

STELLUNGNAHME VON AMNESTY INTERNATIONAL ZUM ANTRAG „EINFÜHRUNG EINER KENNZEICHNUNGSPFLICHT FÜR ANGEHÖRIGE DER BUNDESPOLIZEI“ (DRUCKSACHE 17/4682)

Berlin, 05.11.2011

Amnesty International bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme. Amnesty International ist eine internationale Bewegung, die sich für die Achtung und den Schutz der Menschenrechte auf Grundlage der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte einsetzt. Die Polizei als Hüterin des Gewaltmonopols des Staates hat eine zentrale Bedeutung für den Schutz der Menschenrechte. Die Polizei bedarf aber auch der besonderen Transparenz und Kontrolle, da sie als einziges Staatsorgan befugt ist, unmittelbare Gewalt anzuwenden.

DIE MENSCHENRECHTLICHEN ANFORDERUNGEN AN DIE AUFKLÄRUNG VON FÄLLEN VON MUTMÄBLICHER UNVERHÄLTNISSMÄßIGER GEWALTANWENDUNG DURCH POLIZEIBEAMTE

Amnesty International beurteilt den vorliegenden Antrag zur „Einführung einer Kennzeichnungspflicht für Angehörige der Bundespolizei“ (Drucksache 17/4682) vor dem Hintergrund der international anerkannten Menschenrechte, zu deren Achtung, Schutz und Gewährleistung auch die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich verpflichtet ist.

Eine Kennzeichnungspflicht selbst ist nicht unmittelbar in internationalen Verträgen normiert. Sie ist aber eine Vorbedingung für die Durchführung effektiver Ermittlungsverfahren bei Vorwürfen zu Misshandlungen oder unverhältnismäßiger Gewaltanwendung durch Polizistinnen und Polizisten. In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und in der Europäischen Menschenrechtskonvention ist das Recht eines jeden Menschen auf Leben und Sicherheit der Person festgeschrieben.¹ Niemand darf der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung unterworfen werden.² Diese Bestimmungen stehen nicht der Praxis entgegen, dass Polizeibeamte in manchen Situationen befugt sind, Gewalt anzuwenden, sie verlangen aber, dass Gewalt nur dann angewandt wird, wenn sie unbedingt notwendig ist und dass die Anwendung selbst immer dem Verhältnismäßigkeitsprinzip genügen muss.³

Aufgrund der Tatsache, dass die Polizei als einziges Organ der Gesellschaft befugt ist, Gewalt anzuwenden, koppeln internationale Standards dieses Privileg zudem an eine besondere Verantwortung⁴ und sprechen der Aufklärung von unverhältnismäßiger Gewaltanwendung einen besonderen Stellenwert zu.⁵ Das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf darf gerade bei der Überprüfung des Einsatzes

¹ Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Artikel 3; Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Artikel 6 und 9; Europäische Menschenrechtskonvention, Artikel 2.

² Vgl. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Artikel 5.

³ UN Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen, Artikel 3; Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schusswaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen, Nr. 4 und 5; und Europäischer Kodex für Polizeietik, Nr. 37. Im deutschen Recht ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in § 15 BpolG und § 4 I und II UzwG normiert.

⁴ UN Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen, Artikel 1.

⁵ Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schusswaffen durch Beamte mit



staatlicher Gewalt nicht ausgehöhlt werden.⁶ Um seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen gerecht zu werden, muss der Staat deshalb in jedem Fall von mutmaßlicher unverhältnismäßiger Gewaltanwendung effektive Ermittlungen gewährleisten.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat zudem immer wieder festgestellt, dass Ermittlungsverfahren nur dann effektiv sind, wenn sie zur Identifizierung des Täters führen.⁷ Insbesondere, wenn Polizistinnen und Polizisten in geschlossenen Einheiten agieren, ist dies nicht immer der Fall und Ermittlungsverfahren scheitern daran, dass nicht festgestellt werden kann, welcher Polizist oder welche Polizistin unverhältnismäßige Gewalt angewendet hat.⁸ Werden beteiligte Einsatzkräfte nicht identifiziert, handelt es sich um eine unzureichend effektive Ermittlung und damit um eine Menschenrechtsverletzung.⁹

Deshalb wurde in verschiedenen Standards und Stellungnahmen immer wieder die individuelle Identifizierbarkeit von Polizeibeamten angemahnt. Der Europäische Kodex für Polizeiethik des Europarates¹⁰, der vom Ministerrat des Europarats angenommen wurde und deswegen ein hohes Maß an Verbindlichkeit hat, betont die persönliche Verantwortlichkeit und die Rechenschaftspflicht von Polizeibeamten und Polizeibeamtinnen für ihr eigenes Tun und Unterlassen.¹¹ Zudem verweist der Kodex auf die Notwendigkeit, dass Polizeibeamte und Polizeibeamtinnen, sich während der Ausübung ihres Dienstes grundsätzlich sowohl als Mitglied der Polizei als auch persönlich auszuweisen haben¹², denn „ohne die Möglichkeit eine/n Polizisten/-in persönlich zu identifizieren, wird der Begriff der Rechenschaftspflicht aus der Perspektive der Öffentlichkeit sinnentleert.“¹³ Auch das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) weist in seinen Standards explizit darauf hin, wie wichtig die Möglichkeit der Identifizierung von Polizeibeamtinnen ist, insbesondere wenn es um die Vermeidung von Misshandlungen in Polizeigewahrsam geht.¹⁴ Das CPT unterstreicht, dass die Vermummung von Polizistinnen im Dienst nur in absoluten Ausnahmefällen gestattet sein kann, da hierdurch die Identifikation eines polizeilichen Täters nur schwer möglich ist.¹⁵ Konkret für die deutsche Situation hat der Europäische Menschenrechtskommissar Thomas Hammarberg in einem Brief an den Bundesinnenminister de Maizière vom 1.5.2010¹⁶ hervorgehoben, dass die individuelle Erkennbarkeit von Polizeibeamten aus menschenrechtlicher Sicht von großer Bedeutung ist.

Polizeibefugnissen, Nr. 7.

⁶ z.B. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Artikel 8 sowie Europäische Menschenrechtskonvention, Artikel 13.

⁷ vgl. z. B. Ogur ./, Türkei, Urteil der Großen Kammer vom 20. Mai 1999, Rn. 88, und Finucane./, Großbritannien, Urteil vom 1. Juli 2003, Rn. 67, jeweils Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte.

⁸ vgl. Ramsahai und Andere ./, Die Niederlande, Urteil vom 15.05.2007, Nr. 324, Selmouni ./, Frankreich, Urteil vom 28.07.1999, Rn.79, jeweils Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte.

⁹ vgl. Makaratzis ./, Griechenland, Urteil vom 20.12.2004, Rn. 76, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte.

¹⁰ Europäischer Kodex für Polizeiethik, Europarat, 19.09.2001, Rec(2001)10, Nr. 61.

¹¹ vgl., Europäischer Kodex für Polizeiethik, Europarat 19.09.2001, Rec(2001)10, Nr. 16.

¹² ebd. Nr. 45.

¹³ ebd. Nr. 45, Kommentar.

¹⁴ Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT), CPT Standards, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2006, Deutsch, S. 92, Nr. 33-34.

¹⁵ vgl. ebd. S. 92 Nr. 34.

¹⁶ Veröffentlicht unter:

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1728763&SecMode=1&DocId=1669020&Usage=2>.



UNAUFGEKLÄRTE FÄLLE VON MUTMÄSSLICHER POLIZEIGEWALT IN DEUTSCHLAND

Amnesty International hat in Deutschland umfassende Recherchen zu Vorwürfen von unverhältnismäßiger Gewaltanwendung durch Polizisten vorgenommen. Dabei wurde keine systematische Polizeigewalt in Deutschland festgestellt. Die große Mehrheit der deutschen Polizeibeamten erfüllt ihre Aufgaben professionell und in Einklang mit dem Gesetz. Dennoch kommen auch in Deutschland Fälle unverhältnismäßiger Gewaltanwendung vor. 14 solcher Fälle hat Amnesty International im Juli 2010 im Bericht „Täter Unbekannt“ veröffentlicht.

Drei dieser Fälle demonstrieren auch, dass gerade wenn Einsatzkräfte in geschlossenen Einheiten agieren, eine fehlende individuelle Kennzeichnung dazu führen kann, dass die aus menschenrechtlicher Sicht unerlässlichen effektiven Ermittlungen nicht stattfinden, weil Beschuldigte nicht identifiziert werden können. Im Fall von MM und andere¹⁷ konnte beispielsweise nach einem Einsatz des Berliner SEK¹⁸ in der Diskothek Jeton, bei dem auch die Staatsanwaltschaft unverhältnismäßige Gewaltanwendung feststellte, keiner der beteiligten Polizeibeamten zur Verantwortung gezogen werden. Trotz zahlreicher Zeugen war es nicht möglich, die konkreten Handlungen einzelnen Einsatzkräften zuzuordnen. Zwar wurde sechs Betroffenen des Einsatzes Schadensersatz zugesprochen, effektive strafrechtliche Ermittlungen gegen die verantwortlichen Individuen blieben durch die fehlende Identifizierbarkeit jedoch aus.

Auch die Staatsanwaltschaft München I hat bei einer Anhörung im bayrischen Landtag auf Schwierigkeiten bei der Identifizierung von Einsatzkräften hingewiesen.¹⁹ So *„stehen sowohl Staatsanwaltschaften wie auch die Gerichte bei der Auswertung von Videoaufnahmen im Zusammenhang mit Demonstrationsgeschehen immer wieder vor dem Problem, dass Beamte im geschlossenen Verband oftmals wegen ihres uniformen Auftretens gar nicht identifiziert werden können und damit weder als Beschuldigte noch als Zeugen für strafbares Verhalten anderer Personen für ein Verfahren zur Verfügung stehen.“*²⁰ Ein weiterer Sachverständiger vor dem Innenausschuss des bayrischen Landtags, der Münchner Rechtsanwalt Noli, hat exemplarisch auf zwei Fälle verwiesen, bei denen Ermittlungen wegen unverhältnismäßiger Gewaltanwendung aufgrund der fehlenden Identifizierbarkeit der Betroffenen eingestellt wurden.²¹

Diese Fälle demonstrieren, dass in Deutschland ohne eine individuelle Identifizierbarkeit von Polizeibeamten effektive Ermittlungen nach internationalen Standards nicht immer möglich sind. Auch wenn keiner der vorgestellten Fälle Angehörige der Bundespolizei betrifft, ist festzuhalten, dass die

¹⁷ Amnesty International, Täter Unbekannt – Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland, S. 49 ff. für die Fallbeschreibung, sowie S. 75 ff. für die anschließenden Ermittlungen. Bei den anderen beiden Fällen handelt es sich um AW, S. 52 ff. für die Fallbeschreibung und S. 77 ff. für die anschließenden Ermittlungen, sowie RI, S. 54 ff. für die Fallbeschreibung und S. 102 ff. für die anschließenden Ermittlungen.

¹⁸ Das Berliner SEK wurde anschließend zur ersten Polizeieinheit in Deutschland, bei der eine individuelle Identifizierung verpflichtend eingeführt wurde.

¹⁹ Expertenanhörung des Ausschusses für Kommunale Fragen und Innere Sicherheit des Bayerischen Landtags am 29.06.2011 zum Thema „Individuelle Kennzeichnung von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten“, Stellungnahme der Staatsanwaltschaft München I.

²⁰ Ebd. S. 1.

²¹ Expertenanhörung des Ausschusses für Kommunale Fragen und Innere Sicherheit des Bayerischen Landtags am 29.06.2011 zum Thema „Individuelle Kennzeichnung von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten“, Stellungnahme zum Fragenkatalog von Rechtsanwalt Marco Noli, S.4. Bei den angesprochenen Fällen handelt es sich um eine durch Schlagstockeinsatz hervorgerufene Kopfverletzung eines unbeteiligten Besuchers am Rande eines Fußballspiels im Münchner Stadion an der Grünwalder Straße im Jahr 2007 sowie um den Fall eines Nürnberger Gitarristen im Jahr 2010.



jeweiligen Einsatzkräfte ebenso wenig individuell gekennzeichnet waren, wie dies bei der Bundespolizei der Fall ist. Eine gestärkte individuelle Verantwortlichkeit ist zudem nicht nur eine menschenrechtliche Anforderung. Sie ist für Polizeibeamte der Bundespolizei auch im Beamtenrecht festgelegt.²² Die Einführung einer Kennzeichnungspflicht sorgt so für die bessere Durchsetzung bestehenden Rechtes in Deutschland.

WEITERE ARGUMENTE FÜR EINE KENNZEICHNUNGSPFLICHT

Nicht nur die Sicherstellung effektiver Ermittlungen spricht für die Einführung einer individuellen Kennzeichnung von Polizeibeamten. Auch vier weitere Gründe legen die Einführung einer Kennzeichnungspflicht nahe.

(1) DIE INDIVIDUELLE KENNZEICHNUNGSPFLICHT STÄRKT DIE TRANSPARENZ POLIZEILICHER ARBEIT

Durch die individuelle Kennzeichnungspflicht wird die Transparenz polizeilicher Arbeit erhöht, denn für den Betroffenen wird deutlich, dass keine anonyme Staatsgewalt, sondern verantwortliche Individuen im Namen des Staats handeln. Bei einer namentlichen Kennzeichnung wird dies dem polizeilichen Gegenüber unmittelbar signalisiert. Auch eine numerische Kennzeichnung, bei der der Öffentlichkeit bekannt ist, dass eine individuelle Zuordnung möglich ist, demonstriert eindrucksvoll, dass jede polizeiliche Maßnahme transparent zu einem einzelnen Beamten zurückverfolgt werden kann.

(2) VERBESSERUNG DER FEHLERKULTUR DER POLIZEI

Die Einführung einer individuellen Kennzeichnungspflicht kann auch zu einer Verbesserung der Fehlerkultur führen, weil sie die individuelle Verantwortlichkeit stärkt und dazu beiträgt, Beschwerden von Bürgern und Bürgerinnen umfassend aufzuarbeiten. Für die Polizei ist es von großer Bedeutung, eine angemessene Fehlerkultur zu etablieren, um sicherzustellen, dass die Polizei als Institution aus Fehlern lernen kann und Fehlentwicklungen und dem Fehlverhalten Einzelner schnell und effektiv entgegen treten kann.

(3) VERTRAUEN DER BEVÖLKERUNG IN DIE ARBEIT DER POLIZEI

Durch die individuelle Kennzeichnungspflicht wird auch das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Polizei gestärkt. Durch eine Kennzeichnung tritt die Polizei selbstbewusst in der Öffentlichkeit auf und das Verhältnis zu Bürgerinnen und Bürgern verbessert sich. Die wichtige Arbeit der Polizei kann durch einen persönlichen Bezug auch mehr Anerkennung erfahren.

Die Polizei genießt sehr großes Vertrauen in der Bevölkerung. Das Vertrauen wird aber dann erschüttert, wenn eine Person eine Beschwerde gegen einen einzelnen Polizeibeamten erhebt und dieser Beschwerde nicht nachgegangen werden kann, weil der handelnde Polizist nicht identifiziert werden konnte. Dies haben Betroffene immer wieder unserer Organisation berichtet. Exemplarisch dafür steht folgendes Zitat einer jungen Frau, die auf ihrem Heimweg am 1. Mai 2007 in Berlin von einem Polizeibeamten so geschlagen wurde, dass sie einen Rippenbruch davon trug:

„Noch heute empfinde ich eine tiefe Hilflosigkeit, weil es nicht möglich war, die fraglichen Polizeibeamten ausfindig zu machen und für ihr Fehlverhalten zur Verantwortung zu ziehen.“²³

(4) SCHUTZ VOR FALSCHEN ANSCHULDIGUNGEN

Die individuelle Kennzeichnungspflicht schützt aber auch die Polizeibeamten selbst, denn diese können besser von Zeugen identifiziert werden. Dadurch wird ihre Entlastung von pauschalen oder

²² § 63 I Bundesbeamtengesetz.

²³ Amnesty International, Täter Unbekannt – Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland, S. 52.



falschen Anschuldigungen sowie die Anerkennung professioneller Arbeit einfacher. Durch die Kennzeichnung wird es leichter, einzelne Beamte, die unverhältnismäßig handeln, innerhalb der mehrheitlich professionell arbeitenden Polizei zu identifizieren und zur Verantwortung zu ziehen. Auch dadurch wird das hohe Ansehen der Polizei gestärkt. Die Einführung einer Kennzeichnungspflicht stellt deshalb auch keinen Generalverdacht dar, der alle Angehörigen der Polizei diskreditiert. Ein Generalverdacht kann dann entstehen, wenn einzelne Beschuldigte nicht zur Verantwortung gezogen werden können und sich die Frustration über einen unverhältnismäßigen Einsatz gegen die Polizei als Institution richtet. Eine individuelle Kennzeichnung stärkt dagegen die individuelle Verantwortlichkeit und demonstriert der Öffentlichkeit, dass Straflosigkeit in keinem Fall geduldet wird.

MÖGLICHE GEFÄHRDUNGEN FÜR POLIZEIBEAMTE UND IHRE ANGEHÖRIGEN DURCH EINE INDIVIDUELLE KENNZEICHNUNG

Amnesty International ist sich der Tatsache bewusst, dass Polizeibeamte in Deutschland eine schwierige, gefährliche und oft mit großen persönlichen Risiken verbundene Aufgabe erfüllen. Deswegen ist es von großer Bedeutung, sicherzustellen, dass Polizeibeamte durch eine individuelle Kennzeichnung nicht gefährdet werden. Sollte eine namentliche Kennzeichnung gewählt werden, muss eine Ausnahme davon möglich sein, wenn es begründete Anhaltspunkte dafür gibt, dass der Polizeibeamte durch die Preisgabe seines Namens gefährdet sein könnte. In diesen Situationen muss aber eine andere Form der individuellen Kennzeichnung sichergestellt werden, die gewährleistet, dass die Handlungen einzelnen Polizeibeamten zugeordnet werden können.

Amnesty International weist gleichzeitig jedoch darauf hin, dass auch andere Berufsgruppen, die durch ihr Amt gefährdet sind, mit ihrem Namen auftreten müssen. Dies gilt nicht nur für Richter und Richterinnen und Staatsanwälte und Staatsanwältinnen, sondern selbst für Angehörige der Bundeswehr. Privatwirtschaftlich tätigen Wachleuten ist rechtlich vorgeschrieben, ein Namensschild zu tragen²⁴. Taxifahrer müssen in manchen Regionen ein Namensschild in ihrem Fahrzeug anbringen.

An dieser Stelle ist zudem anzumerken, dass durch eine Kennzeichnung in Nummernform nicht mehr Informationen über einen Polizeibeamten bekannt werden, als dies heute schon in den Verfahren der Fall ist, in denen die Beschuldigten bestimmt werden können. Erst bei einem begründeten Verdacht würde der Nummer ein handelnder Beamter zugeordnet. Dies ist in einem Rechtsstaat unvermeidbar. Wenn Einzelne dieses Wissen nutzen, um Polizeibeamte zu bedrohen oder ihnen nachzustellen, muss dies konsequent strafrechtlich verfolgt werden.

Außerdem möchte Amnesty International betonen, dass die bisherige Praxiserfahrung mit verschiedenen Formen der Kennzeichnungspflicht ohnehin keine erhöhte Gefährdung für Polizeibeamte oder ihre Angehörigen erwarten lässt. So teilte die Polizei Berlin der Organisation mit, dass es durch die Einführung der individuellen Kennzeichnungspflicht bei SEK-Beamten zu keiner erhöhten Gefährdung gekommen sei.²⁵ In Sachsen-Anhalt hat die Landesregierung auf eine Kleine Anfrage hin ausgeführt, dass keine Fälle von „Straftaten oder tätlichen Angriffen bzw. Bedrohungen (die nicht vom Strafrecht erfasst werden)“ bekannt seien, die mit dem Tragen eines Namensschilds im Zusammenhang stehen.²⁶

Auch in anderen Staaten tragen Polizeibeamte bereits verpflichtend eine individuelle Kennzeichnung. In Großbritannien ist das Tragen von individuellen Identifikationsnummern auf den Schulterklappen von Polizistinnen und Polizisten bereits langjährige Praxis. Bei der Londoner Metropolitan Police ist das

²⁴ §9 Abs. 1 Satz 1 Bewachungsverordnung.

²⁵ Brief des Berliner Polizeipräsidenten Dieter Glietsch vom 23.08.2010 an Amnesty International.

²⁶ Landtag von Sachsen-Anhalt, Drucksache 6/503.



jederzeit sichtbare Tragen von individuellen ID Nummern auf den Schulterklappen Teil der Uniformordnung. Zuwiderhandlungen sind daher ein Verstoß gegen die Standards professionellen Verhaltens und können disziplinarrechtlich verfolgt werden.²⁷

Auch bei einigen Polizeibehörden in Spanien – bei der Policia Nacional und der Guardia Civil auf Bundesebene und auf regionaler Ebene bei der Polizei von Katalonien - besteht seit einigen Jahren eine Kennzeichnungspflicht für Polizistinnen und Polizisten aller Einheiten mit sichtbar auf der Uniform angebrachten individuellen Identifikationsnummern.²⁸ In Kanada und den USA werden individuelle Kennzeichnungen auf unterschiedliche Weise verwirklicht: In den kanadischen Städten Vancouver, London und Fredericton werden Namensschilder benutzt, in Toronto ist der Name verpflichtend auf die Polizeiuniformen aufgenäht. In den USA sind Namensschilder in Florida und New York City Standard.

WIE SOLLTE DIE KENNZEICHNUNG ERFOLGEN?

Nach diesen Ausführungen ist festzuhalten, dass die Einführung der Kennzeichnungspflicht menschenrechtlich erforderlich und aufgrund konkreter Vorfälle geboten ist. Eine erhöhte Gefährdung für Polizisten ist aus der bisherigen Praxis nicht zu befürchten. Es stellt sich nur noch die Frage, wie genau eine Kennzeichnungspflicht umgesetzt werden soll.

Amnesty International spricht sich dabei für jede Form der Kennzeichnung aus, die dazu dient, den oben ausgeführten Anforderungen an effektive Ermittlungen gerecht zu werden. Ob diese mit Namen oder Nummern, mit fixen Zahlen oder einem rotierenden System zu gewährleisten ist, ist aus menschenrechtlicher Sicht offen – solange die Kennzeichnung individuell, klar erkennbar und einprägsam ist.

Die gewählte Form der Kennzeichnung muss aus verschiedenen Perspektiven und auch in unübersichtlichen Situationen klar erkennbar sein. Dazu sollte die Kennzeichnung in ausreichender Größe und möglichst an verschiedenen Stellen angebracht werden. Mindestens sollte eine Kennzeichnung auf Vorder- und Rückseite der Uniform erfolgen. Nur so können durch Betroffene, Zeugen oder Polizeibeamte selbst sowie durch Foto- oder Videomaterialien im Nachhinein Handlungen in möglichst vielen Situationen einem einzelnen Polizeibeamten zugeordnet werden. Sollte eine Nummer verwendet werden, dann muss diese so gewählt werden, dass sie leicht zu merken und auch in einer Stresssituation einprägsam ist.

FAZIT

Die Wahrung der Menschenrechte verlangt, dass in jedem Fall von mutmaßlicher unverhältnismäßiger Gewaltanwendung durch Polizeibeamte effektive Ermittlungen erfolgen. Dazu muss der Beschuldigte zweifelsfrei festgestellt werden, was in Deutschland zur Zeit jedoch nicht in jedem Fall möglich ist. So haben Amnesty International und andere Stellen wie die Münchner Staatsanwaltschaft Fälle dokumentiert, in denen es wegen einer fehlenden Identifizierbarkeit von Einsatzkräften zur Einstellung von Verfahren gekommen ist. Dies widerspricht dem Grundsatz effektiver Ermittlungen beim Verdacht auf Menschenrechtsverletzungen und auch dem im Beamtenrecht verankerten Prinzip der individuellen Verantwortlichkeit. Um effektive Ermittlungen in jedem Einzelfall zu gewährleisten, ist die Einführung einer Kennzeichnungspflicht eine menschenrechtliche Notwendigkeit.

²⁷ Diese Standards sind festgelegt in den Police (Conduct) Regulations 2008, Statutory Instruments 2008, Police, England And Wales, No. 2864.

²⁸ vgl. Amnesty International, Spain: Adding Insult to Injury: Police Impunity Two Years On. 2009, EUR 41/010/2009, S. 7.



Die Kennzeichnung kann dabei in Form von Namen oder Nummern erfolgen, solange sie individuell, klar erkennbar und einprägsam ist. Bei der Wahl der Kennzeichnung muss auch der Sicherheit der Einsatzkräfte Rechnung getragen werden. Die Erfahrungen aus Sachsen-Anhalt und Berlin sowie aus anderen Staaten, in denen eine individuelle Kennzeichnung seit Jahren gute Praxis ist, lassen jedoch weder bei einer Kennzeichnung durch Namen noch durch Nummern auf eine erhöhte Gefährdung für Polizeibeamte oder ihre Angehörigen schließen.

In diesem Sinne begrüßt Amnesty International den vorliegenden Antrag zur „Einführung einer Kennzeichnungspflicht für Angehörige der Bundespolizei“. Hinzuzufügen ist, dass eine effektive Kennzeichnung in einer Größe angebracht werden muss, die auch in unübersichtlichen Situationen zu erkennen ist. Außerdem betont Amnesty International, dass die Einführung einer Kennzeichnungspflicht nur ein Aspekt zur Wahrung transparenter und menschenrechtlich verantwortlicher Polizeiarbeit ist. Deshalb setzt sich Amnesty International auch für eine Audio- und Videoüberwachung in Gewahrsamsbereichen, für verpflichtende und praxisnahe Menschenrechtsbildung in Aus- und Fortbildung der Polizei sowie für die Einführung von unabhängigen Untersuchungsmechanismen ein.



STELLUNGNAHME VON AMNESTY INTERNATIONAL ZUM ANTRAG „EINSATZ VON PFEFFERSPRAY DURCH DIE POLIZEI MASSIV BESCHRÄNKEN“ (DRUCKSACHE 17/5055)

EINLEITUNG

Amnesty International bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme. Amnesty International ist eine internationale Bewegung, die sich für die Achtung und den Schutz der Menschenrechte auf Grundlage der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte einsetzt. Die Polizei als Hüterin des Gewaltmonopols des Staates hat eine zentrale Bedeutung für den Schutz der Menschenrechte. Sie ist als einziges Staatsorgan befugt ist, unmittelbare Gewalt anzuwenden, muss sich dabei aber strikt an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit halten.

REGULIERUNG VON PFEFFERSPRAY UND GRUNDSATZ DER VERHÄLTNISSMÄßIGKEIT IM INTERNATIONALEN RECHT

Pfefferspray ist nach internationalen Standards ein zulässiges Einsatzmittel der Polizei.²⁹ Die UN Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schusswaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen (im weiteren Text: die UN Grundprinzipien) verlangen die Entwicklung einer möglichst breiten Palette von Einsatzmitteln, darunter auch von verschiedenen „nicht-tödlichen“³⁰ Waffen.³¹ Diese sollen dazu dienen, Einsatzformen soweit wie möglich zu beschränken, bei denen der Tod oder eine Verletzung des polizeilichen Gegenübers zu befürchten ist. Selbstverteidigungsausrüstung wie Schilde oder gepolsterte Kleidung spielen dabei eine wichtige Rolle.³²

Der Einsatz von Zwangsmitteln, darunter Pfefferspray, darf allerdings nur erfolgen, wenn er absolut notwendig ist und er immer dem Verhältnismäßigkeitsprinzip gerecht wird.³³ Der UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials (im weiteren Text: UN Code of Conduct) stellt zudem fest, dass die Anwendung von Zwang die Ausnahme darstellen muss.³⁴ Auch der Europäische Kodex für Polizeiethik reduziert die rechtmäßige Anwendung von Gewalt auf Situationen, in denen diese „absolut notwendig“ ist.³⁵ In den folgenden Abschnitten werden einige Situationen skizziert, die aus der Perspektive internationaler Menschenrechtsstandards das Verhältnismäßigkeitsprinzip in Bezug auf den Einsatz von Pfefferspray genauer konkretisieren. Vorab ist es notwendig, die möglichen gesundheitlichen Folgen genauer zu untersuchen.

²⁹ Vgl. z.B. Oya Ataman ./ . Türkei, Urteil vom 5.12.2006, Rn 17, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte.

³⁰ Der Begriff ist insofern irreführend, als das verschiedene „nicht-tödliche“ Einsatzmittel durchaus tödliche Folgen nach sich ziehen können (beispielsweise Pfeffersprayeinsätze bei Asthmatikern), dient aber der Abgrenzung von Schusswaffen.

³¹ UN Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schusswaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen, Artikel 2.

³² Ebd. Artikel 2, Satz 3.

³³ Siehe hierzu ebd. Artikel 5.

³⁴ UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials, Artikel 3 und Kommentar zu Artikel 3.

³⁵ Europäischer Kodex für Polizeiethik, Nr. 37.



GESUNDHEITLICHE RISIKEN DURCH DEN EINSATZ VON PFEFFERSPRAY

Der im Pfefferspray verwendete Reizstoff Oleoresin Capsicum wirkt extrem reizend auf Haut, Augen und Atemwege. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte listet *Atemprobleme, Übelkeit, Brechreiz, Reizungen der Atemwegskanäle, Reizungen der Tränenkanäle und der Augen, Krämpfe, Brustschmerzen, Hautentzündungen, oder Allergien*³⁶ als mögliche Folgen auf. Für den Einsatz von stärkeren Dosen sind auch "Gewebeschäden im Atem oder Verdauungstrakt, Lungenödeme und innere Blutungen"³⁷ möglich. Entzündungsreaktionen mit intensiver Hautrötung und -schwellung können bis zu 60 Minuten wirken, starke Schmerzen auf die Augen können bis zu 30 Minuten auftreten. Verstärkt wird die Wirkung bei KontaktlinsenträgerInnen, da sich zwischen Kontaktlinse und Hornhaut ein Reizstoffdepot entwickeln kann. Besonders aus kurzer Distanz und aus pyrotechnischen Handabschussgeräten (wie sie üblicherweise bei Demonstrationen eingesetzt werden) angewendet, besteht zudem die Gefahr bleibender Hornhautschädigungen. Deshalb sollte Pfefferspray nicht aus Nahdistanz erfolgen und ein Abstand von mindestens 1 Meter sollte eingehalten werden.

Insbesondere für Allergiker, Asthmatiker, blutdrucklabile Personen und unter Drogeneinfluss stehende Menschen besteht die Gefahr direkter und indirekter gesundheitlicher Schädigungen bis hin zum Tod. Vor allem in der Wechselwirkung mit Kokain verweisen wissenschaftliche Studien auf ein erhöhtes Todesrisiko.³⁸ Auch bei Asthmatikern hat eine US-amerikanische Studie in Regierungsauftrag Verbindungen zu Todesfällen nachgewiesen.³⁹ Generell gilt zudem, dass sich die Wirkung in geschlossenen Räumen ungleich stärker entfaltet als im Freien. Das Europäische Anti-Folter-Komitee empfiehlt deshalb, auf den Einsatz von Pfefferspray in geschlossenen Räumlichkeiten möglichst zu verzichten.⁴⁰ In all diesen Fällen ist aber noch weiter medizinische Forschung notwendig, um die Verhältnismäßigkeit des Einsatzes von Pfefferspray in verschiedenen Einsatzsituationen und gegenüber verschiedenen Personengruppen so abschätzen zu können, wie es der menschenrechtlich gebotene Schutz der Betroffenen erfordert.⁴¹

ERFORSCHUNG DER ZUSAMMENSETZUNG DES PFEFFERSPRAYS

Die UN Grundprinzipien beschränken den Einsatz von Munition beim Schusswaffeneinsatz auf solche Formen, die „kein ungebührliches Risiko“ mit sich führen.⁴² In Analogie zu dieser Bestimmung muss ein im Einsatz verwendetes Pfefferspray zumindest so gut erforscht sein, dass eine Konzentration und Zusammensetzung gewählt werden kann, die die angestrebte kurzfristige Kampfunfähigkeit des Ziels unter Gewährleistung des geringst möglichen Gesundheitsrisikos und unter Ausschluss gefährlicher Wechselwirkungen mit bestehenden Erkrankungen oder konsumierten Drogen erreicht.

In den UN Grundprinzipien heißt es auch, dass der Einsatz von Zwangsmitteln reguliert und immer wieder auf ethische Fragen hin überprüft werden soll.⁴³ Um dies gewissenhaft tun zu können, ist es

³⁶ Oya Ataman ./.. Türkei, Urteil vom 5.12.2006, Rn 18, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte.

³⁷ Ebd.

³⁸ Siehe Mendelsohn, J et al (2010). Capsaicin, an active ingredient in pepper sprays, increases the lethality of cocaine. *Forensic Toxicology*; 28:33–37.

³⁹ National Institute for Justice (2003). *The Effectiveness and Safety of Pepper Spray*. Series: Research for Practice. Verfügbar unter: <https://www.ncjrs.gov/txtfiles1/nij/195739.txt>.

⁴⁰ CPT Standards, 2009, S. 45, Punkt 38.

⁴¹ Siehe auch Amnesty International (2003). *Pain Merchants: Security Equipment and Its Use in Torture and Other Ill-Treatments*, S. 60. Index: ACT 40/008/2003.

⁴² UN Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schusswaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen, Artikel 11.

⁴³ UN Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schusswaffen durch Beamte mit



notwendig, die medizinischen Folgen und Wechselwirkungen von Pfefferspray deutlich genauer zu kennen, als dies zur Zeit der Fall ist.

MEDIZINISCHE VERSORGUNG

Der Schutz der Menschenrechte in der polizeilichen Arbeit verlangt eindeutig, dass Betroffene von Zwangsmaßnahmen „zum frühestmöglichen Zeitpunkt“⁴⁴ medizinische Versorgung erhalten.⁴⁵ Wenn der Einsatz von Pfefferspray notwendig ist, verlangen auch die unklaren gesundheitlichen Konsequenzen eine möglichst unmittelbare Versorgung des Betroffenen. Deshalb weisen auch Hersteller von Pfefferspray in ihren Sicherheitsblättern ausdrücklich auf unverzüglich einzuleitenden Erste-Hilfe Maßnahmen und die Konsultation eines (Fach-)Arztes nach Kontakt mit ihren Produkten hin.

Wenn der Einsatz von Pfefferspray abzusehen ist, müssen die Einsatzkräfte deshalb sicherstellen, dass medizinisches Fachpersonal vor Ort ist. Im vorliegenden Antrag wird zurecht ausgeführt, dass die medizinische Versorgung beim Einsatz gegen Menschenmengen häufig nicht sichergestellt werden kann. Dies muss als schwerwiegendes Kriterium bei der Mittelwahl beachtet werden und setzt die Schwelle für den Einsatz von Zwangsmitteln merklich nach oben.

DIE WAHRUNG DES VERHÄLTNISMÄßIGKEITSPRINZIPS IN VERSCHIEDENEN EINSATZSITUATIONEN UND GEGENÜBER VERSCHIEDENEN PERSONENGRUPPEN

Einsatz in geschlossenen Räumen

Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter (CPT) weist auf die Gefahren des Einsatzes besonders in geschlossenen Räumen hin:

„Die Verwendung solcher Stoffe in geschlossenen Räumen wie beispielsweise Zellen birgt sowohl für die inhaftierte Person als auch für das zuständige Personal offensichtliche gesundheitliche Risiken. Das Personal sollte in anderen Kontrolltechniken (beispielsweise manuelle Kontrolltechniken oder die Verwendung von Schilden) ausgebildet werden, um eine renitente inhaftierte Person ruhigzustellen.“⁴⁶

Aufgrund der erhöhten Gefahren empfiehlt Amnesty International, Pfefferspray in abgeschlossenen Bereichen nach Möglichkeit gar nicht einzusetzen. Als abgeschlossene Bereiche sollten auch Planen oder Zelte betrachtet werden, wie sie bei Demonstrationen und Blockaden häufig Einsatz finden. Auch hier steht das gesundheitliche Risiko für die Betroffenen in der Regel nicht im Verhältnis zu dem Ziel, eine – möglicherweise auch unrechtmäßige – Blockade aufzulösen.

Einsatz gegen Menschengruppen

Der Schutz von Unbeteiligten spielt eine entscheidende bei der Regulierung der Verwendung polizeilicher Einsatzmittel.⁴⁷ Vor diesem Hintergrund begrüßt Amnesty International den mit dem vorliegenden Antrag unternommenen Vorstoß, den Einsatz von Pfefferspray gegen Gruppen restriktiver zu gestalten und auf die teils unvorhersehbaren Gefahren im Einsatz gegen Menschenmengen aufmerksam zu machen. Generell sollt der Einsatz von Pfefferspray bei Versammlungen äußerst

Polizeibefugnissen, Artikel 1.

⁴⁴ UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, Artikel 5 c.

⁴⁵ siehe auch UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials, Artikel 6.

⁴⁶ CPT Standards, 2009, S. 45, Punkt 38.

⁴⁷ UN Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schusswaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen, Artikel 3.



restriktiv und nur bei Gefährdung der Gesundheit oder des Lebens der Polizeibeamten oder anderer anwesender Personen erfolgen oder wenn eine Festnahme von so schwerwiegender Natur notwendig ist, dass diese den Einsatz von Pfefferspray erfordert. Der generelle Ausschluss von Pfefferspray als Einsatzmittel gegen Menschenmengen kann jedoch nur erfolgen, wenn ähnlich milde oder mildere Mittel zur Verfolgung polizeilicher Maßnahmen zur Verfügung stehen. Die UN Grundprinzipien erlauben bei Lebensgefahr oder der Gefahr schwerer Verletzungen („serious injuries“) selbst den Einsatz von Schusswaffen.⁴⁸ Auch vor dem momentanen gesetzlichen Hintergrund in Deutschland, bei dem auch der Einsatz von Schusswaffen gegen Menschenmengen nicht ausgeschlossen ist, scheint dies zumindest nur schwer vorstellbar.

Neben der signifikanten Gesundheitsgefährdung kann der Einsatz von Pfefferspray und anderen Zwangsmitteln gegen Menschenmengen auch das Recht auf die Teilnahme an friedlichen Versammlungen gefährden. Amnesty International hat sich wiederholt gegen die Nutzung von nicht-tödlichen Waffen gegen friedliche Demonstrationen ausgesprochen, auch wenn diese ungesetzlich sind.⁴⁹ Diese Kritik basiert auf Artikel 12 der UN Grundprinzipien und der menschenrechtlichen Überzeugung, dass ein gewaltsames Vorgehen, gegen friedliche, aber ungesetzlich zusammengekommene oder demonstrierende Menschen nicht dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entspricht. Auch zur Durchsetzung von Platzverweisen gegen einzelne Versammlungsteilnehmer und – teilnehmerinnen ist der Einsatz von Pfefferspray somit menschenrechtlich bedenklich.

Einsatz gegen Menschen, mit Atemwegserkrankungen oder Menschen, die unter Medikamenten- oder Drogeneinfluss stehen

Wie oben beschrieben, entfaltet Pfefferspray besonders bei Menschen unter Medikamenten- oder Drogeneinfluss sowie bei Menschen mit Atemwegserkrankungen und Allergien eine äußerst gefährliche Wirkung, die bis zum Tod führen kann. Deshalb ist es aus menschenrechtlicher Sicht notwendig, Polizeibeamte umfassend mit den möglichen Risiken vertraut zu machen und sie dafür zu sensibilisieren, gegen welche Gruppen ein Einsatz von Pfefferspray möglichst auszuschließen ist. Um generell eine zu hohe Dosierung, die für Risikogruppen gefährdend wirken könnte, zu vermeiden, sollten Polizeibeamte darin trainiert werden, Pfefferspray nur in einmaligen Dosierung zu sprühen und in der dadurch entstehenden Phase der geschwächten Kampffähigkeit einen möglichen Angreifer zu überwältigen.

AUSBILDUNG IN DER NUTZUNG VON PFEFFERSPRAY

Die UN Grundprinzipien verlangen auch, dass die Wahrung der Menschenrechte einen zentralen Bestandteil in der Aus- und Fortbildung von Polizeibeamten einnehmen.⁵⁰ Um den Einsatz von Pfefferspray zu vermeiden, müssen Einsatzkräfte in Deeskalationsmethoden und Techniken der einfachen körperlichen Gewalt ausgebildet werden. Eine schützende Einsatzkleidung ist essentiell, um die Anwendung einfacher körperlicher Gewalt in Konfliktsituationen als geeignete Alternative zum Einsatz von Pfefferspray zu wahren. Einsatzkräfte müssen zudem darin ausgebildet sein und dazu angewiesen werden, dass die Durchsetzung einer Maßnahme abgebrochen werden muss, wenn die Gesundheitsgefahren der Betroffenen in keinem Verhältnis mehr zum Einsatzziel stehen.

⁴⁸ UN Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schusswaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen, Artikel 9.

⁴⁹ Siehe zum Beispiel Amnesty International (2010). Just Move Them: Forced Evictions in Port Harcourt, Nigeria, S. 18/19, Index: AFR 44/017/2010.

⁵⁰ UN Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schusswaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen, Artikel 20.



Aufgrund der oben beschriebenen erhöhten medizinischen Risiken hat Amnesty International im Bericht „Täter Unbekannt“ zum Umgang mit Risikopersonen folgendes festgehalten:

„Amnesty International empfiehlt, dass alle Polizeibeamten regelmäßige Schulungen über die rechtmäßige, sichere und verhältnismäßige Anwendung von Gewalt, einschließlich des Gebrauchs von Schusswaffen, Pfefferspray und der Anwendung von Zwangsmitteln erhalten. Polizeibeamte sollten insbesondere Schulungen über die angemessene Anwendung von Zwangsmitteln bei erregten oder psychisch kranken Personen erhalten.“⁵¹

Als Distanzwaffe ist Pfefferspray im Polizeieinsatz ein notwendiges Mittel, um gefährliche Angreifer auf Distanz abwehren zu können. Allerdings kann die Einfachheit der Handhabung zusammen mit den relativ kurzfristigen, wenn auch schmerzhaften Folgen für gesunde Menschen dazu führen, dass die Gefährlichkeit von Pfefferspray im Einsatz unterschätzt wird. Eine Dokumentationspflicht kann hier die unbedingte Notwendigkeit der Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips betonen und dem hohen Risiko des Pfeffersprayeinsatzes Ausdruck verleihen. Zudem sollte in der Ausbildung immer wieder auf die Gefährdungen hinzuweisen, um eine mögliche leichtfertige Handhabung mit Pfefferspray zu unterbinden.

KONTROLLE DES EINSATZES VON PFEFFERSPRAY

Internationale Bestimmungen schreiben eine grundsätzliche Dokumentation des Pfeffersprayeinsatzes nicht zwingend vor. Die UN Grundprinzipien beschränken sich bei dem Verweis auf ein verpflichtendes Dokumentationssystem in jedem Einsatzfall auf den Schusswaffeneinsatz.⁵² Artikel 22 in Verbindung mit Artikel 6 der Grundprinzipien empfiehlt aber, dass jeder Einsatz, der eine Verletzung oder den Tod eines Menschen nach sich gezogen hat, dokumentiert werden sollte. Die UN Grundprinzipien sollten zudem als Minimalstandard verstanden werden. In Anbetracht dieser Empfehlung und der Tatsache, dass ein gezielt abgegebener Stoß aus einem Pfefferspraysprühergerät zumindest kurzfristig immer zu Verletzungen führt, ist die Einführung einer Dokumentationspflicht aus menschenrechtlicher Sicht durchaus begrüßenswert.

Die UN Grundprinzipien verlangen auch, dass der willkürliche oder unverhältnismäßige Einsatz von Zwangsmitteln bestraft wird.⁵³ Auch hier könnte eine Dokumentationspflicht dabei helfen, missbräuchlichen Gebrauch zu identifizieren und zu verfolgen.

FAZIT

Vor diesem Hintergrund begrüßt Amnesty International den mit dem vorliegenden Antrag unternommenen Vorstoß, den Einsatz von Pfefferspray restriktiver zu gestalten und auf die teils unvorhersehbaren Gefahren im Einsatz gegen Menschenmengen und gegen Risikogruppen aufmerksam zu machen. Zusätzlich sollte auch auf die Gefahren des Einsatzes in abgeschlossenen Räumen hingewiesen werden. Zudem ist eine deutlich bessere Erforschung der Zusammensetzung des verwendeten Pfeffersprays vor allem in Hinblick auf besondere Risikogruppen erforderlich.

⁵¹ Amnesty International, Täter Unbekannt – Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland, S. 111.

⁵² UN Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schusswaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen, Artikel 11, f.

⁵³ UN Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schusswaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen, Artikel 7.



Die Regulierung von Pfefferspray über das für den Schusswaffeneinsatz etablierte Maß hinaus ist jedoch nur schwer vorstellbar. Eine unabhängige Untersuchung zu möglichem Missbrauch und zu Gefahren im Einsatz wäre aber empfehlenswert. Eine Dokumentationspflicht kann dem Risiko, dass Pfefferspray unverhältnismäßig eingesetzt wird, durchaus sinnvoll entgegenwirken.

