

# Konzept für die Einrichtung unabhängiger Polizei- beschwerdestellen

September 2016

Im Rahmen mehrerer Treffen im Jahr 2013 hatten sich einige Menschenrechtsorganisationen<sup>1</sup> zusammengefunden, um eine umfassende Konzeption für eine unabhängige Beschwerdestelle für die Polizei in Deutschland zu diskutieren. Diese hatten ihrerseits bereits Vorschläge oder Forderungen zu unabhängigen Polizeibeschwerdestellen veröffentlicht, deren Inhalte in den Diskussionen aufgegriffen wurden. Das BUG bedankt sich bei allen sehr herzlich für die inhaltlichen Beiträge.

Das vorliegende Konzept, das von Vera Egenberger, Florian Franke und Lamprini Ziaka vom Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V. (BUG) erarbeitet wurde, basiert auf den bei den Treffen geführten Diskussionen und den dort erarbeiteten Vorschlägen.

Wir danken Michael Plöse für die wissenschaftliche Begleitung.

---

<sup>1</sup> Amnesty International, Arbeitskreis kritischer Jurist\_innen an der Humboldt-Universität zu Berlin, Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V., Humanistische Union, Internationale Liga für Menschenrechte, ReachOut/KoP, Türkische Gemeinde Deutschland und einige Einzelpersonen.

## Inhaltsverzeichnis

<b><u>INHALTSVERZEICHNIS .....</u></b>	<b><u>2</u></b>
<b><u>I. EINLEITUNG .....</u></b>	<b><u>4</u></b>
<b>A. DIE POLIZEI UND IHRE AUFGABEN .....</b>	<b>4</b>
<b>B. PROBLEMLAGEN .....</b>	<b>6</b>
1. ERSCHINUNGSFORMEN POLIZEILICHEN FEHLVERHALTENS .....	6
A. ‚RACIAL PROFILING‘ .....	7
B. POLIZEIGEWALT .....	8
C. NSU .....	9
2. BESTEHENDE LÖSUNGSANSÄTZE BEI POLIZEILICHEM FEHLVERHALTEN .....	10
<b>C. BEISPIELE FÜR POLIZEIBESCHWERDESTELLEN .....</b>	<b>13</b>
<b>D. WARUM BRAUCHT ES POLIZEIBESCHWERDESTELLEN IN DEUTSCHLAND? .....</b>	<b>19</b>
<b><u>II. STRUKTURELLE OPTIONEN FÜR EINE POLIZEIBESCHWERDESTELLE.....</u></b>	<b><u>20</u></b>
<b><u>III. GRUNDSÄTZE FÜR EINE UNABHÄNGIGE BESCHWERDESTELLE .....</u></b>	<b><u>22</u></b>
<b><u>IV. KONZEPT FÜR EINE UNABHÄNGIGE POLIZEIBESCHWERDESTELLE .....</u></b>	<b><u>24</u></b>
<b>A. GESETZLICHE GRUNDLAGE .....</b>	<b>25</b>
<b>B. STRUKTUR DER UNABHÄNGIGEN POLIZEIBESCHWERDESTELLE .....</b>	<b>25</b>
1. ZUGÄNGLICHKEIT.....	25
2. AUFGABENFELDER .....	26
3. LEITUNG DER STELLE .....	28
4. BESCHWERDEKOMMISSION .....	29
5. BEIRAT .....	31
6. ZUSAMMENSETZUNG DES MITARBEITERSTABS .....	31
7. BERICHTERSTATTUNG/RECHENSCHAFTSPFLICHT .....	32
8. HAUSHALT .....	33
9. EXTERNE KONTROLLAUFSICHT.....	33
<b>C. KOMPETENZEN, BEFUGNISSE UND AUFGABEN DER STELLE.....</b>	<b>34</b>
1. AUFGABEN DER STELLE .....	34
2. BESCHWERDEFORMEN.....	35

3. KOMPETENZBEREICHE.....	35
4. WISSENSCHAFTLICHER AUFTRAG .....	37
5. UMSETZUNG DER ENTSCHEIDUNGEN UND EMPFEHLUNGEN.....	37
6. WEITERE AUFGABEN .....	37
<b>D. ARBEITSWEISE DER POLIZEIBESCHWERDESTELLE.....</b>	<b>39</b>
1. BEI EINREICHUNG EINER BESCHWERDE.....	39
2. KATEGORISIERUNG DER BESCHWERDE .....	40
3. BEARBEITUNG EINER BESCHWERDE .....	40
4. ABSCHLUSS DES BESCHWERDEVERFAHRENS .....	41
A. SCHLICHTUNG/MEDIATION, TÄTER-OPFER-AUSGLEICH, VERGLEICH .....	42
B. WEITERLEITUNG AN EIN GERICHT ODER DISZIPLINARBEHÖRDE .....	42
C. EVALUATION DES BESCHWERDEVERFAHRENS .....	43
D. STATISTISCHE AUSWERTUNG DER BESCHWERDEVERFAHREN .....	43
<b><u>V. AUSBLICK.....</u></b>	<b><u>44</u></b>

## I. Einleitung

### A. Die Polizei und ihre Aufgaben

Mit ihrem allgemeinen Auftrag, zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit notfalls durch den Einsatz unmittelbaren Zwangs beizutragen, ist die Polizei für die Bürger\_innen die wahrnehmbarste Vertreterin des Gewaltmonopols. Als Exekutive vertritt sie in ihrem Handeln die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland. Die Polizei ist die zentrale Institution zur Abwehr von Gefahren für die Allgemeinheit sowie den\_die Einzelne\_n. Zu ihren Aufgaben zählt die Kriminalprävention ebenso wie die Abwehr konkreter Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die Ermittlung von strafbaren und ordnungswidrigen Handlungen und der Schutz privater Rechte. Darüber hinaus leistet sie Amtshilfe bei der Vollstreckung hoheitlicher Anordnungen und gerichtlicher Entscheidungen. Die Polizei steht folglich im Fokus der Öffentlichkeit. Das Vertrauen in die Polizei ist im internationalen Vergleich in Deutschland anhaltend hoch.<sup>2</sup> Diese gesellschaftliche Stellung basiert auf unterschiedlichen Faktoren: der Leistung zentraler öffentlicher Aufgaben, der häufigen Interaktion mit den Bürger\_innen, einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit zu Themen wie z.B. Kriminalitätsprävention, öffentliche Sicherheit, strafrechtliche Ermittlungen und Appelle an die Öffentlichkeit zur Unterstützung und Mithilfe bei der Aufklärung von Straftaten, einem Netzwerk lokaler Polizeistationen und den engen Beziehungen mit lokalen Gemeinwesen.

Die Polizei darf zu ihrer Aufgabenerfüllung unmittelbaren Zwang ausüben und dabei auch verhältnismäßige Gewalt gegen Menschen anwenden. Zugleich besitzt sie zur unabhängigen, unparteiischen und effektiven Erfüllung ihrer Aufgaben einen weiten Ermessensspielraum. Um mit den wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte mitzuhalten, wurden die polizeilichen Handlungsbefugnisse und somit auch ihre Möglichkeiten sukzessiv ausgeweitet, in das Leben der Bürger\_innen, die Grund- und Menschenrechte des\_der Einzelnen einzugreifen. Parallel zu diesen Ausweitungen nahmen auch die Vergewisserungen zu, dass die Polizei den Grundsätzen von Demokratie, Rechen-

---

<sup>2</sup> Laut Pressemitteilung des GfK-Vereins zu den Ergebnissen des „GfK Global Trust Reports“ 2013 genießt die Polizei unter den staatlichen Institutionen mit 81 Prozent das höchste Vertrauen, Link: [http://www.gfk-verein.org/sites/default/files/medien/34/dokumente/pm\\_gfk\\_verein\\_global\\_trust\\_2013\\_fin\\_dt.pdf](http://www.gfk-verein.org/sites/default/files/medien/34/dokumente/pm_gfk_verein_global_trust_2013_fin_dt.pdf) (01.07.2016); vgl. auch die regelmäßigen Umfragen von Infratest dimap Gesellschaft für Trend- und Wahlforschung, zuletzt „ARD-Deutschlandtrend“, Januar 2016, S. 13: „Vier von fünf Bundesbürgern (79 Prozent) bringen der Polizei sehr großes bzw. großes Vertrauen entgegen.“, Link: [http://www.infratest-dimap.de/fileadmin/user\\_upload/dt1601\\_bericht.pdf](http://www.infratest-dimap.de/fileadmin/user_upload/dt1601_bericht.pdf) (zuletzt geöffnet am 26.10.2016).

schaftspflicht, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte verpflichtet ist. Dem entspricht auch die Präambel des UN-Verhaltenskodexes für Beamt\_innen mit Polizeibefugnissen, wonach „jedes Organ der Strafverfolgung [...] repräsentativ für das gesamte Gemeinwesen, dessen Bedürfnissen angemessen und diesem gegenüber rechenschaftspflichtig sei“<sup>3</sup>.

Der föderalen Struktur entsprechend liegt die Polizeihöhe bei den Ländern, lediglich die Bundespolizei und das Bundeskriminalamt, die Bundestagspolizei, das Zollkriminalamt und die Zollfahndungsämter unterstehen dem Bund. Trotz der Unterschiede in der länderspezifischen Trennung der Polizeiaufgaben und -organisation können zwei große Aufgabenfelder der Landespolizeien herausgestellt werden. Zum einen werden durch die polizeilichen Verwaltungs- bzw. Ordnungsbehörden, wie dem Ordnungsamt oder der Gewerbeaufsicht, zum Zweck der Gefahrenabwehr neben dem jeweiligen Polizeigesetz auch fachgesetzliche Rechtsgrundlagen angewendet. Demgegenüber obliegt dem Polizeivollzugsdienst – meist in Schutzpolizei (SchuPo), Kriminalpolizei (KriPo), Bereitschaftspolizei (BePo) und Wasserschutzpolizei (WSP) unterteilt – grundsätzlich die Gefahrenabwehr in Eilfällen, die Mitwirkung bei der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, die Vollzugshilfe sowie die Wahrnehmung weiterer gesetzlich bestimmter Aufgaben. Innerhalb des Polizeivollzugsdienstes obliegt der Schutzpolizei jener Teil der Gefahrenabwehr, der unter das jeweilige Landespolizeigesetz fällt, soweit diese nicht im Eilfall in die Aufgaben der eigentlich zuständigen Ordnungsbehörde nach deren fachgesetzlichen Bestimmen eintritt. Die Kriminalpolizei ist mit der Aufklärung und Verfolgung strafbarer Handlungen auf der Grundlage der bundeseinheitlichen Strafprozessordnung befasst, wobei innerhalb einer Polizeidienststelle sowohl schutz- als auch kriminalpolizeiliche Aufgaben wahrgenommen werden. Demgegenüber stellen die Abteilungen der Bereitschaftspolizeien in den Ländern lediglich Großverbände der Schutzpolizei dar, der in geschlossenen Einheiten zur Unterstützung anderer Teile der Polizei sowie in Not- und Eilfällen herangezogen werden – oft auch die Polizeien anderer Bundesländer in Amtshilfe nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts unterstützen.

In der Bundespolizei als Nachfolgeorganisation u.a. des Bundesgrenzschutzes wurden infolge des Schengener Abkommens, der deutschen Wiedervereinigung und einer darauf folgenden Umstrukturierung der Bundespolizei weitreichende sonderpolizeiliche Aufgaben im Bereich

---

<sup>3</sup> Beschlussprotokoll der 106. Plenarsitzung der Vierunddreißigsten Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 17. Dezember 1979, S. 606 ff., Beschluss 34/169 – Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen, Link: [https://www.unric.org/html/german/resolutions/A\\_RES\\_34\\_169.pdf](https://www.unric.org/html/german/resolutions/A_RES_34_169.pdf) (01.07.2016).

der Grenz-, Eisenbahn-, See- und Luftsicherheit zusammengeführt. In diesem Zuständigkeitsbereich obliegt ihr insbesondere die Kontrolle und Strafverfolgung in den sensiblen Bereichen des Aufenthaltsgesetzes und des Asylverfahrensgesetzes sowie allgemein der Migrationskontrolle an den Außengrenzen, im Flughafen-, See- und Bahnverkehr.

So kann die Bundespolizei beispielsweise nach § 22 Abs. 1a des Bundespolizeigesetzes (BPolG) zur „Unterbindung unerlaubter Einreise“ in Zügen, auf dem Gebiet der Bahnanlagen und in Flughäfen „jede Person kurzzeitig anhalten, befragen und verlangen, dass mitgeführte Ausweispapiere oder Grenzübertrittspapiere zur Prüfung ausgehändigt werden, sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen“. Des Weiteren darf sie nach § 23 unter anderem „zur Abwehr einer Gefahr“, „zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise“ in Grenzgebieten bis zu einer Tiefe von dreißig Kilometern sowie „zur Verhütung von Straftaten“ in ihrem Zuständigkeitsbereich die Identitäten von Personen feststellen.

## **B. Problemlagen**

Die polizeiliche Arbeit bewegt sich in Konfliktfeldern, in denen sie Streitigkeiten zwischen Bürger\_innen zu schlichten hat oder geltendes Recht durchsetzen muss. Hier besteht per se ein Konfliktpotential mit dem die Polizei und jede\_r einzelne Beamt\_in täglich umzugehen hat.

### **1. Erscheinungsformen polizeilichen Fehlverhaltens**

Immer wieder wird Kritik am Vorgehen der Polizei laut. So werden polizeiliche Zwangsmaßnahmen nicht selten als grobe, unbegründete oder unverhältnismäßige Gewalttätigkeiten empfunden und die von Polizist\_innen durchgeführten Personenkontrollen als diskriminierendes Verhalten gewertet, wenn die Beamt\_innen People of Color oder Menschen mit einem zugeschriebenen Migrationshintergrund kontrollieren. Neben diesen oft schon als alltäglich wahrgenommenen Fällen von polizeilichem Fehlverhalten gibt es auch Ereignisse im innerpolizeilichen Bereich, die das Versagen der Polizei zu einem öffentlich diskutierten Thema gemacht haben. Eines dieser Ereignisse ist der Tod Oury Jallohs, der in Polizeigewahrsam, gefesselt an sein Bett, unter bis heute ungeklärten Umständen verbrannte. Ein noch weitreichenderes Beispiel sind die polizeilichen Ermittlungen zur Mordserie des Nationalsozialistischen Untergrundes (NSU): In ihren Untersuchungen schloss die Polizei rassistische Motive aus, legte sich auf einen „ausländerkriminellen“ Hintergrund fest und verdächtigte zunächst vor allem Verwandte und Bekannte der Ermordeten. Schließlich besteht

im aufgeheizten Sicherheitsdiskurs für Menschen muslimischen Glaubens die weit überdurchschnittliche Gefahr, von den Sicherheitsbehörden in die Nähe terroristischer Aktivitäten gerückt, in Datenbanken erfasst und entsprechend zu Adressaten – oft verdeckt durchgeführt – polizeilicher Maßnahmen gemacht zu werden.

### a. ‚Racial Profiling‘

Unter ‚Racial Profiling‘<sup>4</sup> wird eine Form des institutionellen Rassismus verstanden, bei der Personen aufgrund diskriminierender Zuschreibungen (Hautfarbe, ethnische/religiöse Zugehörigkeit, Herkunft oder Sprache) als Betroffene polizeilicher Maßnahmen ausgewählt werden, insbesondere für verdachtsunabhängige Identitätskontrollen oder Personen- und Gepäckdurchsuchungen. Abweichend von dem für die Ermittlungsarbeit der Polizei zentralen Mittel des ‚Profiling‘ verdächtiger Personen, das maßgeblich auf der Gewinnung von Verdachtsmomenten aufgrund konkreter Handlungen basiert, wird beim ‚Racial Profiling‘ auf verhaltensunabhängige Erscheinungsmerkmale, wie der Hautfarbe oder einem vermeintlichen Migrationshintergrund, zurückgegriffen. Personen und Personengruppen werden so diskriminierenden Maßnahmen ausgesetzt, die sie als entwürdigend und stigmatisierend wahrnehmen. Auch wenn dies in Deutschland statistisch nicht erfasst wird,<sup>5</sup> hat das zur Folge, dass überproportional oft nicht-weiße Personen von verdachtsunabhängigen Personalienfeststellungen, dem Anhalten sowie Durchsuchungen von Fahrzeugen, Massenkontrollen, Verhaftungen und Inhaftierungen betroffen und damit auch besonders häufig polizeilicher Gewalt ausgesetzt sind.<sup>6</sup> Dies trägt zu illegitimen Stereotypisierungen und Verallgemeinerungen bei, die Menschen mit entsprechenden Merkmalen eine prinzipielle Affinität zu bestimmten Straftaten unterstellt. Eine mangelnde oder unangemessene Kommunikation von Seiten der Polizei mit den Betroffenen derartiger Maßnahmen scheint die Problemlage noch zu verstärken. Betroffene fühlen sich bloßgestellt, schutzlos und als vermeintliche Kriminelle stigmatisiert. Ein Gefühl der Ausgrenzung prägt sich nicht nur bei den nicht-weißen Deutschen aus, die in

---

4 ‚Racial‘ oder ‚Ethnic Profiling‘ werden im Text als Synonyme verwendet.

5 Vgl. für den französischen Kontext im Vergleich zum deutschen Fabien Jobard/ René Lévy: Polizei, Justiz und rassistische Diskriminierungen in Frankreich, in: Karim Fereidooni/ Meral El, Rassismuskritik und Widerstandsformen, Wiesbaden (Springer VS) 2016, S. 529–544; zum überproportional höheren Verfolgungsrisiko von nicht-weißen Personen vgl. Jürgen Mansel, Kriminelle Ausländer? Fremdenfeindlichkeit, Anzeigeverhalten und Kontrollpolitik in den Bundesländern, in: W. Heitmeyer (Hrsg.), Deutsche Zustände, Folge 5, Frankfurt am Main (Suhrkamp) 2007, S. 169–191.

6 Vgl. KOP – Kampagne für Opfer rassistisch motivierter Polizeigewalt: Chronik rassistisch motivierter Polizeivorfälle für Berlin von 2000 bis 2016, abrufbar unter <https://www.kop-berlin.de/files/documents/chronik.pdf> (letzter Abruf 01.09.2016); Eddie Bruce-Jones, German policing at the intersection: race, gender, migrant status and mental health, *Race Class* 56 (3), London 2015, S. 36–49.

ihrem Heimatland als „Fremde“ eingestuft und immer wieder kontrolliert werden. Dieses ‚Racial Profiling‘ läuft einer kooperativen Zusammenarbeit in der Kriminalitätsbekämpfung von Angehörigen ethnischer Minderheiten und der Polizei zuwider. Bei Angehörigen von ethnischen Minderheiten mag dies mitunter auch zur Abkapselung gegenüber der Mehrheitsbevölkerung führen. Problematisch ist dabei, dass den Betroffenen bisher keine adäquate Möglichkeit zur Verfügung steht, sich über derartige Maßnahmen zu beschweren.

## **b. Polizeigewalt**

Durch Organisationen wie *Amnesty International* wurde wiederholt über Fälle von Misshandlungen durch Polizist\_innen und einer mangelnden Aufklärung in der Verfolgung dieser Vorkommnisse berichtet.<sup>7</sup> Neben dem Problem der Identifizierung von potentiell rechtswidrig handelnden Polizist\_innen ist auch die Strafermittlung gegen diese häufig kritisiert worden. Zu spät eingeleitete Ermittlungen, mangelhafte Beweisaufnahme, fehlende Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Ermittlungsorgane sowie ein Mangel an Unparteilichkeit der Staatsanwaltschaft im Umgang mit Beschwerden gegen die Polizei scheinen hier die vordringlichsten Probleme.<sup>8</sup>

Demgegenüber hat der *Europäische Gerichtshof für Menschenrechte* deutlich gemacht, dass bei jedem Misshandlungsvorwurf gegen die Polizei ein effektives und offizielles Ermittlungsverfahren einzuleiten ist.<sup>9</sup>

Außerdem sind bei dem Verdacht, dass Staatsbedienstete oder staatliche Behörden in Todesfälle oder Misshandlungen verwickelt sind, besondere Anforderungen an die Ermittlungsarbeit zu stellen. So müssen diese Fälle nach internationalen Menschenrechtsstandards umgehend, umfassend, unabhängig und unparteiisch untersucht werden.<sup>10</sup>

In Deutschland kann die Staatsanwaltschaft als „Herrin des Ermittlungsverfahrens“ selbst Untersuchungen vornehmen oder diese durch die Behörden und Beamt\_innen des Polizeidienstes als Ermittlungspersonen durchführen lassen (§ 152 GVG). In der Praxis

---

<sup>7</sup> Amnesty International: „Täter unbekannt“, Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland“, download: <http://www.amnestypolizei.de/kampagne/bericht.html> (zuletzt geöffnet am 26.10.2016).

<sup>8</sup> Tobias Singelstein: Körperverletzung im Amt durch Polizisten und die Erledigungspraxis der Staatsanwaltschaften – aus empirischer und strafprozessualer Sicht, *Neue Kriminalpolitik* Jg. 26, 2014, Nr. 1, S. 15–27.

<sup>9</sup> EGMR, Urteil vom 24. Juli 2012, Nr. 47159/08 – B.S. v. Spanien; vgl. auch EGMR, Urteil vom 10. März 2009, Nr. 44256/06 – Turan Cakir v. Belgien.

<sup>10</sup> Vgl. Art. 13 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), Art. 2 Abs. 3 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) sowie Art. 13 des UN-Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (UN-Antifolterkonvention).

werden die Ermittlungen jedoch meist von der Polizei durchgeführt. Zwar sind Ermittlungen zu fehlerhaftem Polizeiverhalten funktional verselbständigten Ermittlungsbeamt\_innen der Innenrevision des LKA vorbehalten, gleichwohl bleiben sie mit den beschuldigten Polizist\_innen auf institutioneller Ebene verbunden und es besteht das Risiko, dass Ermittlungen nicht den menschen- und völkerrechtlichen Anforderungen genügen. Das Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) stellt hierzu fest:

„Allerdings ist es nicht ungewöhnlich, dass die laufende Verantwortung für die operative Durchführung von Ermittlungen auf im Dienst stehende Gesetzesvollzugsbeamte zurück übertragen wird [...]. Es ist wichtig, sicherzustellen, dass die betroffenen Beamten nicht demselben Dienst entstammen wie diejenigen, deren Verhalten untersucht wird. Idealerweise sollten diejenigen, die mit der operativen Durchführung der Untersuchung beauftragt sind, völlig unabhängig von der betroffenen Dienststelle sein.“<sup>11</sup>

### c. NSU

Die Ermittlungen zum *Nationalsozialistischen Untergrund* (NSU), dem 28 Verbrechen – darunter zehn Morde, zwei Sprengstoffanschläge und 15 Raubüberfälle – zugerechnet werden, zeigen offensichtliche Ermittlungsdefizite der deutschen Polizeibehörden. So wurde zehn Jahre lang in die falsche Richtung ermittelt, die Täter im Einwanderermilieu gesucht und rechtsextremistische Motive kategorisch ausgeschlossen.

Bei der Vorstellung des Abschlussberichts des zweiten Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages bezeichnete dessen Vorsitzender die Ermittlungen als „multiples Behördenversagen“. Darüber hinausgehend wurde von den Anwalt\_innen der Nebenkläger\_innen kritisiert, dass institutioneller Rassismus nicht als eine wesentliche Motivstruktur in dem Bericht auftauche. Dass beispielsweise bei einem der Mordopfer auf Grund seines Migrationshintergrundes zuerst die Zigarettenschachteln auf ihre Steuernummern überprüft und so ein Bezug zu illegalen Geschäften angenommen wurde, sehen Kritiker\_innen als einen von zahlreichen Belegen hierfür. Der Bericht betont, dass Rechtsextremismus nicht erkannt worden und aufgrund von Vorurteilen in eine falsche Richtung ermittelt worden sei. Es wird jedoch von einer individuellen Unzulänglichkeit ausgegangen, wonach Einzelpersonen den wahren Hintergrund der Tat nicht erkannt hätten. Ein strukturelles Problem wurde nur in

---

<sup>11</sup> Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) “CPT-Standards”: <http://www.cpt.coe.int/lang/deu/deu-standards.pdf> (zuletzt geöffnet am 26.10.2016).

der mangelnden Vernetzung der Sicherheitsdienste und der Polizeibehörden ausgemacht, nicht aber in der Ermittlungsarbeit selbst.

Die Untersuchung des polizei-behördlichen Versagens im Falle der Aufklärung der rassistischen Morde durch den NSU haben deutliche strukturelle Probleme innerhalb der Ermittlungsbehörden offengelegt. Durch die Arbeit einer unabhängigen Polizeibeschwerdestelle könnten derartige Problemlagen erkannt und die Aufarbeitung struktureller Probleme zielgerichteter erfolgen. Dem Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses des Bundestages fehlt diese Problemanalyse jedoch. Dabei hätten gerade Beschwerden von Angehörigen der Opfer auf die Probleme der Ermittlungsarbeit Hinweise geben können.

## **2. Bestehende Lösungsansätze bei polizeilichem Fehlverhalten**

In der Bundesrepublik steht Betroffenen eines solchen Fehlverhaltens nur in wenigen Fällen ein Mechanismus oder eine Struktur zur Verfügung, um Beschwerden wegen individuellen Fehlverhaltens oder institutionelle Formen von Rassismus oder Diskriminierung bei der Polizei anzuzeigen und entsprechend zu bearbeiten. Das Problem wird noch dadurch verschärft, als es für eine gerichtliche Überprüfung regelmäßig auf die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme ankommt, aber nicht jedes polizeiliche Fehlverhalten mit rassistischem Hintergrund rechtswidrig ist bzw. auch formal rechtmäßiges Polizeihandeln rassistisch sein kann. In solchen Fällen steht kein geeignetes Korrektursystem zur Verfügung.

Zu den bestehenden Lösungsansätzen zählen die Folgenden:

- a) Falls eine betroffene Person strafrechtliche Vorwürfe gegen die Polizei erheben will, kann sie eine Anzeige bei der Polizeidienststelle oder bei der Staatsanwaltschaft erstatten, damit diese in dem Sachverhalt ermittelt. Möchte sie die Rechtswidrigkeit der polizeilichen Maßnahme gerichtlich feststellen lassen und ggf. einen Entschädigungsanspruch geltend machen, steht ihr je nach Fallkonstellation der Verwaltungs- oder Zivilrechtsweg offen.
- b) Daneben besteht die Möglichkeit der Beschwerde gegenüber der Dienststellenleitung bzw. der vorgesetzten Stelle im Wege der Dienstaufsichtsbeschwerde. Anders als bei einer gerichtlichen Kontrolle (a) findet hier eine disziplinarrechtliche Überprüfung des Vorgangs durch die Behördenleitung selbst statt, die neben der Frage der Rechtmäßigkeit der Diensthandlung auch die Professionalität und Situationsangemessenheit des polizeilichen Vorgehens bewertet und ggf. zu personellen Sanktionen

nach dem Beamtenrecht führen kann.<sup>12</sup>

- c) Eine weitere Möglichkeit ist die Einreichung einer Petition gegenüber den zuständigen Behörden und den Organen der Volksvertretung, die ihre Grundlage in Artikel 17 des Grundgesetzes hat. Das Petitionsrecht gilt auch für Ausländer\_innen und für Minderjährige. Petitionen gegen Maßnahmen von Bundesbehörden, wie z.B. der Bundespolizei, sind an den Deutschen Bundestag zu richten, für Maßnahmen der Landespolizeien sind die Petitionsausschüsse der jeweilig zuständigen Landesparlamente zuständig. Eine Petition wird entweder schriftlich oder online eingereicht. Diese wird dann ggf. dem Parlament vorgelegt.<sup>13</sup>

In Anbetracht der zentralen gesellschaftlichen Position der Polizei und ihrer weitgehenden Zugriffsrechte, deutet das Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)<sup>14</sup> und der Menschenrechtskommissar des Europarates allerdings weiterhin auf Probleme im Umgang mit Beschwerden gegen die Polizei hin. Der Menschenrechtskommissar des Europarates unterstreicht, dass ein unabhängiges und effektives Polizeibeschwerdesystem von grundlegender Bedeutung für einen demokratischen und rechenschaftspflichtigen Polizeidienst ist.<sup>15</sup> Entsprechende Forderungen werden seit langem auch von deutschen Bürgerrechtsorganisationen erhoben. In den letzten Jahren wurden diese auch konkret formuliert.<sup>16</sup>

Dieses unabhängige und effektive Polizeibeschwerdesystem gilt es in Deutschland erst noch zu schaffen. Eine weitgehend unabhängige Beschwerdestruktur für Betroffene bei Vorkomm-

---

12 Vgl. für die Berliner Polizei: <https://www.berlin.de/polizei/aufgaben/beschwerden/> (zuletzt geöffnet am 26.10.2016).

13 Vgl. für den Bundestag: <https://epetitionen.bundestag.de/epet/peteinreichen.html> (zuletzt geöffnet am 26.10.2016).

14 Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) „CPT-Standards“: [www.cpt.coe.int/lang/deu/deu-standards.doc](http://www.cpt.coe.int/lang/deu/deu-standards.doc) (01.07.2016).

15 Stellungnahme des Menschenrechtskommissars des Europarates zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei – 15.12.2010,

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1726977&Site=CommDH> (zuletzt geöffnet am 26.10.2016).

16 Amnesty International e.V., Täter unbekannt, 2010; Norbert Pütter, Kontrolle der Polizei, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP Nr. 99 (2/2011), S. 3-14; Ders., »Quis custodit custodes?«,

Kriterien externer Polizeikontrolle, in: RAV Informationsbrief Nr. 106 (2/2011), S. 24–29;

Amnesty International/ Humanistische Union e.V./ Internationale Liga für Menschenrechte e.V./ Komitee für Grundrechte und Demokratie e.V./ Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.: Kriterien für eine unabhängige Kontrollinstanz zur Untersuchung von Polizeigewalt, in: Mitteilungen der Humanistischen Union Nr. 217 (Heft 2/2012), S. 12;

Hartmut Aden, Polizeibeauftragte und Beschwerdestellen in Deutschland, in: vorgänge Nr. 204 (4/2013), S. 10–17;

Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt/ Internationale Liga für Menschenrechte e.V./ arbeitskreis kritischer juristinnen und juristen an der Humboldt-Universität zu Berlin: Forderungen zur Ächtung von Rassismus in Polizei und Justiz, in: das freischüßler Nr. 19 (2012/13), S. 48–49;

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

nissen bei der Polizei besteht in Deutschland nur in Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen.

## C. Beispiele für Polizeibeschwerdestellen

Sowohl in Deutschland als auch international bestehen Beispiele von Polizeibeschwerdestellen. Im Folgenden werden einige von ihnen exemplarisch vorgestellt. In manchen Fällen haben grobe Verstöße gegen die Professionalität in der Polizei dazu geführt, dass unabhängige Beschwerdestellen aufgebaut wurden.

### 1. Internationale Beispiele

#### 1.1. Schweden

Schweden ist das erste Land, das einen parlamentarischen Ombudsmann eingeführt hat. Trotz mancher Kritik gilt dessen Polizeiaufsicht als vorbildhaft.<sup>17</sup> Die so genannten ‚Parliamentary Ombudsmen‘<sup>18</sup> (JO) werden vom Riksdag (Parlament) ernannt, um abzusichern, dass Beschwerden von Bürger\_innen durch eine Institution angemessen bearbeitet werden. Die Ombudsmänner kontrollieren und beobachten im Auftrag des Parlaments die Exekutive. Sie sollen sicherstellen, dass alle Menschen von Beamt\_innen gleich und fair behandelt werden. Die JOs behandeln neben anderen Beschwerden auch solche gegen die Polizei. Nicht nur Betroffene sondern auch Dritte können eine Beschwerde einreichen. Die Beschwerdestelle kann nur Fälle behandeln, die innerhalb der letzten zwei Jahre geschehen sind. Bei Fällen, die von den JOs untersucht werden, muss die jeweilige Dienststelle der Polizei kooperieren. Im Durchschnitt werden ein Drittel der Beschwerden in den ersten Schritten der Untersuchung eingestellt. Nach der Untersuchung ist der JO in der Lage, eine Entscheidung zu treffen, ob der\_die Beamte\_in Maßnahmen getroffen haben, die gegen das Gesetz verstoßen oder unangemessen waren. Die JOs können keine Sanktionen gegen Beamt\_innen verhängen, sondern haben nur die Möglichkeit, das Fehlverhalten den zuständigen Behörden zu melden. Falls ein\_e Beamter\_in strafbar gehandelt hat, kann der JO rechtliche Schritte gegen ihn\_sie einleiten.

---

17 Zur Kritik vgl. Reinhard Helmers, Der schwedische Justiz-Ombudsman, Ein Rechtsmittel zur Verteidigung der Bürgerrechte oder ein wirkungsloser Ersatz?, das freischüßler (19), 2012/13, S. 62–67.

18 Web: <http://www.jo.se/en/> (zuletzt geöffnet am 26.10.2016).

## 1.2. Großbritannien

Die Ermordung von Stephen Lawrence in London und die anschließenden, mehr als unzureichenden Untersuchungen des Mordes durch die Londoner Polizei, führten 1999 zum Bericht einer Untersuchungskommission. In diesem sogenannten ‚MacPherson-Bericht‘ wurde die dringende Empfehlung ausgesprochen, die bislang innerhalb der Polizeistruktur angesiedelte Beschwerdestelle umzustrukturieren und unabhängig zu gestalten. Daraufhin wurde 2002 der ‚Police Reform Act‘<sup>19</sup> verabschiedet und die ‚Independent Police Complaints Commission‘ (IPCC) für England und Wales gegründet. Die IPCC ist eine unabhängige, keinem Ministerium unterstehende Beschwerdekommision. Sie ist für die Bearbeitung von Beschwerden bei polizeilichem Fehlverhalten verantwortlich. Sie hat einen Mitarbeiterstab von etwa 430 Mitarbeiter\_innen, die zum Teil dezentral angesiedelt sind und verfügt über einen jährlichen Haushalt von circa 35 Millionen Pfund.

Sie ist in der Lage, in besonders schweren Fällen Beschwerdeermittlungen zu überwachen oder eigenständig zu ermitteln. Sie spricht nach Einschätzung der Sachlage eine Empfehlung aus, wie mit der Beschwerde weiterhin verfahren werden sollte. Diese Handlungsempfehlung soll dann von den entsprechenden Polizeibehörden umgesetzt werden. Dies kann einerseits zur Abmahnung oder Entlassung des\_der Beamt\_in aus dem Polizeidienst führen oder strukturell umzusetzende Maßnahmen beinhalten.

## 1.3. Nordirland

Der ‚Police Ombudsman for Northern Ireland‘<sup>20</sup> wurde auf Grundlage des ‚Police Act‘ von 1998 geschaffen. Der\_die Ombudsmann\_frau wird durch das britische Staatsoberhaupt für eine Dienstzeit von sieben Jahren berufen, ist dem Nordirischen Parlament rechenschaftspflichtig und wird finanztechnisch von Seiten des Justizministeriums verwaltet. Ihm steht ein Mitarbeiterstab von ca. 150 Personen und ein jährlicher Haushalt von 8,5 Millionen Pfund zur Verfügung. Die Aufgaben reichen von der Sicherstellung eines effizienten und unabhängigen Polizeibeschwerdesystems, der Entgegennahme von Beschwerden und gegebenenfalls ihrer Untersuchung, die vom Staatssekretär, dem Polizeipräsidenten oder durch das ‚policing board‘<sup>21</sup> übermittelt wurden. Außerdem ist sie mandatiert, eine Berichterstattung über reform- oder regulierungsbedürftige Politiken und Praktiken, welche durch die Polizeiführung oder Politik angestoßen werden sollten, vorzunehmen. In Hinsicht auf Sanktionen kann die Stelle Empfehlungen bei strafrechtlichen oder disziplinarischen Verfahren aussprechen.

---

19 Web: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/section/59> (zuletzt geöffnet am 26.10.2016).

20 Web: [www.policeombudsman.org](http://www.policeombudsman.org) (zuletzt geöffnet am 26.10.2016).

21 Es handelt sich um die nicht ressortbezogene ständige öffentliche Aufsichtsbehörde der nordirischen Polizei.

#### 1.4. New York, USA

Der ‚New York City Civil Complaint Review‘<sup>22</sup> (CCRB) wurde 1993 auf Grundlage des ‚Chapter 18-A des New York City Charter‘<sup>23</sup> verabschiedet, um Untersuchungen bei Beschwerden gegen die Polizei vornehmen zu können.

Seit 1950 hatten Nichtregierungsorganisationen eine solche Struktur gefordert, um Fehlverhalten der Polizei zu beobachten, im Besonderen bei Vorkommnissen gegen ethnische Minderheiten. 1953 wurde der ‚Civilian Complaint Review Board‘ eingerichtet, jedoch erst 1993 institutionell verselbständigt.

Das Budget für 2016 beläuft sich auf \$ 15,076,755 und es sind 180 Mitarbeitende beschäftigt. Zurzeit besteht der CCRB aus Mitgliedern der New Yorker Bevölkerung, die die Vielfalt der Bevölkerungsgruppen widerspiegeln sollen. Keines der Mitglieder des Boards darf ein weiteres öffentliches Amt innehaben. In die CCRB-Zuständigkeit fallen Beschwerden über verschiedene Formen des Fehlverhaltens der Polizei: Gewalt, Amtsmissbrauch, Unhöflichkeit und beleidigende Sprache. Ursprünglich hatte das CCRB keine Kompetenz Strafen zu verhängen. Die Stelle konnte ausschließlich einschätzen, ob ein Fehlverhalten vorlag und den Fall anschließend an die Polizei weiterleiten. Im April 2012 wurde dann zwischen dem CCRB und dem ‚Police Department‘ (NYPD) ein ‚Memorandum of Understanding‘ unterzeichnet, das dem CCRB das Mandat zur Anklage zuerkennt.

Die Analyse und Einschätzung der Beschwerden werden beim CCRB vorgenommen. Ein Verfahren wird dann jedoch durch den\_ die ‚deputy commissioner for trials‘ innerhalb der Polizei durchgeführt. Die hier auferlegten Strafen reichen von Verwarnungen oder Empfehlungen bis zur Entlassung der Beamt\_innen.

#### 1.5. Neuseeland

Die ‚Independent Police Conduct Authority‘<sup>23</sup> (IPCA) in Neuseeland, die auf Grundlage des ‚Independent Police Conduct Authority Act‘<sup>24</sup> von 1988 geschaffen wurde, besitzt weitreichende Kompetenzen. Die Behörde besteht aus einer Kommission von fünf Mitgliedern, mit einem\_r Richter\_in als Vorsitz, 6 Ermittler\_innen und 25 bis 30 fest angestellten Analytiker\_innen, Rechtsberater\_innen sowie Kommunikations- und Verwaltungsangestellten. Ihr Jahreshaushalt umfasst circa 4 Millionen Dollar. Sie führt Verfahren gegen Polizeibeamt\_innen in Fällen von Fehlverhalten durch, kann selbstständig Zeug\_innen einberufen, Beweise sam-

---

22 Web: <http://www.nyc.gov/html/ccrb/html/home/home.shtml> (zuletzt geöffnet am 26.10.2016).

23 Web: <http://www.ipca.govt.nz/> (zuletzt geöffnet am 26.10.2016).

melnen, Informationen/Hilfe von Polizeibehörden einfordern und die beanstandete Handlung sanktionieren. Sofern Reaktionen der Polizei auf ihre Empfehlungen nicht zufriedenstellend sind, kann die IPCA das Innenministerium sowie den/die Generalstaatsanwält\_in informieren. Sie kann Empfehlungen in Bezug auf Disziplinar- und Strafverfahren vorlegen, kann jedoch nicht selbst an diesen beteiligt sein.

## 1.6. Ontario, Kanada

Das „Office of the Independent Police Review Director“<sup>24</sup> in Ontario in Kanada wurde 2009 auf Grundlage des „Independent Police Review Act“ von 2007 geschaffen. Der Polizeibeschwerdestelle stehen circa 50 fest angestellte Mitarbeiter\_innen zur Verfügung und sie arbeitet als neutraler Arm des Justizministeriums, die unabhängig von Polizei und Politik ermittelt. Ihr jährliches Budget beläuft sich auf 6,2 Millionen kanadische Dollar. Die Stelle befasst sich mit allen öffentlichen Beschwerden gegen Polizeibeamt\_innen, Praktiken sowie Dienstleistungen der Polizei. Sie hat einen weiten Rahmen an Sanktionsmaßnahmen, welche sie selber verhängen kann. Diese reichen von verbalen zu schriftlichen Sanktionen bis hin zu Geldstrafen, Suspendierungen und Entlassungen.<sup>25</sup>

## 2. Beispiele innerhalb Deutschlands

Auch in Deutschland wurden einige Anlaufstellen in Fällen von Beschwerden gegen die Polizei und/oder der öffentlichen Verwaltung aufgebaut. Diese sind ausnahmslos auf Länderebene angesiedelt. Im Folgenden werden einige exemplarische Beispiele vorgestellt.

### 2.1. Hamburg

In den 90er Jahren waren vermehrt Vorwürfe von Fehlverhalten innerhalb der Hamburger Polizei laut geworden. Polizeibeamt\_innen hatten People of Color geschlagen, gefoltert, bedroht und misshandelt. Polizist\_innen, die gegen ihre Kolleg\_innen aussagen wollten, um weitere Misshandlungen zu verhindern, wurden eingeschüchtert. In 1994 wurde daraufhin ein gesamter Polizeizug von 27 Polizisten vom damaligen Hamburger Bürgermeister suspendiert. In 1995 wurde dann in der Behörde für Inneres und Sport das „Dezernat Interne Ermittlungen“<sup>26</sup> (D.I.E.) gegründet, das für die strafrechtliche Verfolgung von Amts- und Polizeidelik-

---

24 Web: <http://www.oiprd.on.ca> (zuletzt geöffnet am 26.10.2016).

25 Vgl. [www.nbpolicemission.ca](http://www.nbpolicemission.ca) (zuletzt geöffnet am 26.10.2016).

26 Web: <http://www.hamburg.de/die/> (zuletzt geöffnet am 26.10.2016).

ten zuständig war. Um Polizeikorruption besser bekämpfen zu können, wurde im Juli 1998 eine ‚Polizeikommission‘<sup>27</sup> eingerichtet, die die internen Prozesse der Polizeiarbeit beobachten und über mögliche Fehler berichten sollte. Die Kommission genoss Unabhängigkeit von der Polizei und der Verwaltung und unterlag nur der zuständigen Behörde. Die Dienststellen der Polizei waren verpflichtet, Fragen der Kommission zu beantworten und jederzeit Zutritt zu den Diensträumen zu gewähren. Die Kommission wurde von Politiker\_innen und der Gewerkschaft der Polizei als unnötig und überflüssig kritisiert. Sie wurde 2001 nach einem Regierungswechsel unter Beteiligung der rechtspopulistischen ‚Schill-Partei‘ aufgelöst.

## **2.2 Bürgerbeauftragte in Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Schleswig-Holstein**

Im Folgenden werden die aktuell bestehenden Ombudsstrukturen bzw. Strukturen der Bürgerbeauftragten vorgestellt.

### **2.2.1. Rheinland-Pfalz**

In Rheinland-Pfalz gibt es den Bürgerbeauftragten, der seit Sommer 2014 auch über das Mandat verfügt, Beschwerden bei Fehlverhalten der Polizei oder die Rechtswidrigkeit einer polizeilichen Maßnahme zu ermitteln. Dies wird unabhängig von anderen Verwaltungs- und Rechtsbehelfsverfahren geführt und kann entweder zu einer Anerkennung oder Einstellung führen. Mehr dazu ist auf der Webseite des Bürgerbeauftragtes des Landes Rheinland-Pfalz einzusehen: <http://www.derbuengerbeauftragte.rlp.de>

### **2.2.2. Mecklenburg-Vorpommern**

In Artikel 36 der Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern ist das Recht zur Wahl eines\_r Bürgerbeauftragten, der\_die alle sechs Jahre gewählt wird, festgeschrieben. Diese\_r übt seine\_ihre Aufgabe unabhängig aus und ist nur dem Gesetz unterworfen. Bürger\_innen können Bitten und Beschwerden gegen die Landesregierung und Träger der öffentlichen Verwaltung – also auch gegen die Polizei – an den\_die Bürgerbeauftragte\_n herantragen.

Weitere Informationen finden Sie unter dem Link: [www.buengerbeauftragter-mv.de/](http://www.buengerbeauftragter-mv.de/)

---

<sup>27</sup> Gesetz über die Polizeikommission (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt I Nr. 20 vom 24. Juni 1998), online: <http://www.luewu.de/gvbl/1998/20.pdf> (zuletzt geöffnet am 26.10.2016).

### 2.2.3. Thüringen

Das Thüringer Gesetz über den Bürgerbeauftragten (Thüringer Bürgerbeauftragtengesetz – ThürBüBG) aus 2007 bildet die Rechtsgrundlage für das Handeln des\_der Beauftragten. Seine\_ihre Aufgabe ist es, die Rechte der Bürger\_innen gegenüber der öffentlichen Verwaltung zu wahren. Er\_sie sollte Lösungen in Fällen von Beschwerden oder Konflikten zwischen Bürger\_innen und Ämtern oder Behörden anstreben.

Weitere Informationen sind auf der Webseite des Bürgerbeauftragten zu finden:

[www.buergerbeauftragter-thueringen.de/](http://www.buergerbeauftragter-thueringen.de/)

### 2.2.4. Schleswig-Holstein

Das Land Schleswig-Holstein verfügt über Beauftragte für Soziale Angelegenheiten, Flüchtlinge, Kinder, Menschen mit Behinderung und für Politische Bildung. Die im Frühjahr 2016 ergriffene Initiative, auch eine\_n Beauftragte\_n für die Landespolizei einzurichten, wurde am 8. Juni 2016 vom Landtag angenommen.<sup>28</sup> Entsprechend des Gesetzentwurfs<sup>29</sup> wurden damit der Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten die Aufgabe einer Beauftragten für die Landespolizei zum 1. Oktober 2016 übertragen, nunmehr auch Beschwerden gegen die Landespolizei vorgelegt werden können. Dies zielt darauf ab das Verhältnis zwischen Bürgern und Polizist\_innen zu verbessern. Eine einvernehmliche Konfliktlösung soll herbeigeführt werden.

Mehr dazu finden Sie hier: <https://www.landtag.ltsh.de/beauftragte/bb/>

Gleichwohl der Aufbau solcher Stellen zu begrüßen ist, wird durch die folgenden Vorschläge deutlich, dass die bestehenden Strukturen und Mandate im Sinne des vorliegenden Konzeptes unzureichend bleiben.

---

28 Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig -Holstein (Bürgerbeauftragten-Gesetz – BüG) vom 15. Januar 1992, Neuverkündet am 01.09.2016 (GVOBl. S. 682).

29 Drs. 18/3655 vom 4. Dezember 2015, Download:

<http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/drucks/3600/drucksache-18-3655.pdf> (zuletzt geöffnet am 26.10.2016).

## **D. Warum braucht es Polizeibeschwerdestellen in Deutschland?**

Die oben angeführten Beispiele für Fehlverhalten bei der Polizei in der Bundesrepublik Deutschland verdeutlichen, dass es notwendig erscheint, Mechanismen und Strukturen einzurichten, die Vorfälle ergebnisoffen, angemessen und entlang der Befugnisse und Rechtsgrundlagen der Polizei untersuchen und Vorschläge anbieten, wie Fehlverhalten zu korrigieren ist. Zudem können von der Beschwerdestelle untersuchte und abgelehnte Beschwerden dazu beitragen, das öffentliche Vertrauen in die Polizei zu stärken. Andernfalls würde nicht sichergestellt, dass polizeiliches Fehlverhalten und Gewalt Konsequenzen nach sich ziehen. Mit der Gründung der Stelle würden individuelle wie kollektive Missstände frühestmöglich erkannt und bearbeitet werden. Aus Beschwerden könnte gelernt und die Leistungsfähigkeit der Polizei gestärkt werden. Dies erfordert eine Kultur rechenschaftspflichtiger und kritikfähiger Polizeiarbeit, die sich öffentlicher Bedenken und der Verhinderung von Straftaten und möglichem Machtmissbrauch in den eigenen Reihen ohne Scham und institutionelles Beharren annimmt. Eine unabhängige Polizeibeschwerdestelle würde die vom Untersuchungsausschuss zum NSU geforderte ‚Fehlerkultur‘ ermöglichen. Öffentliches Vertrauen in die Polizei würde gestärkt, was sich möglicherweise positiv auf die Unterstützung der Bevölkerung bei den Ermittlungen von Straftaten auswirkt. Zudem wäre damit gewährleistet, dass eine gleichermaßen demokratische wie rechtsstaatliche Fortentwicklung dieser zentralen Institution monopolisierter Staatsgewalt geschaffen wird. Darüber hinaus würden unabhängige Stellen gewährleisten, dass Polizeibeamt\_innen ohne Angst vor nachfolgenden beruflichen Nachteilen gegen ihre Kolleg\_innen aussagen können, wenn sie von deren Fehlverhalten Kenntnis haben. Beschwerdestellen sollten daher niedrigschwellig eingerichtet sein. Das ist im Besonderen wichtig, um Menschen mit geringeren Kenntnissen über ihre Rechte und Ansprüche zu erreichen.

## II. Strukturelle Optionen für eine Polizeibeschwerdestelle

Das in Kapitel IV. ausgeführte Konzept zur Schaffung einer bundesweiten Struktur von Polizeibeschwerdestellen soll in Teilen auf die international etablierten Formen solcher Stellen zurückgreifen. Dabei schlagen wir – entsprechend der Organisation der Polizeiverbände und in Anlehnung an die Organisation der Datenschutzbeauftragten in Bund- und Ländern – eine jeweils landes- und bundesweit etablierte, untereinander vernetzte Einrichtung von Polizeibeschwerdestellen als eine Parallelstruktur in Bund und Ländern vor. Andernfalls könnten die dienstrechtlichen Ermittlungs- und Sanktionsbefugnisse nicht durchgreifen, weil der Bund keinerlei Befugnisse hat, jenseits von strafrechtlichen Ermittlungsverfahren die Kontrollbefugnisse innerhalb von Landesdienststellen zu regeln.

Drei Strukturformen haben sich bisher etabliert:

- a) der\_ die Ombudsmänner\_ frauen,
- b) eine spezialisierte Stelle und
- c) eine Kommission.

### a. Der\_ die Ombudsmann\_ frau

Der\_ die Ombudsmann\_ frau ist eine bekannte Struktur von Anlaufstellen, der eine angesehene Person mit entsprechender Erfahrung und Expertise im jeweiligen Zuständigkeitsbereich vorsteht, die in der Regel vom Parlament oder der Regierung berufen wird. Er/sie nimmt Beschwerden der Bevölkerung entgegen und versucht, gegenüber den beteiligten Behörden zu vermitteln und Konflikte auf gütlichem Wege zu lösen. Auf Landesebene existieren einige wenige Ombudsstellen für Beschwerden bei der Polizei in Deutschland. In manchen Fällen stellen Beschwerden gegen die Polizei nur einen Teil des Mandates dar. Der\_ die Ombudsmann\_ frau analysiert und bearbeitet Beschwerden mit einem Mitarbeiter\_ innenstab, bietet eine Einschätzung der Sachlage an und empfiehlt zumeist eine Schlichtung oder Mediation, da harte Sanktionen in der Regel nicht von der Ombudsstelle ausgesprochen werden können. Der\_ die Ombudsmann\_ frau agiert somit als überbehördliche Instanz der außergerichtlichen Klärung von Streit- und Problemfällen.

## **b. Spezialisierte Stelle**

Eine spezialisierte Stelle bietet Beratung für Betroffene an. Eine Begleitung oder Unterstützung bei einer Schlichtung oder Sanktionierung ist der spezialisierten Stelle jedoch in der Regel nicht möglich. Sie übernimmt Informationsaufgaben, wie beispielsweise Erläuterung und Veröffentlichung von inner- und außergerichtlichen Beschwerdeverfahren, wissenschaftlichen Analysen und führt Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit aus. Die Leitung der Stelle wird zumeist durch das zuständige Ministerium benannt und verfügt über einen eigenen Mitarbeiter\_innenstab (vergleichbar den auf Bunds- und Landesebene eingerichteten Antidiskriminierungsstellen).

## **c. Die Kommission**

Eine Kommission setzt sich aus einer Anzahl von Expert\_innen zusammen, die über das Mandat haben, Beschwerden und Fälle zu untersuchen und über Disziplinarmaßnahmen zu entscheiden, wenn ein\_e Polizeibeamter\_in gegen Verhaltensvorschriften verstoßen hat. Die Kommission erarbeitet Empfehlungen und Verhaltensmaßregeln oder verhängt Sanktionen in konkreten Beschwerdefällen. Sie arbeitet gänzlich unabhängig und stellt einen vorgerichtlichen Prozess mit Sanktionsmöglichkeiten dar. Den Betroffenen bleibt nach Anrufung der Kommission weiterhin der formale gerichtliche Weg offen.

In Deutschland gibt es eine derartige Kommission derzeit nicht.

### III. Grundsätze für eine unabhängige Beschwerdestelle

In Rückgriff auf Artikel 2 und 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) wurden durch den Menschenrechtskommissar des Europarates Grundsätze für die effektive Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei formuliert<sup>30</sup>. Diese werden im Folgenden ergänzt. Laut Menschenrechtskommissar müssen diese Grundsätze zwingend in Fällen von Todesfällen und schweren Körperverletzungen in polizeilichem Gewahrsam oder infolge von polizeilichem Handeln eingehalten werden. Gleichzeitig werden sie als nützlicher Rahmen für alle Beschwerdeverfahren gegen die Polizei bewertet.

#### *1. Unabhängigkeit*

Zwischen Ermittler\_innen und den von der Beschwerde betroffenen Polizeibeamt\_innen darf weder eine institutionelle noch eine hierarchische Verbindung bestehen. Eine faktische Unabhängigkeit ist in der Praxis notwendig.

#### *2. Unverzüglichkeit*

Die Untersuchung sollte umgehend und zügig durchgeführt werden, um das Vertrauen in den Rechtsstaat aufrechtzuerhalten. Verzögerungen könnten den Verlust wichtiger Beweismittel zur Folge haben und die Durchführung einer zweckmäßigen Untersuchung unmöglich machen. Dies bedarf einer raschen Umsetzung der Verfahrensabläufe zur Erhebung, Erfassung und Zuweisung der Beschwerde, einer umfassenden Mitwirkung und der Zusammenarbeit der Polizei mit der Polizeibeswerdestelle.

#### *3. Öffentliche Überprüfung*

Verfahrensabläufe und Entscheidungen müssen offen und transparent sein, damit die Rechenschaftspflicht gewährleistet wird.

---

30 Stellungnahme des Menschenrechtskommissars des Europarates zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei – 15.12.2010, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1726977&Site=CommDH> (01.09.2016).

#### ***4. Verhältnismäßigkeit***

Es soll angemessen und verhältnismäßig mit den verschiedenen Formen von Vorwürfen gegen die Polizei umgegangen werden und dabei die Schwere der Vorwürfe als auch die Auswirkungen derselben auf den/die betroffenen Polizeibeamt\_innen berücksichtigen.

#### ***5. Einbeziehung der Betroffenen***

Beschwerdeführer\_innen<sup>31</sup> sollten zur Wahrung ihrer rechtmäßigen Interessen in das Beschwerdeverfahren eingebunden werden.

#### ***6. Sensibler Umgang mit Minderheitengruppen***

Beim Umgang mit Beschwerdeführer\_innen sollen Aspekte wie Geschlecht, Behinderung, ethnische Zugehörigkeit, Religion, sexuelle Orientierung, Geschlechtsidentität und Alter wertneutral und sensibel berücksichtigt werden.

---

31 Beschwerdeführer\_in bezeichnet eine Person, die eine Beschwerde gegen die Polizei vorgebracht hat oder eine Person, die keine Beschwerde erhoben, aber Opfer (im Todesfall bedeutet ‚Opfer‘ der Hinterbliebene) eines schwerwiegenden Vorfalls geworden ist, in dessen Anschluss von der Polizei oder der unabhängigen Polizeibeschwerdestelle eine Untersuchung durchgeführt wurde, so als wäre eine Beschwerde vorgebracht worden.

## IV. Konzept für eine unabhängige Polizeibeschwerdestelle

Das vorliegende Konzept orientiert sich an den oben vorgestellten Formen einer Beschwerdestelle. Diese haben jeweils Stärken und Schwächen. Das Konzept zielt darauf ab, die jeweiligen Stärken der Stellen aufzugreifen und zielführend zu vereinen.

Im Rahmen einiger Diskussionsforen im Jahre 2013, bei denen die auf dem Deckblatt genannten NGOs, Initiativen und Menschenrechtsorganisationen ihre Ideen und bereits erarbeiteten Forderungen eingebracht haben, wurde das vorliegende Konzept erarbeitet, das diese Ideen und Forderungen aufgreift und erweitert. Das BUG hat im Rahmen seiner Arbeiten mit Fällen von ‚Racial Profiling‘ zu tun, die einen dringenden Handlungsbedarf im Umgang mit Beschwerden gegen die Polizei deutlich machen.

Das vorliegende Papier schlägt – als zielführend erscheinende – mögliche Optionen für die Struktur, die Kompetenzen und Befugnisse als auch die Arbeitsweise einer solchen Stelle vor, die eine Kombination aller drei möglichen Strukturen darstellt und in der Folge als „unabhängige Beschwerdestelle“ bezeichnet wird.

Das Konzept zielt auch darauf ab effektive außergerichtliche Kontrollstrukturen für die Polizei aufzubauen, wie sie zumeist von Nichtregierungsorganisationen schon seit Jahren diskutiert und gefordert werden, da sie insbesondere auch nicht-gewalttätiges, diskriminierendes Fehlverhalten in den Blick nehmen soll und damit nicht primär auf eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer gerügten polizeilichen Maßnahme abstellt.

Stellen zur Bearbeitung von Bürgerbeschwerden (gegen die Polizei) wie sie in Kapitel II. *Strukturelle Optionen für eine Polizeibeschwerdestelle* vorgestellt wurden, haben - wie bereits angedeutet - jeweils unterschiedliche Stärken und Engführungen ihrer Mandate aufzuweisen. Bei Beschwerden gegen Polizeifehlverhalten handelt es sich zumeist um komplexe Sachlagen, die auch in Relation mit der Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit, Transparenz und der Gewaltenteilung stehen. Daher soll im vorliegenden Konzept eine Kombination der Stärken der jeweiligen strukturellen Optionen zusammengefügt werden. Diese wiederum sollen gewährleisten, dass begründete Beschwerden in Fällen von Polizeifehlverhalten angemessen und zielführend bearbeitet werden. Dies zielt auf eine Verbesserung der Polizeiarbeit ab, die nicht zuletzt durch eine uneingeschränkte Mithilfe durch die Bevölkerung, eine maximale Verbrechensbekämpfung und -prävention sicherstellen kann.

Das Konzept ist nicht als wissenschaftliche Abhandlung zu verstehen, sondern ist ein Beitrag zu einer Debatte, der im Rahmen von politischen Entscheidungen für den Aufbau einer

Beschwerdestelle konkrete zivilgesellschaftliche Vorschläge vorlegt, wie diese ausgestaltet werden kann.

## **A. Gesetzliche Grundlage**

Der Aufbau, die Mandatierung und die Befugnisse einer unabhängigen Beschwerdestelle müssen durch ein im jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu erlassendes Landes- oder Bundesgesetz gewährleistet werden. Wegen des für die Einrichtung einer entsprechenden Stelle geltenden Gesetzesvorbehalts muss die gesetzliche Grundlage darüber hinaus die Besetzung der Leitung, die Rechtsstellung der Einrichtung und ihres Personals, ihre Aufgaben und Ermittlungsbefugnisse innerhalb der Verwaltungshierarchie sowie ggf. gegenüber Gerichten oder gar Privatpersonen als auch die Sanktionierungsmöglichkeiten klar und hinlänglich präzise festlegen.

## **B. Struktur der unabhängigen Polizeibeschwerdestelle**

### **1. Zugänglichkeit**

Um die Größe der Bundesrepublik, ihre föderale Struktur und die Zugänglichkeit zu einem Beschwerdemechanismus zu berücksichtigen, sollte sich dieser aus einem Netzwerk von Bundes- und Landesstellen (zumindest eine je Bundesland) zusammensetzen. Der strukturelle Aufbau orientiert sich somit an der bestehenden föderalen Gliederung der Polizeikörper und deren jeweiligen Rechtsrahmen. Um dabei einen weitgehend einheitlichen Standard des Beschwerdemanagements zu gewährleisten, sollte – entsprechend der Konferenz der Datenschutzbeauftragten – ein regelmäßiger Austausch und Kooperation zwischen den Landesstellen und der Bundesstelle gewährleistet sein.

Auf Bundesebene sollte sich die Zuständigkeit auf Beschwerdefälle in Bezug auf Bedienstete der Bundesbehörden wie dem Bundeskriminalamt, dem Zoll und der Bundespolizei erstrecken. Die Landesstellen hingegen wären für die Beschwerden gegen Beamt\_innen der jeweiligen Landespolizei zuständig. Diese Zuordnung ermöglicht den einfachen Zugang der Bürger\_innen zu den verantwortlichen Beschwerdestellen, da Kontakt- und Anfahrtswege somit weitgehend gering gehalten und landesspezifisch gesichert würden.

Um eine institutionelle Verflechtung zwischen Polizei und Beschwerdestelle zu verhindern und ein unabhängiges Ermittlungs- und Beschwerdeverfahren zu gewährleisten, sollte die

unabhängige Polizeibeschwerdestelle nicht bei den Polizeipräsidien angesiedelt werden, sondern institutionell verselbständigt bestehen.

Die Institutionen der Polizei müssten konkret betroffene Personen sowie die Allgemeinheit in geeignetem Maße über die Rechte in Bezug auf die unabhängige Polizeibeschwerdestelle informieren. Hierfür sollte auf Material der Öffentlichkeitsarbeit der Stelle zurückgegriffen werden.

Um die Beschwerdestelle niedrigschwellig zu gestalten, sollte auch auf die Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderung und für Menschen mit geringen Deutschkenntnissen geachtet werden. Dazu müssten die Informationen in verschiedenen Sprachen und in leichter Sprache verfügbar sein und eine barrierefreie Webseite eingerichtet werden.

## **2. Aufgabenfelder**

Der Aufgabenbereich der unabhängigen Polizeibeschwerdestelle sollte folgende Bereiche umfassen:

### **a) Beschwerdebearbeitung**

In diesem Bereich werden die Beschwerden entgegengenommen, analysiert und beurteilt, welcher Weg zur weiteren Bearbeitung eingeschlagen werden kann. Konkrete Empfehlungen sollen in der hierfür ernannten Kommission, die als Organ der unabhängigen Beschwerdestelle agiert, erarbeitet werden und an die entsprechend zuständigen Polizeiinstitutionen weitergeleitet werden. Gebühren werden nicht erhoben.

### **b) Follow-Up zur Beratung**

#### **i) Schlichtung und Mediation**

Wenn im jeweils vorliegenden Beschwerdefall eine Schlichtung oder Mediation zielführend erscheint, sollten geschulte Schlichter\_innen und/oder Mediator\_innen sich des Falles annehmen und mit den beteiligten Parteien an der Schlichtung/Mediation arbeiten. Diese können je nach Größe der Stelle fester Bestandteil des Mitarbeiterstabes der Stelle sein oder externe Schlichter\_innen/Mediator\_innen, die mit den Grundsätzen der Arbeit der Stelle vertraut sind.

## ii) Empfehlung / Sanktionierung

Scheint weder die Schlichtung oder Mediation ein probates Mittel beispielsweise in einer groben und vorsätzlichen Regelverletzung durch eine\_n Beamten\_in oder bei Körperverletzung oder Tod in Polizeigewahrsam, soll die unabhängige Stelle eine konkrete Empfehlung bzw. Sanktionierung aussprechen, die dann jedoch durch die dienstvorgesetzte Stelle des\_r beschuldigten Beamt\_in vollzogen wird.

## iii) Beobachtung der Umsetzung der Empfehlungen

Die Stelle hat das Mandat, die jeweilige Leitung der betroffenen Polizeidienststelle aufzufordern einen Bericht und Nachweise über die Umsetzung der Empfehlung zu erbringen. Bei Missachtung kann die unabhängige Beschwerdestelle eine Beschwerde von Amts wegen einleiten.

## **c) Informations- und wissenschaftliche Arbeit**

### i) Informationsarbeit

Die Stelle hat die Aufgabe umfassende Informationsarbeit zu leisten. Hier sollte Informationsmaterial in verschiedenen Sprachen inklusive Braille und Leichter Sprache erstellt und in unterschiedlichsten Formaten zugänglich gemacht werden. Die Polizei sollte dieses Material in den öffentlich zugänglichen Polizeidienststellen vorrätig halten, um die Bürger\_innen über ihre Beschwerderechte und den möglichen Rechtsweg aufzuklären.

Darüber hinaus soll die Polizeistruktur über ‚good practice‘ aufgeklärt und mit Verbesserungsempfehlungen versorgt werden. Dies kann ein Lernen der polizeilichen Institutionen aus den Verfahren unter Begleitung der Polizeibeschwerdestellen und ein nachhaltiges Umdenken bewirken. Die Stelle soll entsprechende Schulungen für Polizeibedienstete anbieten.

### ii) Aufklärungsarbeit

Es obliegt der Stelle, die Bevölkerung über Grenzen gesetzmäßiger Polizeiarbeit im demokratischen Rechtsstaat aufzuklären.

### iii) Öffentlichkeitsarbeit

Die Stelle kann angemessene Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zu ihren Tätigkeiten durchführen. Die Anonymität von Beschwerdeführer\_innen und verdächtigten Beamt\_innen wird zu jeder Zeit gewährleistet.

### iv) Wissenschaftliche Untersuchungen

Um langfristig die Qualität der Polizeiarbeit zu befördern, soll die Stelle Statistiken erheben, wissenschaftliche Untersuchungen durchführen oder in Auftrag geben können. Diese werden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und fließen in die Entwicklung von Empfehlungen ein.

## **d) Evaluation und Verantwortlichkeit**

### i) Evaluierung ihrer Arbeit

Zur Sicherung der qualitativ hochwertigen Arbeit der unabhängigen Beschwerdestelle führt diese jährlich eine Evaluierung der eigenen Tätigkeit anhand eines Indikatorenplans durch. Erkenntnisse aus dieser Evaluierung fließen in den Bericht an das Parlament ein.

### ii) Berichtswesen und statistische Erfassung

Die Stelle hat die Verpflichtung, einmal jährlich in Form eines Berichtes an das Parlament über die Beschwerden und ihre Lösungsstrategien zu berichten. Das Parlament nimmt die Berichte zur Kenntnis, debattiert über mögliche Konsequenzen und macht sich die Vorschläge der Stelle ggf. zu eigen. Dieser Bericht soll der Öffentlichkeit zugänglich sein. Im Rahmen dieses Berichtes soll außerdem eine statistische Erfassung der eingegangenen Beschwerden nach Beschwerdekategorien vorgelegt sowie Maßnahmen zur Bearbeitung der Beschwerde dargestellt werden.

## **3. Leitung der Stelle**

An der Spitze der unabhängigen Polizeibeschwerdestelle sollte eine im Aufgabenfeld erfahrene und integre Persönlichkeit stehen. Die Auswahl dieser Persönlichkeit sollte zunächst über

eine öffentliche Stellenausschreibung begonnen werden. Das Anforderungsprofil als auch die notwendige Fachkompetenz sollte bei der Ausschreibung detailliert formuliert werden. Aus den eingegangenen Bewerbungen sollten die 6-10 am besten geeigneten Bewerber\_innen ausgewählt und zu einem Bewerbungsgespräch vor einer dafür zuständigen, aus Mitgliedern von Legislative und Exekutive sowie Betroffenengruppen bestehenden Auswahlkommission geladen werden. Die besten drei Kandidat\_innen aus diesem Kreis sollten dem jeweiligen zuständigen Parlament zur Auswahl vorgeschlagen werden. Das Parlament trifft die letztendliche Entscheidung für die Besetzung der Stelle durch Wahl. Die ausgewählte Person wird dann von dem\_der jeweiligen Minister\_in oder Regierungschef benannt und erhält ein Mandat für fünf Jahre. Eine wiederholte Benennung sollte für weitere fünf Jahre möglich sein. Die Leitungsperson ist dem Parlament berichtspflichtig, agiert jedoch unabhängig und weisungsungebunden. Sie ist verantwortlich für die übergeordnete Leitung der unabhängigen Stelle und trägt, wo angemessen, die Personalverantwortung für die Mitarbeiter\_innen. Ob die Leitung der Stelle auch den Vorsitz der Kommission innehaben soll, sollte im jeweiligen Falle geklärt werden. Wo diese Aufgabenbereiche getrennt sind, sollte dem\_der Vorsitzenden der Kommission die stellvertretende Leitungsstelle zuerkannt werden.

#### **4. Beschwerdekommision**

Zur Bearbeitung der Beschwerden wird eine Beschwerdekommision (im Folgenden Kommission) berufen:

- a) Die Kommission setzt sich aus Personen zusammen, die aufgrund ihrer Expertise und Erfahrung in die Kommission berufen werden. Ein Anforderungsprofil sollte erstellt und Persönlichkeiten entsprechend ausgewählt werden. Das jeweilige Parlament ernannt Kommissionsmitglieder aufgrund ihrer Erfahrungen für einen Zeitraum von vier Jahren. Eine Nachbenennung jeweils der Hälfte der Mitglieder alle zwei Jahre wird empfohlen, um die kontinuierliche Arbeit der Kommission zu ermöglichen.
- b) Je nach Größe des Bundeslandes sollte die Kommission aus drei bis dreizehn Personen bestehen. Eine Vielfalt von Erfahrungshintergründen (Polizeiarbeit, Kriminalistik, Psychologie, Soziologie, Politikwissenschaft, soziale Bewegung etc.) sollte gewährleistet werden.
- c) Ein Viertel der Positionen in der Kommission sollte mit Personen besetzt werden, die hinlänglich mit der Polizeiarbeit vertraut sind. Hierzu gehört auch ein\_e Vertreter\_in

einer Polizeigewerkschaft. Aktive Polizeibeamt\_innen sollen jedoch nicht in die Kommission benannt werden. Ein Viertel der Positionen sollte von Personen mit wissenschaftlichem Hintergrund besetzt werden, ein weiteres Viertel mit Personen aus dem im Parlament vertretenen politischen Spektrum. Das verbleibende Viertel sollte von Personen mit Erfahrungen in den Bereichen Menschenrechte, zivilgesellschaftliche Organisationen sowie aus Betroffenen Gruppen besetzt werden. Diesen Gruppen soll ein ausschließliches Vorschlagsrecht für die Besetzung dieser Positionen eingeräumt werden.

- d) Eine angemessene Entschädigung für die zeitliche Aufwendung müsste gewährleistet werden.
- e) Die Kommission ist ein Organ der unabhängigen Beschwerdestelle und hat die Aufgabe, die an die Stelle herangetragenen Beschwerden als auch Vorfälle bei der Polizei, die von öffentlichem Interesse sind, zu untersuchen und zu bewerten.
- f) Die Leitung der Kommission wird von den Kommissionsmitgliedern gewählt, wenn ihr nicht die Stellenleitung vorsteht (s.o.). Wo angemessen, kann die Leitung der Kommission hauptberuflich wahrgenommen werden.
- g) Je nach Größe des Bundeslandes kann der Vorsitz der Kommission von der stellvertretenden Leitung der unabhängigen Beschwerdestelle in Personalunion besetzt sein. Bei größeren Bundesländern sollte dies jedoch vermieden werden.
- h) Die Kommission ist nicht weisungsgebunden und formuliert ihre Analysen und Empfehlungen frei und ohne Einmischung der Politik oder Verwaltung. Bei Sanktionierungen sollte die Kommission mit 2/3 Mehrheit entscheiden. Abweichende Meinungen können in der Empfehlung im Anhang formuliert werden.
- i) Die Formulierung der Empfehlung soll die Analyse des Vorfalles, den begründeten Vorschlag für eine Sanktionierung, mögliche begleitende Maßnahmen und den Zeitraum, in welchem die Sanktionierung/Maßnahmen vorgenommen bzw. umgesetzt werden soll, beinhalten.
- j) Die von der Kommission empfohlenen Sanktionierungen können von einer Abmahnung und bei groben Verletzungen bis zur Entlassung aus dem Polizeidienst reichen. Bei institutionellen Formen von Fehlverhalten obliegt es der Stelle institutionelle Maßnahmen zu formulieren, die dann von der jeweiligen Polizeistruktur umzusetzen

sind. Dies kann Schulungen, strukturelle Anpassungen, Modifikationen der Aufsicht, Überarbeitung der internen Anweisungen, Einführung des 4-6 Augenprinzips, etc. beinhalten.

- k) Die Kommission prüft rechtliche Entschädigungsmöglichkeiten von Betroffenen und teilt diesen ihr Prüfungsergebnis mit. Wo keine Entschädigungsregelungen greifen, kann sie im Rahmen ihres Haushalts befindliche Entschädigungszahlungen an den/die Betroffenen zuerkennen.

## **5. Beirat**

Der unabhängigen Beschwerdestelle sollte ein Beirat von zwischen sechs und fünfzehn Persönlichkeiten zugeordnet werden. Die Mitgliedschaft im Beirat ist ein Ehrenamt. Auslagen können erstattet werden.

Hier sollten Persönlichkeiten aus dem Spektrum der Polizei und Polizeigewerkschaft und zivilgesellschaftlicher Organisationen betroffener Bevölkerungsgruppen oder Menschenrechtsorganisationen offen aus den jeweiligen Institutionen vorgeschlagen werden können. Die letztendliche Auswahl des Beirates obliegt dem\_ der Innenminister\_in im Rahmen der durch satzungsmäßige Regelung formulierten Zusammensetzung (Erfahrung, Hintergrund, Gender etc.)

## **6. Zusammensetzung des Mitarbeiterstabs**

Organisatorisch sollten sich die Polizeibeschwerdestellen in die folgenden Abteilungen gliedern:

1. Beratung und Beschwerdeaufnahme
2. Beschwerdebearbeitung, -aufklärung und -mediation
3. Öffentlichkeits-, Informations- und Aufklärungsarbeit
4. Forschung
5. Evaluation und Umsetzungskontrolle
6. Verwaltung und Entschädigung

Die Größe der Polizeibeschwerdestellen sollte sich an der Größe der Polizeistruktur des jeweiligen Bundeslandes und den zufallenden Aufgaben orientieren. Der fest angestellte Mitarbeiterstab sollte mindestens fünf und bis zu 50 Personen umfassen.

Das Personal soll durch die Leitung der unabhängigen Polizeibeschwerdestelle ausgewählt werden. Die zu besetzenden Stellen müssen öffentlich ausgeschrieben, die Qualifikationen an den Anforderungen der jeweiligen Arbeitsbereiche sowie den spezifischen Anforderungen der jeweiligen Tätigkeit ausgerichtet sein. Die Komposition der Bevölkerung sollte im Stab der Mitarbeiter\_innen abgebildet sein. Dazu sollte über positive Maßnahmen die Auswahl des Personals gesteuert werden. Anforderungen wie zum Beispiel Zielquoten (Anteil von Frauen und Menschen mit Minderheitenhintergrund) sollten hierzu auch im Gesetz über die Polizeibeschwerdestellen berücksichtigt werden.

Die Angestellten der Stelle sollten über Diversity-Kompetenz verfügen. Dafür sollten Kompetenzen im Bereich Geschlechterdiskriminierung, rassistischer oder ethnischer Diskriminierung, der Diskriminierung von religiösen Minderheiten sowie von Personen aus der LGBTIQ\*-Community, weiterhin Kenntnisse über die Lebenswirklichkeit von Menschen mit Behinderung und Altersdiskriminierung vorhanden sein und weiter geschult werden.

## **7. Berichterstattung/Rechenschaftspflicht**

Die Polizeibeschwerdestellen sollen einer jährlichen Berichtspflicht an das jeweilige Landesbeziehungsweise Bundesparlament nachkommen, um eine parlamentarische Kontrolle der Arbeiten der Stelle zu gewährleisten. Die jährlichen Berichte sollen veröffentlicht werden, um die Öffentlichkeit über die Tätigkeit, das Mandat und die Ergebnisse der Tätigkeiten zu unterrichten.

Im Zuge der Untersuchung von Beschwerden sollen Betroffene regelmäßig über den Fortgang der Ermittlungen informiert werden. Wo angemessen und im Rahmen des rechtlich Zulässigen, sollen dem\_der Beschwerdeführer\_in Protokolle der Ermittlungen und andere Dokumente zugänglich gemacht werden. Diese Offenlegung der Gründe für eine Verfahrensentscheidung kann dazu beitragen, den etwaigen Verdacht zu vermeiden, dass polizeiliches Fehlverhalten konsequenzenlos bleibt. Obschon eine Transparenz im Entscheidungsfindungsprozess gewährleistet werden sollte, ist gleichermaßen die informationelle Selbstbestimmung als auch der Geheimnisschutz zu wahren. Daher sind

Fallanalysen in Berichten anonymisiert vorzunehmen und Daten der Beschwerdeführer\_innen – auch vor institutionellem Zugriff – zu schützen.

## **8. Haushalt**

Für die jeweilige unabhängige Polizeibeschwerdestelle sollte im Landes- oder Bundeshaushalt ein angemessener und ausreichender Titel eingestellt werden, der die Kosten der Stelle abdeckt. Das Bundes- oder Landesparlament entscheidet über den jährlichen Haushalt im Zuge ihrer Haushaltsbeschlüsse.

Über die institutionelle Förderung hinaus sollte die Stelle die Möglichkeit haben, zusätzlich projektbezogene Mittel (z.B. bei der EU) zu beantragen. Besonders für wissenschaftliche Aufgaben, die von Haushaltsjahr zu Haushaltsjahr sehr unterschiedlicher Prioritäten bedarf, könnte eine projektbezogene Förderung erwogen werden.

Im Rahmen des Haushaltes sollten Mittel zur Entschädigung von Opfern von polizeilichem Fehlverhalten eingestellt sein. Diese werden bei gravierenden Fällen an Betroffene ausbezahlt.

## **9. Externe Kontrollaufsicht**

Die personelle Dienstaufsicht der Leitung der Polizeibeschwerdestelle obliegt dem jeweiligen Innenministerium, während die inhaltliche Kontrolle der gesamten Stelltätigkeit beim jeweiligen Parlament liegen sollte und durch dessen Präsident\_in ausgeübt wird.

Diese Kontrollaufsicht muss so gestaltet sein, dass die Polizeibeschwerdestelle inhaltlich weisungsfrei ihrer Arbeit nachgehen kann, um deren Unabhängigkeit von politischer oder institutioneller Einflussnahme sicherzustellen.

## C. Kompetenzen, Befugnisse und Aufgaben der Stelle

Im Folgenden werden die Kompetenzen, Befugnisse und die Aufgaben der Stelle dargestellt, die als nötig erachtet werden, um ihr Mandat angemessen ausüben zu können.

### 1. Aufgaben der Stelle

Die unabhängige Polizeibeschwerdestelle sollte mit den folgenden Aufgaben betraut sein, die gesetzlich eingerahmt in einer eigenen Satzung oder ministerialen Rechtsverordnung bzw. – wo ausreichend – in einer Verwaltungsvorschrift aufgeführt sein sollten:

- Befassung mit Beschwerden, die von Beschwerdeführer\_innen an die Stelle herangebracht oder bei gebührender Schwere auch selbstständig ermittelt werden.
- Sammlung und Sicherstellung von Beweisen und Befragung von Zeug\_innen.
- Erarbeitung von Empfehlungen an die Polizei und Politik mit dem Ziel, die Arbeit der Polizei beschwerdefrei zu gestalten.
- Prävention von polizeilichem Fehlverhalten und inadäquater Behandlung durch die Polizei.
- Festlegung, Überprüfung und Durchsetzung von Standards für die Polizeiarbeit.
- Auswertung von Erfahrungen über polizeiliche Richtlinien und die polizeiliche Praxis.

Die unabhängige Stelle wird aktiv, wenn der Verdacht folgender Fehlverhalten vorliegt:

- a) Diskriminierende Beleidigung oder Behandlung durch eine\_n Angehörige\_n der Polizei auf Grund von
  - Geschlecht oder Geschlechtsidentität
  - rassistischer oder ethnische Zuschreibung
  - Religion
  - sexueller Orientierung
  - Behinderung
  - Alter
  - sozialer Herkunft
  - einer Kombination aus den vorstehenden Gründen oder anderen diskriminierenden Zuschreibungen.
- b) Verstoß der Polizei gegen das Recht auf körperliche Unversehrtheit:

- Unangemessener Einsatz von (Nackt-)Kontrollen und Leibesvisitationen
  - Sexuelle Übergriffe
  - Unangemessenes Verhalten, das eine Körperverletzung zur Folge hat
  - Übermäßige Gewaltanwendung im Rahmen polizeilicher Maßnahmen, insbesondere in Kontrollsituationen, bei der Verhaftung oder im Rahmen der Haft einer Person
  - Folter und andere erniedrigende und unmenschliche Behandlungen einer Person
  - Todesfälle in Gewahrsam oder durch polizeiliches Zutun.
- c) Verwendung von unangemessener oder beleidigender Sprache oder Ausdrucksweise gegen eine Person.
- d) Sprachliche Drohungen gegen eine Person oder/und gegen ihre Familie.
- e) Verwendung von unangemessenen Gesten gegen eine Person.
- f) Mangelhafte oder unangemessene Arbeitsleistungen oder Dienstverweigerung
- Ungerechtfertigte Verspätungen der administrativen Prozessen oder der gelauteten Untersuchungen.

## 2. Beschwerdeformen

Die Stelle soll mandatiert sein, Beschwerden, die von (a) Betroffenen vorgelegt werden, zu prüfen und zu bearbeiten. Bei allgemeinem Interesse sollte die Stelle gleichermaßen nach eigenem Ermessen die Möglichkeit haben (b) Untersuchungen selbst einzuleiten, auch wenn keine direkten Betroffenen vorhanden sind oder eine Beschwerde eingereicht haben. Wenn Betroffene vorhanden sind, sollte deren Zustimmung jedoch eingeholt werden.

Außerdem kann (c) das Parlament die Stelle beauftragen, Untersuchungen von Fehlverhalten einzuleiten.

## 3. Kompetenzbereiche

Der Polizeibeschwerdestelle sollte zur angemessenen Bearbeitung von Beschwerdefällen folgende Rechte zugestanden werden:

- Das Recht auf Akteneinsicht gegenüber allen Behörden;
- Das Recht Zeug\_innen zu ermitteln, vorzuladen und zu befragen;

- Das Recht auf (auch unangemeldeten) Zugang zu und Kontrolle von Räumlichkeiten der Polizei;
- Die Überwachung und Leitung von Ermittlung von Beschwerdeverfahren in besonders schweren Fällen;
- Das Recht auf Sichtung von Tatorten in Abstimmung mit den zuständigen Strafverfolgungsbehörden;
- Das Recht medizinische Gutachten einzusehen;
- Das Recht auf Vorladung von Beamt\_innen;
- Das Recht gutachtliche Stellungnahmen einzufordern;
- Das Recht gutachterliche Stellungnahmen bei gerichtlichen Verfahren gegen Polizeibeamt\_innen abzugeben.

Nach Abschluss der Ermittlungen soll die Stelle:

- Die Möglichkeit haben, Empfehlungen zur weiteren Bearbeitung der Beschwerde abzugeben;
- Entscheidungen über Entschädigungen für die Betroffenen zu fällen;
- Allgemeine Empfehlungen an das Parlament zu richten;
- Berichte über den Ausgang von Disziplinarverfahren veröffentlichen oder die Umsetzung disziplinarischer Auflagen einfordern können;
- Die Möglichkeit nutzen, Beschwerdeverfahren zu evaluieren.

Die Aufgaben und Befugnisse der Stelle müssen in dem der Stelle zugrundeliegenden Gesetz verankert werden.

Es obliegt dann der zuständigen Polizeibehörde die von der Beschwerdestelle vorgeschlagenen Disziplinarmaßnahmen umzusetzen. Die Stelle kann ihrerseits Berichte zur Umsetzung der Empfehlungen einfordern.

In Fällen von polizeilichem Fehlverhalten mit Todesfolge kann die Stelle die Einbindung der Staatsanwaltschaft in ihre Ermittlung anregen oder in Fällen wo die Staatsanwaltschaft federführend ermittelt eine Einbindung anordnen.

Um Beschwerden gegen die Polizei vorzubeugen, soll die unabhängige Polizeibeswerdestelle durch „präventive“ Fortbildungen in den Polizeidienststellen das Bewusstsein für die Erfahrungen polizeilichen Auftretens schärfen und den rechtlichen Rahmen polizeilicher Maßnahmen im freiheitlichen demokratischen Rechtsstaat darstellen.

In Fällen von allgemeiner Relevanz kann die Stelle gleichermaßen Empfehlungen an das zuständige Parlament richten.

#### **4. Wissenschaftlicher Auftrag**

Die Polizeibeschwerdestelle soll Erhebungen zu relevanten Aspekten von Polizeiarbeit und im Besonderen zum Verhältnis zwischen Polizei und Bürger\_innen durchführen. Diese Untersuchungen sollen ermöglichen, die Effizienz der polizeilichen Arbeit zu erfassen und Schlussfolgerungen zur Verbesserung der Arbeit der Polizei ziehen. Da sich die Beschwerdestelle an einer Schnittstelle zwischen polizeilicher Tätigkeit und den Erfahrungen von Bürger\_innen befindet, ist die Stelle besonders geeignet, die Polizei bei der Erfüllung polizeilicher Aufgaben zu beraten und die Verbesserung der Beziehungen der Polizei mit der Bevölkerung zu unterstützen.

#### **5. Umsetzung der Entscheidungen und Empfehlungen**

Die Polizeibeschwerdestelle spricht – wie oben dargestellt – ausschließlich Empfehlungen aus. Dieses Befugnis soll explizit in ihrer Gesetzesgrundlage formuliert sein.

Nach der Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen soll die Stelle das Mandat innehaben zu evaluieren, ob eine adäquate Umsetzung seitens der Polizei abgesichert wurde.

Sollten hier Probleme bei der Umsetzung wahrgenommen werden, können diese im jährlichen Bericht aufgegriffen werden.

Die Tätigkeit der Polizeibeschwerdestelle beeinträchtigt weder die Unabhängigkeit der Justiz noch deren Zuständigkeiten. Unabhängig von der Bearbeitung einer Beschwerde durch die unabhängige Beschwerdestelle hat der\_die Beschwerdeführer\_in die Möglichkeit, andere Rechtsmittel einzulegen. Hier kann nach der Analyse und Empfehlung beispielsweise auch eine private Klage wegen Beleidigung gegen eine\_n Beamten\_in eingereicht werden.

#### **6. Weitere Aufgaben**

Die zentrale Aufgabe der Bearbeitung von Beschwerden sollte mit weiteren begleitenden Arbeiten ergänzt werden. Die Stelle sollte die Möglichkeit haben, eigene Öffentlichkeitsarbeit

durchzuführen. Diese sollte Informationen zum Beschwerdeweg, Informationsmaterial für die allgemeine Öffentlichkeit, eine Webseite mit Hinweisen zu der Tätigkeit der Stelle, den jährlichen Berichten, der Zugänglichkeit etc. beinhalten. Außerdem sollte die Stelle angemessene Pressearbeit zu relevanten Vorkommnissen durchführen.

Informationen zur Beschwerdestelle sollte außerdem in allen Polizeidienststellen ausgelegt sein und Menschen proaktiv ausgehändigt werden. Ein solches „Beschwerde-Information-Merkblatt“ sollte im Besonderen Menschen zur Verfügung stehen, die sich in Gewahrsam und in Haft befinden.

Es obliegt der unabhängigen Beschwerdestelle, eine statistische Erfassung der Beschwerden vorzunehmen.

Es wird außerdem empfohlen, die Stelle zu mandatieren, sowohl eine kontinuierliche qualitative Selbstevaluation durchzuführen als auch die Zusammenarbeit mit der Polizei zu bewerten.

## **D. Arbeitsweise der Polizeibeschwerdestelle**

Im Folgenden wird dargestellt, wie die Bearbeitung einer Beschwerde innerhalb der unabhängigen Beschwerdestelle gehandhabt werden sollte.

### **1. Bei Einreichung einer Beschwerde**

Die Einreichung einer Beschwerde sollte sowohl persönlich als auch über Telefon, Fax, E-Mail und die Webseite der Stelle möglich sein. Für marginalisierte Gruppen wie Adresslose sollte die Möglichkeit bestehen, Beschwerden über eine Notarfunktion, zur Verifikation der Identität, einzureichen. In jedem Fall wird dem\_ der Beschwerdeführer\_in der Eingang der Beschwerde durch die Polizeibeschwerdestelle bestätigt.

Bei der persönlichen Einreichung einer Beschwerde wird die Beschwerde durch die Beratungsabteilung entgegengenommen. Es wird jeweils ein Vorgang angelegt.

Sollte die Beschwerde nicht persönlich eingereicht werden, wird der\_ die Beschwerdeführer\_in zu einer Erstberatung durch die Beratungsabteilung gebeten. Hier werden erste Beweismittel aufgenommen und der Hergang erfasst.

Die Einreichung einer Beschwerde oder Berichterstattung eines Vorfalles wird streng vertraulich behandelt und führt für die beschwerdeführende Person zu keinerlei dienstlichen oder persönlichen Nachteilen, sofern sich nicht erweist, dass die Beschwerde mit böswilliger Schädigungsabsicht vorgelegt wurde. Wenn Beschwerden von Polizeibeamt\_innen selbst vorgebracht werden, muss innerhalb der Polizei sichergestellt werden, dass dies keine nachteiligen Auswirkungen auf die Beschwerdeführer\_innen hat.

Die Anonymität des\_ der Beschwerdeführer\_in wird gewahrt. Außerdem sollte erwogen werden, dass Verbände oder Beistände Beschwerden für die Betroffenen vorbringen können, sofern der\_ die Betroffene dies wünscht und schriftlich darlegt. Diese Unterstützung soll jederzeit widerrufen werden können.

Vor, zur oder direkt nach der Beschwerdeeinreichung muss den Beschwerdeführer\_innen eine Rechtsaufklärung gewährleistet werden, die auch den Hinweis auf den Rechtsweg enthält.

Hier ist herauszustellen, dass Beschwerden aufgrund von Diskriminierung im besonderen Maße einer Sensibilisierung der Mitarbeitenden der Stelle bedarf. Im Rahmen der Prüfung der Begründetheit einer Beschwerde muss sichergestellt sein, dass sowohl die Perspektive der Betroffenen als auch eine angemessene Einschätzung diskriminierender Sachverhalte Berücksichtigung findet.

## 2. Kategorisierung der Beschwerde

Wird eine Beschwerde vorgelegt, prüft zunächst die Beratungsabteilung der Stelle, ob nicht eine offensichtlich unbegründete Beschwerde vorliegt. Wenn die Beschwerde als unbegründet - im Sinne des Mandates der Stelle – eingestuft wird, sollte trotzdem die Weiterleitung der Beschwerde an eine zuständige Instanz gewährleistet werden.<sup>32</sup> Sofern die Beschwerde begründet ist, wird die Beschwerde in die folgenden Kategorien eingeteilt:

1. Fehlverhalten oder unangemessenes Verhalten eines\_r Beamt\_in
2. Beleidigung oder erniedrigendes Verhalten durch eine\_n Beamt\_in
3. Körperverletzung durch eine\_n Beamt\_in
4. Tötung in Polizeigewahrsam
5. Verweigerung des Dienstes

Der Eingang der Beschwerde wird dem\_der Beschwerdeführer\_in schriftlich durch die Beratungsabteilung bestätigt.

## 3. Bearbeitung einer Beschwerde

Die kategorisierten Beschwerden werden dann der Kommission vorgelegt, die in regelmäßigen Abständen tagt. Dort wird, soweit möglich, im Konsens entschieden, welche konkreten Schritte unternommen werden, um die Beschwerde zu substantiieren. Insgesamt muss die Ermittlung auf der Grundlage aller zur Verfügung stehenden Verdachtsmomente, welche die Beschwerde belegen oder auch gegen die vorgebrachten Beschwerde sprechen, erfolgen. Die Perspektive der Betroffenen in Fällen von diskriminierenden Vorkommnissen ist hier besonders zu beachten. Darauf erfolgt die Ermittlung von Zeug\_innen, um vollständige Aussagen zu erhalten. Dazu zählt auch, dass umgehend der\_die beschuldigten

---

<sup>32</sup> Dieser Mechanismus sollte als ‚Kummerkasten-Mandat‘ verstanden werden. ‚Niedrigschwellige‘ Beschwerden, sollten gleichwohl bearbeitet werden, jedoch nicht notwendigerweise in das Mandat der Stelle bzw. der Kommission fallen. Dies würde zu einer Nutzer\_innen-Freundlichkeit beitragen, da Betroffenen nicht notwendigerweise offensichtlich wird wie die Begründetheit einer Beschwerde einzuschätzen ist.

Polizeibeamt\_innen befragt werden, bevor es möglicherweise zu Absprachen mit Kolleg\_innen kommen kann. Im angemessenen Rahmen sollen alle kriminaltechnischen und medizinischen Beweise sichergestellt, zusammengetragen und analysiert werden.

Bei Beschwerdekategorie 1. und 2. werden die jeweils beschuldigten Beamt\_innen gehört. Die Beilegung durch eine Schlichtung oder Mediation werden, wo angemessen, empfohlen. Diese wird dann intern oder extern durchgeführt. Der (Miss-)Erfolg wird jeweils statistisch erfasst.

Bei Beschwerden der Kategorie 3. und 4. wird möglicherweise eine intensivere Beweisaufnahme benötigt, die durch die Kommission angeordnet und durch die Beratungsabteilung vorgenommen wird. Beweise werden von der Kommission eingeschätzt und Zeug\_innen befragt. Wo sich Beschwerdeverfahren über einige Monate erstrecken, werden die Beschwerdeführer\_innen in angemessenen Abständen über den Fortgang der Beschwerdebearbeitung benachrichtigt. Durch die Einbeziehung der Betroffenen in die Beschwerdebearbeitung sollen ihre rechtmäßigen Interessen im Beschwerdeverfahren gewahrt werden.

Aufgrund der in der Kommission vorgenommenen Analyse wird dann eine Empfehlung erarbeitet, die, soweit möglich, im Konsens gefällt werden sollte. Wo dies nicht möglich ist, werden Minderheitenmeinungen von Kommissionsmitgliedern bei der Verschriftlichung der Empfehlung aufgeführt.

Die Empfehlung für Maßnahmen wird dann im Namen der Kommission an die zuständige(n) Abteilung(en) der Polizei überstellt. Eine Frist zur Berichterstattung bezüglich der Umsetzung der Empfehlungen wird jeweils angegeben. Diese kann zwischen vier Wochen und zwölf Monaten liegen.

#### **4. Abschluss des Beschwerdeverfahrens**

Nach eingehender Prüfung des Sachverhaltes werden aus den folgenden Handlungsoptionen spezifische Schritte durch die Kommission empfohlen:

- Der Fall wird nicht weiter verfolgt, wenn kein substantieller Beschwerdegrund erkennbar ist.

- Der Fall wird auf Wunsch des\_ der Beschwerdeführers\_in nicht weiter verfolgt, aber statistisch erfasst.
- Der Fall soll in einem Mediations- oder Schlichtungsverfahren bearbeitet werden.
- Der Fall wird mit einer Empfehlung zur weiteren Bearbeitung an die zuständige Disziplinarstelle/Polizeistelle weitergeleitet.
- Der Fall hat strafrechtliche Relevanz und wird an die zuständige Staatsanwaltschaft weitergeleitet.

Unabhängig von der Kategorisierung der vorliegenden Beschwerde und dem empfohlenen weiteren Vorgehen durch die Polizeibeschwerdestelle steht dem\_ der Beschwerdeführer\_in der Rechtsweg offen. Er\_sie kann unabhängig vom Ausgang des Beschwerdeverfahrens davon Gebrauch machen.

#### **a. Schlichtung/Mediation, Täter-Opfer-Ausgleich, Vergleich**

In Fällen von Beleidigungen oder ähnlich gearteten Beschwerden steht der Kommission frei, eine Empfehlung abzugeben, den außergerichtlichen Weg zu beschreiten.

Hier kann die Beratungsabteilung der Stelle ein vermittelndes Gespräch, eine Mediation oder einen außergerichtlichen Vergleich anbieten. Eine Beendigung der Schlichtung ist durch jede Seite jederzeit möglich, da sie auf Freiwilligkeit der Parteien beruht.

Auch der Täter-Opfer-Ausgleich, der eine modifizierte Form der klassischen Mediation darstellt, zielt auf die Wiedergutmachung einer Tat durch eine erhebliche persönliche Leistung und eine Entschädigung ab. Im Gegensatz zur Mediation ist dies ein auf Ausgleich orientiertes Verfahren.

Ein Vergleich zielt auf ein gegenseitiges Nachgeben ab und könnte eine formale Entschuldigung oder eine Zuwendung beinhalten.

#### **b. Weiterleitung an ein Gericht oder Disziplinarbehörde**

In jenen Fällen, in denen die Ermittlungen der Polizeibeschwerdestelle einen Verstoß auf strafrechtlicher oder disziplinarischer Ebene nachweisen konnten, leitet die Stelle ihre Ermittlungsergebnisse durch Beschluss der Kommission an die zuständige Strafverfolgungsbehörde weiter. Diese entscheidet dann, ob Anklage erhoben wird. Hier kann

es schon während und nach Abschluss der internen Ermittlung zu einem Austausch von Material zwischen Beschwerdestelle und Staatsanwaltschaft kommen.

In gerichtlichen Verfahren außerhalb der Polizeibeschwerdestelle sollte die Möglichkeit bestehen, die unabhängige Beschwerdestelle zur Abgabe gutachterlicher Stellungnahmen beizuziehen.

### **c. Evaluation des Beschwerdeverfahrens**

Der Abschluss des Beschwerdeprozesses wird in einem Bericht der Kommission und der Beratungsabteilung – wo diese involviert war – zusammengefasst. Dieser Bericht geht an beide Parteien.

Beiden Parteien wird das Ausfüllen eines Auswertungsbogens empfohlen, der der Stelle Rückmeldung auf die geleistete Arbeit ermöglicht. Diese Rückmeldungen sollen zusammenfassend im jährlichen Bericht Berücksichtigung finden.

### **d. Statistische Auswertung der Beschwerdeverfahren**

Die abgeschlossenen Beschwerdeverfahren sollen statistisch durch die Polizeibeschwerdestelle erfasst werden. Diese soll in eine bundesweite Gesamtstatistik zusammengeführt werden, denn eine statistische und empirische Auswertung von Beschwerden ist von grundlegender Bedeutung für eine demokratische wie rechenschaftspflichtige Polizeiarbeit. Hierdurch kann die Effektivität der Erfüllung polizeilicher Aufgaben intensiviert und die Beziehungen der Polizei zur Bevölkerung verbessert werden.

## V. Ausblick

Im vorliegenden Konzept wurden zentrale Elemente einer zu schaffenden unabhängigen Polizeibeschwerdestellen dargestellt. Diese stellen umfassende Grundprinzipien und strukturelle Vorschläge dar, die im Aufbau einer solchen Stelle Berücksichtigung finden sollten. Aus den internationalen Erfahrungen kann hier gewinnbringend geschöpft werden.

Beispielsweise haben Betroffene von ‚Racial Profiling‘ – dem Durchführen von verdachtsunabhängigen Personenkontrollen aufgrund ihrer Hautfarbe – in den letzten Jahren gehäuft eingefordert eine unabhängige Beschwerdestelle einzurichten. Nötig scheint aus der Sicht der Betroffenen über eine praktikable Möglichkeit zu verfügen Beschwerden gegen die Polizei einreichen zu können und die Gewissheit zu haben, dass die Untersuchung der Beschwerde unabhängig durchgeführt wird und wo nötig auch zu Sanktionen führt.

Im Kontext der Untersuchung der NSU-Morde wurde diesbezüglich auch zu internen Prozessen der Polizei Stellung genommen.

Auf dieser Grundlage scheint es in der Bundesrepublik sowohl für die Bundespolizei als auch die Landespolizeien notwendig unabhängige Beschwerdestellen einzurichten.

Das vorliegende Konzept möchte hierfür sachdienliche Anregungen geben.

Im Zuge der konkreten Etablierung einer unabhängigen Polizeibeschwerdestelle sind dann jeweils bestehende Strukturen, Rahmenbedingungen und Verantwortlichkeiten zu berücksichtigen. Hier wären beispielsweise Bundes- oder Landesgesetzgebung und Verantwortlichkeiten in der Justiz für die umfassende und zielführende Implementierung der Polizeibeschwerdestelle zu beachten und weiter zu entwickeln.

Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V.

Greifswalder Str. 4

10405 Berlin

Tel 030 688 366 18

[www.bug-ev.org](http://www.bug-ev.org)