Bürgerrechte & Polizei

Cilip 130
Dezember 2022

Kontrolle der Polizei?

Ermittlungen zu Encrochat
Todesschüsse 2021

Impressum

Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Herausgeber und Verlag: Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V. , c/o Juristische Fakultät, Humboldt-Universität zu Berlin, Unter den Linden 6, 10099 Berlin
Druck: trigger.medien.gmbh, Berlin
V.i.S.d.P.: Norbert Pütter

Redaktion, Gestaltung + Satz: Dirk Burczyk, Heiner Busch †, Benjamin Derin, Johannes Filter, Hannah Espín Grau, Tom Jennissen, Marius Kühne, Jenny Künkel, Christian Meyer, Matthias Monroy, Marie-Theres Piening, Norbert Pütter, Stephanie Schmidt, Christian Schröder, Eric Töpfer, Friederike Wegner, Louisa Zech
Übersetzungen: Benjamin Derin
Titelbild: Kundgebung am Mahnmal Oranienplatz am 7. Mai 2022 (Sonja John)

Berlin, Dezember 2022

Redaktion & Vertrieb: CILIP c/o Juristische Fakultät · Humboldt-Universität zu Berlin · Unter den Linden 6 · 10099 Berlin · www.cilip.de
info@cilip.de (Redaktion) · vertrieb@cilip.de (Vertrieb)

Bankverbindung: Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V.
IBAN DE18 1002 0500 0003 0564 00 · SWIFT- / BIC-Code: BFSWDE33BER ·
Bank für Sozialwirtschaft

Preise:
Personen: Einzelpreis: 10,– Euro · Jahresabo (3 Hefte): 25,– Euro
Institutionen: Einzelpreis: 15,– Euro · Jahresabo: 45,– Euro
Jahresabo zum Soli-Preis: 30,– Euro · Großer Soli-Preis: 50,– Euro
Alle Preise inkl. Porto im Inland · Auslandsporto pro Heft: 3,70 Euro
Neu abgeschlossene Abonnements sind mit Frist von vier Wochen kündbar.

ISSN 0932-5409
Zitiervorschlag: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 130 (Dezember 2022)

Alle Rechte bei den Autor*innen

Inhalt

Kontrolle der Polizei?

3 **Police Accountability**
Hannah Espín Grau, Marie-Theres Piening

17 **Parlamentarische Polizeibeauftragte**
Marie-Theres Piening, Marius Kühne, Eric Töpfer

29 **Kennzeichnungspflicht. Eine kurze Übersicht**
Norbert Pütter

33 **Untersuchungsausschüsse als Mittel der Polizeikontrolle**
Maximilian Pichl

41 **Zivilgesellschaftliche Polizeikontrolle in Großbritannien**
Genevieve Lennon

51 **Ein Denkmal als Polizeibeschwerdestelle?**
Sonja John

59 **Go film the police**
Interview mit Maren Burkhardt

67 **Zur Arbeit des Europol-Kontrollausschusses**
Dirk Burczyk (Mitarbeit: Frank Herrmann)

Außerhalb des Schwerpunkts

75 **Befugnis-Shopping gegen EncroChat**
Dirk Burczyk

85 **Polizeiliche Todesschüsse 2021**
Otto Diederichs

Rubriken

89 **Inland aktuell**

93 **Meldungen aus Europa**

97 **Literatur**

108 **Summaries**

111 **Mitarbeiter*innen dieser Ausgabe**

Redaktionsmitteilung

*„Das ist mein Land, und du bist hier zu Gast“ und „halt‘ die Fresse, fass‘ mich nochmal an. (…) Ich bringe dich ins Gefängnis“ äußerte im September 2022 ein Berliner Polizeibeamter gegenüber einer Syrerin, nachdem er sich mit einem Kollegen Zugang zu ihrer Wohnung verschafft und ihren Ehemann im Beisein der Kinder gefesselt hatte. Anlass des Einsatzes: eine nicht getilgte Geldstrafe wegen Fahrens ohne Fahrschein in Höhe von 750 Euro. Der Vorfall zeigt nicht nur offenen Rassismus und die rechtswidrige Androhung unbegründeter Zwangsanwendung. Bezeichnend ist auch, dass er erst durch ein von der Frau angefertigtes und von Politiker*innen verbreitetes Video öffentlich diskutierbar wurde.*

Solch polizeiliches Fehlverhalten ist kein Einzelfall, und vor allem Menschen mit geringem sozialen Status haben demgegenüber kaum Beschwerdemacht. Dabei kommen gerade gesellschaftlich ohnehin (mehrfach-)marginalisierte Personen überdurchschnittlich häufig mit der Polizei in Berührung und sind daher bereits statistisch besonders häufig betroffen. Um Fehlverhalten aufzuklären oder besser noch zu verhindern und mithin für mehr soziale Gerechtigkeit zu sorgen, braucht es Polizeikontrolle. Dies untersuchen wir im Heft und konstatieren: Fortschritte beim Aufbau von parlamentarischen Polizeibeauftragten stehen aktuell Rückschritten wie der zunehmenden Kriminalisierung des Filmens von Polizeieinsätzen gegenüber – bedauerlich, da die Bedeutung von Filmaufnahmen für die Aufarbeitung rechtswidrigen Polizeihandelns nicht zu unterschätzen ist, wie das obige Beispiel zeigt. Das Heft zeigt Möglichkeiten zur Verbesserung der Kontrolle von Polizei auf, versteht dies aber nicht als Ersatz, sondern als Anstoß dafür, die funktionale Stellung der Polizei im staatlichen Gefüge insgesamt zu diskutieren.

***

*Unsere nächste Ausgabe beleuchtet die zunehmende Technisierung von „Sicherheit“. Berührungslose Sensorik und Methoden künstlicher Intelligenz tragen die Überwachung in den Alltag. Die Technologien können aber auch genutzt werden, um sie auf die Kontrolleur*innen zu richten und Fehlentwicklungen aufzudecken. (Marius Kühne)*

Police Accountability

Welche Polizei lässt sich verantworten?

von Hannah Espín Grau und Marie-Theres Piening

Zwar nimmt die öffentliche Debatte über Arbeitsweisen und Aufgaben der Polizei zu, gleichzeitig werden jedoch auch Kompetenzen und Ausstattung der Polizei in Deutschland erweitert. Mit diesen Entwicklungen vermögen die ohnehin schon immer begrenzten Kontrollmechanismen trotz widerwilliger Erweiterungen kaum mitzuhalten. Zivilgesellschaft und Kontrollorgane stehen der Organisation in vielen Fällen ohnmächtig gegenüber. Ein Update und der Versuch einer Einordnung.

Die Beantwortung der Frage, wie die Polizei demokratisiert, kontrolliert und verantwortlich gemacht werden kann, gehört zum Kerngeschäft der CILIP. Seit 1978 erschienen hier zahlreiche Artikel zum Thema, in der allerersten Ausgabe von CILIP etwa *Öffentliche Kontrolle der Polizei* und *Schaffung einer kritischen Öffentlichkeit* (CILIP Nr. 0/1978, S. 34-36). Mit den Ausgaben Nr. 15 (2/1983), Nr. 26 (1/1987) sowie zuletzt Nr. 99 (2/2011) entstanden sogar drei Schwerpunkt-Hefte mit dem Titel *Kontrolle der Polizei*. Dies zeigt zum einen die ungebrochene Relevanz der Thematik, gleichzeitig aber auch die Herausforderungen, die mit einer effektiven Einhegung und Kontrolle von Polizei verbunden sind.

Warum nun also erneut ein Heft zum Themenkomplex? Zum einen wollen wir eine aktuelle Bestandsaufnahme vornehmen. Dabei berücksichtigen wir neben institutionalisierten Formen der Polizeikontrolle auch zivilgesellschaftliche und aktivistische Initiativen, die seit Jahren für eine Kontrolle von außen sorgen. Zudem wollen wir einen Blick auf neue Mechanismen auch außerhalb der Bundesrepublik werfen, die im Ringen um eine besser kontrollierte Polizei vielversprechend erscheinen. Schließlich führen wir die unterschiedlichen Ansätze und Praktiken im Rahmen eines übergreifenden Konzeptes zusammen und systematisieren sie entlang folgender Fragen: Wohin streben die verschiedenen An-

sätze und wo sehen sie Hebel der Veränderung? Wie greifen sie ineinander und inwiefern widersprechen sie sich? Wo gehen sie von gleichen Prämissen aus und wo laufen sie aneinander vorbei? Für diese Systematisierung erscheint uns das im Angelsächsischen schon länger diskutierte Konzept der *Police Accountability* hilfreich, da es als Rahmenkonzept angelegt ist, das verschiedene Ansätze eint.

Im Folgenden umreißen wir daher zunächst, was das Konzept meint und inwiefern es über die Idee einer reinen „Kontrolle der Polizei" hinausgehen kann, die die Rolle der Polizei in der Gesellschaft nicht hinterfragt. Dass in internationalen Standards zu sogenannter „guter Polizeiarbeit" der Begriff der Accountability in einer naturgemäß engen, liberalen Lesart verwendet wird, fordert uns dazu heraus, seine weitere Auslegung und seine Potenziale für progressive polizeikritische Debatten in Deutschland in den Blick zu nehmen und ggf. anschlussfähig zu machen.

Vor diesem Hintergrund systematisieren wir die in Deutschland bestehenden Ansätze zu Einhegung und Kontrolle der Polizei, um ihre Lücken und Widersprüchlichkeiten aufzuzeigen. Dabei gehen wir keineswegs davon aus, dass die Widersprüche mit einer vollen Umsetzung eines Police Accountability-Regimes aufzuheben wären. Denn Police Accountability verfolgt lediglich den Anspruch einer besseren Einhegung und Kontrolle der Polizei, nicht deren Abschaffung.[1] Es bietet als Konzept jedoch die Möglichkeit, den Status Quo einer meist liberal und reformorientierten Polizeikritik zu systematisieren sowie weiterreichende Überlegungen zur Sprache und damit ein Stück voranzubringen. Insofern entspricht es den Bestrebungen eines Ansatzes, der ein *defunding* der Polizei im Sinne einer Machtbeschränkung zum Ziel hat und den liberalbürgerlichen Anspruch von Rechtsstaatlichkeit ernst nimmt – aber auch nicht mehr.[2] Dem Konzept sind – wie jeder liberalen Polizeikritik[3] – Grenzen und Fallstricke immanent, die wir nicht verschweigen, sondern

1 Loick, D.; Thompson, V.E.: Was ist Abolitionismus? in: Loick, D.; Thompson, V.E. (Hg.): Abolitionismus, Berlin 2022, S. 7-58

2 zu einer Systematisierung der „Defund the Police"-Bewegung siehe: Künkel, J.; Piening, M.-Th.: Defund the Police. Ambivalenzen einer Bewegung. Editorial zum Themenheft. Kriminologisches Journal 2022, H. 4, S. 269f., im Erscheinen

3 etwa Vitale, A.: The End of Policing, London; New York 2017

im letzten Abschnitt als Anknüpfungspunkte für radikalere Polizeikritiken diskutieren wollen.[4]

Was meint Police Accountability?

Unter Police Accountability verstehen wir ein „aufeinander abgestimmtes Ensemble von Mechanismen und Praxen, die dafür sorgen sollen, dass die Organisation Polizei und ihre Angehörigen verantwortlich und gemäß bestehenden Vorgaben handeln. Auf einer konkreten Ebene bedeutet dies, dass Polizist*innen rechtmäßig handeln, sich in der Praxis also an die bestehenden (rechtlichen) Vorgaben halten. So gesehen stellt sich Police Accountability als spezifische Form sozialer Kontrolle dar, nämlich für das Handeln in der Organisation Polizei. Auf einer abstrakteren Ebene lässt sich Police Accountability aber auch als demokratische Einhegung verstehen, da solche Praxen die Polizei durch demokratische Prozesse gegenüber der Gesellschaft in Verantwortung halten.“[5]

Die Polizei zu „kontrollieren“ und die Polizei „verantwortlich zu machen“ sind Zielrichtungen, die einander nicht widersprechen (müssen). Auf den ersten Blick mag Police Accountability sogar deckungsgleich mit klassischen Konzepten zur Kontrolle der Polizei erscheinen,[6] da beide Begriffe aus dem Rechnungswesen stammen. Was ist also der Vorteil der Bezugnahme auf Police Accountability im Rahmen einer Kritik der Polizei?

Die Einsicht, dass eine Polizei im liberalen Rechtsstaat in irgendeiner Form kontrolliert werden muss, ist in der Debatte um die deutsche Polizei anerkannt. Einseitige, direktive und häufig im Schwerpunkt managerial konzipierte Kontrollansätze haben in Form von am New Public Management orientierten Maßnahmen bereits Einzug in die Polizeipraxis gehalten. Der mit ihr einhergehende Druck des schnellen Erfolgs einer Kontrolle der Polizei (in diesem Verständnis anhand von Kennzahlen und Erfolgsmessungen) geht jedoch zu Lasten von ohnehin schon

---

4 Für wertvolle Hinweise zur Einleitung danken wir herzlich Eric Töpfer, Jenny Künkel, Marius Kühne und Norbert Pütter; für Diskussion und Austausch ebenso herzlich Tobias Singelnstein.

5 Espín Grau, H. u.a.: Police Accountability: Neue Perspektiven auf Fehlerkultur, demokratische Einhegung und Kontrolle der Polizei, in: Neue Kriminalpolitik 2022, H. 2, S. 159-174 (164)

6 etwa Drescher, F.: Wer kontrolliert die Polizei? Eine Untersuchung zu Problemen der Polizeikontrolle im Land Brandenburg, Berlin 2007

exzessiv polizierten Subjekten und Räumen.[7] Kontrolle geht in diesem Verständnis nicht (zwingend) mit der Stärkung der Beschwerdemacht der Polizierten einher.
Police Accountability kann demgegenüber in einer progressiven Konzeption zur gedanklichen Prämisse machen, dass die Polizei aufgrund ihrer machtvollen Position nur begrenzt steuer- und kontrollierbar ist.[8] Insofern geht sie über eine rein managerial-formelle Kontrolle der Polizei hinaus und adressiert damit ein grundlegendes Polizeiproblem: „Eine kontrolliertere ist noch keine demokratisierte Polizei", wie Norbert Pütter schon in der CILIP Nr. 99 schrieb. In einem progressiven Verständnis begreift Police Accountability einerseits die Gesellschaft als aufgabenübertragende Akteurin und andererseits die Polizei als rechenschaftspflichtiges Subjekt. Kontrolle und Verantwortung werden insofern relational gedacht, sowohl als gesellschaftliches Verhältnis als auch auf der Ebene der individuellen Beziehung zwischen Polizierenden und Polizierten. Darin liegt das Potenzial und, wie wir zum Abschluss zeigen wollen, auch die Grenze des Konzepts von Police Accountability.

Auf der Makroebene meint Police Accountability also ein Verhältnis zwischen Polizei und Gesellschaft, das die demokratische Einhegung der Polizei vorsieht. Police Accountability verfolgt damit neben demokratischen Zielen und der Idee einer Organisation, die aus ihren Fehlern lernt und damit ihr Vorgehen verbessert, vor allem das Ziel, Machtkonzentrationen in der Exekutive abzubauen und die Beschwerdemacht von Betroffenen zu stärken. Dieses Verhältnis übersetzt sich auf der Mikro-Ebene in eine konkrete soziale Beziehung zwischen Polizist*in und poliziertem Subjekt. Auf dieser Ebene hat Police Accountability eine effektive Kontrolle und die Bearbeitung von (auch strukturellen und systemischen) Fehlern zum Ziel, indem sie die Polizierten resouveränisiert. Hiermit meinen wir etwa die Aufarbeitung eines unrechtmäßig gewalttätigen Polizeieinsatzes unter Beteiligung der Betroffenen und den am Einsatz beteiligten Polizist*innen. Police Accountability kann so verstanden nicht nur polizeiliches Handeln in Frage, sondern polizeiliche Aufgaben

7 vgl. Briken, K.: Policing by numbers: New Police Management und Gewaltmonopol, in: Loick, D. (Hg.): Kritik der Polizei, Frankfurt am Main; New York 2018, S. 235-250; Mouhanna, C.: La Police contre les citoyens? Nîmes 2011

8 vgl. Bäuerle, M.: Strukturelle Grenzen von Steuerung und Kontrolle der Polizei in der Demokratie, in: vorgänge 2013, H. 4, S. 29-40

insgesamt und ihr Verhältnis zur polizierten Gesellschaft zur Debatte stellen.

Police Accountability: Felder und Akteur*innen

Doch wie sollen die oben umrissenen hehren Ziele des Konzepts nun herbeigeführt werden? Police Accountability lässt sich (ähnlich wie die klassische Polizeikontrolle) in fünf Feldern beschreiben, die jeweils ihre eigenen Akteur*innen haben (in der Public Accountability-Forschung oft „Accountability-Foren" genannt). Akteur*innen (oder Foren) sind jene, denen gegenüber polizeiliches Handeln erklärt und gerechtfertigt wird. Ihre Aufgabe ist es, die Polizei im Rahmen eines Accountability-Mechanismus gegenüber rechtlichen Vorgaben und letztlich gegenüber der Gesellschaft in Verantwortung zu halten, wobei der Mechanismus auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt sein und somit in seiner Reichweite variieren kann.[9]

Eine Kontrolle und darüberhinausgehende Verantwortlichmachung der Polizei kann in fünf Feldern stattfinden: *Interne Accountability* der Polizei meint soziale Praxen und Mechanismen innerhalb der Polizei selbst, etwa durch die hierarchische Organisation der Polizei oder das interne Berichtswesen. Innerhalb der Polizei soll die soziale Kontrolle durch Kolleg*innen (die in diesem Fall die Accountability-Akteur*innen darstellen) für verantwortliches Handeln der Polizei sorgen. Für Fehlverhalten stehen das Disziplinarrecht sowie Stellen für „interne Ermittlungen" zur Verfügung. Auf einer berufskulturellen Ebene ist zudem an eine polizeiliche Fehlerkultur zu denken. *Exekutive Accountability* der Polizei bezeichnet die Mechanismen innerhalb der Hierarchie der öffentlichen Verwaltung. Hier fungieren die Innenministerien mit der Fachaufsicht sowie die Staatsanwaltschaften als Leitung der Ermittlungsverfahren, in denen die Polizei konkrete Tätigkeiten vornimmt, als Accountability-Akteur*innen, die für eine Kontrolle der Polizei sorgen sollen. Ebenso können Polizeibeschwerdestellen der Innenministerien oder Staatskanzleien, wie es sie etwa in Sachsen und Niedersachsen gibt, dieser Form der Accountability zugerechnet werden. *Judikative Accountability* der Polizei bezeichnet die verschiedenen gerichtlichen Mechanismen, die für eine Kontrolle der Polizei sorgen sollen. Zentrale Akteur*innen sind hier

9 Genaueres zu Police Accountability-Foren vgl. Espín Grau u.a. a.a.O. (Fn. 5), S. 168

die Verwaltungsgerichte sowie die Strafgerichte, die polizeiliches (Fehl-) Verhalten prüfen und ggf. verwaltungsrechtlich und strafjustiziell aufarbeiten. *Legislative Accountability* der Polizei stellt das vierte Feld dar und umfasst Accountability-Praxen von staatlichen, dem Parlament verantwortlichen Institutionen. Hierunter sind insbesondere Stellen zu verstehen, die als Hilfsorgane des Parlaments die parlamentarische Kontrollfunktion unterstützen und/oder mit ausführen. Konkrete Beispiele sind Untersuchungsausschüsse, Ombudsstellen, Polizeibeauftragte oder institutionalisierte civilian review boards (die in Deutschland allerdings keine Entsprechung finden) sowie etwa die Polizeibeiräte in Nordrhein-Westfalen (NRW). *Gesellschaftliche Accountability* der Polizei wiederum umfasst diejenigen Mechanismen und Praxen, die ohne den Staat aus kollektiven politischen Bewegungen, zivilgesellschaftlichen Institutionen oder auch von Individuen angestoßen werden, also z. B. von Nichtregierungsorganisationen, Beratungsstellen, aktivistischen Gruppen und Initiativen sowie Medien.

Die verschiedenen Akteur*innen und Felder fokussieren dabei unterschiedliche Ziele, die sich überlappen und teilweise auch ausschließen können. So kommen etwa Mechanismen judikativer Accountability im Bereich des Strafrechts eher dann zum Tragen, wenn zugleich im Rahmen gesellschaftlicher Accountability die Beschwerdemacht von Betroffenen gestärkt wird und diese sich dazu entscheiden, Anzeige zu erstatten.[10] Gleichzeitig ist etwa das Ziel der Organisation Polizei, durch das Lernen aus Fehlern polizeiliche Legitimität und Effektivität zu erhöhen, nicht mit dem Ziel aktivistischer Gruppen kompatibel, die Polizei zu entmachten oder ganz abzuschaffen, um zum Schutz von Betroffenen vor Tod, Diskriminierung und Demütigung, polizeiliche Fehler komplett zu verhindern.

Internationale Standards zu guter Polizei

Police Accountability ist kein rein analytisches Konzept, das nur Polizeiforscher*innen im stillen Kämmerlein beschäftigt, sondern ein normatives Leitbild, welches aber gleichzeitig die Möglichkeit bietet, über reine Kontrolle hinausweisende Mechanismen sowie verschiedene Stränge einer Polizeikritik zusammenzubinden. Der normative Charakter des

10 Abdul-Rahman, L. u.a.: Gewalt im Amt. Übermäßige polizeiliche Gewaltanwendung und ihre Aufarbeitung, Frankfurt am Main; New York 2023, im Erscheinen

Konzeptes wird auch darin deutlich, dass internationale Standards der Vereinten Nationen (VN) zu „guter polizeilicher Praxis“ Police Accountability als Leitprinzip vorgeben. Sie fordern dabei – parallel zu zivilgesellschaftlichen Forderungen – eine externe Kontrolle und Beschwerdebearbeitung in Bezug auf Polizei, eine stärkere Betonung der Rolle der Zivilgesellschaft und ziviler Kontrolle sowie die Einbeziehung der Betroffenen-Perspektive. Bereits seit 1996 mahnen verschiedene VN-Gremien sowie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) die Einrichtung unabhängiger Stellen zur Untersuchung von Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen durch die Polizei an.[11] Auch das Europäische Parlament betont diese Forderung in seiner „Entschließung … zu den Protestkundgebungen gegen Rassismus nach dem Tod von George Floyd“ und unterstreicht ferner, dass „demokratische Polizeiarbeit voraussetzt, dass die Polizei vor dem Gesetz, den Behörden und der gesamten Öffentlichkeit, der sie dient, Rechenschaft über ihr Handeln ablegen muss“.[12] In einer Expertise über demokratische Kontrolle der Polizei für das Europäische Parlament wird weiterhin als zentrales Element von Police Accountability ausgemacht, dass diese nicht nur sicherstellen und dafür sorgen solle, dass Polizei ihre Aufgabe gemäß der Vorgaben erfüllt, sondern dass sie dabei auch „hohe Standards“ einhält. Damit ist insbesondere gemeint, dass die Polizei „dafür zur Verantwortung gezogen wird, wenn sie dies nicht schafft.“[13] Dies entspricht also dem Anspruch eines bürgerlichen Rechtsstaates an eine professionalisierte und professionell handelnde „Bürger*innen-Polizei“.[14] Eine weitere klassische Forderung der liberalen Polizeikritik, die intensivere Berücksichtigung der Betroffenen-Perspektive, welche sich ohnehin aus der ständigen Rechtsprechung des EGMR ableitet, wurde so schon

11 Töpfer, E.: Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen. Eckpunkte für ihre Ausgestaltung, Berlin 2014, S. 5, www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/migrated/tx_commerce/Unabhaengige_Polizei_ Beschwerde stellen.pdf

12 Europäisches Parlament: Entschließung zu den Protestkundgebungen gegen Rassismus nach dem Tod von George Floyd, EP-Drs. P9_TA(2020)0173 v. 19.6.2020, Rn. 24

13 Und nicht zuletzt dem formulierten polizeilichen Selbstanspruch.

14 Guittet, E.-P. u.a.: Democratic Oversight of the Police, LIBE Study, Brüssel 2022, S. 32, www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/703590/IPOL_STU(2022)703590_EN.pdf

2009 vom damaligen Europäischen Kommissar für Menschenrechte verstärkt eingefordert.[15]

Gleichzeitig ist dieser liberalen Lesart des Konzepts aber auch das Ziel der Steigerung polizeilicher Effektivität und Transparenz und damit verbunden polizeilicher Legitimität inhärent bzw. wird in dieser explizit als Ziel benannt. In einer wenig progressiv gewendeten Form kann Police Accountability also auch mit der Erhaltung effektiver Systeme des Polizierens einhergehen. „Police governance and police accountability are interconnected terms", so drückt es die oben bereits zitierte Expertise des Europäischen Parlaments zu demokratischer Kontrolle der Polizei unmissverständlich aus. Trotzdem geht diese Lesart über den Status quo der Einhegung der Polizei in Deutschland hinaus.

Die internationalen Standards begreifen Police Accountability sowohl als *ex ante* als auch als *ex post* angelegte Accountability. Police Accountability wird entworfen als (demokratische) Anleitung der Polizei bezüglich dessen, was zu tun und wie es durchzuführen ist (*vor* dem Einsatz), als Aufsicht über die Polizei und Bewusstsein über die Notwendigkeit von Accountability (*während* des Einsatzes), als Behebung und zukünftige Unterlassung unangemessenen polizeilichen Verhaltens (*nach* dem Einsatz) sowie als Analyse, Nachbesprechung und Feedback (ebenfalls *nach* dem Einsatz).[16] Police Accountability bezieht sich also nicht nur auf die Aufarbeitung von Polizeieinsätzen im Nachhinein, sondern auch auf Fragen der Kompetenzbestimmung, der Einsatzplanung und der Ausführung polizeilicher Aufgaben. Unter einem effektiven Police Accountability-Regime wird in dieser Lesart ein System verstanden

- in dem die Polizei, der Staat, die Öffentlichkeit und unabhängige Stellen beteiligt sind,
- welches vor, während und nach dem Einsatz tätig ist,
- welches Korrekturen und Veränderungen zulässt und

15 Commissioner for Human Rights: Opinion Concerning Independent and Effective Determination of Complaints against the Police, Europarat-Dok. CommDH(2009)4 v. 12.3.2009, S. 14, https://rm.coe.int/opinion-of-the-commissioner-for-human-rights-thomas-hammarberg-concern/16806daa54

16 United Nations Office on Drugs and Crime (Hg.): Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity, New York 2011, S. 10

- welches individuelle Polizeibeamt*innen genauso in den Blick nimmt wie deren Vorgesetzte und die Organisation Polizei in ihrer Gesamtheit.[17]

Hervorgehoben wird also die Notwendigkeit einer externen und demokratischen Kontrolle von individuellem Verhalten und der Organisation als Ganzes, die bereits bei der Aufgabensetzung beginnt und mit der nachträglichen (kritischen) Evaluation des Einsatzes endet. Damit geht selbst die enge Lesart von Police Accountability in den internationalen Standards also schon über die deutsche Debatte zu polizeilicher Fehlerkultur und nachträglicher Aufarbeitung von polizeilichen Fehlern hinaus. Sie wagt sich an die Frage heran, welche Aufgaben die Polizei überhaupt haben soll. Der deutsche Flickenteppich verschiedener Kontroll-Ansätze mit seinem Schwerpunkt auf einer nachträglichen internen sowie exekutiven Kontrolle entspricht einerseits nicht dem in den internationalen Standards geforderten systematischen Accountability-Regime. Andererseits verdeckt er aufgrund seiner einzelfallbezogenen Genese die Relevanz der Frage, welche Form von Polizei eigentlich gebraucht wird.

Der deutsche Flickenteppich

Polizeiliches Handeln greift regelmäßig in Grundrechte ein und bedarf daher stets einer gesetzlichen Grundlage. Rechtliche Regelungen bewirken damit zwar eine gewisse Bindung der Organisation, werden in der Praxis aber durchaus flexibel gehandhabt, wie die Polizeiforschung bereits vielfach zeigen konnte.[18] Überhaupt sind die Probleme der Kontrolle der Polizei vielfach identifiziert und beschrieben worden.[19]

Klassische Instrumente zur Bindung von Polizei an gesetzliche Vorgaben sowie zur Kontrolle ihrer Praxis sind in Deutschland zunächst die Hierarchie innerhalb der Organisation Polizei sowie ihre Unterstellung unter die jeweiligen Innenministerien, welche die Aufsicht über die Polizei ausüben. Indem Hierarchien Abhängigkeiten schaffen, sind sie jedoch für sich genommen kein geeignetes Instrument für eine effektive Selbst-Kontrolle. Für den Umgang mit polizeilichem Fehlverhalten wie-

17 ebd., S. 111

18 Feest, J.; Blankenburg, E.: Die Definitionsmacht der Polizei, Düsseldorf 1972

19 exemplarisch: Pütter, N.: Kontrolle der Polizei – Demokratische Selbstverständlichkeit oder starker Staat, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 99 (2/2011), S. 3-14

derum stehen in Deutschland insbesondere das Disziplinar- und Strafrecht zur Verfügung. Doch auch diese Instrumente erweisen sich in ihrer Wirkung in der Praxis als defizitär: Die meisten Ermittlungsverfahren wegen Körperverletzung im Amt werden von den Staatsanwaltschaften eingestellt: In nur 2 % aller eingeleiteten Verfahren gegen Polizeibeamt*innen wurde im Jahr 2018 Anklage erhoben oder ein Strafbefehl beantragt.[20] Diese Erledigungsstruktur hat sich in den letzten Jahren kaum verändert und ist mit keinem anderen Deliktsfeld vergleichbar.

Neben diesen klassischen Instrumenten, die aufgrund ihres rechtlichen Fokus individualisierend angelegt sind, gibt es mit parlamentarischen Untersuchungsausschüssen einen Mechanismus, der sich auch nach der Beendigung von Strafverfahren mit polizeilichem Fehlverhalten auseinandersetzen kann und dabei die Chance bietet, Fehlentwicklungen der Polizei als Organisation in den Blick zu nehmen. Für eine effektive parlamentarische Aufarbeitung ist jedoch eine kooperative Grundhaltung der Polizei und Innenministerien erforderlich. Die Möglichkeiten und Grenzen dieses Mechanismus zeigt Maximilian Pichl in seinem Beitrag in dieser Ausgabe auf.

Seit den 1980er Jahren werden auch in der deutschen Debatte alternative Mechanismen diskutiert und teils erprobt, die versuchen die ineffektive exekutive Kontrolle von Polizei und justizieller Aufarbeitung von polizeilichem Fehlverhalten um weitere Mechanismen zu ergänzen. Mit der Etablierung der „Hamburger Polizeikommission“ im Jahr 1998 wurde ein erster Schritt in Richtung externer Aufarbeitung polizeilichen Fehlverhaltens gegangen, der allerdings 2001 von der rechtskonservativen Regierung unter Beteiligung der populistischen Schill-Partei ersatzlos gestrichen wurde. Seit 2014 wurden auf Länderebene zahlreiche Polizeibeauftragte oder Polizeibeschwerdestellen implementiert, die teils unter der Exekutive, teils unter der Legislative angesiedelt und flankierend zu Disziplinar- und Strafrecht gedacht sind. Piening/Kühne/Töpfer widmen sich in dieser Ausgabe einer aktuellen Bestandsaufnahme dieses Accountability-Mechanismus. Die Stellen in Deutschland unterscheiden sich jedoch hinsichtlich ihres Zuschnitts und ihrer Kompetenzen. Weitreichendere Befugnisse haben Polizeibeschwerdebehörden in Großbri-

20 Abdul-Rahman L. u.a.: Polizeiliche Gewaltanwendungen aus Sicht der Betroffenen. Zwischenbericht zum Forschungsprojekt KviAPol. 2. Aufl., Bochum 2020, S. 75, https://kviapol.rub.de/images/pdf/KviAPol_Zwischenbericht_2_Auflage.pdf

tannien, die zwar in der Exekutive angesiedelt, als Ermittlungsstellen jedoch mit weitreichenden, tatsächlichen Ermittlungsbefugnissen ausgestattet sind. Zudem stehen dort die Instrumente der *strategic review* und *super-complaint* zur Verfügung: Strategische oder thematische Überprüfungen von polizeilichem Handeln (*strategic reviews*) oder Untersuchungen zu Superbeschwerden (*super-complaints*), die auf Antrag bestimmter dazu befugter Organisationen durchgeführt werden, sind schwerpunktmäßige Untersuchungen, die polizeiliches Fehlverhalten zum Anlass nehmen, um sich mit als grundlegend identifizierten strukturellen und kulturellen Problemen in der Organisation auseinanderzusetzen. Genevieve Lennon gibt in ihrem Beitrag einen Überblick über diese auch in Großbritannien relativ neuen Instrumente und ihre Auswirkungen. Zwar bieten diese Mechanismen eine zivilgesellschaftliche und öffentlichkeitswirksame Möglichkeit auf Polizei einzuwirken, sie könnten jedoch langfristig Wirkungen zeigen, die einem progressiven Verständnis von Police Accountability gerade entgegenwirken: Das Instrument der Superbeschwerde kann nur von bestimmten Organisationen zur Verbesserung der Polizei aus ihrer jeweiligen Perspektive genutzt werden. Dabei geht es unter Umständen gerade nicht um eine Beschränkung polizeilicher Machtbefugnisse und eine Einschränkung ihrer Aufgaben, sondern wird im Gegenteil sogar eine Ausweitung polizeilicher Tätigkeiten im Interessensbereich der jeweiligen Organisation gefordert. Gleichzeitig verweist bereits der Name der in Großbritannien zum Einsatz kommenden strategischen Reviews auf ein Defizit der Versuche, die deutsche Polizei einzuhegen: Es fehlt neben weiterreichenden Befugnissen und Mechanismen zusätzlich an einer Strategie, die die verschiedenen Ansätze staatlicher Kontrolle von Polizei zusammenführt und einordnet.[21]

Neben den beschriebenen institutionalisierten Formen zur Einhegung und Kontrolle von Polizei im Feld der exekutiven und legislativen Accountability spielen seit jeher vor allem kritische Öffentlichkeit und Medien eine wichtige Rolle. Seien es ältere Zusammenschlüsse wie *Bürger*innen beobachten die Polizei*, die *Initiative für ein Dokumentations- und Beschwerdebüro zu Polizei in Köln* oder jüngere Bündnisse und Initiativen wie *Copwatch*, die *Initiative in Gedenken an Oury Jalloh*, *Death in Custody* und *go film the police*, die Berichterstattung kritischer Journalist*innen oder

21 Espín Grau, H. u.a. a.a.O. (Fn. 5), S. 164ff.

Chroniken wie *Copservation* und nicht zuletzt CILIP selbst.[22] Sie alle verstehen sich (auch) als kritische Beobachter*innen der Polizei; sie zentrieren und empowern die Perspektive von Betroffenen, sie thematisieren nicht nur individuelles Fehlverhalten, sondern auch strukturelle Problemlagen und arbeiten an der Konzipierung von Alternativen. Dem Filmen von Polizei kommt in diesem Zuge eine immer wichtigere Bedeutung zu. Dies hat nicht zuletzt das Videomaterial des nicht nur rassistischen, sondern auch strukturell armutsbestrafenden Übergriffs Berliner Polizeibeamter auf eine syrische Familie in der eigenen Wohnung aktuell wieder eindrücklich gezeigt.[23] Zur Thematik des Filmens von Polizei befragt Matthias Monroy in dieser Ausgabe Maren Burkhardt, die die Kampagne „go film the police" unterstützt und vor Gericht als Anwältin vertreten hat.

Auch das Bündnis „Wo ist unser Denkmal?" ist als soziale Bewegung Teil einer die Polizei einhegenden kritischen Öffentlichkeit und weist durch seine Arbeit nicht nur auf strukturelle Probleme in der Polizei hin, sondern thematisiert und konzipiert auch eine andere Form von öffentlicher Sicherheit. Sonja John beschäftigt sich in ihrem Beitrag mit dem „Denkmal für die Opfer von Rassismus und Polizeigewalt" und einer Gegenüberstellung dieser Form von Polizeikontrolle und der neu geschaffenene Polizeibeauftragtenstelle in Berlin.

Zum weiteren Repertoire öffentlich-zivilgesellschaftlicher Polizeikontrolle (oder eben auch gesellschaftlicher Police Accountability) gehören öffentliche Debatten über Kennzeichnungspflicht und Body-Cams; die polizeiliche Debatte über Fehlerkultur sowie wissenschaftliche Untersuchungen der Polizei.

In den USA gibt es schließlich auch staatlicherseits den Versuch, eine zivilgesellschaftliche Kontrolle der Polizei über sogenannte *civilian review boards* zu etablieren. Aufgabe dieser Boards ist es, unter Einbezug von Vertreter*innen bestimmten Communities und individuell Betroffenen einerseits konkrete Fälle aufzuarbeiten und Empfehlungen zu einem Umgang damit abzugeben, andererseits aber auch ex ante an Konzepten für eine „gute Polizeiarbeit" mitzuwirken. Die Effektivität dieser Boards

22 Für eine Übersicht zu Bürger*innenrechtsgruppen und Initiativen siehe auch Behrendes, U.; Stenner, M.: Bürger kontrollieren die Polizei? in: Leßmann-Faust, P. (Hg.): Polizei und Politische Bildung, Wiesbaden 2008, S. 45–88 (74ff.).

23 Der Spiegel v. 14.9.2022

hängt unter anderem von ihrem lokalen politischen Rückhalt ab, wie etwa am Beispiel der Hindernisse deutlich wird, mit denen das *civilian review board* in Albuquerque (New Mexico) zu kämpfen hatte.[24] Ihre Einrichtung zeugt jedoch von dem Willen, die Perspektive von stark polizierten Communities ernst zu nehmen, ihnen eine Stimme zu verleihe und sie in die strategische Ausrichtung von Polizei einzubeziehen. Ein Äquivalent dazu fehlt bislang in Deutschland – Polizeibeiräte, wie etwa die in NRW, bestehen aus Mitgliedern von Kommunalparlamenten und werden eher bei planerischen oder personellen Fragen zur Polizei, aber nicht bei der Aufarbeitung struktureller Missstände konsultiert.[25]
Den beschriebenen Mechanismen stehen in Deutschland – sofern sie überhaupt etabliert sind – unverbunden nebeneinander, ein über- und ineinander greifendes Konzept fehlt. Ihr Ziel ist es nicht, polizeiliche Arbeit zu begrenzen. Selbst kleinere Reformen, wie etwa die Einführung des Bürger- und Polizeibeauftragten des Landes Berlin, werden nur zögerlich und gegen erhebliche Widerstände umgesetzt.

Police Accountability: Chancen und Grenzen

Aus unserer Perspektive birgt das Konzept der Police Accountability die Chance, das Nachdenken über eine effektive Einhegung der Polizei voranzubringen, indem es verschiedene Ebenen der Polizeikritik verbindet. Einzelne liberale Reformvorschläge werden „für sich allein genommen an der Oberfläche der benannten Probleme … verharren";[26] radikalere Kritiken ohne eine die realen gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse ernstnehmende Vorstellung davon, wie die Macht der Polizei konkret begrenzt werden kann, werden für sich genommen die (für viele Communities sehr aktuelle und damit sehr relevante) Oberfläche nicht verändern. Das Konzept von Police Accountability stellt nicht per se staatliche Gewalt in Frage. Angesichts des hiesigen Diskussionsstandes über die Rolle der Polizei in der Gesellschaft und angesichts der aktuellen politischen Kräfteverhältnisse bietet es aber eine Möglichkeit, die Notwendigkeit externer Kontrolle zu betonen und die Relevanz der Perspektive der

24 sehr anschaulich beschreibt dies ein Beitrag in der Washington Post: www.washingtonpost.com/investigations/interactive/2021/civilian-oversight-police-accountability/?itid=hp-top-table-main

25 §§ 15ff. POG NRW

26 Derin, B.; Winkler, M.: #Polizeiproblem abschaffen? Einführende Skizzen zur Kritik der Polizei, in: Bürgerrechte und Polizei/CILIP 125 (April 2021), S. 3-13 (12)

Polizierten in den Vordergrund zu stellen. Ein progressives polizeiliches Accountability-Verständnis betont die Stärkung der Beschwerdemacht derjenigen, die von polizeilichem Handeln betroffen sind, ebenso wie das Suchen nach und Setzen auf kollektive Antworten auf die (und Alternativen zur) Polizei.

Das Streben nach Kontrolle und demokratischer Einhegung von Polizei wird durch die Entgrenzung ihrer Kompetenzen und Ermessensspielräume, durch ihre Verselbstständigung und die partielle Aufhebung der Gewaltenteilung strukturell herausgefordert.[27] Umso bedeutsamer scheint uns die Relationalität des Konzeptes zu sein, die ein Verhandeln über polizeiliche Aufgaben und die Art und Weise ihrer Ausübung denkbar macht. Polizei und ihre Aufgaben sind nicht zuletzt „Ergebnisse räumlicher und zeitlich heterogener sozialer Kämpfe. ... Umgekehrt wirken Polizeien auf gesellschaftliche Aushandlungsprozesse zurück – oft im Sinne einer Stabilisierung hegemonialer Gesellschaftsformationen."[28] Wir begreifen die Polizei und ihren Status quo also als Resultat vermachteter gesellschaftlicher Auseinandersetzungen. Das bedeutet auch, die stabilisierende Funktion der Polizei für hegemoniale Herrschaftsverhältnisse ernst zu nehmen sowie die Grenzen von Police Accountability deutlich zu benennen und anzuerkennen, insbesondere die strukturstützende Funktion einer liberalen Auslegung des Accountability-Begriffs, welche die Verhältnisse zementiert, statt sie zu verändern. Wer über Police Accountability reden will, darf daher von der Gesellschaft nicht schweigen.

---

27 hierzu: Benjamin, W.: Zur Kritik der Gewalt, Frankfurt am Main 2019 (1921); Loick, D.: Was ist Polizeikritik?, in: Loick, D. (Hg.): Kritik der Polizei, Frankfurt am Main; New York 2018, S. 9-38; Pichl, M.: Zur Entgrenzung der Polizei – eine juridische und materialistische Kritik polizeilicher Gewalt, in: Kritische Vierteljahresschrift 2014, H. 3, S. 249-266; wer lieber hören mag auch: Fischer, M.: Polizei und Demokratie (Teil 1-3), www.youtube.com/watch?v=P5GeC7gdzC8

28 Künkel, J.: Intersektionalität, Machtanalyse, Theorienpluralität. Eine Replik zur Debatte um kritische Polizeiforschung, in: sub\urban 2014, H. 2, S. 77-89 (77f.)

Parlamentarische Polizeibeauftragte

Vermittlungs- statt Ermittlungsstellen

von Marie-Theres Piening, Marius Kühne und Eric Töpfer

Sechs Bundesländer haben in den letzten Jahren an die Parlamente angegliederte Polizeibeauftragte geschaffen. Weitere Länder und der Bund planen dies. Ausgestaltung und Praxis der Stellen unterscheiden sich erheblich. Von den geforderten unabhängigen Ermittlungsstellen sind sie jedoch weit entfernt.

Seit nunmehr acht Jahren ist in Deutschland auf Länderebene ein Trend zur Einrichtung von Beauftragten der Parlamente für die Landespolizeien zu beobachten. Diese sind sowohl Ombudsstellen für Beschwerden gegen die Polizei als auch – dies im Vergleich zu Polizeibeschwerdestellen im Ausland eine deutsche Besonderheit – für Eingaben von Polizist*innen zuständig.[1] In Rheinland-Pfalz (RP) wurde 2014 das bereits seit 1974 existierende Amt der Bürger*innenbeauftragten um die Funktion einer Beauftragten für die Landespolizei ergänzt. Damit soll die Beauftragte, aktuell die ehemalige SPD-Abgeordnete Barbara Schleicher-Rothmund, nicht länger nur die Stellung der Bürger*innen im Verkehr mit der Landesverwaltung stärken, sondern hat zugleich eine besondere Zuständigkeit in Sachen Landespolizei. Zudem fungiert sie als Ombudsperson für Kinder und Jugendliche. Im Jahr 2016 folgte der Landtag von Schleswig-Holstein (SH). Dort bekam Samiah El Samadoni, zuvor Juristin in der Landesverwaltung, zu ihren Aufgaben als Bürger*innenbeauftragte für soziale Angelegenheiten, Antidiskriminierungsstelle des Landes und Beschwerdestelle für Kinder und Jugendliche zusätzlich das Mandat der

1 Daneben gibt es in Mecklenburg-Vorpommern seit 1995 und in Thüringen seit 2001 Bürger*innenbeauftragte. Obwohl diese die Rechte der Bürger*innen gegenüber der Landesverwaltung wahren sollen, waren Polizeibeschwerden für sie bislang kaum ein Thema. In Mecklenburg-Vorpommern wurde die Stelle 2021 um das Mandat eines Polizeibeauftragten erweitert. Da dies aber nur eine besondere Zuständigkeit für Eingaben aus dem Polizeiapparat begründet, werden die Stelle ebenso wie der Thüringer Bürger*innenbeauftragtehier nicht vertieft behandelt.

Beauftragten für die Landespolizei. In Baden-Württemberg (BW) wurde das Amt 2016 hingegen gänzlich neu eingerichtet. Zwar trägt die dortige Bürger*innenbeauftragte den Titel Landespolizeibeauftragte nicht im Namen – Amtsinhaberin ist Beate Böhlen, bis 2019 Abgeordnete der Grünen und Vorsitzende des Petitionsausschusses –, hat neben ihrer Funktion als Ombudsperson für Konflikte mit der Landesverwaltung ebenfalls eine Sonderzuständigkeit für die Landespolizei.[2]

Ein zweiter Entwicklungsschub folgte ab 2020: In diesem Jahr wurden sowohl in den Stadtstaaten Bremen und Berlin (BE) als auch in Hessen (HE) entsprechende Gesetze verabschiedet. 2022 wurden in Bremen dann die Verwaltungsjuristin Sermin Riedel, die zuvor das Ordnungs- und dann das Migrationsamt geleitet hatte, zur Beauftragten für die Polizei und Feuerwehr und in Berlin der ehemalige Verwaltungsrichter Alexander Oerke zum Bürger*innen- und Polizeibeauftragten gewählt. In Hessen gilt für die Stelle ebenfalls eine Personalunion von Bürger*innen- und Landespolizeibeauftragte*r. Zwischenzeitlich sollte der Polizeiforscher Rafael Behr dort das Amt übernehmen, sagte jedoch aus gesundheitlichen Gründen wieder ab; die Stelle ist weiterhin vakant. In Brandenburg wird derzeit ein Gesetzesentwurf diskutiert,[3] und auch in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen planen die neue schwarz-grüne bzw. rot-grüne Landesregierung die Einrichtung eines parlamentarischen Polizeibeauftragten.[4] Auch auf Bundesebene hat sich die Ampel-Koalition auf die Einrichtung einer solchen Beauftragtenstelle für die Polizeien des Bundes geeinigt.[5]

Die – mit Ausnahme Bremens – übliche Personalunion von Bürger- und Polizeibeauftragten ist zugleich eine weitere deutsche Besonderheit: So sind die Beauftragten nicht nur für den strukturell herausfordernden Bereich Polizei zuständig, sondern dieser ist nur einer unter vielen. Der deutsche Sonderweg zeichnet sich also nicht nur durch eine doppelte Zuständigkeit aus, für Anliegen aus Bevölkerung und Polizei, sondern auch durch eine Allzuständigkeit für Anliegen die gesamte Landesverwaltung, Diskriminierung oder auch soziale Angelegenheiten betreffend.

---

2 §§ 1 und 15 BüBG BW

3 LT Brandenburg Drs. 7/5013 v. 9.2.2022

4 CDU; Bündnis 90/Die Grünen: Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2022, S. 83; SPD; Bündnis 90/Die Grünen: Sicherheit in Zeiten des Wandels, Niedersachsen zukunftsfest und solidarisch gestalten, Hannover 2022, S. 102

5 SPD; Bündnis 90/Die Grünen; FDP: Mehr Fortschritt wagen. Koalitionsvertrag 2021-2025, Berlin 2021, S. 83

Abzugrenzen sind die parlamentarischen Polizeibeauftragten von zentralen Polizeibeschwerdestellen der Landesinnenministerien. Derartige Stellen existieren in Sachsen-Anhalt (seit 2009),[6] Niedersachsen (seit 2014) und Thüringen (seit 2016). Sie sind organisatorisch von den Polizeiabteilungen getrennt und lediglich der Aufsicht der jeweiligen Amtsleitung der Innenministerien unterstellt. In Sachsen wurde eine solche Stelle 2016 im Innenministerium angesiedelt, bevor sie 2019 in der Staatskanzlei überführt wurde.[7] Während die Stellen in Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und Sachsen sowohl für Bürger*innen als auch Polizei ansprechbar sind, gilt dies nicht für die Polizeivertrauensstelle in Thüringen, an die sich nur Bürger*innen wenden dürfen.[8] All diese exekutiven Beschwerdestellen bearbeiten Eingaben weisungsfrei. Institutionell bleiben sie jedoch Teil der Exekutive. In den übrigen Bundesländern besteht lediglich die Möglichkeit, sich bei den jeweils zuständigen Polizeibehörden über polizeiliches Fehlverhalten zu beschweren oder die Petitionsausschüsse der Landesparlamente anzurufen.

Vermittlung statt Ermittlung

Gemeinsam ist allen Polizeibeauftragten, dass sie, ähnlich wie die Wehrbeauftragte des Bundestages, als Hilfsorgane der Parlamente bei der Ausübung der Kontrolle der Polizei konzipiert sind.[9] Sie werden mit parlamentarischer Mehrheit gewählt und sind den Parlamenten gegenüber jährlich (in Bremen nur alle zwei Jahre) und (außer in Schleswig-Holstein) zu besonderen Vorgängen auch unverzüglich berichtspflichtig. Eine Wiederwahl ist möglich. Laut Gesetz haben sie die Aufgabe, das „partnerschaftliche Verhältnis“ von Bürger*innen – nur in Bremen ist inklusiver von der „Bevölkerung“ die Rede – und Polizei zu stärken und erstere im „Dialog“ mit letzterer zu unterstützen. Dafür sollen sie Beschwerden über polizeiliches Fehlverhalten oder rechtswidrige Maßnahmen untersuchen und in begründeten Fällen Abhilfe schaffen. Dabei haben sie grundsätzlich auf eine einvernehmliche Erledigung hinzuwirken. D. h. die Stellen

6 ausweislich des aktuellen Koalitionsvertrages für Sachsen-Anhalt soll die Stelle in einen Polizeibeauftragten umgewandelt und beim Ministerpräsidenten angesiedelt werden. SPD; CDU; FDP: Wir gestalten Sachsen-Anhalt. Koalitionsvertrag 2021-2026, S. 105

7 § 98 Abs. 1 S. 1 SächsPVDG

8 Töpfer, E.: Unabhängige Polizeibeschwerden. Zum Stand der Dinge, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 116 (Juli 2018), S. 72-81 (75ff.)

9 für ausführliche Nachweise der jeweiligen gesetzlichen Normen siehe Botta, J.: Unabhängige Polizeibeauftragte. Einfachgesetzliche Grundlagen, verfassungsrechtliche Bewertung und rechtspolitische Empfehlungen, in: JuristenZeitung 2022, H. 13, S. 664-672

haben eine Mediationsfunktion. Nicht zuständig sind sie für die Ermittlung und Verfolgung von Straftaten oder Disziplinarvergehen, die durch Polizeibeamt*innen begangen wurden. Vielmehr legen die einschlägigen Gesetze überwiegend fest, dass die Untersuchung einer Beschwerde pausieren muss, wenn zugleich Strafermittlungs- oder Disziplinarverfahren laufen.[10] In Schleswig-Holstein kann der*die Beauftragte das Beschwerdeverfahren in Ausnahmefällen parallel weiterführen, in Berlin und Bremen soll dies die Regel seien, wenn dem nicht praktische Gründe entgegenstehen.[11] Alle Polizeibeauftragten haben ein Selbstaufgriffs- bzw. Initiativrecht, um Probleme unter die Lupe zu nehmen, die vertraulich an sie herangetragen wurden oder über die Medien berichtet haben.

Institutionelle und praktische (Un)abhängigkeit

Die Polizeibeauftragten sollen ihre Aufgaben unabhängig, weisungsfrei und nur dem Gesetz unterworfen erfüllen. Daher sind sie ausdrücklich keine Berufsbeamt*innen, sondern stehen in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis oder sind, so in Schleswig-Holstein, lediglich Beamt*in auf Zeit. Amtszeiten (bei möglicher Wiederwahl) zwischen fünf (Bremen) und acht Jahren (Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg) sollen dafür sorgen, dass die Amtsführung von den Wahlperioden der Landesparlamente entkoppelt ist. Zur Erfüllung ihrer Aufgabe sollen sie mit „hinreichenden“ oder „notwendigen“ Personal- und Sachmitteln ausgestattet werden;[12] und sie haben weitgehende Hoheit über die Auswahl und Führung ihres Personals. Eine Abwahl der Beauftragten ist i.d.R nur mit Zwei-Drittel-Mehrheit des Landtages möglich; in Bremen kann der Vorstand der Bürger*innenschaft eine Amtsenthebung veranlassen, wenn vergleichbare Gründe vorliegen wie für die Entlassung von Richter*innen. In Berlin und Schleswig-Holstein unterstehen die Beauftragten der Dienstaufsicht des*der Parlamentspräsident*in, allerdings „nur soweit ihre Unabhängigkeit dadurch nicht beeinträchtigt wird“. Mit Ausnahme Bremens entscheiden die Parlamentspräsident*innen über die Genehmigung von gerichtlichen oder außergerichtlichen Aussagen , was unter Umständen für den Schutz von Hinweisgeber*innen, die sich an die Beauftragten wenden, problematisch sein könnte. In Bremen gilt eine weitere Besonderheit: Dort kann die Bürger*innenschaft „Aufträge zur

10 § 16 Abs. 2 BüBG BW; § 16 Abs. 2 BüPolBG HE; § 18 Abs. 2 BüPolBG RP
11 § 12 Abs. 2 BüPolBG SH; § 17 BüPoBG BE; § 10 Abs. 2 BremPolBG
12 § 18 Abs. 1 BremPolBG und z.B. § 12 Abs. 2 BüPolBG RP

Untersuchung von Strukturen, Entwicklungen und Einzelfällen in ihrem Aufgabenbereich erteilen", jedoch dürfen eigenmächtige Tätigkeiten der Beauftragtenstelle dadurch nicht blockiert werden.[13]

Die gesetzlichen Befugnisse, die die Polizeibeauftragten zur Erfüllung ihrer Aufgaben haben, unterscheiden sich deutlich: In Schleswig-Holstein, Bremen und Berlin haben die Beauftragten umfassende Untersuchungsbefugnisse; sie dürfen Auskünfte vom Innenministerium und Polizeidienststellen einholen, Akten und Dateien einsehen, Dienststellen betreten sowie Petent*innen, Zeug*innen und Sachverständige anhören. Die Amtskolleg*innen in Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Hessen müssen sich zur Aufklärung eines Sachverhaltes auf die Auskünfte der Innenministerien verlassen. Damit bleiben in den drei letztgenannten Ländern die Befugnisse der Beauftragten in Polizeiangelegenheit noch hinter ihren Befugnissen als Bürger*innenbeauftragte zurück und ihre praktische Arbeit regelmäßig abhängig von der Exekutive. In Schleswig-Holstein und Bremen können die Beauftragten hingegen sogar in Abstimmung mit der Einsatzleitung polizeiliche Großeinsätze beobachten, in Bremen auch Aus- und Fortbildungsmaßnahmen.[14]

Personell arbeiten die Polizeibeauftragten mit kleinem Stab: So arbeiten z. B. für die schleswig-holsteinische Polizeibeauftragte eine Sachbearbeiterin in Vollzeit, zwei Referent*innen in Teilzeit.[15] In Baden-Württemberg bearbeitet die Bürger*innenbeauftragte sämtliche Eingaben in ihrem Zuständigkeitsbereich mit nur drei Sachbearbeiter*innen und einem unabhängigen Berater für Polizeiangelegenheiten.[16]

Beschwerderechte in Theorie und Praxis

Grundsätzlich kann sich jede*r an die Polizeibeauftragten wenden, um polizeiliches Fehlverhalten auch unterhalb der Schwelle zur Justiziabilität oder die Rechtswidrigkeit einer polizeilichen Maßnahme zu beanstanden. Es braucht keine persönliche Betroffenheit, und in Bremen und Schleswig-Holstein ist es ausdrücklich auch juristischen Personen, also etwa Bürgerrechtsorganisationen oder anderen Verbänden, erlaubt, Beschwerden vorzubringen und so z. B. stellvertretend für Betroffene aktiv zu werden. Bei allen Stellen können Beschwerden in schriftlicher oder

13 § 3 Abs. 1 BremPolBG
14 § 16 Abs. 4 BüPolBG SH; § 7 Abs. 4 BremPolBG
15 Beauftragte für die Landespolizei SH: Tätigkeitsbericht 2018-2020, Kiel 2021, S. 139
16 www.buergerbeauftragte-bw.de/die-buergerbeauftragte/team-der-buergerbeauftragten

mündlicher Form vorgebracht werden. Grundsätzlich müssen Beschwerden auf Wunsch vertraulich behandelt werden; und in Schleswig-Holstein, Bremen und Berlin sind selbst anonyme Hinweise zulässig, wenngleich es dann den Beauftragten überlassen bleibt zu entscheiden, ob sie eine Bearbeitung für geboten halten. Deutlich unterscheiden sich auch die Fristenregelungen: Während in Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Hessen die bemängelte Situation nur drei Monate zurückliegen darf, sind es in Berlin sechs und in Schleswig-Holstein zwölf Monate, in Bremen sogar bis zu drei Jahre.

Tätig werden müssen die Beauftragten, „wenn bei verständiger Würdigung des Vorbringens eine nicht unerhebliche Rechtsverletzung oder ein nicht unerhebliches innerdienstliches Fehlverhalten zumindest möglich erscheint".[17] Im Anschluss an den Versuch, einen Sachverhalt aufzuklären, können die Beauftragten im Rahmen ihrer Mediationsfunktion Empfehlungen aussprechen oder der zuständigen Dienststelle Gelegenheit zur Abhilfe geben. Halten sie polizeiliche Maßnahmen für rechtswidrig oder stellen innerdienstliches Fehlverhalten fest, sollen sie dies in bedeutenden Fällen dem Innenministerium mitteilen und ihm Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Mit Einwilligung der Petent*innen können schwere Fällen auch an die Staatsanwaltschaft oder Disziplinaraufsicht weitergegeben werden. In jedem Fall sind die Petent*innen über den Abschluss des Verfahrens zu informieren. Widerspruch gegen die Entscheidung ist nicht möglich. Dies gilt auch für die Eingaben von Angehörigen der Polizei zu Vorgängen aus dem innerpolizeilichen Bereich.

Im Gesamtvolumen der Arbeit der Bürger*innen- und Polizeibeauftragten machen die polizeibezogenen Fälle nur einen geringen Anteil aus: So bearbeitete die Bürger*innenbeauftragte in Baden-Württemberg im Jahr 2021 insgesamt 761 Angelegenheiten, davon 106 mit polizeilichem Bezug (99 Beschwerden von Bürger*innen, 7 Eingaben aus der Polizei).[18] In Rheinland-Pfalz waren es im Jahr 2021 insgesamt 2060 Fälle, davon 215 mit polizeilichem Bezug.[19] Durchschnittlich bearbeiten die Stellen in ihrer Funktion als Polizeibeauftragte zwischen 90 (Baden-Württemberg) und 225 (Schleswig-Holstein) Vorgänge pro Jahr.

---

17 § 22 Abs. BüPolBG RP; § 20 Abs. 1 BüBG BW; § 16 Abs. 1 BüPolG SH; § 16 Abs. 1 BüPolBG BE; § 20 Abs. 1 BüPolBG HE. In Bremen rekurriert § 6 Abs. 2 BremPolBG auf „plausible Informationen".

18 Die Bürgerbeauftragte BW: 4. Jahresbericht. 2020/2021, Stuttgart 2021, S. 58

19 Die Beauftragte für die Landespolizei RP: Tätigkeitsbericht 2020/2021, Mainz 2021, S. 9

Dabei ist das Aufkommen an Beschwerden gegen die Polizei in den Jahren sukzessive angestiegen. So berichtete der Beauftragte in Rheinland-Pfalz, zuvor bereits als Bürger*innenbeauftragter für Polizeiangelegenheiten zuständig, in seinem ersten Tätigkeitsbericht 2014/15, dass sich mit der neuen Funktion die Zahl der Beschwerden gegen die Polizei von zuvor jährlich weniger als 20 auf 54 Beschwerden mehr als verdoppelte.[20] Bis 2019/20 stieg diese Zahl auf 94.[21] Auch in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein verdoppelte sich zwischen 2016 und 2019 das Beschwerdeaufkommen und lag in beiden Ländern vor Beginn der Pandemie im hohen zweistelligen Bereich. Mit der Pandemie stieg die Zahl der Beschwerden im Jahr 2020 noch einmal deutlich an, scheint mit dem Ende der Lockdowns, so legt zumindest der Bericht für 2021 aus Stuttgart nahe, aber wieder zurückgegangen zu sein.[22]

Keine klare Entwicklungstendenz, aber erhebliche Unterschiede zwischen den Stellen zeigen sich bei den Eingaben durch Polizist*innen: Machen diese in Rheinland-Pfalz etwa ein Viertel (195 von 762) der gesamten seit 2014/15 bearbeiteten Vorgänge mit Polizeibezug aus,[23] waren es in Baden-Württemberg seit 2017 nicht einmal ein Zehntel (41 von 457). In Schleswig-Holstein hingegen kamen sogar zwei Drittel (595 von 900) der seit 2016/17 bearbeiteten Vorgänge aus der Polizei, was auch der Tatsache geschuldet sein mag, dass die zuständige Mitarbeiterin der Beauftragten zuvor beim Landeskriminalamt tätig war und daher das Vertrauen der ehemaligen Kolleg*innen genießen dürfte.

Rassismus als Thema?

Die Anlässe für Beschwerden gegen die Polizei sind vielfältig. Es geht z. B. um Verkehrskontrollen, Unmut über als unzureichend empfundene Reaktionen auf Anzeigen wegen Ruhestörung, um verwaiste Polizeiwachen, Einsätze bei Fußballspielen oder gegen Jugendliche, Kostenbescheide wegen Fehlalarmen, Wohnungsdurchsuchungen oder den Wunsch, dass (noch) härter gegen antifaschistischen Protest vorgegangen wird. Am häufigsten werden das Kommunikationsverhalten von Polizei-

20 Der Beauftragte für die Landespolizei RP: Tätigkeitsbericht 2014/2015, Mainz 2015, S. 45

21 Die Beauftragte für die Landespolizei RP: Tätigkeitsbericht 2019/2020, Mainz 2020, S. 10

22 In BW sank die Zahl der Beschwerden von 111 (2020) auf 99 (2021).

23 Herausgerechnet sind dabei Petitionen, bei denen die Petent*innen eine abschließende Befassung durch den Petitionsausschuss des Landtags wünschen oder die nach Fristablauf bei der Polizeibeauftragten eingehen. Sie werden seit 2017 in den Jahresberichten zusätzlich zu den Beschwerden und Eingaben ausgewiesen.

beamt*innen und die mutmaßliche Rechtswidrigkeit polizeilicher Maßnahmen bemängelt. In Anschluss daran verwundert es nicht, wenn jenseits der schriftlichen Bearbeitung ein häufig gewählter Konfliktlösungsweg die Vermittlung und Begleitung von Gesprächen ist, teilweise verbunden mit einer Entschuldigung durch die Polizei. Grundsätzlich wird dabei vor allem die Bedeutung von Transparenz während des Polizeieinsatzes betont, die oftmals jedoch erst im Nachgang und ausgelöst durch eine Beschwerde sowie vermittelt über die Landespolizeibeauftragte hergestellt wird.

Eher selten scheint es in Beschwerden um Rassismus oder Polizeigewalt zu gehen. So sah sich die rheinland-pfälzische Beauftragte in ihrem Jahresbericht 2019/20 vor dem Hintergrund der „Black Lives Matter"-Proteste veranlasst, darauf hinzuweisen, dass im Berichtszeitraum kein Vorwurf wegen Racial Profiling und nur eine als unberechtigt gewertete Beschwerde wegen Rassismus an sie herangetragen wurde. Ein strukturelles Rassismus-Problem sei für sie daher nicht erkennbar, exkulpiert sie die Polizei gleich in der Einleitung zum Bericht.[24] In diesem Zusammenhang lobt sie die „umfassenden Konsequenzen", welche die Landespolizei aus den Ergebnissen der 1994 von der Innenministerkonferenz beauftragten Studie zu „Fremdenfeindlichkeit" in der Polizei gezogen habe, die damals zum Ergebnis kam, dass lediglich Frust und Dauerbelastung das Problem seien, aber keinesfalls ein systematisches Muster existiere: „Sind unsere Polizeibeamtinnen und -beamte auch nur ein Spiegelbild der Gesellschaft? Diese Frage muss mit einem eindeutigen Nein beantwortet werden. Wenn Extremismusforscher bei einem Anteil von ca. 5 bis 10 Prozent der Bevölkerung ein rechtextremistisches Weltbild schätzen, dann darf dies nicht auf die Polizei zutreffen, in der Menschen arbeiten, die über eine hochwertige und anspruchsvolle Ausbildung verfügen."[25] Ihrem Wunschbild von Polizei entsprechend, wird die Beauftragte denn auch nicht müde, ihre Solidarität mit der Polizei zu bekräftigen: „Die Polizeibeamtinnen und -beamten verteidigen durch ihren täglichen Einsatz unsere Freiheit, schützen unser Leben und gewähren Hilfe. Dabei setzen sie oft ihre persönliche Gesundheit und ihr Leben aufs Spiel. Dies verdient in hohem Maß gesellschaftliche Anerkennung und Solidarität."[26] Dass Menschen, die von der Polizei rassistisch diskriminiert wurden, angesichts solcher

24 Die Beauftragte für die Landespolizei RP: Tätigkeitsbericht 2019/2020, Mainz 2020, S. 5
25 ebd., S. 7
26 ebd.

Treueschwüre Vertrauen in die Unparteilichkeit der Polizeibeauftragten aufbringen würden und sich von dort Hilfe erhofften, ist zu bezweifeln.

Dass es auch anders geht, zeigt die Bürger*innenbeauftragte in Baden-Württemberg. Nachdem Beate Böhlen 2019 das Amt von ihrem Vorgänger, dem ehemaligen Polizeipräsidenten Volker Schindler, übernommen hatte, änderte sich der Ton der Stelle deutlich: „Wenn über Rassismus in der Polizei diskutiert oder strukturelle Diskriminierung in öffentlichen Verwaltungen nicht erkannt wird und die gefühlte Ohnmacht der Menschen sich Bahn bricht, dann braucht es eine neutrale Stelle, an die sich Betroffene vertrauensvoll wenden können", heißt es dort einleitend im Jahresbericht 2019, obwohl im Berichtszeitraum nur eine Beschwerde wegen rassistischer Diskriminierung eingegangen war.[27] Knapp zwei Jahre später weist der Jahresbericht Verdachtsfälle von Racial Profiling und rassistischer Diskriminierung dann separat aus: von insgesamt 20 Fällen in 2020/21 hatten sich aus Sicht der Bürger*innenbeauftragten vier eindeutig und vier teilweise bestätigt; sieben konnten nicht aufgeklärt werden. Ausführlich wird ein Einzelfall geschildert, der von Jugendsozialarbeitern an die Stelle herangetragen wurde: Demnach wurden bei der Polizeikontrolle einer Gruppe Jugendlicher im Juli 2020 einem 14-jährigen Geflüchteten – sowie allen anderen PoCs in der Gruppe – plötzlich die Hosen bis zu den Knien runtergezogen. Die Bürger*innenbeauftragte kontaktiert die Landespolizeipräsidentin, die die Vorwürfe nach einem Monat bestreitet, aber ein Gespräch anbieten. Ein erneuter Anlauf der Beauftragten wird erst im Januar 2021 und in der Sache unverändert beantwortet. Enttäuscht sind nicht nur der Betroffene und seine Mutter, sondern auch die Beauftragte, die seine Schilderung für glaubwürdig hält und die Bearbeitung des Falls durch das zuständige Polizeipräsidium für unzureichend erklärt. Künftig wolle sie in vergleichbaren Fällen „noch eindringlicher" auf eine Klärung hinwirken. Ob allerdings, die von ihr gewünschte, „unmittelbare Rückmeldung" durch ein „klärendes Gespräch" das Problem aus Sicht des Jugendlichen adäquat adressiert hätte, bleibt offen.[28] Mehr zu fordern, stand ihr ob ihrer gesetzlich festgelegten Moderationsrolle allerdings auch nicht zu. Abschließend notiert die Beauftragte: „Der Vorwurf ‚Rassismus, Machtmissbrauch und Diskriminierung bei der Polizei' ist nach wie vor präsent. Auch wenn sich die Vorwürfe nicht immer bestätigen oder wir sie als ungeklärt einstufen mussten, da Ermittlungen

27 Die Bürgerbeauftragte BW: 3. Jahresbericht. 2019, Stuttgart 2020, S. 5 und 48
28 Die Bürgerbeauftragte BW: 4. Jahresbericht 2020/21, Stuttgart 2021, S. 52f.

oder Gerichtsverfahren in Gang waren, wiegt schon allein der Verdachtsfall schwer."[29]

Polizeigewalt und die Grenzen der Mediation

Die Grenzen einer Intervention durch die Polizeibeauftragten zeigen sich auch beim Umgang mit Vorwürfen wegen rechtswidriger polizeilicher Gewaltanwendung. Während entsprechende Verdachtsfälle in den Berichten der anderen Stellen nur in ausgewählten Einzelfällen geschildert und regelmäßig durch die eingeholten Stellungnahmen aus den Innenministerien abgewiegelt werden, weist die Polizeibeauftragte in Schleswig-Holstein „Polizeigewalt" als eigene Kategorie von Beschwerdeanlässen aus: Demnach bezogen sich von 249 Beschwerden, die von Oktober 2016 bis September 2020 als zulässig bearbeitet wurden, neun auf Polizeigewalt.[30]

Exemplarisch zeigen sich die Probleme an einem Fall, bei dem ein Schwarzer Petent berichtete, dass er, nachdem er zuvor nach eigenen Angaben grundlos mit einem Freund aus einer Kneipe verwiesen worden war, vor dem Gebäude von mehreren Polizist*innen äußerst brutal festgenommen und trotz erheblicher Verletzungen ohne ärztliche Hilfe bis zum nächsten Morgen in Gewahrsam verbracht worden sei. Seine Anwältin erstattete schließlich Strafanzeige und schaltete die Polizeibeauftragte ein. Nachdem die Staatsanwaltschaft das Verfahren wie üblich mangels hinreichenden Tatverdachts eingestellt hatte, weil Videoaufzeichnungen der Kneipe sich angeblich nicht mit den Angaben des Petenten deckten, trat die Polizeibeauftragte erneut auf den Plan. Doch auch ihr wurde, wie schon zuvor der Anwältin des Petenten, mitgeteilt, dass die Videoaufzeichnungen nicht mehr einsehbar seien. In einem abschließenden persönlichen Gespräch mit der Beauftragten beharrte der Petent gleichwohl auf seiner Version der Ereignisse und wünschte sich eine Sanktionierung der Polizist*innen – ein Wunsch, so die Beauftragte, der nicht mit ihrem gesetzlichen Auftrag in Einklang zu bringen war, so dass das Verfahren ergebnislos abgeschlossen werden musste.[31]

Auch wenn die Beauftragte in diesem und anderen Fällen, in denen der Vorwurf rechtswidriger polizeilicher Gewaltanwendung im Raum stand, mitunter die Staatsanwaltschaft kontaktierte, Ermittlungsakten

29 ebd., S. 46

30 vgl. die Statistiken in: Die Beauftragte für die Landespolizei SH: Tätigkeitsbericht 2016-18, Kiel 2020, S. 108 und Tätigkeitsbericht 2018-20, Kiel 2021, S. 74

31 ebd., S. 34f.

oder Einsatzberichte der Polizei anforderte, blieben ihre Vermittlungsversuche, in deren Ergebnis sich höchstens mal ein Vertreter der internen Ermittlungen zu einem Gespräch mit Petent*innen traf, für die Beschwerdeführer*innen meist unbefriedigend, da der Wunsch nach Sanktion nicht erfüllt werden konnte. Der Beauftragten wiederum blieb am Ende lediglich die Möglichkeit, die Fälle im Tätigkeitsbericht öffentlich zu machen und an die Polizei zu appellieren, den eigenen Anteil an Eskalationsdynamiken selbstkritisch zu reflektieren.

Polizeieingaben: Eigennutz oder Whistleblowing?

Dass die Polizeibeauftragten, anders als Polizeibeschwerdestellen in anderen Staaten, auch Eingaben aus der Polizei bearbeiten, die ohne Einhaltung des Dienstwegs an sie herangetragen werden können, ist, wie bereits erwähnt, ein deutsches Spezifikum. Grundsätzlich fallen alle „Vorgänge aus dem innerpolizeilichen Bereich“ in ihre Zuständigkeit, bei denen „eine nicht unerheblich Rechtsverletzung des Betroffenen oder ein nicht unerhebliches innerdienstliches Fehlverhalten“ möglich scheint.[32] Diese können „nicht nur dienstliche, sondern auch im dienstlichen Kontext stehende soziale oder persönliche Konfliktsituationen zum Gegenstand haben“.[33] In Bremen sind Hinweise und Beschwerden auch von Polizeiangehörigen auf „strukturelle Mängel oder Fehlentwicklungen“ bzw. „polizeiliches Fehlverhalten im Einzelfall“ beschränkt.[34]

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass Beurteilungen, Versetzungen oder Beförderungen häufige Themen von Polizeieingaben sind. Angesichts der sehr unterschiedlichen Formate und Ausführlichkeit, in der die Polizeibeauftragtenstellen über die polizeiinternen Vorgänge berichten, lässt sich nicht wirklich ausmachen, ob und inwiefern die Eingaben zu Fragen der beruflichen Karriere auch Indikator für strukturelle Missstände sind. Auffällig ist jedoch, dass in Schleswig-Holstein, wo die Beauftragte zum überwiegenden Teil mit Eingaben aus der Polizei befasst war, die Mehrheit der Petent*innen aus Sorge vor einer dienstlichen Benachteiligung um vertrauliche Behandlung bat, lediglich Beratung in Anspruch nahm und Informationen an die Beauftragte weitergeben wollte. Insbesondere ging es dabei um die schleppende und intransparente Bearbeitung von Personalangelegenheiten durch das Landespolizeiamt (LPA)

32 z. B. § 16 Abs. 1 i.V.m. § 22 Abs. 1 BüPolBG RP
33 siehe etwa die Gesetzesbegründung in Rheinland-Pfalz: LT RP Drs. 16/2739 v. 12.9.2013
34 § 4 BremPolBGB

sowie Konflikte und Mobbing in Dienstgruppen oder mit ranghöheren Kolleg*innen, was in einigen Fällen sogar dazu führte, dass die Beauftragte von ihrem Initiativrecht Gebrauch machte, um – gegen erhebliche Widerstände – etwa Prozesse im LPA oder die Unterdrückung von Aussagen in der sog. „Rocker-Affäre“ unter die Lupe zu nehmen.[35]

Fazit

Das Modell der parlamentarischen Polizeibeauftragten ist auf dem Vormarsch. Eine ausführlichere empirische Untersuchung ihrer Arbeit steht jedoch aus. Die Analyse der bisherigen Tätigkeitsberichte zeigt die praktischen und rechtlichen Grenzen derartiger Beschwerdestellen auf. Die Beauftragtenstellen sind auf ein hohes Maß an Kooperation der Polizeidienststellen angewiesen, wenn sie Beschwerden gegen deren Bedienstete untersuchen. Zudem ist das rechtliche Mandat der Stellen explizit auf die Vermittlung zwischen Bevölkerung und Polizei, nicht jedoch auf tatsächliche Ermittlungen bei schwerwiegendem polizeilichen Fehlverhalten und dessen Sanktionierung ausgelegt. Gleichwohl unterscheidet sich etwa der Umgang mit Rassismusvorwürfen gegenüber der Polizei zwischen den ansonsten ähnlich strukturierten Stellen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz erheblich. Für die Zukunft des Modells parlamentarischer Polizeibeauftragter bleibt daher – jenseits aller struktureller Fragen – zu hoffen, dass die Positionen von engagierten Amtsinhaber*innen ausgefüllt werden, die ihre Aufgabe als parlamentarisches Hilfsorgan bei der Kontrolle der Polizei sowie das Anliegen ernstnehmen, Bürger*innen in ihrer Beschwerdemacht gegenüber dem Staatsapparat zu stärken.

35 siehe die Tätigkeitsberichte der Polizeibeauftragten SH: 2016-2018, S. 37ff. und 2019/2020, S. 29ff. und S. 95ff.

Kennzeichnungspflicht

Eine kurze Übersicht

von Norbert Pütter

Die Kennzeichnungspflicht von Polizist*innen im Einsatz war und ist in der Bundesrepublik umstritten. Zehn Bundesländer haben sie mittlerweile in anonymisierter Form eingeführt, drei weitere und der Bund wollen das in den laufenden Legislaturperioden tun.

Dass Polizist*innen im Einsatz als Personen identifizierbar sein sollen, ist nicht nur eine Standardforderung von Menschenrechtsorganisationen. Bereits seit 2001 heißt es im „Europäischen Kodex der Polizeiethik" des Europarates, dass Polizist*innen „normalerweise den Nachweis ihrer polizeilichen Stellung und professionellen Identität" geben.[1] In Deutschland wird dies zunächst über die Bestimmungen zur „Ausweispflicht" geregelt. Überall gilt, dass sich Polizist*innen „auf Verlangen der Betroffenen" ausweisen müssen.[2] Beamt*innen der Kriminalpolizei müssen unabhängig vom Begehren der Betroffenen bei jeder dienstlichen Handlung Dienstausweise vorzeigen.[3] Diese allgemeine Form der persönlichen Identifizierbarkeit von Polizist*innen ist wenig kontrovers.

Im Zentrum der öffentlichen Debatte steht vielmehr die individuelle Kennzeichnung von Polizist*innen in geschlossenen Einheiten. Bei deren Einsätzen lassen sich wegen der Uniformierung die handelnden Personen nicht persönlich identifizieren. Das verhindert eine nachträgliche Aufklärung von Sachverhalten, und es verhindert disziplinar- oder strafrechtliche Würdigungen des Geschehens. Vorwürfe wegen unrechtmäßigen Polizeiverhaltens, wegen unverhältnismäßiger Gewaltanwendung

1 Council of Europe: The European Code of Police Ethics, Recommenadtion Rec(2001)10 v. 19.9.2001, Rdnr. 45

2 z. B. § 8 SächsPolG

3 z. B. Innenministerium NRW: Polizeidienstausweise, Kriminaldienstmarken und Visitenkarten, Runderlass v. 12.4.2010, Rdnr. 2.5.1

bleiben erfolglos, wenn Polizist*innen nicht individuell bestimmt werden können. Für geschlossene Polizeieinheiten kennt die Polizei traditionell nur taktische Kennzeichnungen, die keine Rückschlüsse auf eine bestimmte Person zulassen. Die Ausweispflicht auf Verlangen gilt bei geschlossenen Einsätzen nur für die Einsatzleitung.

(Fehlende) Absichten und Umsetzungen

Im Hinblick auf die „Kennzeichnungspflicht" von Polizist*innen bei geschlossenen Einsätzen – etwa bei Demonstrationen oder bei Fußballspielen – lassen sich die deutschen Polizeien in drei Gruppen teilen.

- In drei Bundesländern besteht keine Kennzeichnungspflicht; dort ist auch nicht beabsichtigt, diese in den kommenden Jahren einzuführen. Neben dem Saarland gilt das für die beiden bevölkerungsreichsten Bundesländer Bayern und Nordrhein-Westfalen (NRW). NRW ist dabei das einzige Land, das die (2016 eingeführte) Kennzeichnungspflicht 2017 wieder abschaffte.
- In Sachsen, Baden-Württemberg und Niedersachsen sehen die aktuellen Koalitionsverträge die Einführung einer anonymisierten Kennzeichnung vor. (In Niedersachsen war das 2013 schon vergeblich vereinbart worden.) Die Ampelkoalition hat für die Polizeien des Bundes die „pseudonyme Kennzeichnung" angekündigt.
- In den übrigen zehn Bundesländern besteht eine allgemeine Kennzeichnungspflicht. In einigen ist diese allein durch Verordnungen oder Erlasse geregelt, etwa in Hessen oder Rheinland-Pfalz. In anderen ist sie gesetzlich vorgeschrieben; in der Regel im Landespolizeigesetz (z. B. in Berlin und Brandenburg), mitunter aber auch im allgemeinen Beamtenrecht (Hamburg).

Die Vorschriften in den Bundesländern sind uneinheitlich. Teilweise stellen sie Sonderbestimmungen für das generell eingeführte Tragen von Namensschildern an Uniformen dar (etwa in Berlin, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt); in anderen Bundesländern (z. B. Bremen oder Thüringen) sind sie allein für geschlossene Einheiten geschaffen worden. Grundsätzlich stimmen die Vorschriften in einigen Punkten überein:

- Die Kennzeichnung erfolgt in anonymisierter Form durch eine Buchstaben-Zahlen-Kombination, die auf dem Rücken der Dienstkleidung und dem Helm angebracht wird. Die Kombination erlaubt durch die letzten Ziffern den Rückschluss auf den/die einzelnen Beamt*in.

- Die Liste über die Zuordnung von Person und Kennzeichnung wird von den personalführenden Stellen verwahrt und nur für disziplinar- und strafrechtliche Zwecke zugänglich gemacht.
- Die Pflicht ist auf das Tragen der Uniform beschränkt. In Hamburg bezieht sie sich allein auf den „Dienstanzug aus besonderem Anlass“ bei geschlossenen Einsätzen. In Schleswig-Holstein greift sie erst bei einer Einsatzgruppe ab sechs Polizist*innen.

Erfahrungen

Die Kennzeichnungspflicht wurde und wird von den Polizeigewerkschaften in Deutschland vehement abgelehnt. „Diskriminierung“, „Diffamierung“, Gefährdung der Sicherheit von Polizist*innen und ihrer Familien, so laute(te)n die Argumente. 2019 entschied das Bundesverwaltungsgericht über die Klage einer brandenburgischen Polizistin gegen die Pflicht zum Tragen eines Namensschildes. Zwar sah das Gericht in der Namensangabe einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, dieser sei jedoch von der Eingriffsintensität gering und verhältnismäßig ausgestaltet. Das Gericht verwies im Zusammenhang mit der anonymisierten Kennzeichnung auf ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der – in einem von deutschen Fußballfans angestrengten Verfahren – eine unverwechselbare Kennzeichnung von Polizist*innen empfohlen hatte.[4]

In seiner Entscheidung hatte das Bundesverwaltungsgericht auch angemerkt, dass es weder Hinweise auf vermehrte Strafanzeigen gegen Polizist*innen gibt, noch dass Fälle bekannt geworden seien, in denen die namentliche Kennzeichnung zu außerdienstlichen Gefährdungen oder Bedrohungen für Polizist*innen oder ihre Familien geführt hat.

Die Erfahrungen mit der anonymisierten Kennzeichnung für geschlossene Einheiten sind bislang nicht systematisch ausgewertet worden. Vereinzelte Berichte geben allerdings erste Einblicke:

In Hamburg war die Kennzeichnungspflicht 2019 befristet und mit einem Evaluationsvorbehalt eingeführt worden. In ihrem (erfolgreichen) Gesetzentwurf zur Entfristung legte der Senat den Evaluationsbericht vor. Zwischen dem 5. November 2019 und dem 31. Dezember 2020 hatten 23.794 Polizist*innen in 200 Einsätzen die anonymisierte Kenn-

4 Bundesverwaltungsgericht: Urteil v. 26.9.2019

zeichnung getragen. Im Dezernat Interne Ermittlungen wurden insgesamt 12 Ermittlungsvorgänge eingeleitet, davon sechs wegen „Körperverletzung im Amt“. In diesem Verfahren konnten sieben Polizist*innen identifiziert werden; zwei allein aufgrund der Kennzeichnung. Wegen mangelnder Lesbarkeit konnten in sechs Fällen die Personen nicht identifiziert werden.[5] In Hessen konnten in den Jahren 2016-2018 durch die Kennzeichnungspflicht sechs Straftaten und zwei Dienstvergehen aufgeklärt werden.[6] In Thüringen fanden in den Jahre 2019-2021 36 „Repersonalisierungen“ statt, die im Rahmen von 17 Ermittlungsverfahren und zwei Dienstaufsichtsbeschwerden erfolgten.[7]

Die bisherigen Erfahrungen unterstreichen die Bedeutung der Kennzeichnungspflicht als ein Baustein zur Kontrolle von Polizei. Neben den durch sie ermöglichten Straf- oder Disziplinarmaßnahmen dürfte sie auch mäßigend auf jene wirken, die durch das Risiko der Identifizierbarkeit von rechtswidrigem Verhalten abgehalten werden.

Rechtsgrundlagen der Kennzeichnungspflichten (*= nicht veröffentlicht)

Berlin: *Geschäftsanweisung Dir E Nr. 01/2018 über die taktische Kennzeichnung der Polizei Berlin v. 27.2.2018*

Brandenburg: *Verwaltungsvorschrift über die Legitimations- und Kennzeichnungspflicht von Polizeivollzugsbediensteten v. 21.11.2012, ABl. Brandenburg 2012, S. 1956*

Bremen: *Erlass über die Kennzeichnungspflicht von Polizeivollzugsbediensteten in geschlossenen Einheiten v. 19.06.2014*

Hamburg: *Verordnung zur Kennzeichnungspflicht nach § 111a des Hamburgischen Beamtengesetzes v. 5.11.2019, Hamburg. Gesetz- und Verordnungsbl. 2019, S. 365*

*Hessen: Verwaltungsvorschrift Dienstbekleidung v. 1.4.2019**

Mecklenburg-Vorp.: *Individuelle Kennzeichnungspflicht von Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten der Einsatzeinheiten der Landespolizei v. 1.1.2018**

Rheinland-Pfalz: *Erscheinungsbild der Polizei Rheinland-Pfalz. Tragen der Dienstkleidung. Rundschreiben des Innenministeriums v. 1.1.2014*

Sachsen-Anhalt: *Verordnung über die Kennzeichnungspflicht zur nachträglichen Identifizierung von Polizeibeamten des Landes v. 28.4.2018, GVBl. LSA 2019, S. 43*

Schleswig-Holstein: *Erlass über die namentliche Kennzeichnung und Erkennbarkeit von Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten v. 7.12.2012*

Thüringen: *Verwaltungsvorschrift v. 1.5.2017**

---

5 Bürgerschaft Hamburg Drs. 22/5887 v. 28.9.2021, S. 6f.

6 Frankfurter Rundschau v. 15.3.2019

7 LT Thüringen Drs. 7/5355 v. 22.4.2022, S. 3

Wie scharf ist das Schwert?

Untersuchungsausschüsse als Mittel der Polizeikontrolle

von Maximilian Pichl

Gewaltexzesse, rechte Chatgruppen und rassistische Kontrollen – der Bedarf nach einer wirksamen Überwachung der Polizei ist groß. Parlamentarische Kontrollinstrumente wie Untersuchungsausschüsse stehen in der politischen Diskussion weniger im Fokus. Welchen Beitrag zur Kontrolle können sie leisten?

Aufsehenerregende Geheimdienstskandale rund um die deutschen Verfassungsschutzämter und den Bundesnachrichtendienst prägten in den vergangenen Jahren die Arbeit von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen in Bund und Ländern wie im Falle der NSA-Affäre oder dem Anschlag auf den Berliner Breitscheidplatz.[1] Aber auch die Arbeit von Polizeibehörden ist ein zentraler Gegenstand parlamentarischer Untersuchungsverfahren, nicht zuletzt in den mittlerweile fünfzehn Untersuchungsausschüssen, die sich mit der Aufarbeitung der NSU-Mordserie beschäftigt haben (Stand September 2022).

Gemeinhin gelten Untersuchungsausschüsse als schärfstes Schwert der Oppositionsfraktionen, um politische Skandale der Regierung, aber auch administrative Fehleinschätzungen und -leistungen öffentlichkeitswirksam im parlamentarischen Raum aufzugreifen und über einen längeren Zeitraum tiefgehend zu behandeln. Oft stehen dabei die verantwortlichen Minister*innen im Fokus, wie beispielsweise beim berühmten Visa-Untersuchungsausschuss, vor dem sich der ehemalige Außenminister Joschka Fischer verantworten musste. Weniger bekannte Prominenz ist zwar in Untersuchungsausschüssen zur Polizei zu erwarten, dafür ist die Notwendigkeit einer kritischen Aufarbeitung durch das Parlament nicht weniger dringlich. Aber wie scharf ist das Schwert des Untersuchungsausschusses, wenn es nicht um Skandale von Regierungs-

1 Hoff, B.; Kleffner, H.; Pichl, M.; Renner, M. (Hrsg.): Rückhaltlose Aufklärung?, Hamburg 2019

politiker*innen geht, sondern um die Kontrolle von Behörden? Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Untersuchungsausschüsse sollen in diesem Beitrag ausgelotet werden.

Das Kontrolldefizit der Polizei

Die Organisation der Polizei ist historisch geprägt durch Befehlsgehorsam, Cop Culture[2] und Autoritarismus. Zudem verdichten sich in der Polizei als Staatsapparat Herrschaftsverhältnisse in Form institutioneller Praktiken, wie das Beispiel des Racial Profiling zeigt. Schwerwiegend kommt hinzu, dass mitunter Vorgesetzte Fehlverhalten von Beamt*innen vertuschen und die wenigen internen Regulierungsmechanismen dadurch sabotiert werden. Aufsehen erregte jüngst ein Fall aus dem Polizeipräsidium in Frankfurt/M.: Polizeibeamt*innen sollen in Chats rassistische und rechte Inhalte verbreitet haben. Führungskräfte, die von den Vorfällen Kenntnis erlangten, schritten nicht ein und sollen sogar die Aufklärung aktiv behindert haben.[3] Eine solche Kultur der Verantwortungslosigkeit sendet entsprechende Signale in den Apparat der Polizei. Für die Kontrolle der Institution hat diese Verfasstheit eine doppelte Bedeutung: In den meisten Fällen gibt es keine selbstkritische Aufarbeitung von innen, aber die Abschottung des Apparats nach außen erschwert auch eine kritische Aufarbeitung.

Kritik an der Polizei wird zudem durch die beiden großen Polizeigewerkschaften GdP (Gewerkschaft der Polizei) und DPolG (Deutsche Polizeigewerkschaft) in der Öffentlichkeit wirkungsvoll delegitimiert. Als im Zuge der globalen Black Lives Matter-Proteste auch in Deutschland institutioneller Rassismus in der Polizei vermehrt thematisiert wurde, versuchten Gewerkschaftsvertreter*innen die Vorwürfe als haltlos darzustellen. Für eine Fehlerkultur ist es weiterhin nicht förderlich, dass die Innenminister*innen ihre weisungsbefugte Kontroll- und Fachaufsicht oft nicht hinreichend wahrnehmen und sich bei polizeilichem Fehlverhalten kritiklos hinter die Behörden stellen. Dass sich der ehemalige Bundesinnenminister Horst Seehofer einer unabhängigen Studie zu strukturellem Rassismus in der Polizei widersetzte, unterstützte die Fraktionen in der Polizei, die das Thema nicht angehen wollten. Lediglich aus dem Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK) gab es Unterstützung für eine anonym durchgeführte Studie zu den Einstellungen von Polizeibeamt*innen, wenngleich

2 Behr, R.: Cop Culture – Der Alltag des Gewaltmonopols, Wiesbaden 2008
3 Hessenschau v. 5.8.22

auch die Kripo-Gewerkschaft das Problem des Rassismus nicht systemisch verstand, sondern einzelnen, sich falsch verhaltenden Beamt*innen zuordnen wollte. Schließlich fehlt es an einer wirkungsvollen Kontrolle durch die Medien. Obschon es in den letzten Jahren ausgezeichnete investigative Recherchen von engagierten und kritischen Journalist*innen zu Polizeiskandalen gegeben hat, wird die Polizei überwiegend als „neutrale Instanz“ behandelt. Presseerklärungen der Polizei zu Vorfällen, in denen sie selbst Konfliktpartei ist, werden oft unkritisch als „wahre“ Darstellungen von Tatsachen behandelt, ohne sich die Mühe zu machen, die Hintergründe zu recherchieren. Damit wird der polizeilichen Perspektive eine Deutungshoheit verliehen, anstatt den Betroffenen von Polizeigewalt Glauben zu schenken – eine Privilegierung, die auch in Gerichtssälen zu beobachten ist.

Nicht nur die innerbehördliche und externe Kontrolle ist dadurch kompliziert, auch dem Disziplinarrecht, dem Straf- und Staatshaftungsrecht sowie der ministeriellen Fach- und Dienstaufsicht sind Grenzen bei der polizeilichen Kontrolle gesetzt. Die rechtliche Verantwortung setzt in der Regel beim Verhalten einzelner Beamt*innen an und nimmt nicht den Apparat als solchen zum Gegenstand. Über die defizitären Kontrollinstrumente resümieren Tobias Singelnstein und Benjamin Derin daher, „die Polizei kann sich also weder selbst effektiv kontrollieren, noch gewährleisten die bestehenden staatlichen und zivilgesellschaftlichen Mechanismen eine hinreichende Kontrolle.“[4]

Aktuelle Untersuchungsausschüsse zur Polizei

Parlamentarische Untersuchungsausschüsse können dieses Kontrolldefizit nicht in Gänze kompensieren. Aber sie bieten die Möglichkeit, anhand konkreter Skandale den Polizeiapparat systematischer im Lichte einer größeren Öffentlichkeit zu beleuchten.

Untersuchungsausschüsse werden vom Parlament mit einem Auftrag eingesetzt und müssen vor Ablauf der Wahlperiode einen Bericht vorlegen, der Feststellungen, Bewertungen und Handlungsempfehlungen enthält. Im Rahmen der Untersuchung, die gewisse Elemente eines Strafverfahrens enthält, können die Abgeordneten Sachverständige laden, Akten beiziehen und auswerten sowie Zeug*innen in öffentlichen und nicht-

4 Singelnstein, T.; Derin, B.: Die Polizei. Helfer, Gegner, Staatsgewalt, Berlin 2022, S. 260f.

öffentlichen Sitzungen befragen.[5] In parlamentarischen Untersuchungsverfahren treffen dabei rechtsstaatliche Sachverhaltslogiken und politische Faktoren auf eine widersprüchliche Art aufeinander.

Zwei aktuelle Verfahren zu Polizeiskandalen können dabei illustrieren, auf welche Weise parlamentarische Untersuchungsausschüsse sich der Polizeikontrolle widmen. Im Sommer 2018 verhaftete die Polizei den jungen Syrer Amad A. und brachte ihn in die Justizvollzugsanstalt Kleve. Kurze Zeit danach verstarb A. bei einem Brand in seiner Zelle. Ob A. das Feuer selbst legte oder es eine Dritteinwirkung gab, ist bis heute nicht restlos geklärt. Klar ist jedoch, dass A. aufgrund eines Fehlers der Polizei festgenommen wurde, die ihn mit einem Mann aus Mali verwechselte.[6] Der Landtag von Nordrhein-Westfalen setzte einen Untersuchungsausschuss ein, der vor allem ergründen sollte, warum A. fälschlicherweise festgenommen wurde. Im Abschlussbericht des Landtags[7] zeigte sich die Uneinigkeit der politischen Fraktionen über die Bewertung des Sachverhalts. Während die Regierungsfraktionen (CDU und FDP) eine „Vielzahl von individuellen Fehlern von Bediensteten"[8] konstatieren, aber keine strukturellen Defizite erkennen wollten, sprachen Abgeordnete von SPD und Grünen von einem Versagen des Rechtsstaats. Obwohl der Untersuchungsausschussbericht auf über 1.400 Seiten einen umfassenden Einblick in Strukturen der Polizei- und JVA-Arbeit liefert, zeigt das Dokument zugleich, wie stark diese Form des rechtsstaatlichen Verfahrens von den politischen Eigensinnigkeiten der Fraktionen dominiert ist. Über die im Abschlussbericht enthaltenen Sonderberichte der Oppositionsfraktionen wird diese politische Uneinigkeit über die Bewertung des Vorgangs zugleich sichtbar – im Gegensatz zu Strafprozessen, bei denen am Ende ein eindeutiges Urteil verlangt wird.

Auch im Falle des Untersuchungsausschusses über das rechtsterroristische Attentat in Hanau vom Februar 2020 spielen politische Logiken eine große Rolle. Der Untersuchungsausschuss,[9] der von der Initiative NSU-Watch Hessen intensiv beobachtet wird,[10] muss sich u.a. mit der Frage der polizeilichen Verantwortung für Geschehnisse in der Tatnacht

5 Beispielhafte Regelungen aus dem Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (PUAG) finden sich in §§ 13, 17, 20, 28 PUAG.
6 nd v. 6.4.2022
7 LT NRW Drs. 17/16940 vom 5.4.2022
8 ebd., S. 1110
9 www.hessischer-landtag.de/content/untersuchungsausschuss-202
10 www.hessen.nsu-watch.info/unahanau

beschäftigen. In der Arena-Bar, wo ein Großteil der Opfer ermordet wurde, war beispielsweise der Notausgang verschlossen – ob dies auf eine Absprache mit der Polizei zurückzuführen ist, um dortige Kontrollen zu erleichtern, ist umstritten. Außerdem war der polizeiliche Notruf in der Tatnacht nicht erreichbar, den Vili-Viorel Păun erfolglos angerufen hatte. Er wurde vom Täter erschossen, als er ihm eigenständig folgte. Günter Frankenberg, der Betroffene und Hinterbliebene des Attentats vertritt, spricht von einem „vielgestaltigen Organisationsversagen".[11] Im bisherigen Verlauf des Untersuchungsausschusses zeigt sich, dass die Abgeordneten der schwarz-grünen Regierungsfraktionen versuchen, die Probleme bei der Polizei herunterzuspielen, mutmaßlich um den CDU-Innenminister Peter Beuth aus dem Fokus der öffentlichen Kritik zu nehmen. Der Untersuchungsausschuss konnte dennoch zu Beginn seiner Arbeit ein wichtiges Potenzial solcher Verfahren demonstrieren. In eindrücklichen Einlassungen berichteten die Hinterbliebenen und Betroffenen von der Tatnacht und legten gravierende Mängel im Umgang der Polizei mit ihnen offen.[12]

Potenziale von Untersuchungsausschüssen

Parlamentarische Untersuchungsausschüsse sind von politischen Logiken dominiert, wie die beiden Beispiele zeigen. Trotz der Möglichkeit dieser Ausschüsse, Polizeiskandale systematischer als ein Disziplinar- oder Gerichtsverfahren anzugehen, versuchen vor allem die Parteien, die sich in der Regierung befinden, in aller Regel eine strukturelle Kritik des Polizeiapparats zu vermeiden, um Probleme vom Innenministerium fernzuhalten. Dennoch sind parlamentarische Untersuchungsausschüsse zugleich an eine rechtsstaatliche Sachverhaltslogik gebunden.[13] Das Verfahren ist durch die Untersuchungsausschussgesetze strukturiert und ist darauf ausgerichtet, durch Aktenauswertungen und der Vernehmung von Zeug*innen die „Wahrheit" herauszufinden. Die Abgeordneten wechseln in den Untersuchungsverfahren in die Rolle von aktiven Befragenden von Regierung und Behörden. Trotz politischer Differenzen sorgt ein solcher Arbeitsmodus dafür, dass im Rahmen der Beweisaufnahme die

11 Frankenberg, G.: Der Anschlag von Hanau. Die Polizei leugnet ihre Verantwortung, in: Austermann, N. u.a. (Hrsg.): Report Recht gegen rechts, Frankfurt/M. 2022, S. 197-205 (202)

12 Frankfurter Rundschau v. 17.2.2022

13 hierzu ausführlich: Pichl, M.: Untersuchung im Rechtsstaat, Weilerswist 2022

politischen Eigenlogiken der Parteien zumindest ein Stück in den Hintergrund geraten können und vielmehr das Wissen aus den Akten und den Vernehmungen zentral wird. Besonders in den Feststellungsteilen der Abschlussberichte schlägt sich eine solche rechtsstaatliche Sachverhaltslogik nieder: Dort finden sich oft Beschreibungen polizeilicher Strukturen, die gravierende und über den Einzelfall hinausreichende Probleme nahelegen. Gerade zivilgesellschaftliche, wissenschaftliche und journalistische Arbeiten können auf diese Dokumente zurückgreifen, um eine zielgerichtete Kritik an den Sicherheitsbehörden zu formulieren.

Abgeordnete erhalten über die Untersuchungsausschussgesetze die Möglichkeit, Akten der Polizei anzufordern und Einblicke in die Arbeit des Apparates zu erlangen. Durch Aktenvorhalte können einschlägige Informationen während der Befragung von Zeug*innen in den Untersuchungsausschüssen auch der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden. Zeug*innenvernehmungen sind für die Sicherheitsapparate, die gerne die Kontrolle über die Informationen haben wollen, die an die Öffentlichkeit gelangen, mitunter ein Risiko. Gelingt den Abgeordneten eine engagierte Befragung, kann es vorkommen, dass Zeug*innen bislang nicht bekannte Informationen preisgeben. Untersuchungsverfahren gewinnen dadurch eine hohe Eigendynamik. Erfolgsversprechende Verfahren sind aber darauf angewiesen, dass in den Untersuchungsausschüssen engagierte Abgeordnete vertreten sind, die sich intensiv mit der Materie beschäftigen und offen sind für den Austausch mit außerparlamentarischen Initiativen.

Grenzen für die Arbeit von Untersuchungsausschüssen

Den Potenzialen parlamentarischer Untersuchungsverfahren stehen zugleich immanente Grenzen gegenüber. Die Sicherheitsbehörden können, unter Ausnutzung unbestimmter Rechtsbegriffe, systematisch die Aufklärung von Skandalen behindern oder gar sabotieren, wie es im Falle der Untersuchungen zum NSU-Komplex der Fall gewesen ist.[14] In den Untersuchungsausschussgesetzen und in der entsprechend anzuwendenden Strafprozessordnung[15] finden sich Schranken, auf die sich Regierung und Behörden berufen können, um eine Weitergabe von Informationen zu verhindern. Darunter fallen zum Beispiel die Grundrechte Dritter, der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung (der vor allem das Beratungsgeheimnis der Regierung schützt), aber auch der sehr unbestimmte

14 ebd., S. 302ff.
15 siehe bspw. § 96 StPO

Begriff des „Staatswohls“. Über die Anwendung und Reichweite dieser Schranken wird zwischen den Untersuchungsausschüssen und den herauszugebenden Stellen sehr oft im Laufe von Verfahren gestritten. Speziell der Begriff des „Staatswohls“ ist kaum juristisch von der Rechtsprechung und Kommentarliteratur konturiert und wird durch die Praktiken der Sicherheitsbehörden ausgefüllt. Auf diese Weise können die Behörden Akten zurückhalten, schwärzen oder verhindern, dass sie für öffentliche Vernehmungen benutzt werden. Das parlamentarische Verfahren gewinnt sein Potenzial aber erst durch die öffentliche Auseinandersetzung, wodurch entsprechende Behinderungstaktiken der Behörden der Aufklärung die Basis entziehen können.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in den vergangenen Jahren immer stärker dazu tendiert, die Arbeits- und Operationsweisen der Geheimdienste und der Polizei, gerade im Bereich des Einsatzes von verdeckten Informant*innen, unter einen fragwürdigen verfassungsrechtlichen Schutz zu stellen.[16] Obwohl das Parlament durch eigene Geheimschutzverfahren sicherstellen kann, dass sicherheitssensible Informationen nicht nach außen dringen, hat der staatstragende Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts immer wieder die Position der Sicherheitsbehörden bestärkt, bestimmte Informationen zu deren Arbeitsweisen nicht preisgeben zu müssen.[17]

Selbst ein ungehinderter Einblick in Behördenakten würde jedoch keine rückhaltlose Aufklärung von Polizeiskandalen garantieren. Gerade in den Sicherheitsapparaten werden nicht alle wichtigen Informationen in Akten festgehalten. Eine naive Aktengläubigkeit, hinter der sich vor allem Politiker*innen oft verstecken, die keine grundsätzliche Kritik an den Sicherheitsbehörden formulieren wollen, ist daher für eine wirksame rechtsstaatliche Untersuchung nicht tragfähig. Die Mitglieder von Untersuchungsausschüssen müssen sich ein Wissen über die Polizei abseits der reinen Aktenlektüre und Zeug*innenvernahme verschaffen – zum Beispiel durch Gespräche mit Betroffenen, investigativen Journalist*innen und zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Schließlich haben die Behörden immer die Möglichkeit, auf Zeit zu spielen. Verspätete und oft unvollständige Aktenlieferungen und eine mangelnde Bereitschaft, die Aufklärung proaktiv voranzubringen, können

16 von Achenbach, J.: Effektive Nachrichtendienste als Verfassungsgut, in: Hoff, B.-I. u.a. (Hrsg.): Rückhaltlose Aufklärung? NSU, NSA und BND – Geheimdienste und Untersuchungsausschüsse zwischen Staatsversagen und Staatswohl, Hamburg 2019, S. 155-168

17 siehe zum Beispiel BVerfGE 143, 101 und BVerfGE 146, 1

ein Untersuchungsverfahren erfolgreich unterminieren. Denn die Untersuchungsausschüsse haben praktisch keine Sanktionsinstrumente, um Behörden zu drohen, die ihr Wissen nicht preisgeben. In solchen Fällen können sich die Abgeordneten nur an die Öffentlichkeit wenden und die Mauertaktiken der Behörden anprangern – so geschehen in einigen NSU-Untersuchungsausschüssen, bei denen die Abgeordneten oft parteipolitisch geschlossen vor die Presse getreten sind, um speziell dem Verfassungsschutz eine Behinderung der Aufklärung vorzuwerfen. Bei einer entsprechenden Resonanz in den Medien konnte dann zum Teil die Herausgabe von Akten erwirkt werden.

Das Spiel auf Zeit der Behörden ist erfolgreich, weil die Abgeordneten unter dem Druck stehen, den Abschlussbericht vor dem Ende einer Wahlperiode, die in der Regel vier bis fünf Jahre dauert, dem Parlament vorzulegen. Wird ein Untersuchungsausschuss spät in einer Wahlperiode eingesetzt, gibt es oft kaum die Gelegenheit, sich intensiver mit einer Thematik auseinanderzusetzen. Jede Verzögerungstaktik der Behörden erschwert daher eine umfassende Aufklärungstätigkeit.

Schlussfolgerungen

Sicherheitsbehörden, und gerade die Polizei, sind Organisationen, die ein genuines Eigeninteresse daran haben, nicht transparent zu sein. Verselbstständigungen von ihren rechtlichen Vorgaben sind keine Ausnahme, sondern die Regel. Auf diese Weise wird die Polizei aber zu einem „Risiko für die Demokratie“,[18] wie es Daniel Loick formuliert. Einer umfassenden parlamentarischen und rechtlichen Kontrolle sind viele Grenzen gesetzt. Parlamentarische Untersuchungen können ein wichtiger Baustein sein, um die wenigen Möglichkeiten der demokratischen Kontrolle auszuüben. Solche Verfahren können aber nicht für sich alleine stehen, sondern müssen im Einklang mit zivilgesellschaftlichen und journalistischen Recherchen, wissenschaftlichen Untersuchungen und der Befragung von Betroffenen polizeilicher Praktiken gedacht werden.

18 Frankfurter Rundschau v. 28.7.2017

Strategic Reviews

Zivilgesellschaftliche Polizeikontrolle in Großbritannien

von Genevieve Lennon

Der Artikel gibt einen Überblick über das Kontrollinstrument der strategischen, oft auch thematisch genannten Überprüfungen (englisch: „strategic reviews"), welche die Aufsichtsgremien der britischen Polizei durchführen können. Anhand von Fallstudien aus England und Wales wird aufgezeigt, wie die Überprüfungen initiiert werden können, welche Befugnisse die Kontrollinstanzen haben, wie die Ergebnisse veröffentlicht werden, und – soweit relevant und möglich – wie die Polizei darauf reagiert.

Um das Instrument der thematischen Überprüfungen zu erläutern, führt der Artikel zunächst in die britischen Polizeistrukturen und Aufsichtsgremien ein. Die wichtigsten Polizeien in England und Wales sind die 43 „Home Office" Polizeipräsidien, die so genannt werden, weil sie gemäß dem Police Act 1996 dem Innenministerium unterstehen. Die zivilgesellschaftliche Kontrolle wird gemäß Police Reform and Social Responsibility Act 2011 von sogenannten „Police and Crime Commissioners" (PCC), zu Deutsch: Beauftrage für Polizei und Verbrechen, ausgeübt.[1] Diese werden von der lokalen Bevölkerung direkt gewählt und sind für die Ernennung und Abberufung des/der Polizeipräsident*in zuständig. Zudem erarbeiten sie einen strategischen Fünfjahresplan für das Themenfeld „Polizei und Kriminalität" und können dessen Einhaltung gegenüber der Präsidiumsleitung einfordern. In Städten, die groß genug sind, um Bürgermeister*innen zu haben, üben die stellvertretenden Bürgermeister*innen diese Funktion aus.

1 vgl. Raine, J.: Electocracy with accountabilities, in: Lister, S.; Rowe, M. (Eds.): Accountability of Policing, Abingdon 2015, o. S.

Darüber hinaus gibt es gemäß dem Policing and Crime Act 2018 die unabhängige Polizeibeschwerdestelle namens „Independent Office for Police Conduct“ (IOPC). Diese führt gemäß dem Zusatz 3A des Police Reform Act 2002 in besonders schwerwiegenden Fällen, z B. Todesfälle oder schwere Verletzungen aufgrund polizeilicher Maßnahmen oder Korruption, eigene Untersuchungen durch. Ferner veröffentlicht das IOPC Berichte. Diese umfassen Fallanalysen zu begrenzten Themengebieten wie Tasereinsätzen[2] ebenso wie grundsätzliche Erörterungen z .B. zu Diskriminierung.[3] Seit 2021 wurden die Themen häusliche Gewalt, Todesfälle durch Polizei im Straßenverkehr, sexuelle Nötigung und psychische Gesundheit behandelt.[4] „Um Probleme und Trends in diesen Themenfeldern auszumachen“, untersucht das IOPC sogar „unabhängig Fälle, für die ansonsten kein hinreichender Untersuchungsanlass vorläge.“[5] Es gibt keine ausdrückliche gesetzliche Befugnis zum Erstellen der Berichte. Vielmehr scheint sich das IOPC auf sein Initiativrecht zu stützen, wonach es gemäß der Absätze 4 und 13 von Zusatz 3 des Police Reform Act 2002 mit einem Fall so umgehen kann, als sei er ihm zugewiesen worden.

Eine weitere Kontrollinstanz, die in unterschiedlicher Form bereits seit dem späten 19. Jahrhundert existiert, ist die königliche Polizei-, Feuerwehr- und Rettungsdienstsaufsicht (Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire and Rescue Services, HMICFRS).[6] Aufgrund der besonderen Rolle, wird die HMICFRS im Folgenden genauer betrachtet.

Die königliche Polizei-, Feuerwehr- und Rettungsdienstsaufsicht (HMICFRS)

Die HMICFRS dient nicht dazu, die Polizei zu kontrollieren – diese Aufgabe liegt in der Verantwortung der PCCs und teils auch des IOPC. Vielmehr wurde das HMICFRS eingerichtet, um die „Effektivität“ und „Effizienz“ der Polizei zu gewährleisten, so Absatz 54 des Police Act

2 IOPC: IOPC Impact report 2021 – Making a difference, London 2021, S. 1-48

3 IOPC announces thematic focus on race discrimination investigations, IOPC News v. 10.7.2020, www.policeconduct.gov.uk/news/iopc-announces-thematic-focus-race-discrimination-investigations

4 Home Affairs Committee: Police Conduct and Complaints. 6th Report, London 2022, S. 1-60 (38)

5 IOPC 2021 a.a.O. (Fn. 2), S. 26

6 Die heutige Gesetzesgrundlage ist der Police Act 1996.

1996. Daraus folgt auch, dass das HMICFRS keine Maßnahmen erzwingen kann, sondern lediglich Empfehlungen ausspricht. In England und Wales ist das HMICFRS laut Absatz 54 und Zusatz 4A des Police Act 1996 befugt, eine Überprüfung vorzunehmen, sofern entweder eine Genehmigung oder sogar eine Anordnung des/der Staatssektretär/in für Inneres vorliegt. Seit 2014 führt das HMICFRS neben den regelmäßigen so genannten „PEEL-Inspektionen" (zu **P**olizeilicher **E**ffektivität, **E**ffizienz und **L**egitimität) auch ad-hoc-Überprüfungen durch. Solche nationalen thematischen Überprüfungen werden durchgeführt „bei gegenwärtig drängenden Problemen der Polizeipraxis, [die] dem Gemeinwohl schaden, bei uneinheitlichen Evaluationsergebnissen innerhalb von England und Wales, die die Polizeikräfte nicht hinreichend erklären können, oder wenn Verbesserungen der Polizeipraxis, entweder für die meisten oder für die vulnerabelsten Menschen besonders hilfreich wären".[7]

Beispielhaft für die thematischen Überprüfungen sei hier die Analyse von „Stop and Search"-Praktiken, also von anlasslosen Personenkontrollen und Durchsuchungen, genannt. Anlass waren einwöchige Proteste und Unruhen im Londoner Stadtteil Tottenham im Jahr 2011 nach der Erschießung des jungen Schwarzen Mark Duggan durch die Polizei. Seitens der Öffentlichkeit wurden insbesondere die Personenkontrollen und Durchsuchungen durch die Polizei kritisiert.[8] Die damals noch HMIC genannte HMICFRS wurde daher von der Staatsekretärin für Inneres gebeten, die Anwendung dieser Polizeibefugnisse zu evaluieren.[9]

Im Rahmen dieser ersten Untersuchung der HMIC zum Thema „Personenkontrollen und Durchsuchungen" wurden alle dem Innenministerium unterstellten Polizeipräsidien Englands und Wales' evaluiert und dazu rund 500 leitende Beamt*innen sowie 550 Polizeivollzugsbeamt*innen und deren Vorgesetzte befragt. In jedem Polizeipräsidium analysierte die HMIC zudem mindestens 200 Personenkontrollformulare,[10] und befragte 19.078 Bürger*innen.

---

7 www.justiceinspectorates.gov.uk/hmicfrs/publication-html/policing-inspection-programme-and-framework-commencing-april-2022

8 Zu historisch vergleichbaren Ereignissen siehe z. B. den sogenannten Scarman-Bericht unter dem Titel „Brixton disorders 10-12 April 1981" (Berichtsnummer im britischen Nationalarchiv Cmnd 8427, 1981).

9 Pressemitteilung d. HMIC v. 8.7.2013

10 Bei Personenkontrollen muss die Polizei der kontrollierten Person ein Formular aushändigen, das grundlegende Einsatzinformationen protokolliert, wie etwa die durchführende Dienststelle und die verwendeten Zwangsmittel.

Der Bericht fiel äußerst kritisch aus: Er bemängelte eine unzureichende Ausbildung, lückenhafte Einsatzdokumentation, Kompetenzüberschreitungen und weit verbreitete Verstöße gegen die polizeirechtlich festgeschriebenen Verfahrensregeln.[11] Das Fazit lautete: „Zu oft ist die Durchführung polizeilicher Personenkontrollen und Durchsuchungen gar nicht effektiv für die Verbrechensbekämpfung, und Verfahrensvorgaben werden nicht eingehalten; dies gefährdet die Legitimität der Polizei."[12]

Die HMIC sprach zehn Empfehlungen aus und nahm sich vor, alle Polizeipräsidien binnen anderthalb Jahren auf entsprechende Fortschritte hin erneut zu evaluieren. Im Jahr 2014 kündigte die Staatssekretärin für Inneres, Theresa May, nach einer öffentlichen Anhörung die Einführung eines Systems freiwilliger Selbstverpflichtung unter dem Titel „The Best Use of Stop and Search" (BUSS) an. Dieses beschränkte maßgeblich eine jener Befugnisse, die der Polizei den größten Ermessenspielraum geben: die verdachtsunabhängige Kontrolle, die sich auf Absatz 60 des Criminal Justice and Public Order Act 1994 stützt. Alle Polizeidienststellen des Innenministeriums unterzeichneten die Selbstverpflichtungserklärung und schränkten damit freiwillig ihre eigenen Befugnisse ein. Die Zahl der Kontrollen und Durchsuchungen sank in der Folge von einem Höchststand von 1,2 Millionen im jeweils zum 31. März endenden Berichtsjahr 2010/11 auf 280.00 im Jahr 2017/18.[13]

Die Personenkontrollen und Durchsuchungen waren schon lange zuvor ein äußerst kontrovers diskutiertes und politisch aufgeladenes Thema. Dass die weitreichenden Empfehlungen nun aber Akzeptanz fanden, mag an der Positionierung der HMICFRS gelegen haben: Sie ist eine Institution, die zwar unabhängig ist, jedoch über gute Verbindungen zur Polizei verfügt, da viele ihrer Beamt*innen selbst ehemalige Polizist*innen sind. Zudem hatte der Bericht einen Dialog zwischen der HMICFRS, der Polizei und den PCCs bzw. Bürgermeister*innen angeregt, da die PCCs und Polizeipräsident*innen zum Bericht und seinen Empfehlungen Stellung nehmen mussten. Teils förderte er auch einen Dialog zwischen einigen PCCs und jeweiligen Communities[14] sowie

11 HMIC: Stop and Search Powers: Are the police using them effectively and fairly?, London 2013, S. 1-64

12 HMIC-Pressemitteilung v. 8.7.2013

13 Home Office: Stop and search data summary tables, London 2021, S. 1-19 (1)

14 So führte etwa die Metropolitan Police London 2016 unter dem Titel „Policy on Stops and Searches" Regeln für Personenkontrollen ein, die 2020 erneuert wurden.

zwischen dem Parlament und der Öffentlichkeit: Zwischen Juli und September 2013 fand eine öffentliche Anhörung zum Thema auf der Grundlage des ursprünglichen Berichts statt. Auch Nichtregierungsorganisationen (NGOs) wie „Stop Watch“ nahmen in ihren Kampagnen gegen Racial Profiling auf den Bericht Bezug.[15] Zudem nutzten NGOs und Wissenschaftler*innen die Datensätze, die zusammen mit dem Bericht veröffentlicht wurden, für weitere Auswertungen. Diese öffentlichen Auseinandersetzungen mit der Thematik dokumentierte der nachfolgende Bericht der HMIC (s.u.), der aufzeigt, wie thematische Überprüfungen organisationale Lernprozesse stimulieren können.

Allerdings verdeutlicht das Beispiel auch die Grenzen der Polizeikontrolle durch Aufsichtsgremien sowie den Einfluss der politischen Leitung der Polizei. Unter einer jeweils neuen Staatssekretärin (plus Wechsel des/der Premierminister/in) in den Jahren 2019 und 2021 wurde das BUSS-Selbstverpflichtungssystem weitgehend zurückgenommen.[16] Die Zahl der Personenkontrollen und Durchsuchungen stieg schnell wieder an: Im Berichtsjahr 2020/21 wurden 704.239 solcher Maßnahmen registriert.[17] Selbst jenseits des BUSS befand die HMICFRS im Jahr 2015 in ihrem Folgebericht „Stop and Search Powers 2“ lediglich bezüglich einer der zehn Empfehlungen die Fortschritte für gut. In Bezug auf vier weitere Empfehlungen seien gewisse Fortschritte erzielt worden; und bei fünf Empfehlungen ausreichende. Der jüngste HMICFRS-Bericht aus dem Jahr 2021 trägt den Titel „Disproportionate use of police powers“, wobei mit „Überproportionalität“ Racial Profiling gemeint ist. Der Bericht fällt in vielerlei Hinsicht ähnlich entmutigend aus wie der erste: „Mehr als 35 Jahre nach der Einführung der Gesetzgebung zu anlassunabhängigen Personenkontrollen und Durchsuchungen gibt es keine Behörde, die die Effekte der Anwendung dieser Befugnisse gänzlich durchdringt. Die Überproportionalität besteht fort, und keine Dienststelle kann dies zufriedenstellend erklären.”[18]

Was sagt uns dieses Beispiel? Es zeigt, dass sich eine unabhängige Instanz in politisch sensible Themen einmischen kann, und zwar sowohl innerhalb als auch außerhalb der Polizei. Auch wenn der Fortschritt

15 siehe z. B. www.stop-watch.org/news-opinion/stopwatch-responds-to-hmic-report-on-current-use-of-stop-and-search-powers

16 Home Office: Beating Crime Plan, London 2021, S. 1-50

17 Home Office 2021, a.a.O. Fn (13), S. 1

18 HMICFRS: Disproportionate use of police powers, London 2021, S. 1-44 (5)

bisher insgesamt gering erscheint, hat dadurch zumindest die Transparenz der Institution Polizei zugenommen. Zudem entstanden neue Datengrundlagen, wie z. B. im zweiten hier behandelten HMICFRS-Bericht („Stop and Search Powers 2“), der sich auf eine Befragung von 10.000 Personen zum zuvor nie so systematisch untersuchten Thema der Straßenverkehrskontrollen stützte. Außerdem hat sich – innerhalb und außerhalb der Polizei – die Debatte darüber, ob anlassunabhängige Personenkontrollen und Durchsuchungen „gut“ oder „schlecht“ sind, weiterentwickelt: Es wurde verstanden, dass Racial Profiling die Legitimität der Polizei untergräbt. Ebenso verbessert hat sich der Einsatz von Technik zum Zweck der Polizeiaufsicht sowie die Ausbildung und interne Aufsichtsverfahren (auch wenn letztere nicht immer eingehalten werden). Zudem zeigte sich der Einfluss der Politik auf die polizeiliche Praxis: Die nachdrückliche Unterstützung der Regierung führte dazu, dass deutlich weniger Personen kontrolliert wurden, während ein Wechsel an der Spitze des Innenministeriums diese Entwicklung wieder rückgängig machte. Dies wirft die immer wieder gestellte Frage auf, ob unabhängige Aufsichtsgremien über Weisungsbefugnisse verfügen sollten oder ob diese aus demokratischen Gründen in den Händen der gewählten Vertreter*innen verbleiben sollten.

Superbeschwerden

Im Jahr 2018 führte die Regierung von England und Wales sogenannte „Superbeschwerden“ gemäß Absatz 25-27 des Policing and Crime Act 2017 ein.[19] Sie schaffen einen neuen Weg des Initiierens thematischer Überprüfungen, der nicht über ein staatliches Aufsichtsgremium organisiert ist, aber gerade deshalb interessant ist. Das Instrument der Superbeschwerden ergänzt die thematischen Untersuchungen des IOPC: Es bietet einen strukturierteren Ansatz, um das Leiden unter Polizei auch losgelöst von konkreten Delikts- oder Einsatzbereichen thematisieren zu können und Beschwerden über Grundsatzfragen zu ermöglichen. Denn Superbeschwerden können kein konkretes polizeiliches (Fehl-)Verhalten zum Gegenstand haben – dieses wird in den üblichen Beschwerden bei der Polizei oder dem IOPC behandelt. Vielmehr sind Superbeschwerden

19 vgl. Home Office: Improving police integrity: reforming the police complaints and disciplinary systems, London 2015, S. 1-60

breiter angelegt und konzentrieren sich auf systemische Fragen sowie auf polizeidienststellenübergreifende Praxen.

Bemerkenswert ist, dass die Superbeschwerden zwar von der HMICFRS koordiniert werden, aber leitende Beamt*innen aus HMICFRS, IOPC und dem College of Policing für die Bearbeitung, Analyse und Berichte zuständig sind.[20] Die Empfehlungen, die aus den Superbeschwerden resultieren, richten sich an das Innenministerium, die Präsidiumsleitungen sowie die PCCs, und diese müssen für eine Überprüfung der Umsetzung der Empfehlungen aktualisierte Daten liefern. Anzumerken ist in struktureller Hinsicht noch, dass das Superbeschwerdesystem nicht gänzlich neu ist, sondern bestehenden Kontrollsystemen, etwa der Finanzaufsicht des Finanzministeriums nach Teil vier des Financial Services and Markets Act 2000, nachempfunden wurde.

Inhaltlich zielt das System der Superbeschwerden letztlich nicht zuletzt darauf, der permanenten Untererfassung von Beschwerden über die Polizei entgegenzuwirken. Denn es setzt an der Erkenntnis an, dass sich viele Betroffene mit Aussagen über ihre Schädigung lieber an Betroffenenvertretungen oder ähnliche Instanzen wenden als an die Polizei. Mit den Superbeschwerden sollen Interessenvertretungen in die Lage versetzt werden, ihre Vermutungen über Trends und Muster der Polizeiarbeit, die scheinbar schädigend oder reformbedürftig sind, zu untermauern.[21] Dabei ist, wie Doyle und O'Brien anmerken, die Organisation, die die Superbeschwerden einreicht, „keine Vertreterin, die ‚für andere spricht', sondern eine, die ‚mit anderen spricht', um ‚Möglichkeiten des Dialogs zu eröffnen', die auf den üblichen ‚justiziellen Wegen' nicht offen stehen und negiert werden".[22] Gemäß Absatz 26 des Policing and Crime Act 2017 können nur ausgewählte Organisationen eine Superbeschwerde einreichen. Diese Organisationen müssen bestimmte Kriterien erfüllen: Z. B. müssen sie bereits über Kompetenzen und Erfahrung in der Vertretung öffentlicher Interessen verfügen, in ihrer Arbeit einen Fokus auf die Verbesserung der Polizeiarbeit legen und dabei mehr als eine polizeiliches Themenfeld behandeln, über Unabhängigkeit und

20 Das Colllege of Policing wurde im Jahr 2012 eingerichtet, um Berufsstandards zu entwickeln und polizeiliches Wissen ebenso wie die Polizeiverhalten zu verbessern, vgl. Home Affairs Committee: College of Policing: Three years on, London 2016/2017, S. 1-39.

21 Home Office 2015 a.a.O. (Fn. 19)

22 Doyle, M.; O'Brien, N.: Administrative Justice: A Demosprudential Fabric, in: dies. (Eds.): Reimagining Administrative Justice, 2020, S. 109–130 (123)

Integrität verfügen sowie in der Lage sein, die Aufgabe als Organisation der Interessenvertretung im Verfahren effektiv durchführen zu können.[23] Seit September 2022 gibt es 16 derartige Organisationen: z. B. die Hilfseinrichtung Action on Elder Abuse, das Centre for Women‘s Justice (CWJ), den Children‘s Commissioner for England sowie die Missing People und Women‘s Aid Federation of England. Die vollständige Liste[24] spiegelt breit gefächerte Themen (z. B. Frauen- und Kinderschutz, Missbrauch älterer Menschen) und umfasst auch ein paar Menschen- und Bürgerrechtsorganisationen.

Bislang wurden sechs Superbeschwerden erhoben: 1) zu anlassunabhängigen Personenkontrollen und Durchsuchungen, 2) zum sexuellen Missbrauch schwarzer, asiatischer oder anderweitig ethnisch diskriminierter Kinder, 3) zur Weitergabe polizeilicher Daten im Rahmen der Migrationskontrolle, 4) zum polizeilichen Umgang mit häuslicher Gewalt durch Polizeibeamt*innen, 5) zum polizeilichen Umgang mit Menschenhandelsopfern, und 6) zu polizeilichen Schutzmaßnahmen bei Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Einige dieser Themen waren zuvor bereits in Teilen in den Untersuchungen eines oder mehrerer staatlicher Aufsichtsgremien behandelt worden. So wurde etwa im Rahmen der Untersuchung des Umgangs mit Menschenhandelsopfern auch geprüft, ob sich alle Polizeidienststellen an die Empfehlungen eines früheren HMICFRS-Berichts[25] hielten oder nicht und auf bestehende Leitlinien des College of Policing verwiesen.[26]

Ein Bericht zur Superbeschwerde über Gewalt gegen Frauen und Mädchen wurde weithin wahrgenommen.[27] Denn er erschien wenige Monate, nachdem Sarah Everard im März 2021 durch einen diensthabenden Polizeibeamten, der zuvor eine Festnahme vorgetäuscht hatte, vergewaltigt und ermordet worden war. Die 51-seitige Beschwerde war

---

23 vgl. Home Office: Criteria for Designating Bodies in the Police Super-complaints System: Government Response, London 2018, S. 1-17 sowie die Gesetzesgrundlage namens “The Police Super-complaints (Criteria for the making and revocation of designations) Regulation (2018/412)”

24 www.gov.uk/government/publications/police-super-complaints-designated-bodies/designated-bodies

25 HMICFRS: Stolen freedom: the policing response to modern slavery, London 2017, S. 1-105

26 www.college.police.uk/app/major-investigation-and-public-protection/modern-slavery

27 HMICFRS: A duty to protect: Police use of protective measures in cases involving violence against women and girls, London 2021, S. 1-98

zweieinhalb Jahre zuvor von der superbeschwerdeberechtigten Organisation Centre for Women's Justice (CWJ) eingereicht worden und konzentrierte sich auf vier Schutzbefugnisse, die von der Polizei nicht ausreichend genutzt würden.[28] Der Untersuchungsbericht stimmte weitgehend mit der Einschätzung des CWJ überein. Die 15 Empfehlungen des Berichts richteten sich an die Polizeipräsident*innen sowie deren Dachverband, den National Police Chiefs' Counsel, das Innenministerium und das Justizministerium (da dieses für die Gerichte zuständig ist). Jede Einrichtung berichtete über die Umsetzung der Empfehlungen.[29] Das CWJ veröffentlichte seine Antwort, in der es die Empfehlungen begrüßte, aber kritisierte, der Bericht würde den Ernst der Lage nicht begreifen und Polizeikräfte nicht auf hinreichende Veränderungen verpflichten.[30] Schließlich wurden sogar Gesetze erlassen, die sich auf die im Bericht angesprochenen Probleme bezogen. Da in der Zwischenzeit Ereignisse wie der Mord an Sarah Everard die öffentliche Debatte dominierten, wäre es jedoch verfehlt, eine direkte Verbindung zwischen Bericht und Gesetzesänderungen zu ziehen.

Um ein Resümee über die Wirksamkeit des Superbeschwerdesystems zu ziehen, ist es zu früh. Noch ist die Zahl der beschwerdeberechtigten Organisationen gering. Unklar ist bis dato, wie viele Superbeschwerden zwar eingereicht, aber abgelehnt wurden. In dreieinhalb Jahren wurde erst sechs Superbeschwerden mittels einer Untersuchung nachgegangen. Alle Superbeschwerden waren zwar Anlass von Gesetzesüberprüfungen oder -änderungen, doch wie das obige Beispiel zeigt, lässt sich nur begrenzt nachvollziehen, welche Veränderungen tatsächlich vorrangig durch die Superbeschwerde ausgelöst wurden. Zudem kritisierte der CWJ hinsichtlich des Missbrauchsberichts den „Elefanten im Raum",[31] die personellen Unterbesetzung – und dies gilt nicht nur für die Polizei, sondern auch für ihre Aufsichtsgremien.

---

28 CWJ: Police failure to use protective measures in cases involving violence against women and girls, London 2019, S.1-51

29 vgl. Home Office: Response to recommendations from 'A duty to protect', London 2022, S. 1-4.; MoJ response to recommendations from 'A duty to protect', London 2022, S. 1-2; NPCC: Response to recommendations from 'A duty to protect', London 2022, S. 1-15

30 www.centreforwomensjustice.org.uk/news/2021/8/23/police-super-complaint-report-shines-a-light-on-police-failure-to-protect-domestic-abuse-victims-as-prosecutions-collapse-by-50-in-just-three-years

31 ebd., o.S.

Dennoch bieten Superbeschwerden der Zivilgesellschaft die Möglichkeit, von Aufsichtsgremien eine Untersuchung zu einem bestimmten Problembereich zu verlangen. Dass die Zivilgesellschaft in Problemdefinition und die Erarbeitung von Lösungsvorschlägen einbezogen wird, ist als positiv zu bewerten. Die beschwerdeberechtigten Organisationen verfügen durch ihre thematische Fokussierung allgemein über mehr Erfahrung und haben mehr Betroffenennähe als die Aufsichtsgremien und nicht-spezialisierte Polizeieinheiten. Sowohl die beschwerdeberechtigte Organisation als auch die Aufsichtsbehörden können eine erhöhte Transparenz der Polizei erwirken. Dabei können Superbeschwerden die bestehenden Aufsichtsmechanismen ergänzen – unabhängig davon, ob die Befugnisse so gefasst sind wie in England/Wales oder weitreichender, wie beim Polizei-Ombudsmann Nordirlands. Superbeschwerden-Berichte beleuchten oftmals untererforschte Bereiche und zeigen so Gesetzgeber*innen, Anwält*innen oder Wissenschaftlicher*innen auf, wo mehr Forschung oder Veränderungen notwendig sind.

Fazit

Auf den ersten Blick scheinen die im Beitrag beschriebenen Instrumente nicht besonders „erfolgreich“ zu sein. Anlassunabhängige Personenkontrollen sind beispielsweise wieder ähnlich breit anwendbar wie zuvor, und ihre praktische Anwendung nimmt stetig zu. Zwar konnten durch die neuen Kontrollinstrumente problematische polizeiliche Praktiken aufgedeckt werden, doch langfristige, positive Veränderungen zu erreichen, erwies sich als deutlich schwieriger. Es ist noch zu früh, um die Superbeschwerden abschließend zu beurteilen. Es scheint absehbar, dass auch in fünf oder zehn Jahren Probleme fortbestehen, etwa bei der polizeilichen Verfolgung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Sicher ist jedoch, dass die Transparenz erhöht wurde und sich Strukturen herauskristallisieren, die einen Dialog zwischen Zivilbevölkerung, Polizei und Aufsichtsgremien ermöglichen können. Noch gilt es herauszufinden, welches Instrument die größte Wirkung entfaltet hat und warum dies so ist. In der Zwischenzeit kann eine intensivere Diskussion, insbesondere auf internationaler Ebene, über Mittel und Methoden der Kontrolle der Polizei durch thematische Überprüfungen zur Verbesserung der Praxis beitragen.

Übersetzung von Hannah Espín Grau, Marie-Theres Piening und Jenny Künkel

Die bessere Polizeibeschwerdestelle?

Das Denkmal für Opfer von Rassismus und Polizeigewalt

von Sonja John

Bei Protesten gegen Polizeigewalt wurden unabhängige Polizeibeschwerdestellen gefordert. In Berlin hat diese jüngst ihre Arbeit aufgenommen. Wird nun alles gut? Was lässt sich anhand der Debatten und Aktionen am Denkmal für Opfer von Rassismus und Polizeigewalt sowie aus den Erfahrungen der anderen Polizeibeauftragten in dieser Frage ablesen?

Im September 2020 schufen sie kurzer Hand vollendete Tatsachen. In den Monaten zuvor hatte das Bündnis „Wo ist unser Denkmal?", bestehend aus diversen antirassistischen Gruppierungen, die Errichtung eines Mahnmals zum Gedenken an die Opfer von Rassismus und Polizeigewalt gefordert. Nach der Ermordung von George Floyd durch einen Polizeibeamten und die internationale Unterstützung der „Black Lives Matter"-Bewegung verstärkte sich die mediale Aufmerksamkeit rund um dieses Thema und damit auch der Handlungsdruck. Die Kampagne „Wo ist unser Denkmal?" hatte schon in der Berliner Bezirkspolitik und in dem Thema zugewandten Medien für ihr Anliegen geworben. Für diesen Tag lud sie zu einer Demonstration und Performance auf den Oranienplatz in Kreuzberg ein. Als sich das Publikum und Geladene aus Politik, NGO-Landschaft und Medien einfanden, war die Forderung nach einem Denkmal jedoch bereits eigenhändig umgesetzt worden. Da stand es nun: eine graue Betonstele auf einer einfachen Stahlbodenplatte mit dem Schriftzug „Für die Opfer von Rassismus und Polizeigewalt". So wurde aus der angekündigten performativen Gedenkfeier eine unangekündigte Einweihungsfeier dieses neuen Mahnmals.

Somit übernahmen die Aktivist*innen eine staatliche Aufgabe. Die Allgemeine Bemerkung Nr. 31 des UN-Menschenrechtsausschusses zum Recht auf wirksame Beschwerde (Art. 2 Abs. 3 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte) verlangt von den Vertrags-

staaten Wiedergutmachung an Personen, deren Rechte verletzt wurden.[1] Hierbei nennt sie öffentliche Mahnmale ausdrücklich als eine Form der gebotenen Wiedergutmachung. Weitere Formen können in der Bereitstellung wirksamer Abhilfe, angemessener Vergütung, öffentlicher Entschuldigung, öffentlicher Mahnungen, Garantien der Nichtwiederholung der Tat, Änderungen der relevanten Gesetze und Praktiken sowie der strafrechtlichen Verfolgung der Täter*innen bestehen. Stimmen diese Formen von Herstellung von Gerechtigkeit mit den Vorstellungen von Protestierenden am Denkmal überein? Was kann dieses Mahnmal leisten? Und ist es durch die neu geschaffene Stelle des Polizeibeauftragten in Berlin nicht obsolet geworden?

Schließlich muss sich die Polizei doch schon in mehrere Richtungen verantworten. Wie in der Einleitung zu dieser Ausgabe bereits angemerkt, wird die Arbeit der Polizei durch verschiedene Stakeholder kontrolliert und kommentiert. Zunächst wirken formale Hierarchien, das interne Berichtswesen sowie soziale Praxen zwischen Kolleg*innen und Vorgesetzten korrigierend. Fehlverhalten kann durch das Disziplinarrecht und die Abteilungen für interne Ermittlungen gegebenenfalls sanktioniert werden. Zudem überprüfen Staatsanwaltschaften und die Innenministerien polizeiliche Arbeit. Gerichte können wiederum strafrechtlich relevantes Fehlverhalten strafjustiziell bearbeiten. Die größte Rolle liegt bei den in den Parlamenten vertretenen politischen Parteien, da diese sowohl im Vorfeld die Gesetze formulieren und verabschieden, an die sich auch die Gesetzeshüter*innen halten müssen, als auch mit Untersuchungsausschüssen, Ombudsstellen und den Polizeibeauftragten die Polizeiarbeit im Anschluss an beanstandetes Verhalten überprüfen. Schließlich wird die Polizei von gesellschaftlichen Akteur*innen wie den Medien, NGOs oder aktivistischen Gruppen an ihre Rechtspflichten erinnert. Während offizielle Bestimmungen schriftlich in Parteiprogrammen, Gesetzen und Vorgaben festgehalten sind, lassen sich Formulierungen der gesellschaftlichen Kontrolle weniger leicht greifen, insbesondere, wenn sie nicht in formalisierten Räumen der Medienhäuser oder großen NGOs geäußert werden. Daher wird im Folgenden dargelegt, was Aktivist*innen am Denkmal für Opfer von Rassismus und Poli-

1 UN Human Rights Committee: General Comment No. 31. The Nature of the General Legal Obligations on States Parties to the Covenant, UN-Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 v. 26.5.2004

zeigewalt in Bezug auf Polizeikontrolle und -beschwerde im Zuge von tödlicher Polizeigewalt am Mahnmal fordern.

Für die Opfer von Rassismus und Polizeigewalt

Der Schriftzug des Mahnmals „Für die Opfer von Rassismus und Polizeigewalt“ stellt klar, wem dieser öffentliche Raum nun gewidmet ist. Differenziert wird zwischen zwei Personenkategorien, die oft unter der gängigen Bezeichnung „rassistische Polizeigewalt“ subsumiert und dadurch reduziert werden. Zur Notwendigkeit des Denkmals fasst ein Aktivist des Bündnisses „Wo ist unser Denkmal?“ bei der Einweihungsparty zusammen: „An all diese Menschen wollen wir erinnern und fordern Gerechtigkeit. Dafür fehlt uns der Ort, denn die Opfer von Rassismus werden nicht nur im öffentlichen Diskurs, sondern auch im öffentlichen Raum unsichtbar gemacht.“ Er nennt u. a. die 178 Todesopfer von Menschen mit Migrationsgeschichte in deutschem Polizeigewahrsam seit 1990, die von der Kampagne „Death in Custody“ bis zu diesem Zeitpunkt dokumentiert wurden. Jedoch produzieren allein deutsche Gefängnisse – andere Gewahrsamssituationen nicht mitgerechnet – Todesfälle in dieser Größenordnung in unschöner Regelmäßigkeit Jahr für Jahr. Auch aus Dokumentationen zu Polizeischüssen, wie sie die *CILIP* führt, wird ersichtlich, dass es sich bei tödlicher Polizeigewalt um ein Phänomen handelt, das mit einer engen, auf Migrationsgeschichte reduzierten, Rassismusdefinition nicht zu fassen ist.[2] Polizeigewalt betrifft insbesondere Menschen, die mehrfach marginalisiert werden. Menschen in psychischen Notlagen und mit Armutshintergrund, die als „potenziell gefährlich“ eingestuft werden, sterben überproportional häufig bei Polizeieinsätzen. Ein breites Rassismusverständnis, das Rassismus als staatliches Herbeiführen von Situationen definiert, die den frühzeitigen Tod bringen, schließt fast alle Personengruppen ein, die häufig von Polizeieinsätzen betroffen sind. Diese gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit ist ein gesellschaftliches Problem, das in staatlichen Sicherheitsorganen mit Gewaltlizenz eine besondere Brisanz aufweist.

Der Ort des Denkmals auf dem Oranienplatz in Berlin-Kreuzberg ist nicht beliebig gewählt. An dieser Stelle hat die Bevölkerung schon oft gegen staatlich ausgeübte Gewalt protestiert. Beispielsweise demons-

2 vgl. https://polizeischuesse.cilip.de

trierten hier im Jahr 2012 Geflüchtete für ihre Rechte und gegen Missstände, die zu Gewalt und Polizeieinsätzen führen, und hielten den Oranienplatz eineinhalb Jahre lang besetzt. Politisch notwendige Veränderungen sind leider nicht eingetreten. Insbesondere Geflüchtete sind weiterhin einer strukturell angelegten exkludierenden, absondernden und entwürdigenden Zermürbungspolitik ausgesetzt, die zu Vielen den verfrühten Tod beschert.

Nun steht das Denkmal als ständige Mahnung an Ort und Stelle und wird rege genutzt. Monatlich bringen die „Antirassistische Initiative“ und „Death in Custody“ eine Installation am Denkmal an, die an die in dem jeweiligen Monat seit 1990 Getöteten erinnert.[3] Das Denkmal ist auch die Anlaufstelle für Kundgebungen bei aktuellen Fällen von tödlicher Polizeigewalt, die öffentliche Aufmerksamkeit erregen.

Forderungen nach unabhängiger Kontrolle der Polizei

Bei Protestkundgebungen nach akuten Fällen von tödlicher Polizeigewalt wird weiterhin unabhängige Kontrolle der Polizei gefordert. Diese Rufe haben sich jedoch mittlerweile ausdifferenziert. So gedachten am 8. Mai 2022 am Denkmal Hunderte anlässlich des Todes eines Menschen mit psychischer Erkrankung, der vier Tage zuvor infolge eines Polizeieinsatzes in Mannheim starb. Dabei verlangten mehrere teilnehmende Initiativen in ihren Redebeiträgen wieder die „Einrichtung einer unabhängigen Polizeibeschwerdestelle“. Drei Monate später, nachdem innerhalb von sechs Tagen vier Menschen bei Einsätzen von der Polizei getötet wurden, kamen am 15. August 2022 Initiativen und Trauernde am Denkmal zusammen. Nun wurden konkreter „wirklich unabhängige Polizeibeschwerdestellen“ gefordert, die „mit Befugnissen, Ermittlungs- und Sanktionierungskompetenzen ausgestattet sind“. Es brauche eine unabhängige Aufarbeitung durch ein Expert*innengremium über die polizeiinternen Ermittlungen hinaus, unabhängige Untersuchungs- und niederschwellige Beschwerdestellen zu Polizeigewalt in Unterkünften, die Einbeziehung der Perspektiven der betroffenen Communities, Sensibilisierung von Polizei und Ordnungsbehörden für die Situation psychisch belasteter Menschen und speziell Geflüchteter sowie Zugang zu adäqua-

3 Transparenzhinweis: Die Autorin ist als Mitglied der Recherche-Gruppe der Kampagne „Death in Custody“ zuweilen auch am Mahnmal aktiv.

ter psychosozialer Versorgung für geflüchtete Menschen. Initiativen, die sich für Angehörige der Getöteten einsetzen, betonen, dass Rechenschaft und die Übernahme von Verantwortung gefordert werden. Zu häufig komme es vor, dass Täter*innen in Uniform straffrei blieben, weil sie sich gegenseitig deckten und die Behörden Verbrechen und Versäumnisse von Kolleg*innen verdeckten oder Ermittlungen so lange verschleppten bis ihre Einstellung kaum mehr mediales Interesse erzeugt. Wenn es doch einmal zu Verurteilungen komme, würden die Straftatbestände zu oft nicht den ursprünglichen Anschuldigungen und dem wahrscheinlichen Geschehen entsprechen. Statt um Mord oder Totschlag gehe es häufig nur noch um unterlassene Hilfeleistung. Initiativen, die Angehörige von Opfern unterstützen, berichten, dass es für Betroffene wichtig ist, dass sich die Polizei an Recht und Gesetz hält. Nach tödlich verlaufenden Polizeieinsätzen solle mindestens eine Entschuldigung ausgesprochen werden. Eine finanzielle Wiedergutmachung sei auch angebracht; bisher würden Angehörige mit allen seelischen und finanziellen Belastungen allein gelassen. Am wichtigsten sei die Versicherung, dass diese schrecklichen Taten nicht wieder vorkommen. Sie wollen Gerechtigkeit.

Die unabhängige Polizeibeauftragtenstelle in Berlin

Kann die in Berlin neu eingerichtete unabhängige Polizeibeauftragtenstelle die Polizei effektiv kontrollieren und Betroffenen von Polizeigewalt zu Gerechtigkeit verhelfen? Auch hier verrät der Name schon das Programm. Es wurde nicht die geforderte *unabhängige* Polizei*beschwerde*stelle eingerichtet, sondern die Polizei*beauftragten*stelle ist eine weitere Dienststelle im Staatsapparat. Die Zugänglichkeit für jene Marginalisierten, die am stärksten von Polizeigewalt betroffen sind, ist fraglich. Nichtdestotrotz gibt sich der jüngst in Berlin eingesetzte Polizeibeauftragte Alexander Oerke motiviert: „Eine Akte auf dem Schreibtisch von links nach rechts zu schieben, das ist nie mein Lebenstraum gewesen“, sagte der über 60-jährige Jurist aus Westdeutschland.[4] Ein Blick in die Tätigkeitsberichte seiner Kolleg*innen in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg lässt jedoch vermuten, dass er genau das in Zu-

4 Plarre, P.: Unabhängiger Polizeibeauftragter über Berlin: „Ich möchte etwas bewegen“, in: taz v. 9.8.2022. https://taz.de/Unabhaengiger-Polizeibeauftragter-ueber-Berlin/!5870297/

kunft weiterhin tun wird. Dort betreffen die eingehenden Beschwerden überwiegend als unfreundlich empfundene Umgangsformen bei Verkehrskontrollen. Die Polizeibeauftragten fordern dann die Akten an und schreiben E-Mails, in denen sie den Sachverhalt den Beschwerdeführer*innen erklären. Auch bei den zweit- und dritthäufigsten Beschwerdeanlässen – Missbrauch im Amt sowie Ermittlungsfehler – erfolgt die Bearbeitung per Aktenlage. In seltenen Fällen wird ein Gespräch zwischen Polizei und Beschwerdeführer*in arrangiert, zu dem ein*e Vorgesetzte*r erscheint; die betroffenen Polizeibeamt*innen nehmen bisher nicht am direkten Gespräch teil.[5] Laut Gesetz ist auch in Berlin das Ziel der Arbeit der Polizeibeauftragtenstelle, „auf eine einvernehmliche Lösung der Angelegenheit hinzuwirken."[6] Durch Mediation soll sie zwischen Bürger*innen und Polizei vermitteln und somit das Vertrauen in die Polizei wiederherstellen. Bei Vorkommnissen wie einer als unfreundlich empfundenen Verkehrskontrolle mag dies gelingen, aber welche einvernehmliche Lösung kann nach einem Polizeieinsatz mit tödlichem Ausgang den Angehörigen Frieden bringen? Unabhängige Polizeibeschwerdestellen wurden nicht wegen Pillepalle wie duzenden Beamt*innen gefordert, sondern nach gewalttätigen Vorfällen, die unvoreingenommen untersucht werden sollten. Die Polizeibeauftragten haben jedoch weder die Ressourcen noch die Befugnisse zu eigenständigen und umfänglichen Ermittlungen. Bei strafrechtlich relevanten Ereignissen ermittelt Polizei weiterhin gegen Polizei.

Wem nützen Polizeibeauftragtenstellen? Zwischen den Zeilen der Tätigkeitsberichte liest sich heraus, dass Menschen mit wenig Beschwerdemacht die Polizeibeauftragten kaum aufsuchen, während es vorrangig das Bürgertum ist, das von der Beschwerdemöglichkeit Gebrauch macht. Die Stellen selbst sind zwar (weisungs-)unabhängig, aber alle Beauftragte scheinen mit der einen oder anderen politischen Partei direkt oder indirekt verbandelt zu sein. Offiziell dienen sie dem parlamentarischen Betrieb in der Kontrollfunktion der polizeilichen Arbeit.

Der Beauftragte für die Berliner Polizei hat sein gesamtes Berufsleben dem Justizsystem gedient. Mit ihm wurde eine Person mit dem Amt

---

5 Laut Tätigkeitsberichten werden direkte Gespräche mit Beschwerdeführenden polizeiseitig bisher jeweils durch die Vorgesetzten übernommen, nie mit dem oder der betreffenden Beamt*in.

6 § 19 Abs. 1 BürgBG BE

betraut, die Polizeieinsätze nach eigenen Aussagen nicht aus eigener Erfahrung kennt.[7] Aufgrund seines beruflichen Hintergrunds wird er mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Verrechtlichung und Bürokratisierung der Stelle bewirken, was im Endeffekt heißt, dass sie für die meisten Betroffenen, gerade jenen mit traditionell geringer Beschwerdemacht und ohne juristische Kenntnisse, wenig zugänglich und verständlich sein wird. Mit dem Beauftragten wurden ein paar Stellen geschaffen, und insbesondere die Leitungsfunktionen sind hoch dotiert. Ist zu erwarten, dass sie sich gesellschaftlich positiv auswirken und gar Betroffenen von Polizeigewalt helfen werden?

Das Denkmal als bessere Beschwerdestelle

Das Denkmal für Opfer von Polizeigewalt und Rassismus scheint in vielerlei Hinsicht die Aufgabe einer unabhängigen Beschwerdestelle besser zu erfüllen als der Polizeibeauftragte. Die Stelle in Berlin ist zwar umfänglicher ausgestattet als die in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Gemeinsam ist ihnen jedoch, dass sie effektiv bislang nicht viel bewirken. Eine sinkende Anzahl von Vorkommnissen von Polizeigewalt wurde noch nicht verzeichnet. Eine Mediation mit einvernehmlicher Lösung wird nach Todesfällen nicht hergestellt; es gibt weder Wiedergutmachung, Rechenschaft noch eine Entschuldigung. Die Polizeibeauftragtenstellen haben keine eigenen Ermittlungsbefugnisse, geschweige denn Sanktionsmacht. Keine hat bisher angeregt, die zugrundeliegenden Probleme anzugehen, eine strategische Sonderermittlung anzustellen oder eine de Superbeschwerde ähnliche Untersuchung in strukturelle Ursachen zu koordinieren, wie es im Vereinigten Königreich möglich ist.[8] Dort können anerkannte Organisationen wie große NGOs im Namen von Betroffenen eine Beschwerde zur Beseitigung von strukturellen Problemen einreichen, die im Eilverfahren bearbeitet wird. Von solchen Möglichkeiten können die Stellen in Deutschland nur träumen. Wahrscheinlich erhält die Redaktion des *ZEIT*-Podcasts *Verbrechen* weiterhin mehr Anzeigen von strafrechtlich relevantem Fehlverhalten durch Polizeibeamt*innen als alle Polizeibeauftragten der Länder gemeinsam.

---

7 Plarre a.a.O. (Fn. 4)

8 vgl. zum *Super Complaint* den Beitrag von Genevieve Lennon in dieser Ausgabe.

Am Denkmal hingegen ist es möglich, Frustration, Ärger und Trauer öffentlich zu äußern. Es ist ein Ort des lebendigen Gedenkens, an dem jene Menschen und Gruppen, die Erfahrung mit Polizeieinsätzen haben, sich austauschen und unterstützen können. Mit dieser gelebten „Gedenkkultur von unten“ solle verdeutlicht werden, „dass der Kampf um Erinnerungen, kein Kampf der Einzelnen ist. Es geht um eine Geschichte der Vielen.“[9] Maßgebliche Demokratisierungen wurden immer von unten in solidarischen Bündnissen erkämpft. Hoffnungsvoll richtet sich die Initiative „Justice for Mohamed Idrissi“ am 15. August 2022 am Mahnmal an die Versammelten: „Solange wir uns das nicht gefallen lassen und solidarisch für jedes Menschenleben demonstrieren und für Aufklärung und Gerechtigkeit sorgen, können wir gehört werden und diesen Teufelskreis durchbrechen!“

Den Mehrwert des Mahnmals hat auch die Politik erkannt. Am 23. Juni 2021 wurde der Initiative „Wo ist unser Denkmal?“ der „Silvio-Meier-Preis – Eine Auszeichnung für aktiven Einsatz gegen Menschenfeindlichkeit“ durch die Bezirksverordnetenversammlung (BVV) von Friedrichshain-Kreuzberg verliehen. Werner Heck, Vorsitzender des Kulturausschusses der BVV, hielt die Laudatio und versprach, sich dafür einzusetzen, dass die Stele auf dem Oranienplatz als „Ort der Mahnung“ erhalten bleiben wird.[10] Im August 2021 entschied die zuständige BVV, das eigenhändig aufgestellte Denkmal zu legalisieren. Sie beauftragte das Bezirksamt, „die temporäre Duldung in eine dauerhafte umzuwandeln und das Gedenkzeichen an seinem Ort als solches anzuerkennen, es weder zu entfernen noch zu versetzen“.[11] So bleibt das Denkmal dauerhaft als öffentlich zugänglicher Gedenk-, Mahn- und Beschwerdeort erhalten.

---

9 Redebeitrag der Initiative „Wo ist unser Denkmal?“ während der Verleihung des Silvio-Meier-Preises durch den Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg am 23.6.2021

10 Laudatio von Werner Heck während der Verleihung des Silvio-Meier-Preises durch den Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg an die Initiative „Wo ist unser Denkmal?“ am 23.6.2021

11 Bezirksverordnetenversammlung Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin, Drs. 1825/V v. 29.8.2021

Go film the police

Die Polizei will die „faktische Öffentlichkeit“ definieren

Interview mit Maren Burkhardt

Die Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt ruft dazu auf, polizeiliches Handeln zu dokumentieren. Anfangs wehrte sich die Polizei dagegen mit dem Kunsturheberrechtsgesetz, nun wird das polizeilich gesprochene Wort als „nichtöffentlich“ bezeichnet. Matthias Monroy sprach dazu mit Maren Burkhardt, die die Kampagne als Rechtsanwältin vertreten und unterstützt hat.

Seit Jahren versuchen Polizeibehörden das Filmen von Einsätzen zu behindern. Die dabei ausgesprochenen Verbote sind mit dem § 201 Strafgesetzbuch (StGB) um eine Variante reicher. Der Paragraf schützt die Vertraulichkeit des gesprochenen Wortes. Dürften Polizeieinsätze demnach gefilmt, aber nicht mit dem Mikrofon aufgenommen werden?
§ 201 StGB dient dem Schutz des Rechts auf die Wahrung der Unbefangenheit des nichtöffentlich gesprochenen Wortes. In der Vorschrift ist dementsprechend auch nur vom gesprochenen Wort die Rede. Der Wortlaut der Norm ist also eindeutig nicht auf eine bildliche Erfassung von Personen gerichtet. Filmen ohne Ton ist deshalb nicht durch § 201 StGB unter Strafe gestellt.

Das heißt, sofern der Ton bei der Aufnahme abgeschaltet wird, hätten die Filmenden nichts zu befürchten?
Für die bildliche Erfassung von Personen gibt es eine eigene Strafnorm, § 201a StGB. Nach § 201a StGB steht etwa das Fertigen von Bildaufnahmen einer Person in ihrer Privatwohnung ohne deren Zustimmung unter Strafe, aber auch das Fertigen von Bildaufnahmen, die die Hilflosigkeit einer Person zur Schau stellen. § 201a StGB stellt aber im Übrigen das Filmen in der Öffentlichkeit gerade nicht unter Strafe. Dies zeigt auch nochmal deutlich, dass der Gesetzgeber bewusst keine generelle Strafbarkeit für Filmen in der Öffentlichkeit erlassen hat.

Mehrere Amts- und Landgerichte haben sich bereits mit der Anwendbarkeit des § 201 StGB beschäftigt und unterschiedlich geurteilt. Ließ sich daraus ein Tenor ablesen?
Die bisherige Rechtsprechung bezog sich fast ausschließlich auf die Situation, dass das Filmen von polizeilichen Handlungen in Anwesenheit Dritter stattfand. Unter dem Stichwort „faktische Öffentlichkeit" hat die Mehrzahl der Landgerichte – so etwa das Landgericht Kassel, das Landgericht Essen und das Landgericht Köln – entschieden, dass jedenfalls soweit Dritte anwesend sind und die Äußerungen ohne großes Bemühen wahrnehmen können, faktisch eine Öffentlichkeit hergestellt ist und damit eine Strafbarkeit nach § 201 StGB entfällt.

Einzig das Landgericht München hat in einer vergleichbaren Situation entschieden, dass selbst bei einer solchen „faktischen Öffentlichkeit" eine Strafbarkeit nach § 201 StGB vorliegen kann.

Zusammengefasst: Wenn also niemand anderes den Wortwechsel zwischen Polizei und der Person in einer polizeilichen Maßnahme mitbekommt, soll diese Maßnahme auch nicht aufgenommen werden dürfen?
Zu der Frage, ob eine Strafbarkeit auch dann in Betracht kommt, wenn Äußerungen der Polizei zwar in der Öffentlichkeit gefilmt werden, sich aber in dem Moment keine dritten Personen im Nahumfeld befinden, haben sich bislang nur wenige Gerichte geäußert.

Lediglich das Landgericht Aachen hat in einer Entscheidung die faktische Öffentlichkeit so ausgelegt, dass es nicht darauf ankommen soll, ob tatsächlich eine dritte Person mitgehört hat, sondern dass es genügen soll, wenn der oder die Äußernde „nach den objektiv gegebenen Umständen nicht sicherstellen kann, dass seine Äußerung nicht durch umstehende Teilnehmer oder Passanten wahrgenommen wird". Und das Landgericht Osnabrück hat entschieden, dass es für die Frage der Öffentlichkeit nicht darauf ankommt, ob sich Dritte im Nahumfeld befinden, sondern dass es ausreicht, dass die Äußerungen an einem für die Öffentlichkeit frei zugänglichen Ort getätigt werden.

Es gibt also bislang keine einheitliche Linie?
Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Landgericht München mit seiner Auffassung, dass bei tatsächlicher Anwesenheit Dritter dennoch § 201 StGB verwirklicht werden kann, alleine dasteht. Die Situation des Vorhandenseins einer faktischen Öffentlichkeit in dem Sinne, dass Drit-

te beim Filmen im Nahumfeld anwesend waren und die Äußerungen hören konnten, haben sonst alle Landgerichte als „öffentlich“ bewertet. Aber die Frage, wie die Situation zu bewerten ist, wenn Dritte nicht tatsächlich zugehört haben, wird bislang von den Gerichten, die die Frage einbezogen haben, unterschiedlich gewertet, die meisten Gerichte haben sich mit dieser Frage gar nicht befasst.

Eine interessante Frage ist diejenige, ob das Filmen in manchen Fällen gerechtfertigt sein kann. Auch dazu ist eine klare Tendenz bislang nicht ersichtlich, da die meisten Gerichte sich mit dieser Frage nicht befasst haben. Für eine Rechtfertigung kommen je nach Fallkonstellation unterschiedliche Gründe in Betracht – etwa bei Identitätskontrollen die Einwilligung der kontrollierten Person. Eine solche Einwilligung wäre etwa nach dem Landgericht Kassel ein Rechtfertigungsgrund, der also die Strafbarkeit entfallen ließe.

Ein weiterer Rechtfertigungsgrund könnte ein sogenannter rechtfertigender Notstand sein. Dabei findet eine Abwägung zwischen dem strafrechtlich geschützten Rechtsgut und einem anderen gefährdeten Rechtsgut statt. Das Landgericht Frankenthal hat dargelegt, dass ein Rechtfertigungsgrund möglicherweise vorliegen kann, soweit rechtswidriges polizeiliches Handeln gefilmt wird. Das Recht auf Filmen einer rechtswidrigen Handlung zu Beweiszwecken würde dann in einer Abwägung höher bewertet werden als das Recht der Polizist*innen auf Vertraulichkeit des Wortes.

Macht es beim Filmen einen Unterschied, wenn es sich um ein reines Dienstgespräch handelt, sich Polizeibeamt*innen etwa zu einer Lagebesprechung zurückziehen, oder in ein Polizeifahrzeug hinein gefilmt wird?

Das Landgericht München hat argumentiert, dass Dienstgespräche als nichtöffentlich einzustufen sind, da sie nicht an die Allgemeinheit gerichtet seien und damit nicht aufgenommen werden dürften. Dies ist jedoch von anderen Gerichten bislang nicht so vertreten worden. Umgekehrt wird – sogar von einem Lehrenden einer Polizeihochschule – vertreten, dass polizeiliches Handeln und damit auch Dienstgespräche auf Kontrollierbarkeit ausgerichtet sind und sein müssen. Polizeiliches Handeln könne ja auch vor den Verwaltungsgerichten angegriffen werden. Damit unterfielen sie jedoch nicht dem Schutz des § 201 StGB.

Bei einem Dienstwagen wird sich sicherlich über kurz oder lang die Frage stellen, ob es sich um einen „gegen Einblick besonders geschützten Raum“ handelt. Dieser ist in § 201a StGB einer Wohnung gleichge-

stellt. Allerdings wäre das Filmen in einem solchen Raum auch nur dann unter Strafe gestellt, wenn damit der höchstpersönliche Lebensbereich der Beamt*innen verletzt wäre. Womit wir bei einer ähnlichen Debatte wären wie bei den Dienstgesprächen.

Nun hat in Zweibrücken erstmals ein Oberlandesgericht (OLG) in der Sache entschieden und den § 201 StGB in dem verhandelten Fall streng ausgelegt. Worum ging es da?
Bei dem Sachverhalt, über den das OLG Zweibrücken zu entscheiden hatte, war eine „faktische Öffentlichkeit" nicht vorhanden. Bei dem Vorfall waren zwar 15 bis 20 Personen vor Ort. Diese waren jedoch alle von den polizeilichen Maßnahmen betroffen, ihrer aller Personalien wurden kontrolliert. Entsprechend waren sie alle Adressaten des „gesprochenen Wortes" und damit nicht Öffentlichkeit – so die Konstruktion der Polizei. Die Kontrollen fanden nachts statt und nach den Feststellungen des Gerichts in einem räumlich abgegrenzten Bereich, in dem nicht damit zu rechnen war, dass über die Gruppe der kontrollierten Personen hinaus andere Personen zuhören.

Die sehr weitgehende Auslegung des Landgerichts München, dass selbst bei Anwesenheit dritter Personen eine Strafbarkeit wegen Verletzung der Vertraulichkeit des Wortes gegeben sein kann, hat das OLG Zweibrücken damit nicht bestätigt. Es hat nur über den Fall geurteilt, dass Außenstehende nicht vor Ort waren und dazu festgestellt, dass dann eine Strafbarkeit nach § 201 StGB in Betracht kommt, auch wenn der Vorfall im öffentlichen Bereich stattfindet.

Die Beteiligten des Vorfalls hätten sich allein wähnen können, somit sei ihr Gespräch „nichtöffentlich", heißt es in dem Urteil. Wie bewertest du das?
Damit wird der Auffassung, dass es einzig darauf ankommt, dass ein Ort öffentlich zugänglich ist, eine Absage erteilt. Diese Auslegung halte ich für falsch. Polizeiliches Handeln in der Öffentlichkeit kann nicht als private Angelegenheit gewertet werden und muss einer Überwachung zugänglich sein. Die notwendige Möglichkeit einer Überwachung polizeilichen Handelns im öffentlichen Raum wird inzwischen in manchen Bundesländern sogar polizeigesetzlich durch BodyCams als zulässig angesehen.

Dies bedeutet einerseits, dass eine Überwachung und Beweissicherung als notwendig angesehen werden. Umgekehrt darf diese Beweissi-

cherung nicht einseitig in die Hände der Behörde gelegt werden, die es zu überwachen gilt.

Im Nebenparagraf § 201a StGB heißt es, dass Filmaufnahmen nur unter Strafe stehen, wenn sie in besonders geschützten Räumen, etwa einer Wohnung, erfolgen. Da macht es doch eigentlich keinen Sinn, dass dies in der Öffentlichkeit sogar noch verbotener sein soll?
Ein Nebenparagraph ist § 201a StGB eigentlich nicht. Das „a“ kommt nur dadurch zustande, dass er später in das Gesetz eingefügt wurde als § 201 StGB. Es stimmt, dass § 201 StGB einen etwas weiteren Strafrahmen vorsieht als § 201a StGB. Allerdings wird sich das in der Praxis nur im Einzelfall auswirken, da wir es bei diesen Delikten gerade bei Ersttaten häufig eher mit Geldstrafen zu tun haben werden. Der entscheidende Punkt bleibt für mich die Frage, ob der Gesetzgeber das Filmen von Polizeibeamten mit § 201 StGB überhaupt gemeint hat. Das ist aber gerade nicht der Fall.

Wenn man das Urteil aus Zweibrücken im Detail anschaut, so sind noch immer einige Punkte offen…
Die Entscheidung des OLG Zweibrücken lässt etwa die Frage offen, ob im Falle rechtswidrigen Handelns der Polizei ein Rechtfertigungsgrund vorliegt und gefilmt werden kann. Die Richter*innen sahen keine Anhaltspunkte für rechtswidriges polizeiliches Handeln, damit habe keine Beweisnot bestanden. Diese Bewertung halte ich für lebensfern.

Als Laie ist es kaum möglich, vor Ort den Moment zu erkennen, an dem polizeiliches Handeln rechtswidrig wird. Selbst für Gerichte ist es oft erst im Nachhinein und nach ausführlicher Befassung möglich, dies zu beurteilen. Insofern sollte die vorsorgliche Beweissicherung vor Ort im Vordergrund stehen.

Auch wann ein gesprochenes Wort als nichtöffentlich anzusehen ist, „ist bislang nicht abschließend geklärt“, lautet ein zentraler Satz des OLG-Urteils. Wo soll dies denn geklärt werden?
Das ist eine gute Frage. Erstmal sagt das Gericht damit eigentlich nur, dass es sich mit dieser Frage nicht befassen will und eigentlich auch nicht kann, wenn es davon ausgeht, dass es eine Öffentlichkeit in dem vorliegenden Fall einfach nicht gab. Eine Klärung könnte ein anderes Oberlandesgericht herbeiführen, wenn ihm eine entsprechende Fallkonstellation vorgelegt wird. Dies wäre dann auch für andere Gerichte eine

Richtungsentscheidung. Wenn dann beispielsweise noch ein anderes Oberlandesgericht wieder eine andere Meinung zu der entschiedenen Frage hätte, dann müsste es die Frage zur Entscheidung beim Bundesgerichtshof vorlegen.

Häufig reagiert die Polizei auf das Filmen mit der Beschlagnahme des Mobiltelefons oder der Kamera. Wie wird das in der Praxis rechtlich begründet?

Dies kann zum einen polizeirechtlich, also in Richtung der sogenannten Gefahrenabwehr argumentiert werden. Dies wird auch häufig gemacht. Es wird dann gesagt, das Filmen habe eine polizeiliche Maßnahme behindert. Zwar zieht eine solche präventive polizeiliche Maßnahme keine Strafe nach sich, aber ein Weiterfilmen und eine Beweissicherung wird damit dennoch effektiv unterbunden.

Ansonsten kann eine Beschlagnahme bei Vorliegen eines Straftatverdachts zu Beweissicherungszwecken durchgeführt werden. Dann stellt sich also wieder die Frage, ob es einen Straftatverdacht wegen des Filmens der Polizeibeamten überhaupt gibt. Daneben müssen noch einige andere Voraussetzungen gegeben sein, damit die Beschlagnahme rechtmäßig ist.

Welche sind das?

Wenn der Gegenstand nicht freiwillig herausgegeben wird, bedarf es einer förmlichen Beschlagnahme. Neben einem Straftatverdacht bedarf es für die förmliche Beschlagnahme in der Regel einer Anordnung durch eine*n Richter*in. Ausnahmsweise bei „Gefahr im Verzug“ dürfen auch die Staatsanwaltschaft oder ihre Ermittlungspersonen, also vor allem die Polizei, die Beschlagnahme anordnen. Um die Frage, wie weit „Gefahr im Verzug“ auszulegen ist, gibt es dabei immer wieder Streit. Die Beschlagnahme muss mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Einklang stehen. Der Umfang der Beschlagnahme muss also etwa im Verhältnis zur Schwere der Tat und der Stärke des Tatverdachts stehen.

Wie ist es umgekehrt, wann darf die Polizei während eines Einsatzes die davon Betroffenen filmen?

Die Polizei benötigt für das Filmen von Personen eine Rechtsgrundlage. Eine solche kann sich entweder aus der Strafprozessordnung ergeben, als auch aus den Polizeigesetzen oder dem Versammlungsgesetz. Zur Verfolgung von Straftaten darf nur gefilmt werden, wenn ein Straftatver-

dacht vorliegt, in der Regel darf auch nur der oder die Beschuldigte gefilmt werden. Polizeirechtlich, also zum Zwecke der polizeilichen Gefahrenabwehr, darf zum Beispiel bei der Durchführung von Maßnahmen zur Gefahrenabwehr gefilmt werden, allerdings nur, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass dies zum Schutz der Polizeibeamt*innen erforderlich ist.

Auch auf Versammlungen oder Ansammlungen darf gefilmt werden, wenn die Polizei Anhaltspunkte dafür hat, dass Straftaten begangen werden könnten. Es darf dabei jedoch nicht ununterbrochen gefilmt werden. Die Polizei darf jedoch nicht einfach ohne Rechtsgrundlage zu anderen Zwecken filmen. So gibt es etwa Entscheidungen dazu, dass die Polizei nicht für ihre eigene Öffentlichkeitsarbeit filmen und veröffentlichen darf.

Du hast die Berliner Kampagne für die Opfer rassistischer Polizeigewalt in der Kampagne „Go film the police" als Rechtsanwältin vertreten und unterstützt. Darin wird das Filmen von Polizeimaßnahmen offensiv forciert. Soweit ich weiß, gab es die Kampagne schon vor der nun gängigen Praxis, den § 201 StGB anzuwenden. Wie wurden die Verbote vorher gerechtfertigt?

Zunächst wurde von Seiten der Polizei mit dem Kunsturheberrechtsgesetz und dem Recht der Polizeibeamt*innen an ihrem Bild argumentiert. Im Kunsturheberrechtsgesetz ist aber das Herstellen von Bildaufnahmen gar nicht unter Strafe gestellt. Die §§ 22, 33 stellen lediglich das Verbreiten oder das öffentliche zur Schau stellen von Bildnissen ohne die Zustimmung der abgebildeten Person unter Strafe.

Für das Unterbinden des Filmens durch polizeirechtliche Maßnahmen wurde früher gerne argumentiert, dass das Fertigen der Bildaufnahmen zum Zwecke der Veröffentlichung erfolge, ohne dass dies in dem Moment klar gewesen wäre. Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2015 war dies aber nicht mehr möglich. In dieser Entscheidung hat das Gericht festgestellt, dass polizeiliche Maßnahmen nicht mit der bloßen Möglichkeit einer (künftigen) Strafbarkeit begründet werden können.

Das Filmen der Polizei stärkt die Beschwerdemacht von Betroffenen, kann aber von einer polizeifreundlichen Justiz auch gegen Betroffene verwendet werden – was rätst du, mit solchen Ambivalenzen umzugehen?
Soweit Filmmaterial vorhanden ist, sollte dies nicht voreilig aus der Hand gegeben oder gar veröffentlicht werden. Es ist wichtig, die jeweilige Fallkonstellation genau zu betrachten. Wenn es bereits ein Strafverfahren gegen die filmende oder eine andere Person gibt, dann sollte immer zuerst mit anwaltlicher Hilfe Akteneinsicht in diesem Verfahren genommen werden, um dann in Ruhe eine taktische Entscheidung fällen zu können.

Soll damit ein Verfahren gegen die Polizei geführt werden, sollte ebenfalls nicht voreilig Anzeige erstattet werden. Es gilt dabei einige Dinge zu beachten und nicht zuletzt besteht auch die Gefahr, dass die Polizei ihrerseits mit einem Verfahren reagiert oder schon ein Verfahren eingeleitet hat. Die Polizei hat in solchen Verfahren einige Vorteile. So wird Polizist*innen in Strafverfahren eher geglaubt als anderen Personen, ihre Glaubwürdigkeit ist nur schwer zu erschüttern. Zudem haben sie als Zeug*innen Zugang zu den polizeilichen Akten, was ein erheblicher Vorteil ist.

„Go film the police" ist ja kein Selbstzweck – wie können die Filmaufnahmen später in der politischen Arbeit genutzt werden?
Ich sehe die Nutzung erstmal vor dem Hintergrund meines Arbeitsfeldes als Rechtsanwältin. Ich habe schon eine Vielzahl von Verfahren mit Polizeibeamt*innen als Zeug*innen oder als Beschuldigten erlebt. Das sind schwierige Verfahren, und Filme sind einfach eine der wenigen Möglichkeiten, gegen Aussagen dieser Berufszeug*innen anzukommen.

Prozesse, in denen so etwas thematisiert werden kann, müssen aber auch in der öffentlichen Wahrnehmung ankommen und diskutiert werden. Auch dort gibt es häufig ein fehlendes Bewusstsein dafür, wie die Polizei in manchen Situationen agiert und dass Gerichte rechtswidriges Verhalten der Polizei nicht verfolgen. An dieser Stelle muss dann politische Arbeit ansetzen.

Danke für das Interview!

Parlamentarische Kontrolle neuer Art

Zur Arbeit des Europol-Kontrollausschusses

von Dirk Burczyk (Mitarbeit: Frank Herrmann)

2017 wurde mit der neuen Europol-Verordnung ein „Gemeinsamer parlamentarischer Kontrollausschuss" eingeführt. Die Regularien für Zusammensetzung und Arbeitsweise mussten erst noch gefunden werden. Und auch bei der Kontrolltätigkeit selbst hakt es.

Die Debatte um die parlamentarische Kontrolle von Europol ist fast so alt wie Europol selbst. 1991 wurde durch den Europäischen Rat die Einrichtung einer „Europäischen kriminalpolizeilichen Meldestelle" beschlossen, die vor allem die Bekämpfung des internationalen Drogenhandels zum Gegenstand haben sollte. Sie war in den Augen der Befürworter*innen zugleich eine notwendige Reaktion auf die Gründung des Schengenraums und des Wegfalls der Binnengrenzkontrollen zwischen seinen Mitgliedstaaten.[1] Die Europol-Konvention trat dann 1999 in Kraft. Mit der weiteren rechtlichen Regulierung von Europol und der Ausweitung des Europol-Mandats wurden auch in dieser Zeitschrift Möglichkeiten der parlamentarischen Kontrolle durch das Europäische Parlament (EP) und die nationalen Parlamente diskutiert.[2] Erst mit dem am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Lissabonner Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union[3] wurde in dessen Artikel 88 festgelegt, dass es eine Kontrolle Europols durch das EP unter Beteiligung der nationalen Parlamente geben muss. Mit Inkrafttreten der Europol-Verordnung zum 1. Mai 2017 wurden hierfür zumindest rudimentäre rechtliche Grundlagen gelegt.[4] In Art. 51 wird darin die Einrichtung eines „Gemeinsamen parlamentarischen

1 Pütter, N.: EKA, ADIU und EUROPOL, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 40 (3/1991), S. 41-46

2 Busch, H.: Europäische Innere Sicherheit – Möglichkeiten parlamentarischer Kontrolle? in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 57 (2/1997), S. 58-67

3 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 115 v. 9.5.2008, aktuelle Fassung in: Amtsblatt der Europäischen Union, (ABl. EU) L 112 v. 24.4.2012, S. 21ff.

4 Verordnung (EU) 2016/794 v. 11.5.2016, in: ABl. der EU L 135/78 v. 24.5.2016, S. 78ff.

Kontrollausschusses“ (engl. „Joint Parliamentary Scrutiny Group“, JSPG) reguliert, der von EP und nationalen Parlamenten gemeinsam eingesetzt werden soll. Die JSPG „führt die politische Kontrolle der Tätigkeiten Europols … durch, einschließlich hinsichtlich der Auswirkungen dieser Tätigkeiten auf die Grundrechte und Grundfreiheiten“. Die JSPG kann hierzu den/die Verwaltungsratsvorsitzende*n, den/die Exekutivdirektor*in oder ihre Stellvertreter*innen zur Erörterung aller Angelegenheiten Europols vorladen und erhält zentrale Dokumente wie Tätigkeitsberichte und Arbeitsprogramme, aber nicht die ohnehin der Öffentlichkeit zugängliche Risikoanalysen, Studien etc. Zur Programmplanung Europols ist die JSPG durch den*die Exekutivdirektor*in (z. Zt. Catherine de Bolle) anzuhören. Dabei ist durch Europol „die Verpflichtung zur Zurückhaltung und Verschwiegenheit“ zu berücksichtigen. Damit kann Europol die Grenze selbst bestimmen, bis zu der das Gremium seine Kontrolltätigkeit tatsächlich ausüben kann. Arbeitsweise und Geschäftsordnung des Ausschusses bestimmen die Parlamente selbst.

Bei der Konferenz der Parlamentspräsident*innen des EP und der nationalen Parlamente (engl. „The Conference of Speakers of the EU Parliaments“, EUSC) vom 22.-24. Mai 2016 wurden hierzu erste Verabredungen getroffen.[5] Das Abschlussdokument betonte, EP und nationale Parlamente seien bei der Festlegung der Arbeitsweise der JSPG gleichberechtigt.[6] Ein deutlicher Hinweis, dass im Folgenden mit harten Verhandlungen zu rechnen war, schließlich haben EP und nationale Parlamente vor dem Hintergrund einer Reihe von gemeinsamen parlamentarischen Gremien Erfahrung damit, wie stark insbesondere das EP darum bemüht ist, eine Führungsrolle in solchen Gremien einzunehmen. Mikropolitisch werden Auseinandersetzungen um Größe, Zusammensetzung, Leitung, Stab und Standort solcher Gremien regelmäßig mit großer Zähigkeit geführt. Und wie immer in solch schwierigen Konstellationen wurde auch für die Ausgestaltung des Europol-Kontrollausschusses eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die bis Dezember 2016 Schritt für Schritt alle relevanten Fragen klären sollte.

5 https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/eu_speakers/meetings

6 In den Schlussfolgerungen des Treffens heißt es „on equal footing”. EUSC: Conclusions of the Presidency, Luxembourg, 22-24 May 2016, Rn. 34, https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/082dbcc5552d18f501552ff39e210253/Conclusions%20EN.pdf

Kai aus der Kiste: der Bundesrat

Tatsächlich lagen im Dezember 2016 zumindest Eckpunkte für die Arbeitsweise der JSPG seitens der Vorsitz-Troika der EUSG vor (die „Troika“ ist ein auf EU-Ebene etabliertes Format, in der Vertreter*innen von drei Staaten zusammenwirken, die hintereinander den Vorsitz des Europäischen Rates stellen). Zentral war dabei zunächst die vorgeschlagene Zusammensetzung, mit zwei Delegierten pro Mitgliedsstaat und 10 Abgeordneten des EP-Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE-Ausschuss). Mit 66 Mitgliedern ein gerade noch handlungsfähiges Gremium, in dem jeweils Mehrheits- und Minderheitsführer der nationalen Parlamente hätten vertreten sein können. Doch die Vorsitz-Troika hatte die Rechnung ohne die Mitgliedstaaten gemacht, die je nach Verfassung darauf hinwiesen, dass bei Zwei-Kammern-Parlamenten selbstverständlich beide Kammern und auch hier mit Mehrheits- und Minderheitsführer*innen vertreten sein sollten. In Deutschland forderte der Bundesrat sehr vehement vom Bundestag, ebenfalls vertreten sein zu müssen. Nun ist der Bundesrat kein Parlament, sondern ein an der Gesetzgebung des Bundes beteiligtes Gremium der Bundesländer. Noch dazu sind diese über ein gemeinsam entsandtes Mitglied im Verwaltungsrat von Europol vertreten und erhalten über die Innenministerkonferenz regelmäßig einen Bericht über die Tätigkeit von Europol. Dennoch konnte sich der Bundesrat mit seinem Anliegen am Ende durchsetzen. So wurden von dort je ein*e Vertreter*in der SPD- und eine*r der CDU/CSU-geführten Landesinnenministerien in den Kontrollausschuss entsandt, namentlich Boris Pistorius (SPD, Niedersachsen) und Holger Stahlknecht (CDU, Sachsen-Anhalt). Letzterer nahm bis zu seiner skandalumwitterten Entlassung 2020 an keiner einzigen Sitzung der JSPG teil. Seitdem ist die Position vakant.

Auf der Tagung des EUSC am 23.-25. April 2017 wurde schließlich der formale Beschluss zur Einsetzung des JSPC gefasst. Hier wurde die Zahl der Delegierten pro Mitgliedstaat auf vier festgelegt. Sie alle sollten aus den jeweiligen Fachausschüssen kommen und über substantielle Sachkenntnis und langjährige Erfahrung verfügen. Dem EP wurden 16 Mitglieder zugestanden, insgesamt also 124 Mitglieder. Erneut wurde die Gleichheit der Parlamente betont. Den Vorsitz des JSPC sollten gemeinsam ein*e Abgeordnete*r des EP und ein*e Delegierte*r des Landes innehaben, das aktuell den Vorsitz des Europäischen Rates führt. Dort soll dann auch die erste Sitzung des Jahres stattfinden, die zweite in Brüssel.

Weitere Sitzungen können im Einvernehmen der beiden Vorsitzenden oder auf Verlangen eines Drittels der nationalen Delegierten einberufen werden. Die weiteren Regeln der Arbeit des JSPC sollten von ihm selbst bei seiner ersten Sitzung möglichst noch im zweiten Halbjahr des Jahres 2017 beschlossen werden.

Tatsächlich wurde noch für den 9./10. Oktober 2017 zu einer ersten Sitzung des JSPC nach Brüssel eingeladen. Neben allerlei Reden von EU-Spitzenfunktionären und einer Aussprache über die mehrjährige Programmplanung Europols war dort auch die Diskussion der Geschäftsordnung vorgesehen. In einem ersten Entwurf wurden dabei allerlei Details der Sitzungsdurchführung und der Zuleitung von „relevanten Unterlagen" durch Europol geregelt sowie die Vertretung der JSPG im Europol-Verwaltungsrat. Zu einer Verabschiedung der Geschäftsordnung kam es vorerst nicht. Wesentlicher Konfliktpunkt war jedoch weniger die Ausgestaltung der Kontrolltätigkeit – so fehlte in diesem Entwurf ein Fragerecht gegenüber Europol –, sondern vielmehr die auf EU-Ebene typischen Macht- und Statusfragen. Um den Einfluss der nationalen Parlamente auf das JSPC zu stärken und eine Dominanz des EP zu verhindern, wurde auch für die Leitung der JSPG eine „Troika"-Regelung verlangt. Die weitere Beratung wurde auf die folgende zweite Sitzung der JSPG am 18./19. März 2018 in Sofia vertagt.

Im Nachgang einer Vielzahl bilateraler Vorgespräche, bei dem die Delegierten Diplomatie spielen durften, wurde schließlich ein Kompromiss geschlossen. Delegierte in der JSPG haben nun ein Fragerecht gegenüber Europol, von dem sie auch schriftlich zwischen den Sitzungen Gebrauch machen können. Auch die Einrichtung von Untergruppen ist möglich. Die nationalen Parlamente setzten ihre Idee einer „Vorsitz-Troika" durch. Die Aufsetzung von Tagesordnungspunkten durch die Mitglieder des Gremiums fand keine Aufnahme in die Geschäftsordnung – die Tagesordnung wird vom Vorsitz festgelegt.

Parlamentarische „Kontrolle" als Marketingveranstaltung

Die dann ab der dritten Sitzung der JPSG aufgenommene Tätigkeit folgte auch hierdurch einer Standardagenda. Im Wesentlichen sind die Tagesordnungen geprägt von Reden der Europol-Exekutivdirektorin, der Vorsitzenden des Verwaltungsrats, der zuständigen EU-Kommissarin und des Europäischen Datenschutzbeauftragten. Redebeiträge aus dem Plenum ergingen sich jedenfalls zu Beginn in Ergebenheitsadressen an die

wichtige Rolle Europols für die Kriminalitätsbekämpfung in der EU. Kritik richtet sich vor allem an Kommission und EU-Rat, die nach Meinung vieler Delegierter nicht ausreichend Finanzmittel zur Verfügung stellen. Vorschläge etwa aus Schweden, im Rahmen der vorgesehenen Überarbeitung der Geschäftsordnung vorzusehen, dass auch Mitarbeiter*innen Europols unterhalb der Exekutivdirektorin eingeladen werden sollten, um einen profunderen Einblick in die reale Tätigkeit der Agentur zu gewinnen, wurden abgelehnt (trotz einer entsprechenden Regelung in Art. 51 Abs. 2a) der Verordnung). Ab 2019 wurde lediglich eine leichte Anpassung dahingehend vorgenommen, dass es nun Vorträge zu einzelnen Schwerpunktthemen gibt. Doch das änderte nichts an dem Charakter einer „Werbeverkaufsveranstaltung", bei der sich Europol als Ritter in schillernder Rüstung gegen allerlei Bedrohung von Freiheit, Recht und Eigentum in der EU präsentieren konnte. Erst bei der zehnten Sitzung am 28. Februar 2022 kam es darüber zu Debatten innerhalb des Gremiums. Befeuert wurden diese noch dadurch, dass die Exekutivdirektorin de Bolle selbst auf einfachste Fragen von Delegierten, wie nach dem Einsatz von Europol im Rahmen der Sanktionsdurchsetzung gegen Russland, keine Antwort gab, und die Innenkommissarin in einem länglichen Vortrag nur ihre politischen Zielvorstellungen zum Besten gab. Die Tagesordnung zur elften Sitzung am 24./25. Oktober 2022 sah dann lediglich noch einen Themenvortrag (Auswirkungen des Ukrainekriegs auf die Sicherheit in der EU) vor und ließ deutlich mehr Platz für die Debatte unter den Delegierten. Auch lässt sich feststellen, dass die Abgeordneten ihr Fragerecht mittlerweile vermehrt – auch zwischen den Sitzungen – nutzen und die Antwortzeiten sich von anfangs einem halben Jahr auf wenige Wochen verkürzt haben. Gleichwohl bestehen wesentliche Probleme der parlamentarischen Kontrolle von Europol fort.

Strukturelle und politische Rahmenbedingungen

Die allenthalben von Bürgerrechtler*innen geforderte „parlamentarische Kontrolle" von Europol unterliegt zwei Missverständnissen, wenn sie versucht, eine solche auf EU-Ebene nach den Vorstellungen von parlamentarischer Kontrolle in Nationalstaaten zu modellieren.

Erstens richtet sich die parlamentarische Kontrolle in den Nationalstaaten nicht auf die Behörden als solche. Im modernen Staatswesen, wie es sich im 20. Jahrhundert herausgebildet hat, agieren Behörden in der alltäglichen Dienstausübung weitgehend frei von ministerialer Steuerung

und damit „unabhängig“. Sie unterstehen jedoch der Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht durch die Ministerien. Interne Dienstanweisungen müssen dort vorgelegt und abgesegnet werden, es ergehen Weisungen zu Details der Rechtsanwendung, die Verausgabung der Haushaltsmittel wird kontrolliert und Ereignisse von besonderer Bedeutung müssen gemeldet werden. Auf diese Aufsichtstätigkeit richtet sich staatsrechtlich betrachtet die Kontrolle. Weil etwa bei den Sitzungen der parlamentarischen Fachausschüsse dann auch Behördenleiter zur Berichterstattung eingeladen werden können, entsteht das Missverständnis, diese würden durch das Parlament kontrolliert. Nur bei Gelegenheiten, in denen Minister*innen einen Bericht durch eine*n Behördenleiter*in verweigern, wird den Parlamentarier*innen bewusst, wie begrenzt parlamentarische Kontrolle funktioniert.

Das zweite Missverständnis setzt auf das erste auf. Überträgt man dieses System der parlamentarischen Kontrolle in den Nationalstaaten auf die EU, würde es bedeuten, dass die Tätigkeit einer Fach-, Dienst- und Rechtsaufsicht führenden Stelle in der EU der Gegenpart der JSPG wäre. Es ist der weithin wenig beachtete Irrsinn der EU-Bürokratie, dass es hier eine solche Aufsicht überhaupt nicht gibt. Die EU-Kommissarin für Inneres ist es nicht. Sie kann nicht einmal die Europol-Exekutivdirektorin abberufen. Das Einzige, was die EU-Kommission hier leistet, ist die Kontrolle der rechtmäßigen Haushaltsführung. Die Ernennung und Abberufung der Exekutivdirektorin erfolgt, auf Vorschlag des Verwaltungsrates, durch den Europäischen Rat – das wiederum ist das Gremium der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union. Aber auch dieses kann eine durchgehende Aufsicht wie auf nationaler Ebene überhaupt nicht wahrnehmen, schon weil Staats- und Regierungschefs für eine solche Aufgabe eher nicht geeignet sind und nachgeordnete Mitarbeiter*innen aus den Ministerialbürokratien der Teilnahmestaaten diese Tätigkeit nur als eine Aufgabe unter vielen anderen ausüben. Kurz gesagt: Es handelt sich um ein geradezu perfektioniertes System der Diffusion politischer Verantwortung. Dass irgendjemand seinen Hut nehmen müsste, weil Europol in krasser Art und Weise gegen datenschutzrechtliche Vorschriften verstoßen hat, wie sie der Europäische Datenschutzbeauftragte festgestellt hat,[7] ist so gut wie ausgeschlossen.

Gerade dieser Fall hätte aus bürgerrechtlicher Sicht für einen Aufschrei des JPSC, für Sondersitzungen und mehr sorgen müssen. Hier

7 vgl. die Meldung „Datenschutzbeauftragter klagt gegen EU-Institutionen“ in diesem Heft

wirken sich noch weitere Probleme aus, welche die Arbeit des Gremiums insgesamt prägen. So ist mit Blick auf die Debatten und Redebeiträge[8] zu konstatieren: parlamentarische Kontrolle an sich bringt noch keine kritische, bürgerrechtlich zumindest informierte Sicht auf die Arbeit von Europol hervor. Sich als „pressure group" für die Interessen Europols an mehr (operativen) Befugnissen, erweiterten Aufgaben und vor allem mehr Finanzmitteln zu begreifen, ist vielen Delegierten nicht so fremd, wie naiverweise von Parlamentarier*innen zu erwarten wäre. Ob dies auch unterschiedlichen nationalen parlamentarischen Erfahrungen und Mentalitäten geschuldet ist, kann von hier aus nicht bewertet werden. Dass um die Aufnahme eines Fragerechts in die Geschäftsordnung des Gremiums ernsthaft gestritten werden musste, gibt aber sicherlich einen Fingerzeig.

Kontrolle notwendig – dringend!

Mit der neuen Europol-Verordnung, die mit der Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union am 28. Juni 2022 in Kraft getreten ist, sind die Befugnisse von Europol ein weiteres Mal erweitert worden.[9] In noch größerem Umfang als bislang wird die ungerichtete Sammlung und Auswertung von Massendaten legalisiert, nachdem der Europäische Datenschutzbeauftragte (engl. „European Data Protection Supervisor", EDPS) die Rechtwidrigkeit der bisherigen Praxis festgestellt hatte (s.o.). Mit privaten Einrichtungen, Drittstaaten und internationalen Organisationen sowie der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA) dürfen Daten ausgetauscht werden; generell wird die Kooperation von Europol und EUStA enger. Die Exekutivdirektorin erhält das Recht, nationalen Polizeibehörden die Einleitung von Ermittlungen vorzuschlagen. Auch die Ausschreibung von Personen im Schengener Informationssystem kann Europol den Teilnehmerstaaten nun vorschlagen. Kurzum: Europol wird noch viel mehr Daten aus noch mehr Quellen verarbeiten und seine Rolle als Taktgeber der EU-Polizeikooperation stärken können.

Auch die JPSG erfährt eine umfassende Stärkung, jedenfalls nach dem Wortlaut der neuen Verordnung. Je ein Mitglied der JPSG aus dem EP und aus einem nationalen Parlament werden künftig beobachtend an ausge-

8 Diese können hier verfolgt und auch im Nachhinein angeschaut werden: https:// multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/libe-committee-meeting_20221025-0900-COMMITTEE-LIBE

9 ABl. EU L 169 v. 27.6.2022, S. 42ff.; vgl. auch Berthélémy, C.; Lund, J.: Europol-Reform mit operativen Befugnissen, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 128 (März 2022), S. 22-29

wählten Tagesordnungspunkten der Sitzungen des Verwaltungsrats teilnehmen. Berichte über die Tätigkeit müssen zukünftig detaillierter ausfallen, deutlich umfassender muss über die Datenübermittlung, Datenverarbeitung und ihre Ergebnisse berichtet werden, schließlich darf das Gremium unverbindliche Empfehlungen an Europol aussprechen. Korrespondierend zur Einrichtung eines Grundrechtsbeauftragten bei Europol wird bei der JPSG ein „Konsultationsforum" (Art. 52a Europol-VO) eingerichtet, das unabhängige Beratung in Grundrechtsfragen leisten soll.

Doch bleiben damit wesentliche Hindernisse einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle unausgeräumt. Dies betrifft das oben angesprochene Problem, ob ausreichend Abgeordnete ihre Möglichkeiten, über das Fragerecht und beharrliche Befragungen in den Sitzungen Probleme in der Tätigkeit von Europol offenzulegen, auch tatsächlich nutzen. Hier sind Verbesserungen zu beobachten, die der intensiven Arbeit einzelner Abgeordneter geschuldet sind, sie bedeuten aber keine systematische Verbesserung. Denn auf struktureller Ebene bleibt die JSPG ein politisches Gremium, das von Arbeitsweise und Zusammensetzung nicht auf eine notwendige enge fachliche Aufsicht ausgerichtet ist. Fraglich ist deshalb, ob die vielen neuen Unterrichtungen über die zahlreichen neuen Befugnisse überhaupt ausreichend bewertet werden können – oder ob die JPSG demnächst genau so in Informationen ertrinkt wie Europol selbst. Klar ist, dass die JSPG mehr könnte. So hätte der Datenskandal bei Europol geradezu nach der Einrichtung eines Unterausschusses geschrieen, wie ihn die Geschäftsordnung erlaubt, nur passierte dies nicht. Es wäre jedenfalls einen Versuch wert, ob durch solche Unterausschüsse die erforderliche fachliche Aufsicht verbessert werden könnte. Dazu wäre eigentlich auch ein Akteneinsichtsrecht erforderlich, das es eingeschränkt bislang nur für das EP gibt (Art. 52 Europol-VO). Am strukturellen Problem der diffusen politischen Verantwortung auf EU-Ebene ändert sich so oder so erst einmal nichts.

Befugnis-Shopping gegen EncroChat

Polizei-Coup oder Justizskandal?

von Dirk Burczyk

Auch Kriminelle schützen ihre Kommunikation mithilfe kryptografisch geschützter Telekommunikation. Beim EncroChat-Hack ist es Polizeibehörden scheinbar gelungen, in solche Strukturen einzudringen und Tausende Verdächtige zu identifizieren.

Am 24. Juni 2020 um 16:54 MEZ fädelt ein Nutzer „cxxxx@encrochat" den Kauf einer Menge von zehn Kilogramm Marihuana bei seinem Kumpel „lxxxx@encrochat" ein. „Also Sonntag kommt das Gras. ich kann Sonntag aber noch nicht da sein legst Du das für mich so lange weg?" - „ja ich kläre alles ... 5 [Kilogramm Marihuana] krieg ich mindestens hin" – „okay also brauchst Du Geld erst wenn wir uns sehen" – „nee brauche erst Geld wenn Du es mitnimmst". Am folgenden Tag geht dieser Dialog, der wie aus dem Drehbuch eines B-Movies klingt, weiter. „lass uns mal absprechen wie wir das nun machen" schreibt der Eine. Der Andere hakt nach: „Digga?" – „Moment" „bekommst Deine 10" „kannste nachher bei mir abholen" – „Wann ich fahr jetzt los. Brauch 2,5-3 Std zu dir" – „nicht zu mir kommen ... bleib draußen ich hol dich mit Hund ab ... gras ist dann draußen in nem Auto".

Was cxxxx@encrochat und lxxxx@encrochat in diesen Tagen im April 2020 nicht wissen, als sie sich über ihre Krypto-Telefone über ihren Handel verständigen: ihre Nachrichten, inklusive eines Google Maps-Fotos des Übergabeortes, werden zu dieser Zeit von französischen Behörden abgefangen und gespeichert. Wenige Wochen später werden sie an das deutsche Bundeskriminalamt (BKA) übergeben. Einige Monate später werden sich weitere Ermittlungsmaßnahmen der örtlich zuständigen Staatsanwaltschaft anschließen und schließlich in der Verurteilung wegen erwerbsmäßigen Drogenhandels münden. Wesentliches Beweismittel werden die abgefangenen Chats sein, aus denen der Handel mit zehn Kilogramm Marihuana und zwei Kilogramm Amphetami-

nen hervorgeht; bei der Hausdurchsuchung werden weitere 20 Gramm Kokain gefunden. Doch wie gelangte die deutsche Polizei an diese Daten, die in den Jahren 2020/21 als zentrales Beweismittel in zahlreichen Anklagen wegen des Handels mit Betäubungsmitteln dienten?

In den Jahren 2017 und 2018 stellten französische Ermittler*innen bei Verfahren wegen Rauschgifthandels in insgesamt sieben Verfahren fest, dass die Verdächtigen ein Telefon benutzen, mit dem sämtliche Kommunikation vom Gerät her verschlüsselt wird. Es wurde damals von einer (nirgendwo registrierten) Firma namens EncroChat über einen Online-Markt für einen Preis von etwa 1.600 Euro angeboten. Dafür erhielten die Käufer*innen ein Smartphone, bei dem Kamera und GPS entfernt sind und auf dem drei Apps installiert sind: ein Messenger, ein Notizblock und eine Anwendung für Sprachnachrichten. Neben den französischen ermitteln auch niederländische Behörden, weil die SIM-Karten der Geräte von einem dortigen Mobilfunkanbieter stammen. Insgesamt soll es sich um über 66.000 SIM-Karten gehandelt haben. Auch Europol ist seit 2018 in die Ermittlungen einbezogen.[1] Im April 2019 bilden Frankreich und die Niederlande bei der EU-Agentur für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen Eurojust schließlich ein Gemeinsames Ermittlungsteam (Joint Investigation Team, JIT).

Zur selben Zeit tauchen auch bei Ermittlungen des BKA vermehrt Krypto-Telefone auf. Im Herbst 2019, so ein Vermerk der Wiesbadener Behörde, seien 75 % der polizeilich festgestellten Geräte von EncroChat gewesen (die Gesamtzahl nicht genannt). Bei einem internationalen Arbeitstreffen von Kriminalist*innen erfährt das BKA von den Ermittlungen in Frankreich. Sie erfahren auch, dass die EncroChat-Nutzer*innen mittels der SIM-Card einen singulären und dauerhaften „Access Point Name“ erzeugen, über den sie sich im Netzwerk anmelden. Da sich darüber ein Personenbezug herstellen lässt, sind strafrechtliche Ermittlungen auch in Deutschland möglich. Anfang 2020 erörtert das BKA mit der darauf spezialisierten „Zentralstelle für Internetkriminalität“ (ZIT) der Generalstaatsanwaltschaft (GStA) Frankfurt/Main, wie die Nutzer*innen lokalisiert werden können, um gegen die Anschlussinhaber*innen vorgehen zu können. Das vorgeschlagene Verfahren solle unabhängig von den französischen Ermittlungen geführt werden.

1 Pressemitteilung Eurojust v. 2.7.2020

Frankreich hackt, Europol verteilt die Beute

Am 19. Februar 2020 gibt es dann eine Besprechung bei Europol, an der auch der Verbindungsbeamte des BKA teilnimmt. Frankreich gibt dort bekannt, eine große Menge von EnchroChat-Daten abgefangen zu haben. Der französische Verbindungsbeamte präsentiert die Planungen zum weiteren Vorgehen. Diese werden später in einem „Memorandum of understanding“ zwischen den beteiligten Ermittlungsbehörden aus zwölf EU-Staaten festgehalten. Demnach plant die französische Seite, für zwei Monate die EncroChat-Daten live auszuleiten („Live-Phase“) und dann die Server vom Netz zu nehmen. Die Daten sollen nach Funknetzzellen sortiert an die von den mutmaßlichen Straftaten betroffenen Teilnehmerstaaten übergeben werden, einzig Frankreich und die Niederlande den gesamten Datenschatz erhalten. Die Übergabe während der „Live-Phase“ soll über Europol vorgenommen werden. Die Methode der Datenerhebung bleibt mit Verweis auf die „nationale Verteidigungsfähigkeit“ Frankreichs geheim. Frankreich lässt die anderen Teilnehmer in dem Glauben, spezialisierte Polizeieinheiten erhöben die Daten. Andere Staaten könnten die Daten allerdings nur erhalten, wenn dort ebenfalls ein Verfahren gegen das Unternehmen EncroChat geführt wird. Dann könnten diese während der „Live-Phase“ für die polizeiliche Auswertung genutzt werden („intel only“). Die Aufnahme offener Ermittlungen sei allerdings erst erlaubt, wenn die französische Staatsanwaltschaft in Lille (Jurisdictions Interrégionales spécialisées dans la lutte contre criminalité et la délinquance organisées JIRS, ähnlich der ZIT eine spezialisierte Staatsanwaltschaft) die Daten freigegeben hat. Ausnahmen gebe es nur, wenn die Daten geschützt werden können, also die Verfahrenseröffnung ohne den Verweis auf die Daten auskomme.

Am 9. März 2020 findet eine Videokonferenz bei Eurojust statt, an der von deutscher Seite der Verbindungsbeamte, die GStA Frankfurt/Main-ZIT und das BKA teilnehmen. Darin wird über das JIT berichtet und von französischer Seite „offiziell“ angekündigt, dass man demnächst viele EncroChat-Daten erhalten werde und sie bei Bezügen nach Deutschland übermitteln werde. Dies ist das erste Treffen zu EncroChat, dessen Durchführung von der Bundesregierung öffentlich bestätigt wird.[2] Auch bei diesem Treffen wird noch einmal unterstrichen, dass die

2 BT-Drs. 20/970 v. 29.3.2022, Fr. 5

Daten nicht für offene Ermittlungsmaßnahmen genutzt werden dürften und selbst ihre Verwendung für die Abwendung dringender Gefahren für Leib und Leben der Zustimmung der französischen Behörden bedürften.

Um der Forderung aus Frankreich nach einem laufenden Ermittlungsverfahren gegen EncroChat Genüge zu tun, leitet die ZIT am 13. März 2020[3] gegen sämtliche Nutzer*innen von EncroChat ein Ermittlungsverfahren „gegen Unbekannt" ein. Das damit betraute BKA beschreibt am 13. Mai 2020 in einem Brief an JIRS in Lille, wie man sich den anschließenden Umgang mit den Daten denkt. Die vom BKA im Auftrag der ZIT geführten Ermittlungen richteten sich auf den Verdacht der Bildung einer kriminellen Vereinigung und des bandenmäßigen Handeltreibens mit Betäubungsmitteln in nicht geringer Menge. Aufgrund der übermittelten Daten – seit dem 3. April 2020 wurden täglich Daten „live" übermittelt – habe eine Vielzahl von schweren Straftaten festgestellt werden können. Die ZIT bereite „verabredungsgemäß" ein Rechtshilfeersuchen an Frankreich vor, um die gerichtsverwertbare Freigabe der Daten nach Ende der „Live-Phase" zu beantragen. Es sei für die deutschen Behörden jedoch unerlässlich, die Nutzer*innen bereits jetzt zu identifizieren. Dazu sollten in einem ersten Schritt gerichtliche Beschlüsse zum Einsatz von IMSI-Catchern und zur verdeckten Observation erwirkt werden, bei denen die Begründung allein auf Erkenntnisse des BKA abstellt. Dieses „Regenschirmverfahren" unter dem oben genannten Aktenzeichen solle verdeckt geführt und auch in späteren Verfahren nicht offengelegt werden. Alle sich daran anschließenden Ermittlungsverfahren gegen konkrete Tatverdächtige sollten dann erst in die „offene" Phase der Ermittlungen (Durchsuchungen, Sicherstellungen etc.) übergehen, wenn Freigabe durch französische Behörden erfolgt sei. Zum Schluss bittet das BKA noch um Hinweise, wie in der verdeckten Phase der Ermittlungen Anträge auf Durchführung von Ermittlungsmaßnahmen so formuliert werden könnten, dass die französischen Maßnahmen nicht gefährdet würden. Zugespitzt formuliert: die Richter*innen sollten bei Anordnung von Ermittlungsmaßnahmen gezielt darüber getäuscht werden, dass die Erkenntnisse des BKA aus einer umfassenden polizeilichen Überwachungsmaßnahme stammten, die so in der Bundesrepublik nicht zulässig wäre. Das taktische Ziel des Vorgehens war offenbar, nach Beendigung der „Live-Phase" und des geplanten

3 Aktenzeichen UJs 62 50005/29

Abschaltens des EncroChat-Servers Anfang Juni 2020 schnell in die offene Phase der Ermittlungen übergehen zu können, damit ggf. weiter vorhandene Beweise nicht durch die Verdächtigen vernichtet werden könnten. Erst danach konnten dann formale Europäische Ermittlungsanordnungen (EEA) an die französischen Behörden gerichtet werden, über deren Formulierung sich die Teilnehmerstaaten am 29. Mai 2020 bei Eurojust nochmals mit Frankreich verständigten.

Eine solche EEA stellt die GStA Frankfurt/Main dann am 2. Juni 2020 an Frankreich. Elf Tage später genehmigt die Vize-Präsidentin des Strafgerichts in Lille die Übermittlung der Daten.[4] Das BKA berichtet den Landeskriminalämtern, der Bundespolizei und dem Zoll über deren Existenz.[5] Ende Juli wird der „Gesamtdatensatz" der während der „Live-Phase" und der retrograd auf den Geräten erhobenen Daten den Ländern georeferenziert zur Verfügung gestellt, um eine gemeinsame Auswerte- und Ermittlungstätigkeit im „Unbekannt"-Verfahren der GStA Frankfurt/Main aufnehmen zu können. Ermittlungen gegen einzelne Tatverdächtige sollen dann nach örtlicher Zuständigkeit von diesem Verfahren abgetrennt geführt werden. Versuche von Strafverteidiger*innen, die Ermittlungsakten des „Unbekannt"-Verfahrens in den einzelnen Strafverfahren herbeizuziehen, werden abgelehnt; es handele sich um „fremde Akten". Zur Frage, wie viele Nutzer*innen in Deutschland insgesamt identifiziert wurden, in welchem Umfang deren Kommunikation abgefangen wurde und wie viele Verfahren letztlich eröffnet wurden, verweigert die Bundesregierung jede Auskunft, „um den Erfolg von derzeit laufenden Ermittlungen" nicht zu gefährden.[6]

Juristische Auseinandersetzung zur Beweisverwertbarkeit

Die von den französischen Behörden vorgenommene Komplettüberwachung eines Messengerdienstes wäre nach deutschem Recht vollkommen unzulässig. Die Überwachung einzelner Geräte ist möglich, da es sich um einen schwerwiegenden Eingriff in das Fernmeldegeheimnis und das IT-Grundrecht handelt, sieht die Strafprozessordnung (StPO) aber einigermaßen hohe Hürden vor. Es handelt sich hier sowohl um eine informationstechnische Telekommunikationsüberwachung (§ 100a

4 Bundesgerichtshof: Beschluss v. 2.3.2022, 5 StR 457/21, Rn.22
5 BT-Drs. 20/970 v. 29.3.2022, Frage 12
6 BT-Drs. 20/970 v. 29.3.2022, Frage 5

Abs. 1 S. 2 StPO) als auch – durch Erhebung der gespeicherten Notizen und zurückliegender Chat- und Sprachnachrichten – eine Onlinedurchsuchung (§ 100b StPO). Sie ist nur zulässig bei einem konkreten Verdacht auf schwere Straftaten und kann sich nur auf einzelne, in der richterlichen Anordnung bestimmte Betroffene beziehen. In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird deshalb überwiegend bestritten, dass die durch französische Behörden in Deutschland erhobenen Daten überhaupt als Beweis in einem gerichtlichen Strafverfahren verwertet werden dürfen. So argumentieren Benjamin Derin und Tobias Singelnstein, es habe sich um eine Massenüberwachung – noch dazu unter Einsatz geheimdienstlicher Mittel – gehandelt, die erst darauf zielte, Verdachtsmomente gegen einzelne Verdächtige zu finden und „Zufallsfunde" zu generieren.[7]

Die Rechtsprechung hat jedoch einen anderen Weg eingeschlagen. So entschied das Oberlandesgericht (OLG) Bremen[8], es habe sich um einen „spontanen Datenaustausch" gehandelt, die Regelungen zur Rechtshilfe im Rahmen der Richtlinie über die Europäische Ermittlungsanordnung mit ihren geringen Rechtsschutzregelungen sei nicht einmal anwendbar. Das OLG Hamburg[9] und das OLG Schleswig-Holstein[10] befanden, der rechtswidrige Eingriff durch die französischen Behörden sei durch die EEA gleichsam „geheilt" worden und spiele keine Rolle für die Frage der Beweisverwertung. Und das OLG Rostock[11] und das OLG Bremen wollen für einen ausreichenden Verdacht zur Begründung von TKÜ-Maßnahmen bereits ausreichen lassen, dass ein Verdächtiger das EncroChat-System benutzt hat. Gegründet wird dies auf den relativ hohen Preis für die ansonsten weitgehend nutzlosen Kryptotelefone und die Angaben der französischen Ermittler*innen, diese würden ausschließlich für kriminelle Unternehmungen genutzt. Auch mag die Richter*innen beeindruckt haben, in welchen Mengen hier Rauschmittel durch Groß- und Zwischenhändler gehandelt wurden.

---

7 Derin, B.; Singelnstein, T.: Verwendung und Verwertung von Daten aus massenhaften Eingriffen in die informationstechnischen Systeme aus dem Ausland (Enchrochat), in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 2021, H. 8, S. 449-454 (449)

8 HansOLG Bremen: Beschluss v. 18.12.2020 – 1 Ws 166/20

9 HansOLG Hamburg; Beschluss v. 29-1-2021 – 1 Ws 2/21

10 Schleswig-Holsteinisches OLG; Beschluss v. 29.4.2021 – 2 Ws 47/21

11 OLG Rostock: Beschluss v. 11-5-2021 – 20 Ws 121/21

Einzig das Landgericht (LG) Berlin entschied gegen die Beweisverwertung.[12] Von dem Argument, es habe sich nur um „Zufallsfunde“ aus einem französischen Verfahren gegen die (unbekannten) EncroChat-Betreiber gehandelt, ließ es sich nicht überzeugen. Die Überwachung sei schon technisch auf die Endnutzer*innen gerichtet gewesen, nicht auf die Betreiber*innen. Dem Ansatz aus Rostock und Bremen wollte das LG Berlin ebenfalls nicht folgen. Der Besitz von Brechstange und Bolzenschneider liefere ja auch keinen Anfangsverdacht für eine Einbruchsstraftat. Doch das Kammergericht Berlin als zweite Instanz kassierte das Beweisverwertungsverbot wieder.[13] In einem Fall, der ursprünglich vor dem LG Hamburg verhandelt wurde, entschied dann der Bundesgerichtshof (BGH) im Sinne der Linie der OLG.[14] Zunächst stellte der BGH fest, dass die abgefangenen „SMS“ (sic!) verwendet werden dürften, wenn es sich bei den aufzuklärenden Straftaten um solche handle, bei denen auch nach der deutschen Strafprozessordnung eingriffsintensive Maßnahmen wie eine Quellen-Telekommunikationsüberwachung oder eine Online-Durchsuchung möglich wären. Dass es in unterschiedlichen Mitgliedstaaten der EU unterschiedliche Anordnungsvoraussetzungen für solche Eingriffe gebe, sei unproblematisch und werde durch die Europäische Ermittlungsanordnung (EEA) verfahrensrechtlich geheilt. Es gehe ja nur um die Übermittlung bereits vorhandener Daten, nicht eine Anordnung auf Erhebung solcher Daten durch die Strafverfolgungsbehörden in einem anderen EU-Staat, die nach deutschem Recht unzulässig sein könnte. Auch habe es sich nicht um eine anlasslose Massenüberwachung gehandelt, vielmehr sei für die französischen Behörden klar gewesen, dass EncroChat „ein von vornherein auf die Unterstützung krimineller Aktivitäten ausgerichtetes und im Verborgenen agierendes Netzwerk“ dargestellt habe. Auch, dass Daten bereits vor dem Beschluss über eine EEA übermittelt worden seien, sah der BGH als unproblematisch an; eine Weitergabe von Erkenntnissen zu Strafverfolgung sei auch ohne ordentliches Rechtshilfeersuchen zulässig. Der BGH stellte in seiner Entscheidung auch heraus (Rn. 43), dass nicht jeder Verstoß gegen Beweiserhebungsvorschriften auch ein Beweisverwertungsverbot nach sich ziehe. Das ist selbstverständlich zutreffend. Abgewogen werden in

12 LG Berlin: Beschluss v. 1.7.2021 – 254 Js 592/20
13 Kammergericht Berlin: Beschluss v. 30.8.2021 – 2 Ws 79/21, 2 Ws 93/21
14 BGH: Beschluss v. 2.3.2022 – 5 StR 457/21

der richterlichen Beweiswürdigung im Fall einer solchen Weitergabe die Beschuldigtenrechte gegen die Schwere der verfolgten (mutmaßlichen) Rechtsverstöße und damit das „Ausmaß des staatlichen Aufklärungsinteresses“. Je schwerer das angeklagte Verbrechen, umso leichter soll der Schutz vor staatlicher Willkür bei der Beweiserhebung wiegen. Ob der BGH tatsächlich ausreichend die Vorgaben der EEA-Richtlinie zu den zulässigen Methoden der Datenerhebung gewürdigt hat, wird zumindest von Strafverteidiger*innen bestritten und in naher Zukunft das Bundesverfassungsgericht beschäftigen.[15] Denn der BGH stellte hier allein auf die Regelung des zwischenstaatlichen Verkehrs ab, verneinte aber, dass es außer in krassen Grenzfällen um einen Schutz individueller Rechte geht. Explizit beschäftigte sich der BGH nicht mit der Frage, ob es sich um eine „Befugnis-Shopping“ gehandelt habe, also deutsche Behörden in bewusster Umgehung des hiesigen Strafprozessrechts ein Rechtshilfeersuchen gestellt hätten. Dies ist aber der springende Punkt in diesem Verfahren.

Umgehung strafprozessualer Vorgaben?

Denn von „Spontanübermittlungen“ und „Zufallsfunden“ kann angesichts des oben dargestellten Vorlaufs der EncroChat-Verfahren keine Rede sein. Zudem erfolgten die Übermittlungen zunächst eben nicht für strafrechtliche Ermittlungen, sondern als „intelligence only“, also für polizeiliche Auswertungen zur Verdachtsgewinnung. Es ist auch keineswegs so, dass BKA und GStA Frankfurt/Main von sich aus die Gerichte über diese Vorläufe aufgeklärt haben, etwa über jenes „Memorandum of Understanding“, nach dem die Herkunft der Daten so lange wie möglich verschleiert werden sollte. Solche Informationen erreichten die Gerichte nur dank der Beharrlichkeit von Strafverteidiger*innen.

Mit Blick auf den BGH-Beschluss stellt sich allerdings auch die Frage, ob die deutschen Gerichte überhaupt so genau wissen wollten, wie das BKA und die GStA Frankfurt/Main bzw. die ZIT an die EncroChat-Daten gelangt sind. So heißt es dort richtig, die Übermittlung zur Strafverfolgung sei vom Strafgericht Lille am 13. Juni genehmigt worden (Rn. 22). Dass es aber bereits zuvor, und zwar täglich, Datenübermittlungen an das BKA via Europol gegeben hat, bleibt außen vor. Das „Unbe-

15 Die Encrochat-Daten werden ein Fall fürs BVerfG, www.lto.de v. 1.4.2022

kannt“-Verfahren der GStA Frankfurt/Main als „Schirmverfahren“, aus dem vor dem 13. Juni bereits Verfahren gegen einzelne tatverdächtige EncroChat-Nutzer*innen abgetrennt wurden, findet ebenfalls keine Erwähnung. Der BGH ignoriert schlicht, wie BKA und GStA Frankfurt/Main zum Schutz der französischen Ermittlungen gezielt die Gerichte im Unklaren über die tatsächliche Herkunft ihres „Anfangsverdachts“ gelassen haben. Der BGH argumentiert sogar weiter, dass „andere Beweismittel … hier für die Überführung des Angeklagten … nicht zur Verfügung [stehen], so dass ohne die Verwertung dieser Beweismittel eine Überführung des Angeklagten … nicht möglich wäre“ (Rn. 44), und also in der Abwägung der widerstreitenden Interessen – nämlich dem an einem rechtsstaatlich sauberen Verfahren und dem an einer durchgreifenden Strafverfolgung – hintanstehen könne, wenn Verfahrensregeln aus der Richtlinie zur Europäischen Ermittlungsanordnung verletzt wurden. Für die Übermittlung bereits vorhandener Beweise durch einen anderen EU-Staat entfalle ohnehin die Prüfung, ob sie nach deutschem Strafprozessrecht so erhoben werden dürften – es gehe ja nur um Übermittlung bereits vorliegender Beweise. Es sei gerade nicht ausgeschlossen, „Daten aus Maßnahmen zu verwenden, die keine Entsprechung in der StPO haben. … Denn den national unterschiedlichen Strafverfahrensordnungen ist es immanent, dass sie … unterschiedliche strafprozessuale Maßnahmen vorsehen.“ (Rn. 73)

Doch hier geht es nicht einfach um unterschiedliche strafprozessuale Maßnahmen. Die französische Überwachung richtete sich ja nicht gegen die EncroChat-Server, sondern gegen jedes einzelne Endgerät – eine solche Maßnahme der Massenüberwachung ohne individuellen Anfangsverdacht gegen die einzelnen Nutzer*innen wäre in Deutschland schlicht verfassungswidrig. Damit öffnet der BGH also die Tür dahin, dass mit Wissen deutscher Strafverfolgungsbehörden andere Strafverfolgungsbehörden in der EU massiv in Grundrechte von Menschen auf deutschem Staatsgebiet eingreifen können und deutsche Strafgerichte diese (nach deutschem Recht rechtswidrig erhobenen) Daten als verwertbar ansehen können, wenn nur die aufzuklärenden Straftaten ausreichendes Gewicht haben. Diese Entscheidung wäre vermutlich auch nicht anders ergangen, wenn dem BGH bekannt gewesen wäre, dass die Gendarmerie den Hacker-Angriff technisch gar nicht selbst vorgenommen hat, sondern die „Direction générale de la sécurité intérieure“ DGSI, der französische Inlandsgeheimdienst. Diesen klaren Bruch des deutschen Trennungsgebots von Polizei und Geheimdiensten und die Verletzung des Rechts der

Strafverteidigung auf volle Einsicht in die Beweiserhebung wischt der BGH mit dem Verweis auf historisch irgendwie gewachsene „national unterschiedliche Strafverfahrensordnungen“ hinweg. Zumindest hinsichtlich der Einsicht in die Beweiskette bis hin zum technischen Vorgehen der Behörden hat das französische Kassationsgericht (Cour de cassation in Paris, entspricht dem BGH) mittlerweile entschieden, dass der Weg der Datenerhebung offengelegt und die Echtheit der Daten durchgehend belegt werden muss.[16]

Der BGH bestätigt damit, was aus bürgerrechtlicher Sicht schon immer in der Konstruktion der Europäischen Ermittlungsanordnung und generell einer vertieften grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Strafermittlungsbehörden unter der Koordination von Europol und Eurojust angelegt war: ein Befugnis-Shopping der Behörden jenseits politischer und parlamentarischer Kontrolle. Nach dem Urteil des BGH ist auch mit einer wirksamen gerichtlichen Kontrolle im Rahmen der Beweiswürdigung nicht zu rechnen. Hinsichtlich der Frage der Formulierung digitalforensischer Standards in Strafverfahren muss aber auch der Gesetzgeber aktiv werden. Dass es Richter*innen ausreichen lassen, einen Ausdruck der Chat-Verläufe vorgelegt zu bekommen und ein Testat des BKA, dass es damit schon seine Richtigkeit habe – was für die IT-Forensiker des BKA gar nicht nachprüfbar ist, weil sie die vollständigen Daten gar nicht vorliegen haben – ist schlicht aus der Zeit gefallen.

16 French Supreme Court rejects EncroChat verdict after lawyers question secrecy over hacking operation, computerweekly.com v. 12.10.2022

Polizeiliche Todesschüsse 2021

von Otto Diederichs

Obwohl die Polizei im vergangenen Jahr häufiger als in den Vorjahren von der Schusswaffe Gebrauch machte, wurde weniger häufig auf Menschen geschossen. Die offizielle Schusswaffengebrauchsstatistik verzeichnet für 2021 insgesamt 51 Schüsse auf Personen und damit 24 weniger als im Vorjahr. Waren es 2020 noch 15 Menschen, die durch Polizeischüsse getötet wurden, so waren es im Jahr darauf ‚nur' acht; verletzt wurden 31 Personen.[1]

Die Statistik wurde in diesem Jahr noch später fertig als gewöhnlich. Bekanntlich ist die ursprüngliche Regel, wonach die Schusswaffenstatistik im ersten Viertel des Folgejahres fertiggestellt werden soll, seit Längerem außer Kraft gesetzt. Mit Verweis auf die Corona-Lage wurde die CILIP-Redaktion nach Anfragen im Mai und Juni vertröstet; im Juli wurde auf eine ausstehende Freigabe durch den IMK-Vorsitz verwiesen. Die nunmehr an das Bayerische Staatsministerium des Innern gerichtete Anfrage wurde überraschend schnell beantwortet. Mitte August lag die Schusswaffengebrauchsstatistik 2021 auf dem Redaktionsschreibtisch und sorgte für eine Überraschung: Ausweislich des Datums der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol), die die Auswertung der von den Länderpolizeien übersandten Daten übernimmt und daraus die Statistik erstellt, war diese bereits seit zwei Monaten fertig.

Bekanntes Problem ohne Lösung

So positiv es auch zu bewerten ist, dass Polizeieinsätze mit Schusswaffengebrauch mit tödlichem Ausgang in 2021 um fast die Hälfte zurückgegangen sind, so bleibt dennoch ein fader Beigeschmack. Von den acht Getöteten befanden sich drei in einem psychischen Ausnahmezustand (Fall 4, 6 und 7). Damit bleibt ein altes Problem weiterhin bestehen, auf

1 Fälle von polizeilichem Schusswaffengebrauch für das Jahr 2021 v. 21.06.2022

das CILIP bereits des Längeren hinweist und Konsequenzen fordert, nämlich dass auf das Erschießen von psychisch kranken Menschen durch die Polizei reagiert werden und diese Lagen in der Ausbildung von Beamt*innen gesondert berücksichtigt werden müssen. Ein Weg dorthin ist bisher allerdings nicht erkennbar, denn es gibt bislang nicht einmal Statistiken darüber, ob und wieweit Menschen mit psychischen Problemen möglicherweise häufiger Opfer schwerwiegender Polizeieinsätze werden.[2] So rät etwa der Bochumer Kriminologe Thomas Feltes, dass bei derartigen Einsätzen stets ein Psychologe oder Psychiater dabei sein sollte.[3] Ohne eine Art psychologisch/psychiatrischen Dauerdienst auf Ebene der Präsidien scheint dies wenig praktikabel. Einen Einsatz von Reizgas oder Taser empfänden psychisch Erkrankte laut Feltes häufig als unmotivierten Angriff und starteten dann einen Gegenangriff. „Es ist immer das gleiche Muster". An dieser Argumentation ist sicherlich einiges richtig, doch werden polizeiliche Entscheidungen in gefährlichen Situationen häufig in Sekundenbruchteilen getroffen – was dann?

Auch bei tödlich verlaufenden Schusswaffeneinsätzen insgesamt lasse sich kein Trend erkennen, sagt der Kriminologe Tobias Singelnstein (Goethe-Universität Frankfurt/Main) in einem Pressegespräch. Generelle Veränderungen ließen sich „erst nach einigen Jahren ablesen".[4] Diese Einschätzung wird bestätigt, durch unsere jährliche Dokumentation polizeilicher Todesschüsse seit 1976:[5] Jahre mit vielen von der Polizei erschossenen Menschen werden gefolgt von Jahren mit wenigen „Polizeitoten", ohne dass eine Entwicklung hin zu weniger oder mehr erkennbar wäre.

Sonstige Schüsse[6]

Wie in jedem Jahr wurde die Mehrzahl der Schüsse mit 17.331 auf gefährliche, kranke oder verletzte Tiere abgegeben. Gefolgt von Warnschüssen mit 60 und Schusswaffengebrauch gegen Sachen mit 47; von letzteren wurde einer als unzulässig gewertet. Zu unbeabsichtigten Schussabgaben kam es in 96 Fällen sowie zu 10 Signalschüssen.

---

2 Berliner Morgenpost v. 11.8.2022
3 Der Spiegel v. 10.8.2022
4 Berliner Morgenpost v. 11.8.2022
5 https//polizeischuesse.cilip.de
6 Fälle von polizeilichem Schusswaffengebrauch für das Jahr 2021 v. 21.6.2022

Polizeiliche Todesschüsse 2021

Fall	1	2	3	4
Name/Alter	Unbek. Mann / 65 J.	Omar K., 36 J.	Unbek. Mann / 35 J.	Soner Atasoy / 41 J.
Datum	06.01.2021	28.05.2021	13.06.2021	22.06.2021
Ort/Bundesland	Mülheim/Ruhr / NRW	Hamburg	Wuppertal / NRW	Frankfurt/M. / Hessen
Szenarium	Im Hausflur eines Mehrfamilienhauses schießt ein Mann mit einem Gewehr herum. Als Polizeibeamt*innen eintreffen, schießt er auch unmittelbar auf sie; die Beamt*innen schießen zurück. Der Mann stirbt noch vor Ort.	Ein Mann hält auf der Straße Autos an, beschädigt sie und bedroht die Fahrer*innen mit einem Messer. Eintreffende Polizist*innen werden ebenfalls mit dem Messer bedroht; sie setzen Pfefferspray ein. Zufällig in der Nähe befindliche SEK-Beamte benutzen erfolglos einen Taser. Daraufhin schießt ein Beamter mehrmals und verletzt den Mann schwer. Er stirbt vor Ort.	Wegen Schwierigkeiten mit einem Nachbarn wird die Polizei gerufen. Auf Klingeln und Klopfen der Beamt*innen reagiert der Mann nicht. Als die Polizist*innen die Tür selbst öffnen, kommt er mit einem Knüppel und einem „anderen Gegenstand“ auf sie zu. Daraufhin schießt ein Beamter und trifft ihn tödlich.	Wegen „seltsamer Geräusche“ aus einer Wohnung wird die Polizei alarmiert. Vor Ort werden die Beamt*innen von dem psychisch erkrankten Mann angegriffen. Diese Darstellung wird von der Anwältin der Angehörigen bestritten. Eine Polizistin schießt auf den Mann und trifft ihn. Er zieht sich in die Wohnung zurück. Die Polizist*innen rufen ein SEK, das den Mann tot in der Wohnung findet. Er war, von 10 Schüssen getroffen, verblutet.
Opfer mit Schusswaffe	Ja (Gewehr)	Nein (Messer)	Nein (Knüppel u.a.)	Ja (und Messer)
Schusswechsel	Ja	Nein	Nein	Nein
Sondereinsatzbeamte	Nein	Nein / Ja	Nein	Nein / Ja
Verletzte/getötete Beamte	Nein	Nein	Nein	Ja (verletzt)
Vorbereitete Polizeiaktion	Nein	Nein	Nein	Nein

Polizeiliche Todesschüsse 2020

Fall	5	6	7	8
Name/Alter	Unbek. Mann / 45 J.	Abdul I. / 39 J.	Kamal Ibrahim / 40 J.	Unbek. Mann / 35 J.
Datum	24.06.2021	25.08.2021	03.10.2021	26.12.2021
Ort/Bundesland	Freudenstadt / B-W	Groß-Gerau / Hessen	Harsefeld / Niedersachsen	Herford / NRW
Szenarium	Eine Frau alarmiert die Polizei wegen häuslicher Gewalt und bittet um Hilfe. angeblichDie eintreffenden Beamt*innen versuchen, den Mann zu beruhigen, was jedoch misslingt. Der Mann greift sie schließlich mit einem Messer an. Daraufhin schießt ein Beamter mehrfach auf ihn; der Mann stirbt noch vor Ort.	In einem psychischen Ausnahmezustand geht ein Mann mit einem Küchenmesser auf seine Frau und Schwiegermutter los. Die Frau flieht, der Mann verfolgt sie und verletzt im Treppenhaus auch zwei Nachbarn. Auf der Straße greift er die eingetroffenen Polizist*innen an. Diese geben Warn- und danach gezielte Schüsse auf den Mann ab. Von 15 Schüssen treffen ihn fünf; ein Querschläger in die Brust. Der Mann verstirbt vor Ort.	Von einer Asylbewerberunterkunft wird die Polizei alarmiert, weil dort ein Mann andere Personen mit einem Messer bedroht. Es ist dort bereits der dritte Einsatz an diesem Tag. Eine von der Polizei zuvor erbetene Unterbringung in einer psychiatrischen Einrichtung war abgelehnt worden. Als die Beamt*innen eintreffen, werden sie von dem Mann angegriffen und geben drei Schüsse auf ihn ab. Der Mann stirbt zwei Tage später im Krankenhaus.	Eine Frau alarmiert die Polizei nachdem ihr Freund sie im Streit mit einem Messer angegriffen und verletzt hat. Als die Beamt*innen eintreffen, bedroht der Mann sie angeblich mit einer Schusswaffe. Die Polizist*innen schießen daraufhin auf ihn und verletzen ihn schwer. Die Frau und der Mann werden ins Krankenhaus gebracht, wo der Mann verstirbt.
Opfer mit Schusswaffe	Nein (Messer)	Nein (Küchenmesser)	Nein (Messer)	Ja
Schusswechsel	Nein	Nein	Nein	Nein
Sondereinsatzbeamte	Nein	Nein	Nein	Nein
Verletzte/getötete Beamte	Nein	Nein	Nein	Nein
Vorbereitete Polizeiaktion	Nein	Nein	Nein	Nein

Inland aktuell

Mehr Geld für Polizei und Cyber-Sicherheit

„Sie kürzen den Etat des Innern von fast 15 Milliarden Euro um 2,3 Milliarden Euro auf 12,7 Milliarden Euro. Das ist innenpolitisch ein Offenbarungseid."[1] So eröffnete die CDU/CSU-Fraktion als Oppositionsführer die Debatte zum Haushaltsentwurf des Bundesinnenministeriums (BMI) für 2023. Wird hier eine neue Ära sozialdemokratisch-liberaler Innenpolitik, mehr Demokratie und weniger Polizei wagen, eingeläutet?

Mitnichten. Der Rezession durch die Corona-Lage war die vergangene Bundesregierung mit umfassenden „Konjunkturpaketen" begegnet. Davon profitierten auch die Behörden des BMI. Nimmt man den letzten „vor Corona-Haushalt" 2019 zum Vergleich, steigen die Ausgaben tatsächlich um 1,5 Mrd. Euro.

Zudem werden Bundespolizei, Bundeskriminalamt (BKA), Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) und die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes explizit von der Forderung an die gesamte Bundesverwaltung ausgenommen, 1,5 Prozent ihrer Personalstellen einzusparen.[2] Die Bundespolizei erhält sogar 1.000 neue Planstellen – allein 420 für Frontex-Einsätze –, und das BKA 180. Alle genannten Behörden haben außerdem eine Vielzahl unbesetzter Stellen. Das gilt ebenso für das BSI wie für die Zentrale Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich (ZITiS), die u. a. „Staatstrojaner" für das BKA und das Bundesamt für Verfassungsschutz entwickelt. Der Krösus ist hier die Bundespolizei mit ca. 8.000 offenen Stellen. Diese wirken sich im aktuellen Haushaltsplan nicht unmittelbar aus, für die Zukunft ist durch sie aber ein weiterer Mittelaufwuchs für diese Behörden garantiert. Zudem stehen bei der Bundespolizei noch teure Großprojekte an, wie der Umbau einer Kaserne für die Spezialkräfte (u. a. GSG 9, etwa 1,2 Mrd. Euro) und die Anschaffung neuer Transporthubschrauber (192 Mio. Euro).

1 BT-PlPr 20/52, S. 5608 v. 9.9.2022
2 BT-Drs. 20/3100 v. 5.8.2022

TKÜ und Staatstrojaner 2020

Am 8. August 2022 veröffentlichte das Bundesamt für Justiz Zahlen zu den 2020 durchgeführten Telekommunikationsüberwachungen (TKÜ).[3] Demnach wurden 19.823 TKÜ angeordnet, davon waren 14.602 Erstanordnungen. Damit ist die Gesamtzahl der Maßnahmen wieder deutlich gestiegen (+ 1.600), die Zahl der Erstanordnungen ist jedoch gesunken (- 903). Dies könnte ein Hinweis sein, dass vermehrt langfristige Überwachungsmaßnahmen durchgeführt werden.

Trotz der Ermittlungen anlässlich der EncroChat-Daten (siehe Beitrag in diesem Heft) hat sich die Zahl der Anordnungen wegen Straftaten nach dem Betäubungsmittelgesetz auf 8.117 gegenüber dem Vorjahr nur leicht erhöht (+ 293). Weiter zurückgegangen ist der Umfang der TKÜ-Anordnungen wegen Bandendiebstahls und Wohnungseinbruch auf nun 1.746 (- 87). Nachdem im vorvergangenen Jahr die Zahl der Anordnungen wegen Straftaten gegen die öffentliche Ordnung (Staatsschutzdelikte) stark von 396 im Jahr 2018 auf 1.338 gestiegen war, ist sie 2020 wieder leicht auf 1.097 zurückgegangen.

Maßnahmen der Quellen-Telekommunikationsüberwachung wurden von den Gerichten 98-mal angeordnet, damit hat sich der Wert mehr als verdreifacht (31 in 2019). Allerdings wurde nur in 15 Fällen tatsächlich eine Quellen-TKÜ durchgeführt. Verantwortlich für die insgesamt hohe Zahl war das Land Brandenburg mit 73 Anordnungen, von denen vier umgesetzt wurden.

Bereits im März waren die Zahlen für die Anordnung von Online-Durchsuchungen veröffentlicht worden. Die Zahl der Erstanordnungen ist demnach von 22 auf 12 deutlich zurückgegangen; fortgeführt wurden wie im vorangegangenen Berichtsjahr 11 Anordnungen. Von den 2020 insgesamt angeordneten 23 Online-Durchsuchungen wurden acht tatsächlich durchgeführt. In neun Fällen ging es um Straftaten gegen das Betäubungsmittelgesetz, in acht um Raub und räuberische Erpressung und in drei um den Verdacht der Bildung einer kriminellen oder terroristischen Vereinigung. (beide: Dirk Burczyk)

3 www.bundesjustizamt.de/DE/Service/Justizstatistiken/Justizstatistiken_node.html#AnkerDokument44152

Verfassungsschutz verletzt Trennungsgebot

Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf nicht mehr, wie bislang üblich, heimlich über Personen gesammelte Daten nach Belieben an Polizeibehörden weitergeben. So steht es in der schriftlichen Fassung eines Urteils vom 28. September 2022, das fünf Wochen später auf der Webseite des Bundesverfassungsgerichts veröffentlicht wurde (AZ: 1 BvR 2354/13). Die Praxis verstößt demnach gegen das Trennungsgebot von Geheimdiensten und Polizei, das nach den Erfahrungen mit der Gestapo unter dem Naziregime als deutscher Rechtsgrundsatz gilt.

Beschwerdeführer war ein Mann, der im Münchner Prozess um den rechtsterroristischen „Nationalsozialistischen Untergrund“ (NSU) im Jahr 2018 wegen Beihilfe zu Mord in neun Fällen zu einer Jugendstrafe von drei Jahren verurteilt worden war. Er monierte unter anderem § 20 des Bundesverfassungsschutzgesetzes, der die Übermittlung von Informationen durch das Bundesamt an Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden bestimmt. Davon begünstigt sind etwa Staatsanwaltschaften, Polizeibehörden oder der Bundesnachrichtendienst. Auf diese Weise kann der Inlandsgeheimdienst Ermittlungen und Anklagen initiieren oder steuern, obwohl er hierzu wegen des Trennungsgebots nicht befugt ist. Deshalb müssten die Verfassungsschutzbehörden dem Urteil zufolge „die gewonnenen Informationen vor ihrer Übermittlung sorgfältig sichten“ und ihre Weitergabe „auf das notwendige Maß beschränken“.

In seinem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht den monierten Paragraph 20 des Verfassungsschutzgesetzes nicht für grundsätzlich nichtig erklärt. Im Gegenteil betonen die Richter sogar, zur Verhinderung und Verfolgung von Staatsschutzdelikten sei ein effektiver Informationsaustausch „von großer Bedeutung“. Jedoch sei der Paragraph „nicht hinreichend normenklar gefasst“. Das Bundesverfassungsschutzgesetz muss nun bis Ende 2023 geändert werden. Die Übermittlung persönlicher Daten soll auf den Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter oder die Verfolgung besonders schwerer Straftaten beschränkt sein. Zudem soll jede Datenweitergabe protokolliert werden, damit sie von Kontrollgremien überprüft werden kann. (Matthias Monroy)

EGMR: Racial Profiling muss aufgeklärt werden

Am 18. Oktober 2022 verurteilte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR – Az.: 215/19) die Bundesrepublik Deutschland und stellte fest, dass diese zu wenig gegen sog. Racial Profiling unternehme. Racial Profiling bezeichnet die rechtswidrige polizeiliche Praxis, Personen anhand von phänotypischen Merkmalen und der vermuteten Herkunft für eine polizeiliche Kontrolle auszuwählen. Im konkreten Fall wurden der Berliner Aktivist Biblap Basu und seine Tochter 2012 auf der Heimfahrt kurz nach dem Übergang der deutsch-tschechischen Grenze durch die Bundespolizei auf Grundlage des § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG kontrolliert. Eine Klage gegen diese Kontrolle wiesen sowohl das Verwaltungsgericht Dresden als auch das Oberverwaltungsgericht Sachsen mit der Begründung ab, diese sei bereits unzulässig, da eine polizeiliche Identitätsfeststellung keine stigmatisierende Wirkung habe und zudem keinerlei Hinweise für eine diskriminierende Polizeimaßnahme vorlägen. Hiergegen wandte sich der Kläger zunächst erfolgslos an das Bundesverfassungsgericht und schließlich an den EGMR.

Dieser stellte nun einen Verstoß gegen das Recht auf Privatsphäre (Art. 8 Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK) in Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot (Art. 14 EMRK) fest. Dabei arbeitet der EGMR heraus, dass jedenfalls bei glaubhaften Anzeichen für eine rassistische Auswahl der kontrollierten Person den deutschen Staat eine Aufklärungsobliegenheit trifft, der die Verwaltungsgerichte im vorliegenden Fall nicht gerecht geworden seien. Auch die internen Ermittlungen der Bundespolizei kritisiert der Gerichtshof. Diese könnten angesichts der hierarchischen und institutionellen Verbindungen nicht als hinreichend unabhängig angesehen werden. Die Frage, ob die Kontrolle tatsächlich eine rassistische Diskriminierung darstellte, ließ der EGMR hingegen ausdrücklich offen – dies unabhängig aufzuklären wäre Aufgabe der deutschen Justiz gewesen, indem sie beispielsweise hätte Zeug*innen vernehmen können, die bei der Kontrolle anwesend waren. Das Urteil bekräftigt einmal mehr die Notwendigkeit unabhängiger Ermittlungsstellen für Vorwürfe rassistischer Polizeikontrollen sowie die Pflicht der Gerichte, Klagen gegen rechtswidrige Identitätsfeststellungen ernst zu nehmen und nicht einfach mit dem Verweis auf Polizeikontrollen als vermeintlich geringfügige Grundrechtsbeeinträchtigungen abzutun. (Marius Kühne)

Meldungen aus Europa

US-Regierung will europäische Biometriedaten

Die Einreise im Programm für visumfreies Reisen (Visa Waiver Program – VWP) in die USA wird an eine neue Vorschrift gekoppelt. Mit einer Verstärkten Partnerschaft für Grenzsicherheit (Enhanced Border Security Partnership – EBSP) fordert das US-Heimatschutzministerium von den teilnehmenden 40 Ländern den Zugriff auf dort gespeicherte biometrische Daten.[1] Diese sollen zur verbesserten Grenzkontrolle sowie zur Strafverfolgung genutzt werden können. Beim Grenzübertritt erfolgt dann eine automatisierte Abfrage, ob die Person in den VWP-Staaten in polizeilichen oder migrationsbezogenen Datenbanken gelistet ist. Im Falle eines Treffers sollen die US-Beamt*innen die Datensätze dann selbst im Pull-Verfahren abrufen dürfen. In der Diskussion ist zudem der Zugang zu Daten aus nationalen Einwohnermeldeämtern.

Ab 2027 wird die Teilnahme an dem neuen Biometrie-Programm verpflichtend. Mindestens fünf Regierungen, darunter drei EU-Staaten, sollen der neuen Regelung angeblich schon zugestimmt haben. 2006 hatte die Regierung in Washington bereits vorgeschrieben, im VWP biometrische Reisepässe zu benutzen. 2008 führten US-Behörden ein zusätzliches System zur Voranmeldung des Grenzübertrittes ein.

In Brüssel wird nun diskutiert, welche Rolle die EU-Kommission und der Rat, in dem sich die 27 Mitgliedstaaten zusammenschließen, im Rahmen des EBSP spielen sollen. Es handelt sich zwar jeweils um bilaterale Abkommen unter einzelnen Regierungen, zweifellos ist aber das EU-US-Visa-Regime und das europäische Datenschutzrecht davon betroffen. Aus diesem Grund hatte die französische Ratspräsidentschaft im Schnellverfahren durchgesetzt, der US-Regierung im Namen aller EU-Mitglieder zu antworten. Nach einem Schreiben an den US-Botschafter bei der EU hat Frankreich dazu Ende März in einem „technischen Treffen“ direkte Gespräche geführt. Die Ergebnisse wurden in den beiden Ratsarbeitsgruppen „Visa“ und „Informationsaustausch“ beraten.

1 Fünf Staaten geben Forderung der US-Regierung nach, EU-Abgeordnete sprechen von „Erpressung“, netzpolitik.org v. 11.7.2022

Staaten wollen EuGH-Urteil zu Passagierdaten umgehen

Die 2016 verabschiedete EU-Richtlinie über Passagierdatensätze (PNR) sieht vor, dass Reisedienstleister umfangreiche Informationen über ihre Kund*innen erheben und nach einer Buchung sowie beim Boarding an die zuständigen Behörden eines EU-Mitgliedstaates übermitteln. Dies ist jedoch mit EU-Recht unvereinbar: Im Juni hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) in einem Vorabentscheidungsverfahren geurteilt, dass es sich dabei um eine Vorratsdatenspeicherung handelt, die auf das „absolut Notwendige" beschränkt werden muss.[2] Geklagt hatte die belgische Bürgerrechtsorganisation Ligue des droits humains. Anstatt jedoch weniger Daten von Reisenden zu sammeln und zu verarbeiten, überlegen die Mitgliedstaaten, wie das Urteil umgangen werden kann. Das geht aus einem Dokument des tschechischen Ratsvorsitzes mit dem Titel „Bessere Umsetzung des Urteils in der Rechtssache C-817/19 – Ideen für Diskussion" hervor.[3]

Die PNR-Daten können bis zu 60 Einzeldaten umfassen – darunter Anschrift, Telefonnummer, Reiseroute, gebuchter Sitzplatz und Essensbestellung sowie Hotelreservierungen und Mitreisende. Empfängerin der PNR-Daten ist eine nationale Fluggastdatenzentralstelle, die jeder EU-Mitgliedstaat einrichten muss. In Deutschland ist diese Stelle beim Bundeskriminalamt angesiedelt.

Mit dem EuGH-Urteil wird auch die Ausweitung der PNR-Richtlinie auf innereuropäische Flüge kritisiert. In dem „Diskussionspapier" schlägt der Ratsvorsitz dazu vor, dass „alle oder die meisten Mitgliedstaaten" gleichlautend eine „reale und gegenwärtige" terroristische Bedrohungslage erklären könnten. Dies würde es erlauben, die Richtlinie auch künftig innereuropäisch anzuwenden. Denkbar wäre auch, dass sich die nationalen PNR-Zentralstellen austauschen, welche EU-Flüge, Flughäfen oder Flugmuster sie als besonders risikobehaftet einschätzen. Damit könnte der vom Gericht geforderten „wirksamen Begrenzung" der Verarbeitung von PNR-Daten entsprochen werden.

2 AZ: C-817/19

3 Ratsdok. 11911/22 v. 9.9.2022, www.statewatch.org/media/3496/eu-council-pnr-way-forward-discussion-paper-11911-22.pdf

Videoüberwachung aus der Stratosphäre

Europäische Grenzbehörden könnten zukünftig hochfliegende Plattformen zur Überwachung in der Stratosphäre fliegen lassen und damit die Lücke zwischen Flugzeugen, Drohnen und Satelliten, die schon jetzt zur Grenzüberwachung genutzt werden, schließen. Die EU finanziert ein entsprechendes Forschungsprojekt, das am 1. Oktober 2022 beginnen und 36 Monate dauern soll, mit rund 5,8 Millionen Euro.

Die Kommission hatte eine Ausschreibung für derartige Höhenplattformen bereits vor einem Jahr veröffentlicht.[4] Nun macht sie auf eine parlamentarische Anfrage Details zu den Plänen bekannt.[5] Demnach ging der Auftrag für eine „fortschrittliche Überwachungsplattform zur Verbesserung der Effizienz und Zusammenarbeit der EURopean Multi Authority BordeR Security“ (EURMARS) an ein Konsortium aus 16 Firmen, Ministerien, Behörden und Instituten aus zwölf Mitgliedstaaten.

EURMARS wird angeführt von dem IT-Dienstleister European Dynamics aus Luxemburg. Als System der Systeme soll es sämtliche Informationen aus der Frontex-Luftüberwachung zusammenführen. Die erhobenen Daten fließen in das EUROSUR-Netzwerk ein, das Frontex 2014 in ihrem Hauptquartier in Warschau in Betrieb nahm.

Die Stratosphäre ist Teil der Atmosphäre und bezeichnet Höhen über 15 Kilometern. Verschiedene Firmen entwickeln derzeit Lösungen, die in dieser dünnen Luft fliegen können. Konzepte basieren auf Ballons oder werden als Segler konstruiert, wie es etwa Airbus mit seinem Zephyr verfolgt. Die Kommission hat sich für den Zeppelin „Stratobus“, den der französische Rüstungskonzern Thales derzeit entwickelt, entschieden. Er soll nächstes Jahr zum Erstflug starten und könnte dann bereits Daten für Frontex zu Boden übertragen. Thales bewirbt das System außerdem als geeignet zur Bekämpfung von Terrorismus und Drogenhandel oder zur „Videoüberwachung“ von Offshore-Plattformen.

(alle: Matthias Monroy)

---

4 https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/horizon-cl3-2021-bm-01-01

5 Antwort auf die Anfrage zur schriftlichen Beantwortung E-002737/2022 an die Kommission v. 19.9.2022

EU-Datenschützer bringt Europol-Befugnis vor Gericht

Am 16. September 2022 ging der seit Monaten andauernde Konflikt um die Massendatenverarbeitung durch Europol in die nächste Runde. Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDPS) schaltete den Europäischen Gerichtshof (EuGH) ein und beantragte, zwei Bestimmungen der geänderten Europol-Verordnung für nichtig zu erklären, die am 28. Juni des Jahres in Kraft getreten war.[6] Die beiden Bestimmungen, die durch Verordnung (EU) 2022/991 eingefügten Artikel 74a und 74b, legalisieren rückwirkend die Verarbeitung von Daten zu Personen, ohne dass diese in Verbindung zu Straftaten stehen. Am 3. Januar 2022 hatte der EDPS angeordnet, Massendatendatensätze, die Europol u. a. im Rahmen der Encrochat-Verfahren aus den Mitgliedstaaten erhalten hatte, bis spätestens Anfang Januar 2023 zu löschen, nachdem die Sechs-Monats-Frist verstrichen war, welche die alte Verordnung Europol eingeräumt hatte, um angelieferte Daten zu prüfen und Informationen zu Unbeteiligten, Opfern, Zeug*innen oder Kontaktpersonen herauszufiltern. Gemäß der geänderten Verordnung kann Europol entsprechende Daten nun entgegen der Anordnung des EDPS weiterverarbeiten.

In seinem Antrag an den EuGH erläutert der EDPS, dass das Europäische Parlament und der Rat durch die rückwirkende Legalisierung einen gefährlichen Präzedenzfall geschaffen haben, da sie betroffene Personen der Garantien berauben, die der EDPS als Aufsichtsbehörde durchsetzen soll. Weiter warnt er, dass das Beispiel Europols Schule machen könnte und es das Risiko berge, dass Behörden mögliche Reaktionen des EU-Gesetzgebers auf Anordnungen von Kontrollbehörden vorwegnähmen. Damit würde unabhängige Aufsicht zum Spielball politischer Opportunitäten.

Es ist zu hoffen, dass der EuGH den Ausführungen des EDPS folgt und wieder Rechtssicherheit herstellt. Bis dahin allerdings wird Europol die mindestens vier Petabyte großen Datenberge munter weiteranalysieren. (Eric Töpfer)

6 EDPS takes legal action as new Europol Regulation puts rule of law and EDPS independence under threat, Pressemitteilung v. 22.9.2022

Literatur

Zum Schwerpunkt

In dem Jahrzehnt seit unserem letzten Schwerpunkt zur „Kontrolle der Polizei“ (CILIP 99) sind Fortschritte zu verzeichnen: Einige Bundesländer haben immerhin eine Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamt*innen eingeführt, andere haben neue Kontrolleinrichtungen geschaffen. Die Phalanx derjenigen, die in persönlicher Verantwortlichkeit und institutioneller Transparenz eine Bedrohung für den Staat sehen, ist brüchig geworden. Gleichwohl bleiben die Formen und Chancen zur Kontrolle der Polizei hinter dem Möglichen und demokratisch Gebotenen zurück. Die nicht genutzten Möglichkeiten zeigen sich im Vergleich zu den Kontrollmechanismen, die in anderen liberalen Demokratien bestehen. Das Gebotene ergibt sich aus dem Umstand, dass Auftrag, Tätigkeitsfelder, Instrumente, institutionelle und rechtliche Entgrenzungen dazu geführt haben, dass unter „Kontrolle der Polizei“ mehr verstanden werden muss als die der handelnden Polizist*innen, in die sich häufig das „Kontrollproblem“ zu erschöpfen scheint. Dass eine Polizei, die mit verdeckten Methoden arbeitet, die in hybriden Formen mit den Geheimdiensten kooperiert, die eingebunden ist in internationale Operationen und beteiligt ist an EU-Polizeiagenturen anders kontrolliert werden muss, als es das herkömmliche liberal-demokratische Ideal vorsieht, diese mehrfache Herausforderung hat sich in der aktuellen deutschen Diskussion kaum niedergeschlagen.

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste: *Sachstand: Unabhängige Polizeibeauftragte in den Ländern, WD 3-3000-057/22. Stand: 28.04.2022, www.bundestag.de/resource/blob/899854/c703911ae8f6e04a16618f8a85727ad3/WD-3-057-22-pdf-data.pdf*
Auf 15 Seiten gibt dieser Bericht einen Überblick über den Stand der „Polizeibeauftragten“ in der Bundesrepublik. Die Länder- und Bundespolizeien werden in drei Gruppen eingeteilt, die sich für ein bestimmtes „Kontrollmodell“ entschieden haben. In der Hälfte der Bundesländer sind „Polizeibeauftragte bei den Länderparlamenten“ eingerichtet wor-

den bzw. ist deren Einrichtung geplant. Diese Beauftragten werden von den Landtagen gewählt; sie sind mit einer Reihe von im Detail unterschiedlich gestalteten Rechten – von Einsichts- und Zutrittsrechten über das Recht zu Anhörungen und Beanstandungen bis zum Recht auf Tätigwerden ohne Beschwerden – ausgestattet. Eine zweite Gruppe von Bundesländern haben die Polizeibeauftragten in die Landesbehörden integriert; es handelt sich mithin nicht um eine externe Beschwerde- oder Kontrollinstanz. In zwei Bundesländern (Bayern und Saarland) sowie im Bund bestehen keine „Polizeibeauftragten".

Debus, Anne: *Weitere Bürgerbeauftragte für das Land – Unabhängige Ombudsstelle beim Parlament jetzt auch in Berlin und Hessen, in: Die Öffentliche Verwaltung 2021, H. 20, S. 922-931*
In diesem Beitrag der „Stellvertretenden Bürgerbeauftragten des Freistaats Thüringen" wird der Zusammenhang von Bürger- und Polizeibeauftragen deutlich, zugleich wird die „Kontrolle der Polizei" als eine Frage von Bürger*innen-Beschwerden und Beschwerdemanagement wahrgenommen. Nach Debus' Darstellung sollen die Beauftragten insbesondere gewährleisten, dass „Staat und Bürger (wieder) miteinander ins Gespräch kommen", sie stellten „ein stark kommunikativ geprägtes Dienstleistungsangebot" dar. In einigen Bundesländern sind den Beauftragen spezifische Zuständigkeiten übertragen worden; mit Ausnahme Thüringens sind die Bürgerbeauftragten auch für die Landespolizeien zuständig. Auf knapp einer Seite gibt der Beitrag Hinweise auf die Arbeit der Beauftragten. Nur für Rheinland-Pfalz werden die Eingaben mit Polizeibezug erwähnt: von den knapp 4.500 Petitionen der Jahre 2019/20 bezogen sich 159 auf die Polizei.

Botta, Jonas: *Unabhängige Polizeibeauftragte. Einfachgesetzliche Grundlagen, verfassungsrechtliche Bewertung und rechtspolitische Empfehlung, in: JuristenZeitung 2022, H. 13, S. 664-672*
Der Beitrag nimmt eine rechtliche Würdigung der in den Bundesländern eingerichteten Polizei- bzw. Bürgerbeauftragten vor. Untersucht werden erstens inwiefern die Einrichtungen tatsächlich unabhängig von Innenministerien oder Polizeibehörden etabliert wurden und ob eine solche Stellung verfassungsrechtlich zulässig ist. Zweitens werden Aufgaben und Befugnisse dargestellt und rechtlich bewertet. Schließlich wird die (verfassungs)rechtliche Basis der Beauftragten untersucht. Botta schließt mit rechtspolitischen Empfehlungen. Er plädiert für einen spezifischen

Polizeibeauftragten – d. h. keine Beauftragung allgemeiner Bürgerbeauftragten mit Polizeifragen –, dessen/deren Befugnisse zu erweitern seien (Anwesenheit bei polizeilichen Maßnahmen, parallele Arbeit zu straf- oder disziplinarrechtlichen Verfahren). Um Zugangsbarrieren zu verringern, sollten sie mit einem Zeugnisverweigerungsrecht ausgestattet werden. Für eine effektive Arbeit sei „ausreichend Personal" erforderlich. Über Beiräte seien zudem Wissenschaft und Zivilgesellschaft an der Kontrolle der Polizei zu beteiligen.

Externe Kontrolle der Polizei, *in: Deutsches Polizeiblatt 2022, H. 3*
Mit den zwölf kurzen Beiträgen dieser etablierten Zeitschrift für die „Aus- und Fortbildung" wird das Spektrum der aktuellen Diskussion um das Thema deutlich. Eine Auswahl: Zunächst kommen die Befürworter externer Kontrollen zu Wort: Für Alexander Bosch, Sonja John und Hartmut Aden resultieren externe Kontrollen „aus den Anforderungen des demokratischen Rechtsstaats, vielfältigen Bedarfen in der Bevölkerung und internationalen Standards". Den Widerständen in der Polizei entgegnen sie, dass die Kontrollinstanzen sich als „Firewall gegen unzutreffenden und unqualifizierte Vorwürfe" gegen die Polizei eigneten und dass sie „ein nicht zu unterschätzender Beitrag zur Erhöhung der Akzeptanz staatlicher Maßnahmen" leisteten. Diesem Tenor folgt auch Holger Plank unter der Überschrift „Police Legitimacy". Sein Ausgangspunkt ist, dass erfolgreiche Polizeiarbeit auf das Vertrauen der Bürger*innen angewiesen ist. Dieses Vertrauen lässt sich aber nur sichern (oder wiederherstellen), wenn die Polizei für die Zivilgesellschaft glaubhaft und wirkungsvoll – d. h. insbesondere extern – kontrolliert wird. Zwar sei die Entwicklung zu mehr Kontrolle auch in Deutschland nicht mehr umkehrbar, aber „wirklich unabhängige, außerhalb üblicher verwaltungs- und strafprozessualrechtlicher Strukturen angesiedelte und mit adäquaten Ermittlungsbefugnissen ausgestattete Kontrollgremien" stünden hierzulande nicht auf der Tagesordnung. An dem zuletzt angedeuteten Mangel schließen die Ausführungen von Eric Töpfer an, der zunächst einen Überblick über die sich herausbildenden unterschiedlichen Formen der Kontrolle gibt. Deren Schwäche liege nicht nur in der bescheidenen personellen Ausstattung und zum Teil auch an fehlenden Befugnissen, ihr zentrales Manko bestehe vielmehr darin, dass sie „keine echte Ermittlungsfunktion" haben und deshalb im Schatten disziplinar- und strafrechtlicher Ermittlungen – also Formen faktischer interner Kontrolle – stehen. Die Behauptung, dass es keiner externen Kontrolle bedarf,

weil die bestehenden Verfahren bereits wirkungsvoll die Polizei kontrollierten, ist das Gemeinsame der folgenden Beiträge. Dieter Müller stellt das Beschwerdewesen in den Dienst der „Entwicklung der Polizeiorganisation“: Beschwerden können Fehler offenlegen, aus Fehlern kann die Polizei lernen – sei es auf fachlicher Ebene durch die Arbeit von Kommissionen oder sei es auf politischer Ebene, wenn die Berichte von Polizeibeauftragten parlamentarisch gewürdigt werden. Im Heft folgt ein Artikel von Reinhard Scholzen, der sich mit den Vorhaben der Koalition auseinandersetzt, einen Beauftragten für die Bundespolizei zu schaffen. Sein Fazit: Eine solche Stelle ist überflüssig, Deutschland leide keineswegs „unter einem Mangel an Institutionen, die die Polizei kontrollieren“. Wie nicht anders zu erwarten, setzt sich Rainer Wendt, Vorsitzender der Deutschen Polizeigewerkschaft, als Verfechter des Status quo in Szene. Angesichts der hohen Vertrauenswerte in die Polizei sei die Forderung nach neuen Kontrollinstanzen „einigermaßen absurd“. Zudem gebe es „neben der Polizei kaum eine Institution, die aus derart vielen Perspektiven heraus gründlich beobachtet und kontrolliert wird“. Wer, wie Rainer Wendt „Polizeiwissenschaft“ nur in Anführungszeichen schreibt, hat schon eine Strategie gefunden, sich gegen andere Argumente zu immunisieren.

Aden, Hartmut: *Unabhängige Polizeibeschwerdestellen und Polizeibeauftragte, in: Kugelmann, Dieter (Hg.): Polizei und Menschenrechte, Bonn 2019, S. 170-183, www.bpb.de/system/files/datei/Polizei_und_Menschenrechte.epub*
Dieser Aufsatz gibt einen komprimierten Überblick über die unterschiedlichen Motive und Formen polizeilicher Kontrolle. Dabei wird die deutsche Entwicklung im europäischen Kontext diskutiert. Dies gilt einerseits für die rechtliche Fundierung in der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 3). Andererseits werden die Instanzen der Polizeikontrolle in einigen westeuropäischen Ländern (und den USA) kurz skizziert. In zwei strittigen Punkten (für welche „Fälle“ die externe Kontrolle zuständig sein soll und ob sie Sanktionen verhängen darf) werden nur die verschiedenen Antwortmöglichkeiten vorgestellt. In der Vielfalt der Modelle sieht der Verfasser eine Chance. Sofern sie dazu beitrügen, „die polizeiliche Fehlerkultur zu verbessern, so könnte dies auch ein Beitrag zur Reduzierung der Fälle sein, in denen die Polizei Menschenrechte nicht schützt, sondern im Rahmen ihrer weitreichenden Befugnisse verletzt“.

Thiel, Markus: *Zur Idee eines Bundespolizeibeauftragten – Verkörperung eines Generalverdachts oder erforderliche Kontrollinstanz für polizeiliches Handeln?, in: Kriminalpolitische Zeitschrift 2019, H. 3, S. 167-173*
Man ahnt das Ergebnis dieser rechtswissenschaftlichen Prüfung bereits in der rhetorischen Frage des Untertitels. Markus Thiel prüft den wiederholten Vorstoß von Bündnis 90/Die Grünen einen „Bundespolizeibeauftragen" beim Bundestag einzurichten. Das Vorhaben ist aktuell, weil es Aufnahme in den Koalitionsvertrag der „Ampel" gefunden hat. Nachdem der Gesetzentwurf vorgestellt und die bestehenden Beschwerdemöglichkeiten – z. B. wir die seit 2015 bestehende „Vertrauensstelle" im Bundespolizeipräsidium erwähnt – dargestellt werden, bestreitet der Verfasser die Erforderlichkeit weitere Kontrollanstrengungen. Die Bundespolizeibeauftragte berge sogar die Gefahr, dass die bisherigen Kontrolleur*innen ihre Tätigkeit mit Verweis auf den neuen Beauftragten einstellten – als ob der Datenschutz Vorgesetzte, Gerichte, Politik nicht mehr interessiert seit es Datenschutzbeauftragte gibt?!

Prigge, Jasper: *Zum Filmen polizeilicher Maßnahmen, in: Kritische Justiz 2022, H. 1, S. 114-117*
Der Beitrag kommentiert ein Urteil des Landgerichts Osnabrück vom September 2021. In der Osnabrücker Innenstadt war eine Person von der Polizei am Boden fixiert worden, das Vorgehen wurde von einer dritten Person gefilmt. Da das Filmen wegen der Verletzung der Vertraulichkeit des Wortes (§ 201 Abs. 1 StGB) strafbar sei, beschlagnahmten die Beamten das Smartphone mit den Filmaufnahmen. Das Landgericht widersprach der Auffassung der Polizei, der Staatsanwaltschaft und des Amtsgerichts, die die Beschlagnahme bestätigt hatten. § 201 StGB handele vom „nichtöffentlich" gesprochenen Wort. Die Fixierung habe sich jedoch im frei zugänglichen öffentlichen Raum zugetragen, so dass von einer „faktischen Öffentlichkeit" auszugehen sei, die die Anwendung von § 201 ausschließe. Prigge weist auf eine Reihe rechtlicher Unklarheiten und eine uneinheitliche Rechtsprechung zum Filmen von Polizeieinsätzen hin.

Praunsmändel, Sarah/ Schmidt, Stephanie/ Thurn, Roman: *Zugang verweigert! Externe Polizeiforschung und Wissenschaftsfreiheit, in: Kritische Justiz 2022, H. 3, S. 303-321*
Auch die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Polizei ist bzw. kann eine Form externer Kontrolle sein. Der Artikel nimmt seinen Ausgangs-

punkt in einer Befragung von Polizeiforschenden, die über ihre Erfahrungen mit dem Zugang zur Polizei als Forschungsgegenstand und im „Feld“ berichten. In den Schilderungen der externen Polizeiforscher*innen erscheint die Polizei als eine widerständige Organisation. Die Hürden sind vielfältig: Wer ist zuständig für die Erlaubnis zu Interviews, teilnehmender Beobachtung, Einblick in Dokumente? Können Geheimhaltung und Datenschutz gewährleistet werden? Hält die Forschung die Polizist*innen nicht von ihrer Arbeit ab? Hat die Polizei überhaupt einen Nutzen von der Forschung? Und wird sie durch die polizeifachhochschulische Forschung nicht bereits ausreichend untersucht? Deutlich entsteht das Bild einer Institution, die sich externer wissenschaftlicher Durchdringung zu entziehen sucht (für den Rezensenten erschreckend, dass sich in den letzten drei Jahrzehnten an dieser Abwehrhaltung offenkundig nichts geändert hat). Die verfassungsrechtlichen Argumente, die die Verfasser*innen für die Verpflichtung der Polizei zu wissenschaftsfreundlichem Verhalten ins Feld führen, mögen die Wohlgesinnten überzeugen. Ob sie die Kraft haben, die hinter den Verweigerungen stehenden Macht- und Herrschaftsinteressen aufzuweichen, erscheint durchaus fraglich.

Pichl, Maximilian: *Polizei und Rechtsstaat: Über das Unvermögen, exekutive Gewalt einzuhegen, in: Loick, Daniel (Hg.): Kritik der Polizei, Frankfurt am Main 2018, S. 101-117*

Aus einer rechtlichen, rechtspolitischen Perspektive gibt dieser Aufsatz einige Hinweise auf die Schwierigkeiten Polizei zu kontrollieren. Einerseits lässt sich die Entwicklung des bürgerlichen Rechtsstaats als eine Geschichte der Kontrolle oder Begrenzung staatlicher Gewalt – namentlich der Polizei – darstellen. Bereits in diesem traditionellen liberalen Staats-Gesellschafts-Modell verbleiben Handlungsfreiheiten auf Seiten der Polizei, weil sie „beim Vollzug von Gesetzen in der Lage (ist,) das Gesetz nach eigenem Gusto auszulegen“. Selbst nachträglich gerichtliche Kontrollen, so Pichl, verhindere nicht, etwa im Bereich des Versammlungsrechts, dass die Polizeien „bei nächster Gelegenheit auf dieselbe Art und Weise wieder rechtswidrig handeln“. Diese Grundkonstellation werde durch die jüngere Polizeientwicklung erheblich verschärft: Die institutionelle Ausdifferenzierung (beispielhaft die Beweissicherungs- und Festnahmeeinheiten) sowie die zunehmend präventive Orientierung der Polizeiarbeit („Vorfeldermittlungen“) erschwerten die „Einhegung“ polizeilichen Handelns. Im Ergebnis der vergangenen Jahrzehnte diag-

nostiziert Pichl „paradoxe Effekte“: „Oft führten gerade die Versuche, das Handeln der Polizei rechtsstaatlich zu bestimmen, dazu, ihren Aktionsradius zu erweitern und eröffneten der Polizei in der Praxis neue Möglichkeiten, die Grundrechte der Bürger*innen zu beschränken“. So nötig es sei, polizeiliches Handeln an rechtsstaatlichen Maßstäben zu messen, so sei es zugleich eine „(links-)liberale Illusion“, dass die Polizei mit den Mitteln des Rechts „eingeht“ werden könne. Die beiden jüngsten Beispiele polizeilicher Verselbständigung (die Ausweitung des Gefahrenbegriffs auf die „drohende Gefahr“ und die Herstellung polizeilicher Öffentlichkeiten) belegen diese Bewertung nachdrücklich.

Aus dem Netz

https://copwatchhamburg.blackblogs.org
https://kopbremen.noblogs.org
https://www.kgp-sachsen.org/de
https://www.copwatchffm.org
https://copwatchleipzig.home.blog
https://de-de.facebook.com/kopkiel
https://kop-berlin.de

„Bürger beobachten die Polizei“ und verschiedene „Ermittlungsausschüsse“ waren frühe Formen einer externen, zivilgesellschaftlichen Kontrolle polizeilichen Handelns. In den letzten beiden Jahrzehnten sind in der verschiedenen deutschen Städten Gruppen entstanden, deren Ziel darin besteht, Polizei im Einsatz zu beobachten bzw. zu dokumentieren, problematisches Vorgehen öffentlich zu machen sowie (potentiell) Betroffene beratend und politisch zu unterstützen. Der Darstellung in Wikipedia zufolge entstand diese Form der Polizeikontrolle zu Beginn der 1990er Jahre in Kalifornien; „copwatch“ wird als ein „Netzwerk aktivistischer Organisationen, typischerweise autonom und auf lokale Ereignisse ausgerichtet“ beschrieben. Dieser Charakterisierung würden die in sieben deutschen Städten bestehenden Gruppen nicht widersprechen. Die Variation in den Namen (KOP = Kampagne für die Opfer rassistischer Polizeigewalt, KPG = Kooperation gegen Polizeigewalt) sind eher auf die verschiedenen Gründungsanlässe zurückzuführen, nicht auf Selbstverständnis und Tätigkeit. In allen Fällen stehen Polizeigewalt und -übergriffe im Zentrum der Aufmerksamkeit, die dokumentiert, veröf-

fentlicht und zum Anlass von Aktionen und Kampagnen genommen werden. Ausweislich der Webpräsenz sind nicht alle Gruppen im gleichen Maße (noch) aktiv. Auch das Informationsangebot ist verschieden. Gleichwohl liefern die Gruppen wichtige Informationen zu den in der Öffentlichkeit dominierenden polizeilichen Selbstdarstellungen.

https://doku.deathincustody.info

Im Januar 2021 endete die Kampagne „Death in custody. Aufklärung der Todesumstände im Gewahrsam jetzt!“ Ziel war, die „Todesfällen von Schwarzen Menschen, People of Color und anderen von Rassismus betroffenen Menschen in Gewahrsam und aufgrund tödlicher Polizeigewalt in Deutschland seit 1990“ zu dokumentieren und öffentlich zu machen. Nach Ende der Kampagne arbeitet die „Recherche-AG“ jedoch weiter und dokumentiert die Todesfälle im Gewahrsam und durch die Polizei. Mit Stand vom 15. Oktober 2022 sind auf der Seite 219 Todesopfer ausgewiesen. Neben einer Karte, die die geographische Verteilung in der Bundesrepublik zeigt, sind die Toten in einer Art Gräberfeld chronologisch aufgeführt: von dem namentlich nicht bekannten nigerianischen Gefangenen, der am 14. April 2002 in der JVA Bielefeld aufgefunden wurde, bis zu Kupa Ilunga Medard Mutombo, der am 6. Oktober 2022 infolge eines Polizeieinsatzes in Berlin starb.

www.youtube.com/watch?v=P5GeC7gdzC8

„Kontrolle der Polizei“ wird in der letzten Folge dieses dreiteiligen Podcasts nur in einem Satz erwähnt. Dennoch ist der Text für unser Schwerpunktthema von Bedeutung. Denn Michael Fischer, vormals Professor an der Polizeiakademie Niedersachsen, erklärt in einfachen und klaren Worten, warum die Polizei für ein demokratisch verfasstes Gemeinwesen ein ganz grundsätzliches Problem darstellt, das – so muss man schlussfolgern – besonderer Kontrollanstrengungen bedarf. In den ersten beiden Teilen kontrastiert der Autor die Besonderheiten der Institution Polizei mit neun „Kernwerten“ liberaler Gesellschaften, von der Volkssouveränität bis zu den Menschenrechten. In allen diesen Feldern diagnostiziert er „systematische Konflikte“ zwischen beiden Seiten. Die Polizei wird nach diesem Abgleich als „Risiko für die Demokratie“ charakterisiert. Die „realpolitische“ Bewertung im dritten Teil ändert nichts an der Fallhöhe zwischen Demokratie und der Polizei als Gewaltinstanz.

Neuerscheinungen

Howe, Christiane/ Decker, Christine/ Knobloch, Lan/ Can, Halil/ Bosch, Alexander: *Bericht zur Berliner Polizeistudie. Eine diskriminierungskritisch, qualitative Untersuchung ausgewählter Dienstbereiche der Polizei Berlin. Berlin 2022, online: www.tu-berlin.de/ztg/menue/publikationen/*

Wahrscheinlich muss man dieser am „Zentrum Technik und Gesellschaft" der Technischen Universität Berlin im Auftrag der Berliner Senatsverwaltung für Inneres durchgeführten Untersuchung die Umstände ihrer Entstehung zugutehalten: Nach langem Widerstand des damaligen Bundesinnenministers Seehofer, die Bedeutung rechtsextremer Vorfälle innerhalb der deutschen Polizeien wissenschaftlich untersuchen zu lassen, war schließlich eine – gegenwärtig noch laufende – Studie in Auftrag gegeben worden, in der kompromisshaft Einstellungen von Polizist*innen und polizeiliche Arbeitssituationen verbunden werden. Zugleich hatte die Innenministerkonferenz die Bundesländer ermutigt, eigene Maßnahmen gegen „extremistische Tendenzen" im öffentlichen Dienst zu ergreifen. Im Rahmen der Berliner Maßnahmen entstand diese Studie. Dass sie sogleich in den Sog der politisch aufgeladenen Diskussion geriet, zeigen die im Anhang dokumentierten Medienberichte. Diese illustrieren auch die reflexartige, mit falschen Unterstellungen operierende Ablehnung, mit der konservative Politiker*innen und Polizeigewerkschaften auf alle Versuche reagieren, mehr Licht von außen in den Alltag der Polizei zu bringen. Hätten jene Kritiker die Ergebnisse gekannt, sie hätten sich ihre öffentliche Aufregung sparen können.

Zwar angestoßen durch den „Rechtsextremismus" in der Polizei, wählt die „Berliner Polizeistudie" einen weiteren Referenzrahmen. Sie rückt die Frage nach der „Diskriminierung" durch die Polizei ins Zentrum. Dabei möchte sie den polizeilichen Arbeitsalltag daraufhin untersuchen, wie in dessen „Routinen, Strukturen und Prozessabläufen" „gesellschaftlich diskriminierende Wissensbestände" wirken – um aus dieser Wirkweise Verbesserungsvorschläge zu entwickeln. Dieser Ansatz ist aus zwei Gründen bemerkenswert: Erstens handelt es sich nicht um eine erneute Variante der so beliebten „Einstellungsuntersuchungen" (die meist das Verhältnis von Einstellungen, Strukturen und Handlungen unterbelichtet lassen), sondern um den Versuch, Polizeiarbeit in der Praxis beobachtend zu rekonstruieren. Zweitens wird Diskriminierung als Alltagsphänomen zur Basis der Untersuchung und der Fokus auf

Mechanismen gerichtet, wie die Institution Polizei mit diesem allgemeinen Sachverhalt umgeht.

So interessant der Untersuchungsansatz, so enttäuschend sind Umsetzung und Ergebnis. Methodisch beschritt die Studie einen doppelten Zugang: Einerseits wurden Expert*inneninterviews mit Vertreter*innen von Verbänden aus dem Bereich der Anti-Diskriminierungsarbeit geführt. Durch sie sollten die Situationen, Anlässe, Formen etc. von Diskriminierungserfahrungen durch die Polizei genauer bestimmt werden. Andererseits wurde mittels teilnehmender Beobachtung der Polizeialltag verschiedener Dienststellen untersucht. Obgleich die Studie sich ausführlich ihrem methodischen Vorgehen widmet, bleiben die Verfahren wenig transparent: Warum werden die 17 Organisationen, für die die Interviewten sprachen, nicht im Anhang aufgelistet? Dann ließe sich ersehen, inwiefern es sich um Einblicke in Beratungsstellen mit Komm-Struktur handelt, und deshalb das Dunkelfeld von Diskriminierungserfahrungen noch größer sein müsste. Warum wird nur angegeben, dass die „Feldforschungen" dreieinhalb Monate dauerten? War man täglich auf der Wache, allein oder zu weit, war man rund um die Uhr dabei, war man immer in denselben Dienstgruppen? Wie lange waren die realen Teilnahmephasen? An welche Art von Einsätzen konnte beobachtend teilgenommen werden? All das bleibt in der Darstellung unklar. Dass die Positionierung der Forschenden im Feld – und deren mangelhafte Reflexion – auf die Schlussfolgerungen durchschlägt, zeigen die Bemerkungen zu den Identitätskontrollen: An den „kriminalitätsbelasteten Orten" würde keineswegs verdachtslos, sondern erst aufgrund bestimmter Verhaltensweisen und Situationen kontrolliert (S. 36). Ehrlich gesagt: Wie dumm müsste ein Polizist sein, eine anlasslose Identitätsüberprüfung genau dann vorzunehmen, wenn er weiß, dass in seinem Rücken jemand protokolliert, der auf der Suche nach diskriminierenden Polizeipraktiken ist? Die Aussagekraft der Studie wäre zweifellos größer, wenn die Autor*innen mehr methodisch-praktische Transparenz praktiziert hätten – und mitunter ein wenig mehr Sorgfalt, etwa im Gebrauch des Konjunktivs im 3. Kapitel oder den Verweis auf die DPolG als DGB-Gewerkschaft (S. 69).

Im Kern besteht die Studie aus zwei Teilen: die strukturierte Zusammenfassung der Expert*inneninterviews (Kap. 3) und den teilnehmenden Beobachtungen (Kap. 4); im 6. Kapitel werden dann die Schlussfolgerungen entwickelt. Die Teile für sich sind nicht uninteressant. Im 3. Kapitel lässt sich aus Ausmaß von Diskriminierungserfah-

rungen erahnen – durchaus auch jenseits der Polizei. Im 4. Kapitel wird sehr plastisch der Arbeitsalltag insbesondere in den drei Polizeiabschnitten dargestellt. Die erheblichen Belastungen, die der Polizeiberuf mit sich bringt, werden hier deutlich. Gut geeignet als Warnung für diejenigen, die ihren Traumberuf aufgrund von TV-Krimis wählen. Problematisch und vollkommen unbefriedigend ist jedoch der Zusammenhang zwischen diesen beiden Teilen der Studie. An keiner Stelle wird in der teilnehmenden Beobachtung ersichtlich, dass es sich um Einsätze mit einem „Diskriminierungs-Potenzial" handelte. Und wenn so etwas anklingt, etwa bei dem Hinweis während der Anfahrt zum Einsatzort, dass „besoffene russische Männer" zu erwarten seien (S. 73), dann führt dies zu allgemeinen Erörterungen, aber nicht zur Beschreibung, wie denn der Einsatz angesichts dieser Männer erfolgte. Der Anspruch, aus der unmittelbaren Beobachtung der Praxis zu lernen, wird durch diese Umsetzung deutlich verfehlt.

An anderen Stellen reibt man sich verwundert die Augen: Den Klagen der Polizist*innen folgend, wird die mangelnde Rechtskunde der Bürger*innen konstatiert (sogar entsprechende Belehrung in den Schulen wird gefordert, S. 80), was hat das mit Diskriminierung zu tun? Wollen die Autor*innen (klammheimlich, denn offen ausgesprochen wird das nicht) unterstellen, dass das Handeln der Polizei nur als diskriminierend empfunden wird, weil die Betroffenen die Rechtslage nicht kennen? Dann läge das Problem bei den Bürger*innen und nicht bei der Polizei.

Weil die Untersuchung so wenig ihrem Gegenstand auf der Spur bleibt, bleiben die Handlungsempfehlungen sehr allgemein – von der Nachwuchsgewinnung bis zu den Arbeitsbedingungen, von den Reflexionsräumen bis zur „Transparenz der Polizeiarbeit". Nichts, was aufgeklärten Innenverwaltungen, Polizeiführungen und Polizeigewerkschaften schlaflose Nächte bereiten müsste. Nichts aber auch, was schon vor dieser Studie als offensichtlich notwendig bekannt war.

(alle: Norbert Pütter)

Summaries

Thematic Focus: Controlling the Police?

Police Accountability

by Hannah Espín Grau and Marie-Theres Piening

Parallel to the expansion of the powers of the German police, a critical public debate on the role of the police is increasing. The existing mechanisms to control the police are of limited efficacy and can only counteract the expansion of power in a piecemeal fashion. Therefore, it seems necessary to build on the momentum of the growing debate, to reconceptualize police control, and to consider how society can be empowered vis-à-vis the police. To this end, the article introduces the concept of "police accountability" and discusses its opportunities and limits regarding a stronger democratic containment of the police.

Parliamentary Police Commissioners

by Marie-Theres Piening, Marius Kühne, and Eric Töpfer

In recent years, six German states have established police commissioners who are elected by parliament. Other states and the federal government are planning to do so. However, the legal and personnel-wise implementation and the practices of handling complaints differ considerably. These institutions are a long way from the independent bodies that have been called for to investigate serious police misconduct liable to disciplinary action or criminal prosecution.

Compulsory Identification of Police Officers

by Norbert Pütter

The compulsory identification of police officers on duty is a controversial issue in Germany for many years. Meanwhile, ten federal states have made identification tags for police officers mandatory; three other states and the federal government intend to do so in the current legislative periods.

Committees of Inquiry as Means of Police Control

by Maximilian Pichl

Due to various scandals and excesses, calls for greater police oversight have increased. However, many of the conventional instruments are proving to be insufficient. Parliamentary committees of inquiry can be used to shed light on the structures of the police apparatus by way of exemplary incidents. However, there are also legal and de facto limits to effective investigation.

Strategic Reviews: Civic Police Control in the UK

by Genevieve Lennon

This article examines different approaches by independent police oversight bodies in the UK to strategic reviews of police conduct. It describes the workings of some of the major UK oversight bodies before examining how His Majesty's Inspectorate of the Constabulary and Fire and Rescue Services conducted their inspection of police stop and search powers and how this impacted upon police practice. Next, it considers the "super-complaint", a relatively new procedure whereby designated bodies (typically from the NGO sector) may file a complaint regarding an area of police practice. The discussion highlights the benefits and limitations of these approaches, which offer interesting exemplars for the oversight of police in Germany.

The Memorial against Racism and Police Violence

by Sonja John

Deadly police violence leaves relatives of victims helpless. Existing forms of police control bring neither justice nor comfort. The Memorial for the Victims of Police Violence and Racism in Berlin offers at least a place to be heard and to build connections.

Go Film the Police

Interview with Maren Burkhardt

The "Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt" (Campaign for Victims of Racist Police Violence) is calling on the public to document police actions. Video footage can serve to break up hierarchies of credi-

bility between police witnesses and victims. In practice, however, the police regularly prevent videos being recorded. While this practice was initially being based on the Artistic Copyright Law, attempts are now being made to classify remarks by police officers as non-public utterances. As of yet, the legal situation is still unclear, and judicial decisions on the issue are not free of contradictions.

A New Kind of Parliamentary Oversight

by Dirk Burczyk

In 2017, the Joint Parliamentary Scrutiny Group was established to serve as the European and national parliaments' means of oversight over Europol. This was preceded by tough negotiations that also shaped the committee's first phase of activity. Conflicts are ongoing: Europol is trying to aggressively use the meetings to present itself favorably, while still only a few of the committee's members are persistent in trying to exercise their rights.

Non-Thematic Contributions

Shopping for Powers in Fighting Encrochat

by Dirk Burczyk

In 2020, French authorities infiltrated an encrypted communications network named "Encrochat" and diverted thousands of users' communication data, amounting to mass surveillance. The scavenged data have been introduced as evidence in criminal trials in Germany, as well, and have led to multiple convictions. There remain considerable doubts as to whether the methods are in accordance with the rule of law.

Fatal Police Shootings in 2021

by Otto Diederichs

Eight people died in 2021 by police shooting, 31 people were injured. Three of those killed were experiencing a mental health emergency. None of the eight fatal cases concerned a police action prepared in advance. In one of the fatal cases, a police officer was injured. Of the almost 18.000 shots that were fired by police overall, only one (fired at an object) was considered unlawful.

Mitarbeiter*innen dieser Ausgabe

Dirk Burczyk, Berlin, Referent für Innenpolitik der Linksfraktion im Bundestag und Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Maren Burkhardt, Berlin, früher Rechtsanwältin und Fachanwältin für Strafrecht, nun Professorin an der Hochschule Hannover

Benjamin Derin, Berlin, Rechtsanwalt, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Kriminologie und Strafrecht an der Goethe-Universität in Frankfurt am Main, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Otto Diederichs, Berlin, freier Journalist

Hannah Espín Grau, Köln, wissenschaftliche Mitarbeiterin im DFG-Forschungsprojekt KviAPol (Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt*innen) an der Ruhr-Universität Bochum, Gast-Redakteurin des Themenschwerpunkts in diesem Heft

Frank Herrmann, Politischer Assistent von Patrick Breyer MdEP

Tom Jennissen, Berlin, arbeitet als Rechtsanwalt und für die Digitale Gesellschaft, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Sonja John, Politologin, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsprojekt „Police Accountability – Towards International Standards“ an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

Marius Kühne, Bochum, Politik- und Rechtswissenschaftler, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Ruhr-Universität Bochum, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Jenny Künkel, Bordeaux, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Duisburg-Essen, Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Genevieve Lennon, Glasgow, Senior Lecturer an der University of Strathclyde und Mitglied im Ethikbeirat des Biometric Commissioner of Scotland

Matthias Monroy, Berlin, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Maximilian Pichl, Frankfurt am Main, vertritt die Professur für Politische Theorie an der Universität Kassel. Zur rechtsstaatlichen Aufarbeitung des NSU-Komplex ist seine juristische Doktorarbeit „Untersuchung im Rechtsstaat“ bei Velbrück erschienen.

Marie-Theres Piening, Jena, wissenschaftliche Mitarbeiterin im DFG-Forschungsprojekt „Police Accountability – Towards International Standards“ an der Professur für Kriminologie und Strafrecht an der Goethe-Universität in Frankfurt am Main, Gast-Redakteurin des Themenschwerpunkts in diesem Heft

Norbert Pütter, Berlin, Politikwissenschaftler, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Stephanie Schmidt, Hamburg, Kulturanthropologin in der Kriminologischen Sozialforschung, Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Christian Schröder, Berlin, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Eric Töpfer, Berlin, Politikwissenschaftler, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Friederike Wegner, Berlin, Kulturwissenschaftlerin, Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Louisa Zech, Bochum, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur für Kriminologie und Strafrecht an der Goethe-Universität in Frankfurt am Main, Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

GO FILM THE POLICE

ROTE HILFE e.V.

Unsere Solidarität gegen ihre Repression!

Spendenkonto:
Rote Hilfe e.V.
Sparkasse Göttingen
IBAN: DE25 2605 0001 0056 0362 39
BIC: NOLADE21GOE

info@rote-hilfe.de ★ www.rote-hilfe.de

Solidarität organisieren
Mitglied werden!

DIE ROTE HILFE erscheint viermal im Jahr und kostet 2 Euro, im Abonnement 10 Euro im Jahr.
Für Mitglieder der Roten Hilfe e.V. ist der Bezug der Zeitung im Mitgliedsbeitrag inbegriffen.
Gefangene erhalten die Zeitung kostenlos.

Die Rote Hilfe e.V. ist eine parteiunabhängige,strömungsübergreifende linke Schutz- und Solidaritätsorganisation. Die Rote Hilfe organisiert nach ihren Möglichkeiten die Solidarität für alle, unabhängig von Parteizugehörigkeit oder Weltanschauung, die in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund ihrer politischen Betätigung verfolgt werden.

Rote Hilfe Zeitung 3/2022:
Länderschwerpunkt Griechenland

Erhältlich auch in gutsortierten Bahnhofsbuchhandlungen

ISSN 0932-5409