesetz – BPolBeauftrG).“ (19. Feb 2016).

---. Plenarprotokoll 18/113. (19. Juni 2015).

---. Plenarprotokoll 18/177. (10. Juni 2016).

Die Linke Thüringen, SPD Thüringen, Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Thüringen. „Thüringen gemeinsam voranbringen – demokratisch, sozial, ökologisch: Koalitionsvertrag zwischen den Parteien Die Linke, SPD, Bündnis 90/Die Grünen für die 6. Wahlperiode des Thüringer Landtags.“

Gewerkschaft der Polizei Thüringen. „Einrichtung der Polizei-Vertrauensstelle in Thüringen: Die GdP fordert ein Umdenken der Landespolitik.“ News Info 08/2016, Erfurt (10. Feb 2016).

Statistisches Bundesamt. „Rechtspflege: Staatsanwaltschaften.“ Fachserie 10 Reihe 2.6. (2010).

---. „Rechtspflege: Staatsanwaltschaften.“ Fachserie 10 Reihe 2.6. (2011).

---. „Rechtspflege: Staatsanwaltschaften.“ Fachserie 10 Reihe 2.6. (2012).

---. „Rechtspflege: Staatsanwaltschaften.“ Fachserie 10 Reihe 2.6. (2013).

---. „Rechtspflege: Staatsanwaltschaften.“ Fachserie 10 Reihe 2.6. (2014).

UN Dokumente

United Nations. Committee against Torture. „Concluding Observations of the Committee against Torture – Germany.“ CAT/C/DEU/CO/5 (12. Dez 2011).

---. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. „Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-second periodic reports of Germany.“ CERD/C/DEU/CO/19-22 (30. Juni 2015).

---. Human Rights Committee. „Concluding Observations of the Human Rights Committee – Germany.“ CCPR/C/79/Add. 73 (08. Nov 1996).

---. Human Rights Committee. „Concluding Observations of the Human Rights Committee – Germany.“ CCPR/CO/80/DEU (04. Mai 2004).

---. Human Rights Committee. „Concluding Observations of the Human Rights Committee – Germany.“ CCPR/C/DEU/CO/6 (12. Nov 2012).

---. Human Rights Committee. International Covenant on Civil and Political Rights. „General Comment Nr. 31 [80]: The Nature of the General Legal Obligations Imposed on State Parties of the Covenant.“ CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (26. Mai 2004).

---. Office of the High Commissioner for Human Rights. „CCPR General Comment No. 20: Article 7 (Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment).“ Applied at the Forty-fourth Session of the Human Rights Committee. CCPR/GEC/6621 (10. März 1992).

Gerichtsurteile

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte vom 27. Sept 1995. Antragsnummer 18984/91. „McCann v. The United Kingdom.“

--- vom 27. Juni 2000. Antragsnummer 21986/93. „Salman v. Turkey.“

--- vom 03. April 2001. Antragsnummer 27229/95. „Keenan v. The United Kingdom.“

--- vom 04. August 2001. Antragsnummer 28883/95. „McKerr v. The United Kingdom.“

--- vom 06. Juli 2005. Antragsnummern 43577/98 und 43579/98. „Nachova v. Bulgaria.“

--- vom 15. Mai 2007. Antragsnummer 52391/99. „Ramsahai v. The Netherlands.“

--- vom 24. August 2007. Antragsnummer 17060/03. „Zelilof v. Greece.“