

STELLUNGNAHME VON AMNESTY INTERNATIONAL ZUM GESETZ ZUR ÄNDERUNG DES BREMISCHEN POLIZEIGESETZES UND WEITERER GESETZE, DRUCKSACHE 20/511

Verfasser: Erhard Mische, Landeslobbybeauftragter für Amnesty International in Bremen
Dr. Maria Scharlau, Völkerrechtsexpertin für Amnesty International

Berlin, 25.08.2020

INHALTSVERZEICHNIS

Stellungnahme von Amnesty International zum Gesetz zur Änderung des Bremischen Polizeigesetzes und weiterer Gesetze, Drucksache 20/511	1
A. ZUSAMMENFASSUNG	2
B. Menschenrechtliche Beurteilung einzelner neuer Regelungen	3
I. Gesetzliche Verankerung der Kennzeichnungspflicht, § 9 Abs. 2 BremPolg-E.....	3
II. Gesetzliche Festlegung der Höchstdauer des Polizeigewahrsams auf 96 Stunden und Beiordnung eines Rechtsbeistands, § 16 Abs. 1 Nr. 3 BremPolG-E.....	4
III. Maßnahmen gegen Racial Profiling, § 27 BremPolg-E	5
1. Racial Profiling als Verstoß gegen das menschenrechtliche Diskriminierungsverbot.....	5
2. Abschaffung der anlasslosen Kontrollbefugnis und Einführung der Möglichkeit einer Kontrollquittung nach § 27 BremPolG-E.....	6
3. Weitere notwendige Schritte zur Bekämpfung von Rassismus und Racial Profiling.....	7
IV. Verbot der Weitergabe sensibler Daten an andere Staaten bei drohenden Menschenrechtsverletzungen, § 52 BremPolG-E	8
V. Einführung eines/einer Polizeibeauftragten, Artikel 5 Änderungsgesetz	8
1. Menschenrechtliche Notwendigkeit unabhängiger Beschwerdestellen.....	8
2. Menschenrechtliche Anforderungen an unabhängige Untersuchungsmechanismen	9
3. Anwendung der Kriterien auf die durch Artikel 5 geplante Funktion des Polizeibeauftragten	10
VI. Videoüberwachung im Polizeigewahrsam	12



A. ZUSAMMENFASSUNG

Amnesty International bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Gesetzentwurf Drucksache 20/511. Aus zeitlichen Gründen nimmt Amnesty International nur zu ausgewählten Regelungen des vorliegenden Gesetzentwurfs Stellung. Dies bedeutet nicht, dass die Organisation bezüglich aller anderen Regelungen keine menschenrechtlichen Bedenken hat.

Der Gesetzentwurf enthält einige positive Signale in einer Zeit, in der andere Bundesländer polizeiliche Befugnisse erheblich ausweiten, ohne gleichzeitig mehr Transparenz und Kontrolle für Polizeimaßnahmen zu schaffen.¹ An einigen Stellen werden menschenrechtliche Standards dagegen nicht voll berücksichtigt.

- **Amnesty begrüßt, dass durch § 9 Abs. 2 BremPolG-E die individuelle Kennzeichnungspflicht für Polizist_innen, die in Bremen bereits 2014 eingeführt wurde, nun auch gesetzlich verankert wird.**
- **Positiv ist auch die Begrenzung der Höchstdauer für den Polizeigewahrsam auf 96 Stunden durch § 16 Abs. 1 Nr. 3 BremPolG-E sowie die Beiordnung eines Rechtsbeistandes vor der Anordnung eines Gewahrsams von mehr als 24 Stunden.**
- **Die Abschaffung anlassloser Kontrollen und die Einführung von Kontrollquittungen durch die neuen Regelungen des § 27 BremPolG-E sind wichtige Schritte auf dem Weg zur Bekämpfung von Racial Profiling. Weitere Maßnahmen wie verpflichtende Antirassismus-Trainings für die Polizei sind nötig, um Polizeimaßnahmen, die rassistisch wirken (oft ohne die Intention der handelnden Beamt_innen) zu vermeiden.**
- **Positiv ist die Bezugnahme auf Menschenrechte in den neuen Regelungen zur Datenweitergabe. So ist das Verbot zu begrüßen, sensible Daten an Behörden anderer EU-Mitgliedstaaten weiterzugeben, wenn durch die Weitergabe z.B. Menschenrechtsverletzungen drohen, § 52 Abs. 6 Nr. 4 BremPolG-E.**
- **Die Einrichtung der Funktion eines/einer Polizeibeauftragten durch Artikel 5 Änderungsgesetz adressiert zu Recht den Missstand fehlender unabhängiger Aufklärung rechtswidriger Polizeiverhaltens. Allerdings bleibt die Ausgestaltung der Funktion hinter den menschenrechtlichen Anforderungen an einen unabhängigen Untersuchungsmechanismus zur Aufklärung rechtswidriger Polizeigewalt zurück.**
- **Der Gesetzentwurf enthält leider keine Regelung zu einer Videoüberwachung von Gewahrsamszellen. Amnesty International hält eine Audio- und Videokontrolle auf Polizeistationen für sehr wichtig, um mögliche polizeiliche Übergriffe auf Personen im Gewahrsam, z.B. bei der „Fixierung“, zu verhindern bzw. zu dokumentieren.**

¹ Vgl. beispielhaft die Kritik von Amnesty an den novellierten Polizeigesetzen in Sachsen (<https://www.amnesty.de/informieren/aktuell/deutschland-rechtsstaatliche-maengel-amnesty-kritisiert-geplantes-polizeigesetz>), Niedersachsen (<https://www.amnesty.de/informieren/aktuell/deutschland-amnesty-kritisiert-geplante-neufassung-des-niedersaechsischen>) und Nordrhein-Westfalen (<https://www.amnesty.de/sites/default/files/2018-06/Amnesty-Stellungnahme-Polizeigesetz-NRW-Mai2018.pdf>).



Über die untenstehenden Ausführungen hinaus bittet Amnesty International um die Kenntnisnahme folgender Stellungnahmen:

- Amnesty International, Täter Unbekannt, Bericht zu rechtswidriger Polizeigewalt, 2010²
- Amnesty International, Positionspapier zu Racial Profiling, 2014³
- Amnesty International, Leben in Unsicherheit, Bericht zu Hate Crime, 2016⁴
- Amnesty International, Positionspapier zur polizeilichen Kennzeichnungspflicht, 2018⁵
- Amnesty International, Positionspapier zu unabhängigen Untersuchungsmechanismen, 2018⁶
- Amnesty International, Stellungnahme zu Strategien gegen Rassismus, 2018⁷

B. MENSCHENRECHTLICHE BEURTEILUNG EINZELNER NEUER REGELUNGEN

I. GESETZLICHE VERANKERUNG DER KENNZEICHNUNGSPFLICHT, § 9 ABS. 2 BREMPOLG-E

Amnesty begrüßt, dass in § 9 Abs. 2 BremPolG die in Bremen bereits seit 2014 geltende Kennzeichnungspflicht für Polizist_innen nun auch gesetzlich verankert wird.

Die Pflicht, Polizist_innen mit einer individuellen Kennzeichnung auszustatten, ist nicht unmittelbar in internationalen Verträgen normiert. Betroffene von rechtswidriger Polizeigewalt haben aber einen menschenrechtlichen Anspruch auf Aufklärung durch ein effektives Ermittlungsverfahren, für das die Identifizierung des/ der handelnden Polizist_in Voraussetzung ist.

Der **Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)** hat immer wieder unterstrichen, dass Ermittlungsverfahren nur dann effektiv sind, wenn sie zur Identifizierung der Täter_innen führen.⁸ Regelmäßig scheitern Ermittlungsverfahren daran, dass nicht festgestellt werden kann, welche_r Polizist_in unverhältnismäßige Gewalt angewendet hat.⁹ Im Urteil *Hentschel und Stark gegen Deutschland* vom November 2017 weist der EGMR darauf hin, dass gerade die Polizist_innen in uniformierten und verummten Einheiten eine individuelle Nummer tragen sollten.¹⁰ Können beteiligte Polizist_innen nicht identifiziert werden, müssen

² <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2018-07/Amnesty-Bericht-Polizei-Polizeigewalt-Verantwortung-Deutschland-2010.pdf>.

³ <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2018-06/Amnesty-Positionspapier-zu-Racial-Profiling-September2014.pdf>.

⁴ <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2017-05/Amnesty-Bericht-Rassistische-Gewalt-in-Deutschland-Juni2016.pdf>.

⁵ https://www.amnesty.de/informieren/positionspapiere/deutschland-amnesty-positionspapier-zur-kennzeichnungspflicht-fuer#_ftn22.

⁶ <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2019-03/Amnesty-Positionspapier-unabhaengige%20Untersuchungsmechanismen-21.11.2018.pdf>.

⁷ <https://www.amnesty.de/informieren/positionspapiere/deutschland-stellungnahme-zu-strategien-gegen-rassismus>.

⁸ Vgl. z. B. EGMR, Urteil vom 20. Mai 1999, *Ogur v. Türkei*, Rn. 88, und Urteil vom 1. Juli 2003, *Finucane v. Großbritannien*, Rn. 67.

⁹ Vgl. EGMR, Urteil vom 15.05.2007, *Ramsahai u.a. v. Niederlande*, Rn. 324, und Urteil vom 28.07.1999, *Selmouni v. Frankreich*, Rn. 79.

¹⁰ vgl. EGMR, Urteil vom 09.11.2017, *Hentschel und Stark v. Deutschland*, Rn. 91.



die Ermittlungen eingestellt werden. Die fehlende Möglichkeit der Aufarbeitung und Aufklärung stellt dann eine Menschenrechtsverletzung dar.¹¹

Auch das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei wird durch eine Kennzeichnungspflicht gestärkt: Durch eine Kennzeichnung tritt die Polizei transparent in der Öffentlichkeit auf und zeigt, dass sie nichts zu verbergen hat.

Schließlich werden Polizist_innen durch eine bessere Identifizierbarkeit in ihrer täglichen Arbeit vor falschen Anschuldigungen geschützt. Rechtswidrig handelnde Polizist_innen können besser von Zeug_innen identifiziert werden, die Entlastung derer, die sich an Recht und Gesetz halten, wird leichter.

Eine individuelle Kennzeichnung stellt auch keine Gefährdung für Polizist_innen dar, insbesondere wenn anonymisierte individuelle Kennnummern oder auch Aliasnamen verwendet werden, die z.B. für jeden Einsatz wechseln. Dies wird bestätigt von den guten Erfahrungen aus den Bundesländern, in denen (zum Teil seit mehreren Jahren) eine Kennzeichnungspflicht gilt, ohne dass Übergriffe berichtet wurden, die auf die Kennzeichnung zurückzuführen waren. Die guten Erfahrungen bestätigte die Berliner Regierung in der Antwort auf eine Kleine Anfrage¹² und die Brandenburger Regierung 2015 in einem Evaluationsbericht¹³.

II. GESETZLICHE FESTLEGUNG DER HÖCHSTDAUER DES POLIZEIGEWAHSAMS AUF 96 STUNDEN UND BEIORDNUNG EINES RECHTSBEISTANDS, § 16 ABS. 1 NR. 3 BREMPOLG-E

Amnesty International begrüßt, dass mit der Regelung in § 16 Abs. 1 Nr. 3 BremPolG-E die zulässige Höchstdauer des Polizeigewahrsams auf 96 Stunden begrenzt wird. Damit wird zum einen der Missstand behoben, dass im Bremischen Polizeigesetz bislang gar keine Höchstdauer geregelt ist. Das rechtsstaatliche Prinzip der Rechtssicherheit gebietet bei einem solch empfindlichen Eingriff in das Recht auf Freiheit der Person die Festlegung einer zeitlichen Grenze.

Die Begrenzung des Polizeigewahrsams auf vier Tage bedeutet, dass die relevanten verfassungsrechtlichen und menschenrechtlichen Vorgaben eingehalten werden.

Polizeilicher Gewahrsam stellt einen freiheitsentziehenden Eingriff in die Freiheit der Person nach Art. 2 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 104 GG dar, eine der schärfsten verfügbaren staatlichen Maßnahmen.

Die Ingewahrsamnahme nach §§ 16, 18 PolGBrem-E betrifft **Personen, die sich bislang noch keiner Straftat schuldig gemacht haben und gegen die kein Strafverdacht vorliegt.**

Die für den deutschen Gesetzgeber verbindliche Europäische Menschenrechtskonvention regelt in Art. 5 EMRK, dass einer polizeilichen Ingewahrsamnahme Ausnahmecharakter zukommt und macht sie von strengen Voraussetzungen abhängig. Jegliches polizeiliche Handeln im Vorfeld von Straftaten soll nach Ansicht des Gerichtshofs in ein Strafverfahren münden. Im Urteil *Ostendorf gegen Deutschland* befand der EGMR 2013 einen vorübergehenden Unterbindungsgewahrsam nach Art. 5 Abs. 1 b) EMRK auch außerhalb eines Strafverfahrens für zulässig, **wenn die Polizei die bevorstehende Straftat (inklusive Zeit und Ort der**

¹¹ vgl. EGMR, Urteil vom 20.12.2004, Makaratzis v. Griechenland, Application no. 50385/99, Rn. 76ff.

¹² Vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Kleine Anfrage, Drucksache 18/10780, <https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/18/SchrAnfr/s18-10780.pdf>, abgerufen am 25.08.2020.

¹³ Vgl. Staatskanzlei des Landes Brandenburg, Pressemitteilung vom 23.06.2015 „Kennzeichnung für Polizeibeamte hat sich bewährt“, <https://www.brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=bb1.c.404941.de>, abgerufen am 25.08.2020.



Begehung) sehr konkret benennen kann.¹⁴ Dies wurde im Fall *Ostendorf* angenommen, als Sicherheitskräfte einen polizeibekanntem Fußballhooligan während der Dauer eines konkreten Fußballspiels und der Stunden danach in Gewahrsam nahmen, um Gewalttaten durch ihn zu verhindern.¹⁵ Wenn derartig konkrete Umstände nicht vorlägen, müsste die betroffene Person vor der Ingewahrsamnahme auf die konkrete Handlung hingewiesen werden, die sie zu unterlassen habe.¹⁶

Auch das Bundesverfassungsgericht hat 2004 geurteilt, dass der Staat auf „Gefahrsituationen“ nicht mit Gewahrsam über die Dauer von 14 Tagen reagieren darf. Eine „längerfristige Verwahrung eines psychisch gesunden und strafrechtlich nicht oder nur unerheblich vorbelasteten Bürgers zum Zweck der Abwehr einer von ihm ausgehenden Gefahr der Begehung von Straftaten“ sei mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.¹⁷

Es ist sehr erfreulich, dass die Begrenzung der Höchstdauer des Polizeigewahrsams auf 96 Stunden in § 16 BremPolG-E dem grundrechtlichen Ausnahmecharakter des polizeilichen Gewahrsams und den Vorgaben aus GG und EMRK Rechnung trägt.

Weiter ist zu begrüßen, dass der betroffenen Person nach der neuen Regelung des § 16 Abs. 1 S. 4 PolGBrem-E vor der Anordnung eines Gewahrsams über 24 Stunden hinaus ein Rechtsbeistand beigeordnet wird. Damit wird dem Risiko begegnet, dass in Gewahrsam genommene Personen, gegen die ja kein strafrechtliches Ermittlungsverfahren läuft, keine ausreichenden Verfahrensrechte wie z.B. Rechtsberatung erhalten.

III. MAßNAHMEN GEGEN RACIAL PROFILING, § 27 BREMPOLG-E

Amnesty begrüßt, dass mit der neuen Fassung von § 27 BremPolG-E Maßnahmen gegen Racial Profiling (rassistisch diskriminierende Polizeikontrollen) ergriffen werden sollen.

1. RACIAL PROFILING ALS VERSTOß GEGEN DAS MENSCHENRECHTLICHE DISKRIMINIERUNGSVERBOT

Der Schutz vor Rassismus und Diskriminierung ist ein Menschenrecht. Rassistische Diskriminierung ist ein direkter Angriff auf die Menschenwürde und auf die Grundidee der Menschenrechte, wonach alle Menschen gleichermaßen wertvoll sind und die gleichen Rechte haben. Rassismus spaltet die Gesellschaft in überlegene und weniger überlegene Gruppen, in ein "wir" und "die Anderen" und verhindert ein friedliches gesellschaftliches Zusammenleben.

Das Menschenrecht auf Schutz vor Rassismus ist verankert in Art. 2 AEMR, in Art. 2 UN-Zivilpakt, in Art. 2, 4, 5, 6, 7 der UN-Konvention zur Bekämpfung von Rassismus, in Art. 14 EMRK und in Art. 3 Abs. 3 Grundgesetz.

Racial Profiling bezeichnet Polizeikontrollen, bei denen nach rassistischen Kriterien vorgegangen wird. Internationale Gremien definieren Racial Profiling wie folgt:

¹⁴ EGMR, Urteil vom 07.03.2013, Ostendorf v. Deutschland, Application no. 15598/08, Rn. 70, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-116954%22%7D>.

¹⁵ EGMR, Urteil vom 07.03.2013, Ostendorf v. Deutschland, Application no. 15598/08, Rn. 70, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-116954%22%7D>.

¹⁶ EGMR, Urteil vom 07.03.2013, Ostendorf v. Deutschland, Application no. 15598/08, Rn. 94, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-116954%22%7D>.

¹⁷ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 10. Februar 2004, - 2 BvR 834/02 - Rn. (111); http://www.bverfg.de/e/rs20040210_2bvr083402.html.



Die **Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz ECRI** versteht unter „Racial Profiling“ polizeiliche Maßnahmen wie Kontrollen, Überwachungen oder Ermittlungen, bei denen die Polizei den Fokus in unzulässiger Weise auf physische Merkmale wie Hautfarbe, die Sprache, tatsächliche oder vermeintliche Herkunft oder Religionszugehörigkeit der betroffenen Menschen richtet.¹⁸

Der **UN-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (CERD)** beschreibt in seinem 31. General Comment als verbotene rassistische Diskriminierung alle Befragungen, Verhaftungen und Durchsuchungen, die „in Wirklichkeit“ allein auf dem Erscheinungsbild einer Person, ihrer Hautfarbe, auf der Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe beruhen oder jegliche Fahndungsmuster, die ihn oder sie einem größeren Verdacht aussetzen.

Tatsächlich haben mehrere deutsche Gerichte in den letzten Jahren festgestellt, **dass eine diskriminierende und daher mit Art. 3 Abs. 3 GG unvereinbare Kontrolle auch schon dann vorliegt, wenn die Hautfarbe oder ein anderes geschütztes Kriterium nur eines von mehreren tragenden Motiven für die Maßnahme war.**¹⁹ Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen brachte in einem Urteil 2018 auf den Punkt: „Selektive anlasslose Personenkontrollen, die – auch kombiniert mit anderen Kriterien – an phänotypischen Merkmalen wie Hautfarbe und/oder der (vermeintlichen) Herkunft von Menschen anknüpfen, sind demnach grundsätzlich unzulässig.“²⁰

Kriterien wie die „Hautfarbe“ können bei einer Polizeikontrolle nur dann erlaubt sein, wenn es für die Anknüpfung einen objektiven Grund gibt, der in einem konkreten Verdachtsmoment liegt.²¹

Aus menschenrechtlicher Perspektive ist Racial Profiling in mehrfacher Hinsicht abzulehnen. Zentral ist zunächst, dass die Praxis das Menschenrecht auf Schutz vor Diskriminierung der einzelnen Person verletzt und gegen internationale Menschenrechtsnormen (Art. 2 AEMR, Art. 2 UN-Zivilpakt, in Art. 2, 4, 5, 6, 7 UN-CERD, Art. 14 EMRK) und das Grundgesetz (Art. 3 Abs. 3 GG) verstößt.

Aufgrund der Durchführung in der Öffentlichkeit **hat die Kontrollpraxis außerdem eine große Öffentlichkeitswirkung und trägt so dazu bei, gesellschaftliche Vorurteile und rassistische Stereotype gegenüber den kontrollierten Personengruppen zu verstärken.** Schließlich verlieren die häufig kontrollierten Personengruppen auch das Vertrauen in die Polizei als Schutzinstanz und zögern entsprechend, sich z.B. im Falle eines rassistischen Angriffs an die Polizei zu wenden.

2. ABSCHAFFUNG DER ANLASSLOSEN KONTROLLBEFUGNIS UND EINFÜHRUNG DER MÖGLICHKEIT EINER KONTROLLQUITTUNG NACH § 27 BREMPOLG-E

¹⁸ ECRI General Policy Recommendation No° 11 on Combating Racism and Racial Discrimination in Policing, adopted on 29 June 2007, Nr. 28, Rn. 1.

¹⁹ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (2016): Urteil vom 21.04.2016, Aktenzeichen 7 A 11108/14.OVG, Leitsatz 8, und Verweis (Rn. 106) auf Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 16.11.1993, Aktenzeichen 1 BvR 258/86, Rn. 49; ebenso Verwaltungsgericht Dresden (2017): Urteil vom 1.2.2017, Aktenzeichen 6 K 3364/14; siehe auch Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2006): Beschluss vom 13.03.2006, Antragsnummer Nr. 55762/00 und 55974/00, Ziffer 55–59.

²⁰ Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (2018): Urteil vom 07.08.2018, Aktenzeichen 5 A 294/16, Leitsatz 3 und Rn. 52-55.

²¹ Wenn z.B. die Aufzeichnungen einer Videokamera eine asiatisch aussehende Frau bei einem Diebstahl zeigen, ist die gezielte Fahndung nach einer asiatisch aussehenden Frau zulässig.



Betroffene und auch Beratungsorganisationen berichten, dass es insbesondere dann zu Racial Profiling durch die Polizei kommt, wenn die Polizei an bestimmten Orten die Befugnis hat, anlasslos zu kontrollieren. Viele Landespolizeigesetze wie auch bislang § 11 Abs. 1 Nr. 2a) BremPolG ermöglichen anlasslose Kontrollen an sogenannten „kriminalitätsbelasteten Orten“. Amnesty fordert schon seit langem die Streichung dieser Befugnisnormen, weil sie in der Realität häufig zu Racial Profiling führt.²²

Insofern begrüßt Amnesty, dass mit § 27 Abs. 1 Nr. 2a) 2. Halbsatz BremPolG-E das Erfordernis eingeführt wird, **wonach die kontrollierte Person durch ihr Verhalten einen konkreten Anlass für die Kontrolle gegeben haben muss**. Die Formulierung „und diese Maßnahme auf Grund von auf die Person bezogenen Anhaltspunkten erforderlich ist“ ist insofern etwas missverständlich, weil ihr Wortlaut nicht eindeutig regelt, dass die Anhaltspunkte sich auf das Verhalten (und nicht auf das Erscheinungsbild) beziehen müssen. Dies ergibt sich aber aus der Formulierung in § 27 Abs. 1 S. 2, 1. Halbsatz BremPolG-E: „Der Anlass für die Identitätsfeststellung nach Nummer 2 darf nicht alleine auf das äußere Erscheinungsbild einer Person zurückgeführt werden“.

Positiv ist auch hervorzuheben, dass kontrollierte Personen nach § 27 Abs. 1 S. 2, 2. Halbsatz BremPolG-E in Zukunft eine Bestätigung über den Anlass ihrer Polizeikontrolle verlangen können. Dadurch wird den Betroffenen ermöglicht, eine etwaige Häufung von Kontrollen nachzuweisen und sich entsprechend zu beschweren. Darüber hinaus sind die kontrollierenden Polizist_innen auf diese Weise gehalten, sich den Anlass für die jeweilige Kontrolle bewusst zu machen und ihn zu dokumentieren.

3. WEITERE NOTWENDIGE SCHRITTE ZUR BEKÄMPFUNG VON RASSISMUS UND RACIAL PROFILING

Hinzuzufügen ist allerdings, dass die grundsätzlich positiven neuen Regelungen in § 27 BremPolG-E allein nicht ausreichen, um Racial Profiling in der polizeilichen Praxis zu verhindern.

Die **Auseinandersetzung mit Rassismus muss noch viel stärker Bestandteil der polizeilichen Aus- und Fortbildung werden**. Dabei geht es nicht darum, die Polizei als Institution unter Generalverdacht zu stellen. Es ist aber nur im Interesse der Polizei, deren Mitarbeiter_innen in aller Regel ihren Job gut machen wollen, das Wissen um die verschiedenen Dimensionen von Rassismus bei Polizist_innen auszubauen. So ist beispielsweise das Wissen darüber zu verbreiten, dass es für eine rassistische Diskriminierung im Sinne der UN-Antirassismuskonvention (Art. 1 Abs. 1) **nicht auf eine rassistische Zielrichtung ankommt, sondern allein auf die Wirkung einer Maßnahme**.²³ Daher sollten regelmäßige Antirassismustrainings als verpflichtende Weiterbildungsmaßnahmen anberaumt werden.

Ebenso wichtig ist eine **Null-Toleranz-Politik der Polizei gegenüber rassistischen Vorkommnissen und Äußerungen in den eigenen Reihen**. Sie müssen für klare Signale in die Organisation Polizei konsequent sanktioniert werden. Insofern begrüßt Amnesty auch die durch das Änderungsgesetz vorgeschlagene **regelmäßige Überprüfung von Polizist_innen „auf ihr jederzeitiges Eintreten für die freiheitliche demokratische Grundordnung“ (Zuverlässigkeitsprüfung) nach § 107a BremPolG-E** als Schritt in die richtige Richtung.

²² Vgl. Positionspapier Amnesty International „Racial Profiling“, S. 13, <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2018-06/Amnesty-Positionspapier-zu-Racial-Profiling-September2014.pdf>.

²³ Vgl. auch ausführlich hierzu Amnesty International, Stellungnahme zu „Strategien gegen Rassismus“, Anhörung der Enquetekommission gegen Rassismus des Thüringer Landtags 2018, <https://www.amnesty.de/informieren/positionspapiere/deutschland-stellungnahme-zu-strategien-gegen-rassismus>.



Menschen, die rassistische Erfahrungen mit der Polizei machen, brauchen einen **unabhängige Beschwerdestelle**, der sie von dem Vorfall berichten können und die sie berät.

Schließlich **muss auf Bundes- und Landesebene eine vertiefte Auseinandersetzung mit Rassismus und Racial Profiling im Speziellen stattfinden.**²⁴ Notwendig sind statistische Erhebungen dazu, wie häufig diskriminierende Kontrollen in der Praxis vorkommen. Auch eine wissenschaftliche Studie zum Problemkomplex Racial Profiling – wie von der Europäischen Kommission zur Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz gefordert²⁵ – sollte schnellstmöglich durchgeführt werden.²⁶

Für die konsequente Bekämpfung von Rassismus ist es im Übrigen auch essentiell, konsequent auf rassistischen Sprachgebrauch zu verzichten. **Diesbezüglich sieht Amnesty International die Formulierung aus § 2 Nr. 19 BremPolG-E kritisch, wo „die ethnische oder vermeintliche rassische Herkunft“ neben anderen Kategorien aufgeführt wird.** Besser als das Voranstellen von „vermeintlich“ wäre der Verzicht auf den Begriff der „rassistischen Herkunft“, da es eine solche mangels Existenz von Menschenrassen nicht gibt.²⁷

IV. VERBOT DER WEITERGABE SENSIBLER DATEN AN ANDERE STAATEN BEI DROHENDEN MENSCHENRECHTSVERLETZUNGEN, § 52 BREMPOLG-E

Zu begrüßen ist, dass sensible Daten an Behörden anderer EU-Mitgliedstaaten nicht weitergegeben werden dürfen, wenn durch die Weitergabe „Verletzungen von elementaren rechtsstaatlichen Grundsätzen oder Menschenrechtsverletzungen drohen“ (§ 52 Abs. 6 Nr. 4 BremPolG-E).

V. EINFÜHRUNG EINES/EINER POLIZEIBEAUFTRAGTEN, ARTIKEL 5 ÄNDERUNGSGESETZ

Amnesty International begrüßt, dass der Gesetzentwurf mit der Einrichtung eines/einer Polizeibeauftragten (Artikel 5 Änderungsgesetz) einen gravierenden rechtsstaatlichen Missstand adressiert. Amnesty fordert seit Langem mehr Transparenz und Kontrolle für die Polizei in Deutschland. Es wird höchste Zeit, dass dem Fehlen jeglicher unabhängiger Beschwerdestellen für polizeiliches Verhalten gesetzgeberisch entgegengewirkt wird. Allerdings gehen die Befugnisse des/der geplanten Polizeibeauftragten nicht weit genug, um dem Missstand fehlender Aufklärung rechtswidriger Polizeigewalt effektiv entgegenzuwirken.

1. MENSCHENRECHTLICHE NOTWENDIGKEIT UNABHÄNGIGER BESCHWERDESTELLEN

²⁴ Vgl. hierzu ausführlich Hendrik Cremer, Deutsches Institut für Menschenrechte, Juli 2020, Stellungnahme „Racial Profiling: Bund und Länder müssen polizeiliche Praxis überprüfen“, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Racial_Profiling_Bund_Laender_muessen_polizei_Praxis_ueberpruefen.pdf.

²⁵ Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (2020): ECRI-Bericht über Deutschland (sechste Prüfungsrunde), März 2020, Rn. 104ff, <https://rm.coe.int/ecri-report-on-germany-sixth-monitoring-cycle-german-translation-/16809ce4c0>.

²⁶ Presseerklärung von Amnesty International, 6. Juli 2020, <https://www.amnesty.de/allgemein/pressemitteilung/deutschland-kein-bedarf-fuer-studie-zu-institutionellem-rassismus-der>.

²⁷ Vgl. hierzu ausführlich Hendrik Cremer, Deutsches Institut für Menschenrechte, Stellungnahme „Ein Grundgesetz ohne „Rasse““, 2010, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Policy_Paper/policy_paper_16_ein_grundgesetz_ohne_rasse.pdf.



Mehrere internationale Menschenrechtsverträge verpflichten Deutschland dazu, Fälle von Misshandlungen sowie unverhältnismäßiger Gewaltanwendung durch Polizeibedienstete umgehend, umfassend, unabhängig und unparteiisch zu untersuchen.

Die von Deutschland ratifizierte **UN-Antifolterkonvention legt in Art. 12 und 13** fest, dass bei dem Verdacht eines Konventionsverstößes umgehend eine unparteiische Untersuchung durchzuführen ist. Jeder Mensch, der behauptet, er sei von einem/einer Staatsbediensteten misshandelt worden, hat das Recht auf Anrufung der zuständigen Behörden und auf umgehende unparteiische Prüfung seines Falles durch diese Behörden.

Im **UN-Zivilpakt sind das Recht auf Leben (Art. 6) und das Verbot von Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Art. 7)** festgeschrieben. Der UN-Menschenrechtsausschuss hat festgehalten, dass Verstöße gegen diese Menschenrechte Gegenstand umgehender und unparteiischer Untersuchungen durch die zuständigen Behörden sein müssen.

Auch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) garantiert das Recht auf Leben gemäß Artikel 2, das Recht auf körperliche Unversehrtheit aus Artikel 8 EMRK und das Verbot der Folter oder anderer erniedrigender Behandlung gemäß Artikel 3 EMRK. Der EGMR hat unterstrichen, dass gemäß Artikel 3 EMRK bei jedem Misshandlungsvorwurf, der gegen die Polizei erhoben wird, ein effektives, offizielles Ermittlungsverfahren einzuleiten ist. Damit soll auch die Verantwortlichkeit der Staatsbediensteten oder der staatlichen Behörden für Todesfälle oder Misshandlungen, die in ihrem Zuständigkeitsbereich stattfinden, gewährleistet werden. Besteht der Verdacht, dass Staatsbedienstete oder staatliche Behörden in solche Vorfälle verwickelt sind, gelten bezüglich einer effektiven Ermittlungsführung besondere Anforderungen. Die Behörden müssen von sich aus die Initiative ergreifen und handeln, sobald sie von einem derartigen Vorfall erfahren. Sie können es nicht den Betroffenen (oder im Todesfall den Angehörigen) überlassen, offiziell Beschwerde einzureichen.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in ständiger Rechtsprechung festgestellt, dass **Ermittlungsverfahren unabhängig, angemessen (d.h. technisch adäquat und mit ausreichenden Mitteln geführt) und unverzüglich erfolgen müssen**, sowie dass ein bestimmtes Maß an öffentliche Kontrolle bestehen muss und dass die Opfer und deren Angehörige in adäquater Weise in die Ermittlungen einbezogen werden, damit die Ermittlungen insgesamt angemessen sind.²⁸

2. MENSCHENRECHTLICHE ANFORDERUNGEN AN UNABHÄNGIGE UNTERSUCHUNGSMECHANISMEN

Für eine ausführliche Darlegung der maßgeblichen Kriterien für unabhängige Untersuchungsmechanismen wird auf das Amnesty-Policy-Paper „Police Oversight Mechanisms“ verwiesen.²⁹ Die wichtigsten menschenrechtlichen Kriterien für einen effektiven, unabhängigen Untersuchungsmechanismus sind

- ein ausreichend weitgehendes Mandat, das die Befassung mit allen relevanten Sachverhalten ermöglicht

²⁸ Vgl. EGMR Urteil vom 23 Februar 2006, Ognyanova and Choban v. Bulgaria, Application no. 46317/99, Rn. 107, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-72549%22%5D%7D>; EGMR Urteil vom 04. Mai 2001, McKerr v. United Kingdom, Application no. 28883/95, Rn. 115, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-59451%22%5D%7D>.

²⁹ „Police Oversight“, Police and Human Rights Programme – Short paper series No. 2, https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl_police_oversight.pdf?x92076.



- institutionelle Unabhängigkeit
- und ausreichende Ermittlungskompetenzen.

3. ANWENDUNG DER KRITERIEN AUF DIE DURCH ARTIKEL 5 GEPLANTE FUNKTION DES POLIZEIBEAUFTRAGTEN

a) Ausreichend weites Mandat

Nach der von Amnesty vertretenen Position setzt ein ausreichend weitgehendes Mandat voraus, dass ein unabhängiger Untersuchungsmechanismus alle Vorwürfe schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen durch Polizeibedienstete untersuchen darf, einschließlich Todesfälle in Gewahrsam, Tötungsdelikte, Folter und andere unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen sowie Rassismus.³⁰ Der Gesetzesentwurf fasst die Zuständigkeit des/der Polizeibeauftragten weit und bezieht sich auf „Fehler und Fehlverhalten“ jeglicher Art. Das Mandat ist also nicht auf bestimmte, z.B. besonders schwerwiegende Fälle rechtswidrigen Verhaltens, begrenzt und damit ausreichend weit.

b) Problematische Doppelfunktion

Problematisch ist die Doppelzuständigkeit des/der Polizeibeauftragten für zwei sehr unterschiedliche Themenfelder. Nach dem Gesetzesentwurf soll sich die Stelle gleichzeitig für die Anliegen von Polizist_innen und von Bürger_innen einsetzen.

Dabei ist es grundsätzlich sinnvoll, dass sich nach § 4 Abs. 2 auch Polizist_innen (Beschäftigte der in § 1 genannten Behörden) ohne Einhaltung des Dienstweges unmittelbar an die beauftragte Person wenden können. Gegenstand der Eingabe sollte dann aber rechtswidriges Polizeiverhalten sein. Denn nicht nur betroffene Bürger_innen können solche Fälle melden, sondern auch Hinweisgeber_innen (Whistleblower) aus der Polizei, die sich wegen des bestehenden Corpsgeistes nicht an die eigene Polizeiführung wenden wollen.

Problematisch ist aber, dass die beauftragte Person nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 auch dafür zuständig ist, **„als Hilfsorgan der Bürgerschaft und der Deputation für Inneres diese bei der Wahrnehmung ihrer besonderen Kontroll- und Fürsorgepflichten gegenüber der Polizei zu unterstützen“**. Die beauftragte Person ist „nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 auch gehalten ist, Hinweisen auf Defizite der personellen und sächlichen Ausstattung, des Personalwesens einschließlich des Gesundheitsmanagements, der Aus- und Fortbildung sowie der Liegenschaften nachzugehen und Vorschläge zur Behebung und Verbesserung zu unterbreiten“.

Damit wird ein weiterer Themenbereich eingeführt, in dem der/die Polizeibeauftragte **eine Rolle als Fürsprecher der Polizei erhält**. Grundsätzlich ist nichts gegen eine Stelle zu sagen, die eine Fürsprecherfunktion für die Polizei übernimmt. Diese Rolle steht aber in starkem Kontrast zu der Rolle, Fehlentwicklungen und Fehlverhalten *durch* die Polizei aufzuklären und sollte daher nicht von ein und derselben Person ausgefüllt werden. Nicht nur ist für die verschiedenen Bereiche eine völlig unterschiedliche Expertise notwendig. Dadurch entsteht auch die Gefahr, dass der/die Polizeibeauftragte **entweder nicht als echte_r Ansprechpartner_in für Beschwerden der Bürger_innen über die Polizei ernstgenommen wird oder nicht als echte_r**

³⁰ Amnesty International: „Täter Unbekannt – Mangelnde Aufklärung von Mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland“, S. 113, <http://amnesty-polizei.de/wp-content/uploads/2010/07/Polizeibericht-Deutschland-2010.pdf>.



Ansprechpartner_in für die Belange der Polizei. Opfer von Polizeigewalt, die sich aus den genannten Gründen nicht an die Polizei selbst wenden wollen, werden ebenso eine psychologische Hürde empfinden, sich an eine Stelle zu wenden, die Polizist_innen in ihren Anliegen unterstützt.

c) Institutionelle Unabhängigkeit des/der Polizeibeauftragten

Nach den Regelungen des Artikel 5 (§ 2 Abs. 1) wird der/die Polizeibeauftragte von der Innendeputation mit der Mehrheit ihrer Mitglieder gewählt und von der Bürgerschaft bestätigt. Er oder sie ist Hilfsorgan der Bürgerschaft und der Innendeputation (§ 3). Damit besteht keinerlei Verbindung zur Exekutive und den Innenbehörden, denen die Polizei untersteht. Die Regelung bietet also eine Garantie für die institutionelle Unabhängigkeit des/der Polizeibeauftragten und erfüllt damit die menschenrechtlichen Anforderungen.

d) Unzureichende Ermittlungs- und Kontrollbefugnisse

Am Zuschnitt des/der Polizeibeauftragten nach Artikel 5 sind die unzureichenden eigenen Ermittlungs- und Kontrollbefugnisse der beauftragten Person zu kritisieren.

Nach den menschenrechtlichen Vorgaben **muss ein unabhängiger Kontrollmechanismus die nötigen Ermittlungsbefugnisse haben, um mögliche Fälle rechtswidriger Polizeigewalt umfassend zu untersuchen.** Er soll darüber hinaus die Kompetenz haben, Fälle erforderlichenfalls direkt an die Staatsanwaltschaft zur Durchführung der strafrechtlichen Ermittlungen weiterzuleiten und im Falle von Einstellungen durch die Staatsanwaltschaft Beschwerde einzulegen.

Im Idealfall sind unabhängige Untersuchungsmechanismen mit der vollen Bandbreite polizeilicher Ermittlungsbefugnisse ausgestattet, um alle notwendigen Sachverhaltsermittlungen anzustellen.

Der Gesetzentwurf regelt in Artikel 5 einige Befugnisse, die ein gewisses Maß an Sachverhaltserforschung ermöglichen: So hat der/die Polizeibeauftragte das Recht, Akten einzusehen (§ 7 Abs. 2), Dienststellen der Polizei ohne Anmeldung zu betreten (§ 7 Abs. 4) und Beschäftigte der Polizei sowie Zeuginnen und Zeugen anzuhören (§ 7 Abs. 3).

Diese Befugnisse reichen aber nicht dafür aus, um den entsprechenden Sachverhalt eigenständig umfassend auszuermitteln. So fehlen z.B. die Kompetenz und Ausstattung, eine sofortige Untersuchung des Tatorts vorzunehmen. Darüber hinaus ist kein Recht vorgesehen, Zeug_innen vorzuladen (die dann auch die rechtliche Verpflichtung haben zu erscheinen) oder Durchsuchungsbefehle zu beantragen. Entsprechende Befugnisse haben z.B. auch parlamentarische Untersuchungsausschüsse des Bundestages.³¹ Der deutschen Rechtsordnung ist es also nicht fremd, dass Gremien außerhalb der Polizei und der Staatsanwaltschaft strafprozessuale Ermittlungsbefugnisse haben. Im Ergebnis kann der/die Polizeibeauftragte keine vollwertigen eigenständigen Ermittlungen durchführen.

Der Gesetzentwurf regelt in § 10 Abs. 1, dass der/die Polizeibeauftragte einen Vorgang der für die Einleitung eines Straf- oder Disziplinarverfahrens zuständigen Stelle – also auch der Staatsanwaltschaft – zuleiten kann. Damit die Untersuchung und die Einschätzung des/der Polizeibeauftragten in Bezug auf einen bestimmten

³¹ Vgl. zur Ladung von Zeug_innen § 20 PUAG.



Sachverhalt echte Relevanz haben, **muss er/sie jedoch auch nach einer Weiterleitung noch Einflussmöglichkeiten auf den weiteren Verfahrensverlauf haben.** Wenn die Staatsanwaltschaft bei einem weitergeleiteten Fall zum Ergebnis kommt, keine Anklage zu erheben und das Verfahren einzustellen, muss sie verpflichtet sein, diese Einstellung dem/der Polizeibeauftragten ausführlich in einer angemessenen Frist zu begründen.³² Darüber hinaus sollte der Untersuchungsmechanismus nach menschenrechtlichen Standards die Möglichkeit haben, die (Einstellungs-)Entscheidung der Staatsanwaltschaft überprüfen zu lassen.³³ Hierfür sieht der Gesetzentwurf derzeit keine Regelungen vor.

VI. VIDEOÜBERWACHUNG IM POLIZEIGEWAHRSAM

Das Änderungsgesetz enthält **keine Regelung zu einer Videoüberwachung von Gewahrsamszellen.** Amnesty International hält eine Audio- und Videokontrolle auf Polizeistationen für sehr wichtig, um mögliche polizeiliche Übergriffe auf Personen im Gewahrsam, z.B. bei der „Fixierung“, zu verhindern bzw. zu dokumentieren. **Hierdurch dürfen allerdings nicht das Persönlichkeitsrecht oder das Recht auf vertrauliche Gespräche mit ihrem Rechtsbeistand oder Arzt verletzt werden.** Die Aufzeichnungen sind über einen angemessenen Zeitraum an einem sicheren Ort aufzubewahren. Es sollte sichergestellt werden, dass diese Aufzeichnungen Ermittlern, Beschwerdeführer_innen und im Todesfall auch den Familien der Opfer und ihrer/ihrer Vertreter_innen zugänglich sind.

Videoaufzeichnungen können auch zu einer Entlastung von Polizist_innen beitragen, die zu Unrecht eines Übergriffs beschuldigt werden.³⁴

³² Amnesty International, Police Oversight, Police and Human Rights Programme – Short paper series No. 2, S. 20, https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl_police_oversight.pdf?x92076.

³³ Amnesty International, Police Oversight, Police and Human Rights Programme – Short paper series No. 2, S. 21, https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl_police_oversight.pdf?x92076.

³⁴ Vgl. hierzu ausführlich Amnesty International, „Täter unbekannt“, 2010, S. 109f., <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2018-07/Amnesty-Bericht-Polizei-Polizeigewalt-Verantwortung-Deutschland-2010.pdf>.

