

Analyse

# Unabhängige Polizeibeschwerdestellen

Was kann Deutschland von anderen europäischen  
Staaten lernen?

Eric Töpfer | Tobias Peter



## Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

## Die Autoren

**Eric Töpfer** ist seit Januar 2012 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte; seine Arbeitsschwerpunkte sind Innere Sicherheit und Datenschutz. Außerdem ist er zuständig für sozialwissenschaftliche Berichterstattung an die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte. Eric Töpfer hat in den 1990er-Jahren an der Freien Universität Berlin Politikwissenschaft studiert und forscht seit mehr als 15 Jahren zu Polizeiarbeit, Überwachung und Sicherheitspolitik in Europa.

**Tobias Peter** ist Sprecher der Themenkoordinationsgruppe „Polizei und Menschenrechte“ bei Amnesty International, Deutschland. Zudem arbeitete er bis März 2017 als wissenschaftlicher Mitarbeiter für einen Abgeordneten des Europäischen Parlaments. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten gehören die Themenbereiche Innere Sicherheit, Rechtsradikalismus, Migration und Asyl.

Analyse

# Unabhängige Polizeibeschwerdestellen

Was kann Deutschland von anderen europäischen  
Staaten lernen?

Eric Töpfer | Tobias Peter



# Inhalt

<b>Zusammenfassung</b>	<b>7</b>
<hr/>	
<b>1 Einleitung</b>	<b>8</b>
<hr/>	
<b>2 Unabhängige Polizeibeschwerdestellen in Europa – ein Überblick</b>	<b>10</b>
<hr/>	
<b>3 Im Fokus: fünf Polizeibeschwerdestellen</b>	<b>13</b>
<hr/>	
3.1 Comité P: Der Ständige Kontrollausschuss der Polizeidienste in Belgien	13
3.1.1 Aufgaben und Befugnisse	13
3.1.2 Organisation und Ressourcen	14
3.1.3 Verfahrenspraxis und Arbeitsaufkommen	14
3.2 Die dänische Unabhängige Polizeibeschwerdebehörde	15
3.2.1 Aufgaben und Befugnisse	15
3.2.2 Organisation und Ressourcen	16
3.2.3 Verfahrenspraxis und Arbeitsaufkommen	16
3.3 IPCC: Die Unabhängige Polizei-Beschwerdekommission für England und Wales	17
3.3.1 Aufgaben und Befugnisse	18
3.3.2 Organisation und Ressourcen	18
3.3.3 Verfahrenspraxis und Arbeitsaufkommen	19
3.4 Der nordirische Polizeiombudsmann	20
3.4.1 Aufgaben und Befugnisse	20
3.4.2 Organisation und Ressourcen	20
3.4.3 Verfahrenspraxis und Arbeitsaufkommen	21
3.5 Die schottische Beauftragte für Untersuchungen und Überprüfungen der Polizei	21
3.5.1 Aufgaben und Befugnisse	22
3.5.2 Organisation und Ressourcen	22
3.5.3 Verfahrenspraxis und Arbeitsaufkommen	22

<b>4</b>	<b>Exkurs: Ombudspersonen als Polizeibeschwerdestellen</b>	<b>24</b>
<hr/>		
<b>5</b>	<b>Die untersuchten Stellen im Vergleich</b>	<b>25</b>
<hr/>		
5.1	Rechtsstellung und Struktur	26
5.2	Aufgaben und Befugnisse	26
	5.2.1 Beschwerdemanagement	26
	5.2.2 Strafermittlungen	27
5.3	Personal und Ausstattung	27
5.4	Beschwerdeaufkommen, Zugänglichkeit und Effektivität	28
<b>6</b>	<b>Zum Stand der Entwicklung in Deutschland</b>	<b>29</b>
<hr/>		
<b>7</b>	<b>Anregungen zur Fortentwicklung</b>	<b>32</b>
<hr/>		
	<b>Literatur</b>	<b>34</b>
<hr/>		

## Zusammenfassung

Internationale Menschenrechtsorganisationen empfehlen Deutschland bereits seit vielen Jahren die Einrichtung von Mechanismen zur unabhängigen Untersuchung von Beschwerden wegen mutmaßlicher Menschenrechtsverletzungen durch die Polizei. Inzwischen haben drei Bundesländer in Form sogenannter Landespolizeibeauftragter von der Innenverwaltung unabhängige Polizeibeschwerdestellen geschaffen. Auch in anderen Bundesländern wird die Schaffung solcher Beschwerdemechanismen diskutiert. Was kann Deutschland hier von anderen Ländern lernen?

Die vorliegende Analyse unternimmt einen Blick über den Tellerrand und untersucht in vergleichender Perspektive unabhängige Polizeibeschwerdestellen in anderen europäischen Ländern. Der Fokus liegt dabei auf Stellen, die – anders als etwa Ombudsstellen oder polizeiexterne Sondereinheiten zur Ermittlung von Amtsdelikten – in ihrem Mandat auf die Polizei beschränkt sind. Solch spezialisierte Polizeibeschwerdestellen finden sich in Belgien, Dänemark, Irland, Portugal, Ungarn und dem Vereinigten Königreich.

Untersucht werden das belgische *Comité P*, die dänische Unabhängige Polizeibeschwerdebehörde, die *Independent Police Complaints Commission* in England und Wales, der nordirische *Police Ombudsman* und die schottische *Police Review and Investigation Commissioner*.<sup>1</sup> Verglichen werden

ihre Rechtsstellung, Aufgaben und Befugnisse, ihre Organisation und Ressourcen sowie ihre praktische Arbeit. Der Vergleich stützt sich auf eine Dokumentenanalyse, Antworten der Beschwerdestellen auf einen Fragenkatalog und ergänzende Interviews mit Menschenrechtsorganisationen. Das Material wurde zum größten Teil in der zweiten Jahreshälfte 2016 gesammelt.

Abschließend werden die Ergebnisse der Untersuchung mit der Situation in Deutschland kontrastiert, um Anregungen für die Fortentwicklungen unabhängiger Polizeibeschwerden zu geben. Deutlich wird, dass das Modell der deutschen Polizeibeauftragten als Hybrid aus spezialisierter Polizeibeschwerdestelle und Ombudsperson europaweit einmalig ist. Im Vergleich zu den spezialisierten Polizeibeschwerdestellen haben die Polizeibeauftragten dabei allerdings nur geringe Ressourcen, um ihr relativ breites Mandat zu erfüllen. Zudem ist bei den meisten der untersuchten Stellen im Ausland das Verhältnis zum polizeilichen Beschwerdemanagement und der Staatsanwaltschaft deutlich klarer geregelt, als dies bei den deutschen Stellen bislang der Fall ist. Insbesondere für die menschenrechtlich gebotene unabhängige Strafermittlung von Misshandlungsvorfällen bieten die Erfahrungen im europäischen Ausland wertvolle Anregungen für eine Fortentwicklung.

---

<sup>1</sup> Obwohl der Text weitgehend eine geschlechtergerechte Sprache verwendet, wird im Sinne einer besseren Lesbarkeit dort, wo das Geschlecht von Funktionsträger\_innen zum Zeitpunkt des Schreibens bekannt war, die entsprechende Form benutzt.

# 1 Einleitung

In einem Rechtsstaat kommt der Polizei die zentrale Aufgabe zu, das Recht notfalls mit Gewalt durchzusetzen und somit tief in Grund- und Menschenrechte einzugreifen. Hierfür braucht es die Akzeptanz der Bürger\_innen, denn die Legitimität des Gewaltmonopols ist für den Rechtsstaat unverzichtbar. Die Voraussetzung hierfür ist das Vertrauen in das rechtmäßige Handeln der Polizei und ihre wirksame Kontrolle. Menschen, die meinen, durch die Polizei in ihren Rechten verletzt worden zu sein, sind in ihrem Vertrauen in die Polizei regelmäßig fundamental erschüttert. In solchen Fällen ist ein gerichtlicher Rechtsschutz, der abhängig ist von polizeilichen Untersuchungen, ungeeignet, das Vertrauen wieder hierzustellen. Stattdessen bedarf es zusätzlicher Kontrollmechanismen. Diese sind kein Ausdruck eines strukturellen Misstrauens in die Polizei, sondern Zeichen eines starken und selbstbewussten Rechtsstaates.

Entsprechend empfehlen internationale Menschenrechtsgremien Deutschland seit mehr als zwei Jahrzehnten die Einrichtung von unabhängigen Mechanismen zur Untersuchung mutmaßlicher Menschenrechtsverletzungen durch Angehörige der Polizei. Damit soll das Menschenrecht auf wirksame Beschwerde für alle Menschen in Deutschland – ohne Ansehen der Person und unabhängig von ihren Ressourcen – niedrigschwellig zugänglich sein, wenn sie sich durch die Polizei in ihren Rechten verletzt sehen. Insbesondere Todesfälle oder Misshandlungsvorwürfe sollen unabhängig, angemessen, unverzüglich und öffentlich überprüfbar untersucht und Betroffene am Verfahren beteiligt werden.

Vor dem Hintergrund dieser Empfehlungen sowie entsprechender Diskussionen in Zivilgesellschaft und Politik hat das Deutsche Institut für

Menschenrechte im Dezember 2014 Eckpunkte zur Ausgestaltung von unabhängigen Polizeibeschwerdestellen vorgelegt: Vorgeschlagen wurde ein Zwei-Säulen-Modell, bei dem zum einen polizeiexterne Ermittlungspersonen in interdisziplinären Teams unter Sachleitung der Staatsanwaltschaft strafrechtliche Vorwürfe gegen Polizeibeamt\_innen aufklären und zum anderen Ombudsstellen jenseits des Strafrechts Beschwerden bearbeiten, in Konflikten vermitteln und Missstände beanstanden. Diese Kombination soll gewährleisten, dass sowohl die menschenrechtliche Verpflichtung zur effektiven Strafverfolgung umgesetzt als auch Betroffenen ein niedrigschwelliger Zugang zum Recht eröffnet wird.<sup>2</sup>

Erste Erfahrungen mit unabhängigen Beschwerdemechanismen wurden hierzulande zwischen 1998 und 2001 mit dem kurzlebigen Experiment der Hamburger Polizeikommission gemacht. Seit Sommer 2014 wurden in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg Gesetze über sogenannte Landespolizeibeauftragte verabschiedet, die – von den Landtagen bestellt und nur diesen verantwortlich – sowohl Beschwerden gegen die Polizei als auch Eingaben aus dem Polizeiapparat bearbeiten sollen. Damit entwickeln sich erste Ombudsstellen, die allerdings primär eine Mediationsaufgabe und keine Kompetenz für strafrechtliche Ermittlungen haben.

Daneben existieren in Hamburg und Bremen außerhalb der Polizei bereits länger Stellen zur Ermittlung von polizeilichen und sonstigen Amtsdelikten in den Stadtstaaten. Allerdings sind diese Teil der Innenbehörden. In Bremen wird diskutiert, die Ermittlungsstelle aus der Hierarchie des Innenressorts herauszulösen und ins Justizressort zu verschieben.<sup>3</sup> In Bayern übernahm 2013 das

<sup>2</sup> Töpfer (2014).

<sup>3</sup> SPD/Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Bremen (2015), S. 80.



Landeskriminalamt nach Skandalen um Polizeigewalt die Zuständigkeit für die Ermittlung von Amtsdelikten von den lokalen Dienststellen. In den Bundesländern Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und Sachsen wurden zwischen 2009 und 2016 in den Innenministerien zentrale Stabsstellen für das Beschwerdemanagement eingerichtet. Auch wenn keine der realisierten Lösungen eine vollständige Unabhängigkeit der Ermittlungs- beziehungsweise Beschwerdestellen von der Innenverwaltung realisiert, zeigt sich doch ein deutlicher Trend zu größerer institutionell-hierarchischer Distanz.

Erste Bilanzen zeigen, dass das neue Angebot der Polizeibeauftragten gut angenommen wird.<sup>4</sup> Für eine solide Bewertung, ob sie im Rahmen ihrer begrenzten Ressourcen legitime Erwartungen von Betroffenen erfüllen und die polizeiliche „Fehlerkultur“ stärken können, ist es indes zu früh. Abzuwarten bleibt, wie sich das Verhältnis der neuen Stellen zur Staatsanwaltschaft, aber auch zum polizeiinternen Beschwerdemanagement entwickelt. Angesichts des Risikos der Vereinnahmung externer Aufsichtsinstanzen durch die zu kontrollierende Institution („regulatory capture“)<sup>5</sup> dürfte es zudem entscheidend sein, welche Implikationen es für die Arbeit der Polizeibeauftragten hat, dass sie auch für Eingaben von Polizist\_innen zuständig sind, selbst wenn diese rein persönliche Interessen ohne Bezug zu Grundrechtsverletzungen verfolgen.

Um die Entwicklung unabhängiger Polizeibeschwerdestellen in Deutschland zu unterstützen und voranzutreiben, wirft die vorliegende Analyse einen Blick auf europäische Staaten, wo es teilweise schon seit Jahrzehnten solche Einrichtungen gibt. Auch wenn viele Fragen vermutlich erst im Rahmen kommender Evaluationen der deutschen Erfahrungen beantwortet werden, kann der Blick über den Tellerrand helfen, um frühzeitig von den Erfahrungen anderer Länder zu lernen. Im Folgenden wird daher ein kurzer Überblick über die vielfältigen Formen von unabhängigen

Polizeibeschwerde- und Ermittlungsstellen in Europa vermittelt. Anschließend werden die Ergebnisse eines detaillierten Vergleichs von fünf ausgewählten spezialisierten Polizeibeschwerdestellen vorgestellt. Verglichen werden die Aufgaben und Befugnisse, die Organisation und Ressourcen sowie die Praxis und Auslastung von Polizeibeschwerdestellen in Belgien, Dänemark und dem Vereinigten Königreich. Es folgt ein Exkurs zu nationalen Ombudspersonen, die regelmäßig ein deutlich breiteres Mandat haben, aber üblicherweise auch mit Beschwerden bezüglich der Polizei adressiert werden können.

Im Zentrum der Analyse steht dabei zunächst die Frage, wie die Beschwerdestellen den Zugang zum Recht für Menschen realisieren, die sich durch die Polizei in ihren Menschenrechten verletzt sehen, und weiter, wie die Unabhängigkeit ihrer Arbeit organisatorisch und praktisch gewährleistet wird. Gleichwohl wird eine abschließende menschenrechtliche Bewertung aller Stellen nicht möglich sein, da nur in wenigen Fällen umfassend Daten zu Indikatoren wie öffentliche Bekanntheit oder „Kundenzufriedenheit“ erhoben werden und diese auch nur begrenzt Auskunft über die menschenrechtliche Wirksamkeit der Arbeit geben.<sup>6</sup> Ergänzend werden daher die externen Einschätzungen zur Effektivität der Arbeit der Beschwerdestellen durch Menschenrechtsorganisationen vor Ort dargestellt.

Vor dem Hintergrund der vergleichenden Analyse wird der Stand der Entwicklung in Deutschland anschließend noch einmal ausführlicher dargestellt und diskutiert. Das Papier endet mit Anregungen für die Fortentwicklung in Deutschland.

4 Laut der ersten beiden Tätigkeitsberichte des Bürger- und Landespolizeibeauftragten Rheinland-Pfalz ist die Zahl der Beschwerden gegen Polizist\_innen mit der neuen Funktion von zuvor unter 20 auf knapp 60 gestiegen. Vgl. Der Beauftragte für die Landespolizei (2015): Tätigkeitsbericht 2014/2015, Mainz, S. 45; Ders. (2016): Tätigkeitsbericht 2015/2016. Mainz, S. 8.

5 Vgl. hierzu: Prenzler (2000).

6 Vgl. Filstad/Gottschalk (2011) zur Diskussion um Leistungsindikatoren von Polizeibeschwerdestellen.

## 2 Unabhängige Polizeibeschwerdestellen in Europa – ein Überblick

Wer sich einen Überblick über „unabhängige Polizeibeschwerdestellen“ verschaffen möchte, steht, bedingt durch die Unschärfe des Begriffs, vor einer herausfordernden Aufgabe. Kriminologie und Polizeiforschung orientieren sich in der Regel an einem relativ weitgefassten angelsächsischen Konzept von „civilian oversight“, das eine mehr oder weniger starke Verantwortung von polizeiexternen Gremien für die Bearbeitung von vielfältigen Beschwerden gegen polizeiliches Handeln meint. So kommt eine vergleichende Studie zu „police oversight mechanisms“ in Europa aus dem Jahr 2008 zu dem Ergebnis, dass unter den damals 27 EU-Mitgliedstaaten einzig Italien (zu Zypern wurden keine Angaben erhoben) über keine entsprechende Stelle verfüge.<sup>7</sup> In allen anderen Ländern könnten bei Beschwerden gegen die Polizei entweder nationale Ombudspersonen – in Deutschland die Petitionsausschüsse – oder spezialisierte Gremien wie die *Independent Police Complaints Commission* in England und Wales, die irische *Garda Síochána Ombudsman Commission* oder die ehemalige *Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité* in Frankreich (2011 aufgegangen im *Défenseur des Droits*) angerufen werden. Darüber hinaus verweist die Studie auf polizeiexterne Beschwerdestellen der Innenministerien wie die tschechische *Inspekce Ministra Vnitra* oder unabhängige Generalinspektionen wie die portugiesische *Inspeção-Geral da Administração Interna*. Unbeantwortet bleibt dabei jedoch die menschenrechtlich zentrale Frage, welche dieser Stellen etwa Misshandlungsvorwürfe angemessen, unverzüglich und unabhängig ermitteln können. Unklar ist auch, wie verbindlich ihre Entscheidungen sind.

Ein deutlich anderes Bild ergibt sich, wenn der Begriff der „Beschwerde“ als Strafanzeige

verstanden wird. Dann meint Beschwerdestelle eine Ermittlungsbehörde, die im Sinne der prozeduralen Verpflichtungen nach Artikel 2 und 3 der Europäischen Konvention für Menschenrechte Todesfälle und Misshandlungsvorwürfe untersucht, ohne zu den Beschuldigten institutionell-hierarchische Beziehungen zu haben oder praktisch von ihnen abhängig zu sein. Die Schwierigkeit der Suche nach „unabhängigen“ Beschwerdestellen in diesem Sinne besteht darin, die Frage zu klären, wo die Grenze zu ziehen ist, welche die menschenrechtlich gebotene institutionell-hierarchische Unabhängigkeit markiert. Reicht es, wenn die zentrale Innenrevision einer Polizeibehörde unvoreingenommen und angemessen gegen Angehörige einer lokalen Polizeidienststelle ermittelt? Muss eine Polizeibehörde gegen eine andere Polizeibehörde ermitteln? Oder ist bereits der bloße Anschein einer möglichen Einflussnahme der Innenverwaltung auszuschließen? Und welche Qualität müssen dann die Garantien haben, die gegen unzulässige Einflussnahme schützen? Was ist zum Beispiel von Ermittlungen der französischen *Police Judiciaire* gegen Angehörige der Gendarmerie zu halten? Oder von denen eines deutschen Landeskriminalamtes gegen Bundespolizisten? Wie steht es um die *Spesialenheten for politisaker*, eine unabhängige norwegische Sondereinheit, oder die niederländische *Rijksrecherche*, die als Spezialeinheit der niederländischen Polizei zur Bekämpfung von Amtsdelikten der alleinigen Aufsicht der Staatsanwaltschaft untersteht? Beide gehören in den Zuständigkeitsbereich der Justizministerien, denen sowohl die Polizei als auch die Staatsanwaltschaften unterstehen. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) gibt keine eindeutigen Antworten auf diese Fragen, obwohl jüngere Entscheidungen eine vollständige

<sup>7</sup> Boer/Fernhout (2008).

Unabhängigkeit der Ermittlungspersonen von der Innenverwaltung postulieren.<sup>8</sup>

Festzuhalten bleibt indes, dass die Vielfalt an Stellen, die in Europa mehr oder weniger unabhängig Beschwerden und Strafanzeigen gegen die Polizei untersuchen, groß ist. In Ausgestaltung, Anbindung und Funktion existieren erhebliche Unterschiede. In den meisten europäischen Ländern können sich Betroffene mit Beschwerden gegen die Polizei an Ombudspersonen oder parlamentarische Petitionsausschüsse wenden, wobei im Einzelnen unklar ist, wie wirksam ihnen dort geholfen wird.<sup>9</sup> In zahlreichen Ländern existieren polizeiexterne Stellen zur strafrechtlichen Ermittlung von Amtsdelikten und zur Korruptionsbekämpfung in der Linie der Innen- oder Justizministerien, teilweise aber auch unabhängig von der Exekutive und nur den Parlamenten gegenüber rechenschaftspflichtig.<sup>10</sup>

Nur wenige Länder haben hingegen spezialisierte unabhängige Beschwerdestellen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit wurden im Rahmen der Recherche für diese Studie acht solche spezialisierte Polizeibeswerdestellen in sechs europäischen Ländern identifiziert: in Belgien, Dänemark, Irland, Portugal, Ungarn und im Vereinigten Königreich (je eine Stelle für England und Wales, Schottland sowie Nordirland). Ein Sonderfall stellt der französische *Défenseur des Droits* dar, der 2011 aus der Zusammenlegung des Amtes der französischen Ombudsperson mit der spezialisierten Nationalen Kommission für Sicherheitsethik (*Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité*), der Antidiskriminierungsstelle und dem Verteidiger der Kinderrechte hervorgegangen ist und somit innerhalb seines breiten Mandates eine auf Polizei und anderes Sicherheitspersonal spezialisierte Tradition hat.

---

8 EGMR (2012): Eremiášova and Pechová v. the Czech Republic. Urteil vom 16.02.2012. 23944/04, Rn. 151-154; EGMR (2013): Kummer v. Czech Republic. Urteil vom 25.06.2013. 32133/11, Rn. 83-88.

9 S. die tabellarische Übersicht beim Europäischen Ombudsmann Institut: <http://www.eoi.at/?Mitglieder%20Institutionell> (abgerufen am 15.03.2017).

10 So verschiedene Mitglieder des Netzwerkes *European Partners Against Corruption (EPAC)*: <http://www.epac-eacn.org/constituency/members> (abgerufen am 03.04.2017).

## Spezialisierte Polizei-Beschwerdestellen in Europa

Land	Stelle	Website
Belgien	Ständiger Kontrollausschuss der Polizeidienste <i>(Comité Permanent de contrôle des services de police – Comité P)</i>	<a href="http://www.comitep.be/DE/index.asp">http://www.comitep.be/DE/index.asp</a>
Dänemark	Unabhängige Polizeibeschwerdebe- hörde <i>(Den Uafhængige Politiklagemyndigheden)</i>	<a href="http://politiklagemyndigheden.dk/english">http://politiklagemyndigheden.dk/english</a>
Frankreich (als Sonderfall)	Verteidiger der Rechte <i>(Défenseur des Droits)</i>	<a href="http://www.defenseurdesdroits.fr/en">http://www.defenseurdesdroits.fr/en</a>
Irland	Garda Síochána Ombudsmann Kommission <i>(Garda Síochána Ombudsman Commission)</i>	<a href="http://www.gardaombudsman.ie/">http://www.gardaombudsman.ie/</a>
Portugal	Generalinspektion des Innern <i>(Inspeção-Geral da Administração Interna)</i>	<a href="https://www.igai.pt/en/">https://www.igai.pt/en/</a>
Ungarn	Unabhängige Polizeiaufsichtskommission <i>(Független Rendészeti Panasztestület)</i>	<a href="https://www.repate.hu/index.php?lang=en">https://www.repate.hu/index. php?lang=en</a>
Vereinigtes Königreich: England und Wales	Unabhängige Polizeibeschwerdekommission <i>(Independent Police Complaints Commission)</i>	<a href="https://www.ipcc.gov.uk/">https://www.ipcc.gov.uk/</a>
Vereinigtes Königreich: Nordirland	Polizeiombudsmann von Nordirland <i>(Police Ombudsman of Northern Ireland)</i>	<a href="https://www.policeombudsman.org/">https://www.policeombudsman.org/</a>
Vereinigtes Königreich: Schottland	Polizeiermittlungs- und Prüfungsbe- auftragte <i>(Police Investigation and Review Commissioner)</i>	<a href="http://pirc.scotland.gov.uk/">http://pirc.scotland.gov.uk/</a>

## 3 Im Fokus: fünf Polizeibeschwerdestellen

Im Folgenden werden fünf Beschwerdestellen detaillierter miteinander verglichen, um Aufschluss über ihre Funktion sowie die Unabhängigkeit und Wirksamkeit ihrer Arbeit zu erhalten. Untersucht werden das belgische *Comité P*, die Unabhängige Polizeibeschwerdebehörde in Dänemark, die *Independent Police Complaints Commission* von England und Wales, der nordirische *Police Ombudsman* und die schottische *Police Investigation and Review Commissioner*. Aufgrund von Sprachbarrieren und begrenzten Ressourcen konnten die ungarische Polizeiaufsichtskommission, die portugiesische Generalinspektion des Innern und die irische *Garda Síochána Ombudsman Commission* nicht berücksichtigt werden.

Für die vergleichende Untersuchung der Stellen wurden eine Analyse von Dokumenten (Rechtsgrundlagen, Berichte, Webseiten) durchgeführt und Informationen bei vier der fünf Stellen per Fragebogen schriftlich abgefragt. Zusätzlich wurden leitfadengestützte Telefoninterviews mit insgesamt sechs Vertreter\_innen von jeweils ein bis zwei Menschenrechtsorganisationen pro Land beziehungsweise Region geführt, um eine Außenperspektive auf die Arbeit der Stellen zu bekommen. In einem weiteren Fall gab es nur eine schriftliche Stellungnahme. Einzig für die *Independent Police Complaints Commission* von England und Wales wurden neben der Desktop-Recherche weder schriftlich noch telefonisch Zusatzinformationen abgefragt, da umfangreiches Material über die Arbeit der Kommission zur Verfügung steht. Die Datenerhebung wurde zum überwiegenden Teil in der zweiten Jahreshälfte 2016 durchgeführt; manche Angaben wurden auf Grundlage von 2017 erschienenen Tätigkeitsberichten aktualisiert. Grundlegende Änderungen, wie sie sich für die *Independent Police Complaints Commission* durch den Ende Januar 2017 ausgefertigten *Policing and*

*Crime Act* ergeben haben, konnten nicht mehr berücksichtigt werden.

### 3.1 Comité P: Der Ständige Kontrollausschuss der Polizeidienste in Belgien

Die älteste der untersuchten Institutionen ist der Ständige Kontrollausschuss der Polizeidienste (*Comité Permanent de contrôle des services de police – Comité P*) in Belgien. Der Ausschuss wurde vor mehr als 20 Jahren im Rahmen einer größeren Reform der belgischen Sicherheitsbehörden durch das „Gesetz zur Kontrolle der Polizei- und Geheimdienste“ vom 18. Juli 1991 eingerichtet und nahm 1993 seine Arbeit auf. Das fünfköpfige Gremium hat seinen Sitz in der belgischen Hauptstadt Brüssel und steht im Dienst des Unterhauses (Abgeordnetenkammer) des Bundesparlamentes. Das Unterhaus wählt die Mitglieder des Ausschusses auf Vorschlag der Parlamentsfraktionen für eine Amtszeit von sechs Jahren und kann sie bei Verfehlungen im Amt jederzeit abberufen. Außerdem legt es das Budget des Ausschusses fest und lässt sich über dessen Tätigkeit regelmäßig Bericht erstatten.

#### 3.1.1 Aufgaben und Befugnisse

Aufgabe des *Comité P* ist die Überwachung der „globalen Funktionsweise“ aller belgischen Polizeikräfte (Lokalpolizei, föderale Polizei, Justizpolizei und Vollzugsbeamte der Ordnungsbehörden – und seit 2004 beziehungsweise 2006 auch der Sicherheitsdienst des öffentlichen Personenverkehrs und das Gemeinsame Terrorabwehrzentrum OCAM) mit dem Ziel, die Integrität und Bürger\_innennähe des Polizeiapparates zu fördern. Sein besonderes Augenmerk soll dabei auf der Wirksamkeit, der Effizienz und der Koordinierung der Polizeibehörden sowie der Achtung der Grundrechte liegen.

Dafür untersucht es im Auftrag von Parlament oder Regierung, aber auch aus eigener Initiative, strukturelle Fragen, bewertet die Arbeit der Polizei und spricht Empfehlungen gegenüber den zuständigen (Polizei-)Behörden aus.<sup>11</sup> Beispielsweise untersuchte das *Comité P* die Frage, warum die belgische Polizei kaum Erkenntnisse über die Pariser Attentäter um Salah Abdeslam hatte und bemängelte in seinem Bericht den Personalmangel der Polizei. In Erfüllung seiner „Beobachterfunktion“ bearbeitet das *Comité P* in begrenztem Rahmen auch individuelle Beschwerden und Hinweise – auch von Polizist\_innen – über mutmaßliches polizeiliches Fehlverhalten oder andere Missstände. Der Ausschuss betont jedoch, dass er „im Prinzip keine Vermittlerfunktion“ ausübt und nicht geschaffen wurde, um die individuellen Probleme der klagenden Parteien zu lösen. Entsprechend empfiehlt er potenziellen Beschwerdeführer\_innen in den meisten Fällen, sich an andere Stellen zu wenden, zum Beispiel im Fall von Amtsdelikten an interne Ermittler\_innen, die Dienstaufsicht oder die Staatsanwaltschaft. Eingaben aus der Bevölkerung dienen dem *Comité P* somit eher als Indikator für Probleme im Rahmen des globalen Qualitätsmanagements.

Zur Erfüllung seiner Aufgaben hat das *Comité P* umfangreiche Rechte gegenüber den Behörden, die seiner Aufsicht unterstehen: Es kann innerhalb bestimmter Fristen Auskunft verlangen, alle Akten und Dokumente einsehen, Gegenstände beschlagnahmen, Polizeibedienstete vorladen und befragen, Tatorte besichtigen, externe Sachverständige beauftragen und Beobachter\_innen zu polizeilichen Großlagen entsenden. Nur in laufende Strafverfahren kann das *Comité P* nicht intervenieren, es sei denn, seine Ermittlungsabteilung wird von der Staatsanwaltschaft mit der Untersuchung beauftragt. Dann haben seine Ermittler\_innen alle Befugnisse der belgischen Strafprozessordnung.

### 3.1.2 Organisation und Ressourcen

Die fünf Mitglieder des *Comité P* werden für sechs Jahre durch das belgische Abgeordnetenhaus ernannt. Ihre Wiederwahl ist möglich.

Vorsitzende\_r der Kommission ist immer ein\_e Richter\_in (*Magistrat*). Die anderen vier Mitglieder müssen mindestens sieben Jahre praktische oder wissenschaftliche Berufserfahrung in den Bereichen Strafrechtspflege oder Polizeiarbeit haben und zuvor in leitender Position gewesen sein. Seine Entscheidungen trifft das Kollegium in der Regel mit einfacher Mehrheit.

Unterstützt wird der Ausschuss durch einen Mitarbeiterstab von 81 Personen (Stand: September 2016), über welche die Kommission die Personalhoheit hat und die auf Vorschlag des oder der Vorsitzenden ernannt werden. 2014 verfügte das *Comité P* über ein Jahresbudget von etwa 12,1 Mio. Euro, wobei die Tendenz sinkend ist.

Herzstück des *Comité P* ist die Abteilung für Untersuchungen mit 49 Personen, von denen die Mehrheit temporär entsandte Polizei- und andere Verwaltungsbeamte sind. Diese arbeiten in der Regel fünf Jahre für das *Comité P*, zusammen mit festangestellten Kolleg\_innen, die sich sowohl aus Personal mit akademischem als auch polizeilichem Hintergrund zusammensetzen. Die Abteilung ist zuständig für die „Ermittlungsarbeit“, auf der Berichte und Empfehlungen des *Comité P* an das Parlament basieren. Ergebnisse der Untersuchungen können presseöffentlich gemacht werden, benötigen hierfür aber in der Regel die Zustimmung der betroffenen Behörde. Wird diese verweigert, kann sich der Ausschuss darüber hinwegsetzen, wenn vier seiner fünf Mitglieder dafür stimmen. In besonderen Fällen kann die Ermittlungsabteilung des *Comité P* auch von der Staatsanwaltschaft beauftragt werden, die dann die Leitung der Ermittlungen übernimmt.

### 3.1.3 Verfahrenspraxis und Arbeitsaufkommen

#### Beschwerden

Für die Bearbeitung von Beschwerden ist in erster Linie ein Referat in der 32-köpfigen Verwaltungsabteilung zuständig. Beschwerden müssen in Schriftform entweder vor Ort, online oder per

11 Belgique: l'inefficacité de l'antiterrorisme dénoncé. In: Le Figaro, 08.10.2016, <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2016/10/08/97001-20161008FILWWW00060-belgique-l-inefficacite-de-l-antiterrorisme-denonce.php> (abgerufen am 06.05.2017).

Email vorgetragen werden; hierfür stellt der Ausschuss ein Formular zur Verfügung. Auf Antrag kann den Beschwerdeführer\_innen Anonymität zugesichert werden. Das Beschwerdereferat prüft die Begründetheit von Eingaben nach Aktenlage und fordert hierzu gegebenenfalls weitere Informationen von den entsprechenden Polizeibehörden an. In als begründet angesehenen Fällen kann eine weitere Prüfung durch das *Comité P* entweder durch die eigene Untersuchungsabteilung veranlasst oder an das polizeiinterne Beschwerdemanagement der zuständigen Dienststellen delegiert werden. Letztere sind gesetzlich dazu verpflichtet, das *Comité P* über alle direkt bei ihnen eingereichten Beschwerden zu informieren, damit das Aufsichtsgremium bei Bedarf eigene Untersuchungen veranlassen kann. Schlussfolgerungen des polizeiinternen Beschwerdemanagements können in jedem Fall von Betroffenen vor dem *Comité P* angefochten werden. Zwar kann der Ausschuss keine disziplinarischen Sanktionen anordnen; jedoch muss die Dienstaufsicht seine Berichte zur Kenntnis nehmen und den Ausschuss über eingeleitete Maßnahmen informieren. Werden keine Konsequenzen gezogen, kann das Komitee den Fall der übergeordneten Behörde vorlegen.

### Ermittlungen

De jure ist das Komitee nicht nur über die Eröffnung, sondern auch über den Ausgang von strafrechtlichen Ermittlungen und Disziplinarverfahren gegen Polizeibeamt\_innen zu informieren, allerdings beklagt es selbst, dass die gesetzlichen Vorgaben in der Praxis nicht immer eingehalten werden, so dass es keinen umfassenden Überblick hat.

Finden die Ermittler\_innen des *Comité P* Hinweise auf strafrechtlich relevante Tatbestände, müssen sie die Fälle an die Staatsanwaltschaft übergeben, können von dieser aber mit den weiteren Ermittlungen beauftragt werden. Das Komitee hat aber weder die Möglichkeit, in laufende Ermittlungsverfahren zu intervenieren, noch kann es gerichtliche Entscheidungen infrage stellen.

Im Jahr 2015 gingen 2.561 Beschwerden beim *Comité P* ein, davon wurden etwa ein Viertel als begründet eingestuft und knapp sieben Prozent (168 Fälle) für weitere Untersuchungen an die hausinterne Ermittlungsabteilung weitergeleitet.

Insgesamt acht Prozent aller eingehenden Beschwerden wurden unmittelbar oder nach Prüfung durch die hausinternen Ermittler\_innen an die Staatsanwaltschaft abgegeben.

Das *Comité P* berichtet, dass seit seiner Einsetzung die Zahl der Beschwerden „exponentiell“ gewachsen sei, was sich erheblich auf die Funktionsfähigkeit seiner Arbeit auswirke. Vor diesem Hintergrund hat das Parlament den Ausschuss aufgefordert, „seine Aktivitäten erneut auf die wesentlichen Ziele und Aufgaben auszurichten“ und sich auf den Schutz der Grundrechte zu konzentrieren.

## 3.2 Die dänische Unabhängige Polizeibeschwerdebehörde

Die dänische Unabhängige Polizeibeschwerdebehörde (*Den Uafhængige Politiklagemyndighed*) wurde auf Grundlage einer Änderung des Justizverwaltungsgesetzes (*Retsplejeloven*) durch das Gesetz Nr. 404 vom 21. April 2010 eingerichtet und nahm im Januar 2012 ihre Arbeit auf. Die Behörde hat ihren Sitz nicht in der Hauptstadt Kopenhagen, sondern in Aarhus, der zweitgrößten Stadt Dänemarks, im Zentrum des Landes. Sie wird von einem Kollegialorgan, dem Rat für Polizeibeschwerden (*Politiklagerådet*), geleitet. Ihre fünf Mitglieder werden für vier Jahre vom dänischen Justizminister beziehungsweise der Justizministerin ernannt, dem beziehungsweise der auch die Polizei untersteht; sie sind aber in ihrer Arbeit unabhängig und weisungsfrei. Eine einmalige Wiederernennung ist möglich.

### 3.2.1 Aufgaben und Befugnisse

Die Beschwerdebehörde ist zuständig für die Bearbeitung von Beschwerden wegen polizeilichen Fehlverhaltens, für die Ermittlungen bei mutmaßlichen Amtsdelikten von Polizeibeamt\_innen sowie für Ex-Officio-Untersuchung von Todesfällen und schweren Verletzungen aufgrund von polizeilichen Interventionen oder im Polizeigewahrsam. Einmal im Jahr erstattet sie dem dänischen Parlament und dem Justizministerium öffentlich Bericht über ihre Tätigkeit. Daneben betreibt sie intensive Pressearbeit, um über aktuelle Ermittlungen zu informieren.

Die Behörde wird tätig auf Grundlage von Beschwerden durch Betroffene, Zeug\_innen oder Dritte sowie auf eigene Initiative. Zwar empfiehlt sie die schriftliche Eingabe von Beschwerden, nimmt aber auch mündliche Eingaben zum Beispiel telefonisch entgegen. Bei der Bearbeitung von Beschwerden ist die Polizei zur Amtshilfe verpflichtet und muss alle angefragten Informationen zur Verfügung stellen. Die Stelle kann Beschwerdeführer\_in, Zeug\_innen und beschuldigte Beamt\_innen befragen, wobei erstere keine Mitwirkungspflicht und letztere ein Aussageverweigerungsrecht haben, falls sie sich selbst straf- oder disziplinarrechtlicher Vergehen beschuldigen würden. Unter Umständen können gerichtliche Anhörungen veranlasst werden; zugleich kann die Stelle aber – das Einverständnis der Beschwerdeführer\_innen vorausgesetzt – auch Schlichtungsverfahren einleiten. Bei strafrechtlichen Untersuchungen hat sie alle polizeilichen Ermittlungsbefugnisse – von der forensischen Spurensicherung und Zeugenbefragungen bis hin zu Durchsuchungen und Festnahmen.

### 3.2.2 Organisation und Ressourcen

Der Rat für Polizeibeschwerden setzt sich zusammen aus einem Vorsitz, der Richter eines der beiden Obergerichte (*Landsretterne*, die aber nicht das Höchste Gericht sind) sein muss, einem praktizierenden Rechtsanwalt, einem Hochschullehrer der Rechtswissenschaft sowie zwei Vertreter\_innen der Öffentlichkeit – im April 2017 die Vorsitzende des Bundes der dänischen Kommunalverwaltung sowie der Generalsekretär des Volkshochschulverbands. Das Vorschlagsrecht für die Ratsmitglieder haben entsprechend jeweils die Obergerichte, die nationale Anwaltskammer (*Advokatrådet*), der Gemeindebund (*Kommunernes Landsforening*) und der Dänische Volkshochschulverband (*Dansk Folkeoplysnings Samråd*). Gewählte Volksvertreter\_innen dürfen nicht Mitglied des Rates werden. Die Geschäftsführung der Stelle obliegt einer Direktorin, die auf Vorschlag des Rates durch das Justizministerium ernannt und gegebenenfalls entlassen wird.

2016 hatte die Behörde 33 Mitarbeitende, davon zwölf Ermittler\_innen und zwölf Jurist\_innen. Im Jahr 2014 berichtete das Anti-Folter-Komitee des Europarates, dass von den damals acht

Ermittler\_innen alle ehemalige Polizist\_innen waren, die Behörde aber plane, Nachwuchs ohne polizeilichen Hintergrund zu rekrutieren und selbst in Ermittlungsarbeit auszubilden. 2016 betrug das Jahresbudget der Beschwerdebehörde 20,5 Mio. Dänische Kronen, umgerechnet etwa 2,8 Mio. Euro – eine Steigerung um sieben Prozent gegenüber dem Vorjahr.

### 3.2.3 Verfahrenspraxis und Arbeitsaufkommen

#### Beschwerden

Beschwerden wegen nicht strafbaren Verhaltens von Polizist\_innen (so genannte Verhaltensbeschwerden, *adfærdsklager*) können sowohl bei den Chef\_innen (*Politidirektøren*) der jeweiligen Polizeidistrikte, bei der Staatsanwaltschaft als auch unmittelbar bei der Beschwerdebehörde eingereicht werden. Gehen Beschwerden bei Polizeiführung oder Staatsanwaltschaft ein, müssen diese auf jeden Fall die Beschwerdebehörde informieren, die dann entscheiden kann, ob sie die Beschwerde aufgreift oder der lokalen Erledigung überlässt. Auch wenn sich eine Person zuerst an die Polizei gewandt hat, kann sie sich später noch an die Beschwerdebehörde wenden, allerdings ist für eine Bearbeitung durch die Beschwerdebehörde eine sechsmonatige Frist zu wahren. Die Behörde selbst ist angehalten, die Eingaben binnen sechs Monaten zu bearbeiten, andernfalls hat sie die Beschwerdeführer\_innen über die Gründe der Verzögerung zu informieren. Zum Abschluss ihrer Beschwerdebearbeitung entscheidet die Behörde, ob sie lokale Konfliktlösung unter Einbeziehung des Vorgesetzten empfiehlt, der Verdacht auf eine Straftat besteht und die Staatsanwaltschaft informiert wird oder ob sie eine Beanstandung ausspricht. Über ihre Entscheidung informiert sie den Landespolizeichef (*Rigspolitechefen*).

#### Ermittlungen

Anzeigen von Amtsdelikten unterliegen keiner Frist. Bei strafrechtlichen Ermittlungen gegen Polizist\_innen übernimmt die Beschwerdebehörde die Ermittlungsaufgaben, die ansonsten dem zuständigen Polizeidistrikt und seiner Staatsanwaltschaft obliegen würden. Abschließend übergibt sie die Ermittlungsergebnisse an die zuständige regionale Staatsanwaltschaft (*Statsadvokaten*),



die entscheidet, ob Anklage erhoben wird, und die Beschwerdebehörde in jedem Fall über ihre Entscheidung unterrichten muss. Wird keine Anklage erhoben, können sowohl Betroffene als auch die Beschwerdebehörde Einspruch gegen die Entscheidung bei der obersten Anklagebehörde (*Rigsadvokaten*) einlegen. Unter Umständen kann die Beschwerdebehörde eingestellte Ermittlungsverfahren als Fälle polizeilichen Fehlverhaltens weiterbehandeln.

Ebenso wie Beschwerden bei der Polizei eingereicht werden können, können auch Amtsdelikte bei der Staatsanwaltschaft angezeigt werden. In beiden Fällen ist die Beschwerdebehörde jedoch unmittelbar durch die Polizei beziehungsweise Staatsanwaltschaft zu informieren, damit sie gegebenenfalls aktiv werden kann.

2016 gingen 2.340 Vorgänge bei der Behörde ein – ein Zuwachs um 30 Prozent seit ihrer Gründung im Jahr 2012. Davon waren 795 Vorgänge Anfragen oder Sachbeschwerden, die sich gegen die Rechtmäßigkeit von Polizeieinsätzen richteten, für welche die Stelle nicht zuständig ist. Bei den restlichen 1.545 Vorgängen handelte es sich bei etwa je einem Drittel der Fälle um Verhaltensbeschwerden, Anzeigen von Amtsdelikten und Beschwerden wegen Verkehrssachen. 26 Vorgänge waren Ex-Officio-Ermittlungen wegen Todesfällen oder schweren Verletzungen. Von den 508 Verhaltensbeschwerden wurden 285 für zulässig befunden, davon jedoch nur 14 Prozent als tatsächlich begründet bewertet.

### 3.3 IPCC: Die Unabhängige Polizeibeschwerdekommision für England und Wales

Nachdem sich 1981 in Großbritannien die Wut über strukturelle Diskriminierung und rassistische Polizeikontrollen in den „Brixton Riots“ entladen hatte, wurde auf Empfehlung des Scarman-Berichts bereits 1985 eine *Police Complaints Authority* (PCA) für England und Wales eingerichtet. Knapp 15 Jahre später führte die Untersuchung der polizeilichen Ermittlungen im Mordfall Stephen

Lawrence – eines jungen schwarzen Briten, der in London von einer Gruppe weißer Jugendlicher erstochen worden war – zu einer weiteren Reform des Beschwerdewesens. Die Diagnose des Macpherson-Berichts, dass die Londoner Polizei aufgrund ihres institutionellen Rassismus unzureichend ermittelt hatte und die PCA nur wenig Einfluss auf die Polizeidisziplin habe, signalisierte die Notwendigkeit eines Neuanfangs. Der *Police Reform Act 2002* schuf die Rechtsgrundlage für die Einrichtung der Unabhängigen Polizeibeschwerdekommision (*Independent Police Complaints Commission* – IPCC), die 2004 mit Hauptsitz in London ihre Arbeit aufnahm.

Mit inzwischen 877 Mitarbeitenden und einem Jahresbudget von knapp 65 Mio. britischen Pfund ist die IPCC die größte unabhängige Polizeibeschwerdestelle Europas. Die Aufsicht über ihre Arbeit führt ein Kollegialorgan (*Commission*), dessen Mitgliedszahl schwankt. Aktuell setzt sich die Kommission zusammen aus der nur nebenamtlich tätigen Vorsitzenden (*Chair*) sowie acht hauptamtlichen und drei nebenamtlichen Mitgliedern (*Commissioners*). Kein Kommissionsmitglied darf zuvor im Polizeidienst gewesen sein. Als sogenannter *Executive Non-Departmental Public Body* ist die IPCC eine staatliche Stelle, die – anders als nachgeordnete Regierungsbehörden – nicht der Aufsicht eines Ministeriums untersteht, sondern budgetär und operativ weitgehend unabhängig ist. Allerdings wählt die Innenministerin (*Home Secretary*) die Mitglieder der Kommission ohne parlamentarisches Verfahren aus: Die Vorsitzende – seit 2012 Dame Anne Owers, eine ehemalige Generalinspektorin für das Gefängniswesen – wird für fünf Jahre auf Empfehlung des oder der *Home Secretary* durch die britische Krone ernannt; die haupt- und nebenamtlichen Mitglieder werden für drei bis fünf Jahre direkt vom Innenministerium berufen. Dabei erfolgt die Besetzung aller Kommissionsmitglieder in einem öffentlichen Ausschreibungsverfahren, bei dem das Amt des *Commissioner of Public Appointments* garantieren soll, dass die Personalauswahl durch das *Home Office* nicht nach politischen Gesichtspunkten, sondern nach Leistungskriterien erfolgt. Alle Kommissionsmitglieder können für eine weitere Amtszeit ernannt werden und jedes Mitglied kann jederzeit durch den oder die *Home Secretary* aus Gründen mangelnder Integrität oder

unzureichender Pflichterfüllung entlassen werden. Finanziert wird die IPCC ebenfalls aus dem Haushalt des *Home Office*, das dem jährlichen Finanzplan zustimmen muss.

Mit dem *Policing and Crime Act 2017*, der Ende Januar 2017 ausgefertigt wurde, steht eine grundlegende Reform der IPCC und des polizeilichen Beschwerdewesens in England und Wales an, die hier der Vollständigkeit halber erwähnt sei, allerdings nicht im Detail dargestellt werden kann. Unter anderem wird die IPCC umbenannt in *Independent Office for Police Conduct*.

### 3.3.1 Aufgaben und Befugnisse

Aufgabe der IPCC ist es, das Vertrauen der Bürger\_innen in das polizeiliche Beschwerdemanagement zu sichern. Hierzu veröffentlicht sie verbindliche Richtlinien und hat auch die Aufsicht über das polizeiliche Beschwerdemanagement. War die IPCC ehemals Berufungsinstanz für alle Fälle, in denen jemand mit der polizeiinternen Bearbeitung seiner Beschwerden unzufrieden war, teilt sie sich diese Verantwortung seit 2012 mit der Polizeiführung. Kommt es zu Todesfällen oder schweren Verletzungen im Kontakt mit der Polizei, müssen solche Vorfälle durch die jeweilige Polizei an die IPCC gemeldet werden, auch wenn es keine Beschwerde durch Betroffene oder Angehörige gibt. Solche Meldungen an die IPCC (*referrals*) müssen durch die Polizeibehörden auch dann erfolgen, wenn sie Beschwerden über ernsthaftes Fehlverhalten erhalten haben. In besonders schweren Fällen kann die IPCC eigenständige Untersuchungen einleiten. In weniger schweren Fällen hat sie die Befugnis, die polizeiinterne Bearbeitung von Beschwerden zu beaufsichtigen oder anzuleiten. Sie ist gesetzlich verpflichtet, das Beschwerdesystem zu beobachten und zu evaluieren und gegebenenfalls Korrekturen zu initiieren.

Auf diese Weise beaufsichtigt die IPCC insgesamt 46 Polizeibehörden in England und Wales – alle territorialen Korps sowie drei nationale Sonderpolizeibehörden wie zum Beispiel die *British Transport Police*. Daneben hat sie auch Befugnisse gegenüber polizeiähnlichen Behörden wie der *National Crime Agency* oder der Steuer- und Zollfahndung. Seit 2012 hat die Polizeibeschwerdekommision auch Kontrollfunktionen in Bezug auf die

gewählten lokalen Polizeibeauftragten (*Police and Crime Commissioners*) und das Personal der Ausbildungsinstitution (*College of Policing*); seit 2015 übt sie zudem die Aufsicht über private Sicherheitsdienste aus, die mit polizeilichen Aufgaben beauftragt sind.

### 3.3.2 Organisation und Ressourcen

Während sich die Kommission als Kollektiv im Wesentlichen nur mit strategischen Fragen beschäftigt, liegt die Verantwortung für die operative Arbeit der IPCC bei den hauptamtlichen Kommissionsmitgliedern. Unterstützt werden sie dabei von einer Leitenden Direktorin (*Chief Executive*) und einem Verwaltungsrat mit vier Direktor\_innen sowie einer eigenständigen Rechtsabteilung. Die Rolle der nebenamtlichen Kommissionsmitglieder beschränkt sich auf Auditfunktionen und neutralen Rat bei internen Streitfällen. Neben dem Hauptsitz in London hat die IPCC fünf Regionalbüros, in denen jeweils ein oder zwei der hauptamtlichen Kommissionsmitglieder arbeiten und dort die primäre Verantwortung für die Aufsicht über das Beschwerdewesen regionaler und teilweise auch nationaler Polizeikorps tragen.

Im Jahr 2016 hatte die IPCC insgesamt 877 Mitarbeitende, darunter mehr als 330 in der Abteilung für Ermittlungen und 102 in einer Sondereinheit zur Untersuchung der polizeilichen Mitverantwortung an der „Katastrophe von Hillsborough“, bei der 1989 fast 100 Menschen bei Hooligan-Ausschreitungen in einem Fußballstadion in Sheffield ums Leben gekommen waren. Etwa ein Fünftel des gesamten IPCC-Personals stammt aus dem Vollzugsdienst oder der polizeilichen Verwaltung. Allerdings ist der Anteil von ehemaligen Polizeibeamt\_innen unter den IPCC-Ermittler\_innen von 2013 bis 2016 von 33 auf 18 Prozent zurückgegangen, nachdem der Innenausschuss des britischen Unterhauses die IPCC als „zweite Heimat für Polizeibeamt\_innen“ kritisiert und empfohlen hatte, ihren Anteil an den Ermittlungsteams auf unter 20 Prozent zu senken. Bereits 2011 hatte man begonnen, durch interne Trainings auch Ermittler\_innen mit anderen Berufserfahrungen zu rekrutieren.

Im Finanzjahr 2015/16 betrug das Budget der IPCC knapp 65 Millionen britische Pfund, etwa 75 Millionen Euro. Gegenüber den Vorjahren hat

sich das Budget damit deutlich gesteigert, wobei dies hauptsächlich auf die Bewilligung von Geldern durch das *Home Office* für umfangreiche Sonderermittlungen zur „Hillsborough-Katastrophe“ zurückzuführen ist.

### 3.3.3 Verfahrenspraxis und Arbeitsaufkommen

#### Beschwerden

Grundsätzlich müssen alle Beschwerden gegen das Handeln von Polizist\_innen zuerst an die zuständige Polizeibehörde gerichtet werden, wo sie Vorgesetzte bearbeiten. Obwohl die schriftliche Beschwerde – postalisch, per Mail oder online – die Regel ist, sind alle Polizeibehörden dazu angehalten, Beschwerden auch auf telefonischem Weg oder per Gebärdensprache aufzunehmen; dabei können sich Beschwerdeführer\_innen auch von einer Person ihres Vertrauens vertreten lassen. Obwohl formal keine Frist für die Eingabe einer Beschwerde besteht, kann die zuständige Polizeibehörde von einer Bearbeitung absehen, wenn die Beschwerde zwölf Monate oder mehr nach dem beanstandeten Vorfall eingeht. Sonderregeln gelten für Polizist\_innen, die sich gegebenenfalls sogar über eine „Report Line“ an die IPCC wenden können, um mutmaßliche Amtsdelikte oder Fehlverhalten von Kolleg\_innen zu melden.

Manche Beschwerden lassen sich informell durch einfache Auskunft oder Erläuterung durch die Polizei erledigen, in der Regel sind sie aber schriftlich aufzunehmen. Weigert sich eine Polizeibehörde, eine Beschwerde aufzunehmen, kann die IPCC eingeschaltet werden. Die meisten Beschwerden werden durch die Polizei durch lokale Konfliktlösung (*local resolution*) – etwa durch eine Erklärung, eine Entschuldigung oder ein Mediationsgespräch – beigelegt. Manche Beschwerden führen zu Untersuchungen (*local investigations*) durch die Polizei, über deren Fortgang die Beschwerdeführer\_innen informiert werden müssen. Solche Untersuchungen können im Ergebnis zu disziplinarischen Maßnahmen führen.

Wenn Beschwerdeführer\_innen mit dem Ergebnis der Bearbeitung ihrer Eingabe durch die Polizei unzufrieden sind, können sie innerhalb eines Monats Berufung einlegen. In geringeren Fällen,

die das Verhalten einfacher Polizist\_innen betreffen, kann seit 2012 auch die Polizeiführung als Berufungsinstanz fungieren und sich in dieser Funktion um eine lokale Beilegung bemühen. In letzter Instanz können sich Beschwerdeführer\_innen jedoch immer an die IPCC wenden. Dabei prüft die IPCC jedoch nicht erneut die Beschwerde, sondern entscheidet lediglich nach Aktenlage, ob die Art und Weise wie die Beschwerde durch die Polizei behandelt wurde, den von ihr aufgestellten Standards entsprochen hat, und gibt der Polizeiführung gegebenenfalls Empfehlungen oder Instruktionen wie stattdessen zu verfahren ist. Gegen Entscheidungen der IPCC steht der Rechtsweg offen.

#### Ermittlungen

Sämtliche Beschwerden wegen mutmaßlicher schwerer Amtsdelikte, dazu gehören Korruption, Körperverletzung, sexuelle Übergriffe oder rassistische Diskriminierung, müssen von den Polizeibehörden unverzüglich an die IPCC weitergemeldet werden. Auch wenn solche Verdachtsmomente aufgrund anderer Hinweise bestehen, müssen sie der IPCC gemeldet werden. Zudem ist die IPCC über alle Todesfälle und bei schweren Verletzungen im Zusammenhang mit Polizeiinterventionen zu informieren. In jedem dieser Fälle entscheidet die IPCC entsprechend der Schwere des Vorgangs und des öffentlichen Interesses an Aufklärung über die Art der Ermittlungen. Dabei hat sie die Wahl zwischen vier Ermittlungsarten: Sie kann der zuständigen Polizeibehörde die Ermittlungen übertragen (*local investigations*); sie kann die polizeilichen Ermittlungen beaufsichtigen, indem sie Anforderungen festlegt und den abschließenden Ermittlungsbericht prüft (*supervised investigations*); sie kann die Ermittlungen durch eigenes Personal anleiten lassen (*managed investigations*) und sie kann selbstständige Ermittlungen ausschließlich durch eigenes Personal durchführen (*independent investigations*). In den beiden ersten Fällen können Beschwerdeführer\_innen Berufung gegen die Ergebnisse der Untersuchung bei der IPCC einlegen.

Ergeben die Untersuchungen den Verdacht auf eine Straftat, ist der Ermittlungsbericht der Staatsanwaltschaft (*Crown Prosecution Service*) zu übermitteln, die entscheidet, ob Anklage erhoben wird.

In anderen Fällen kann die IPCC – beziehungsweise im Fall lokaler oder beaufsichtigter Ermittlungen die Polizeibehörde – eine Entschuldigung oder Disziplinarmaßnahmen anregen oder anordnen. In jedem Fall sind Beschwerdeführer\_innen über die Untersuchungsergebnisse zu informieren.

Außerdem können Empfehlungen für strukturelle Verbesserungen zum Beispiel durch einen separaten „Learning Report“ ausgesprochen werden. Dabei kann die IPCC von den jeweiligen Polizeibehörden Umsetzungspläne erfragen. Auch wenn für die angesprochene Polizeibehörde keine Umsetzungspflichten bestehen, ist sie zur Rechenschaft verpflichtet, warum sie keine entsprechenden Maßnahmen einleitet.

Im Berichtsjahr 2015/16 gingen bei den Polizeibehörden in England und Wales 34.247 Beschwerden ein. Im selben Zeitraum erhielt die IPCC 3.681 Berufungen gegen das polizeiinterne Beschwerdemanagement. Weitere 3.736 Berufungen wurden bei der Polizeiführung eingelegt. 41 Prozent der als zulässig gewerteten Berufungen hielt die IPCC für berechtigt. Im Gegensatz dazu hielten Polizeiführungen nur 17 Prozent der zulässigen Berufungen für begründet. Außerdem wurden der IPCC durch die Polizeibehörden 3.900 Fälle zur Entscheidung über weitere Untersuchungen übermittelt. Bei 519 davon leitete die IPCC unabhängige Untersuchungen ein.

### 3.4 Der nordirische Polizeiombudsman

Der Polizeiombudsman Nordirlands (*Police Ombudsman for Northern Ireland* – PONI) wurde durch den *Police (Northern Ireland) Act 1998* im Zusammenhang mit einer grundlegenden Reform des nordirischen Polizei- und Justizsystems geschaffen, die Ergebnis des Karfreitagsabkommens zur Befriedung des jahrzehntelangen Bürgerkriegs zwischen katholischen Republikaner\_innen und protestantischen Unionist\_innen war. Die Reform sollte die Neutralität und Legitimität der nordirischen Polizei wiederherstellen, die während des Bürgerkriegs von den Katholik\_innen als Instrument britisch-protestantischer Repression wahrgenommen worden war. Flankiert wurden diese Bemühungen durch die

Einrichtung einer starken unabhängigen Aufsicht, die 2000 ihre Arbeit in der nordirischen Hauptstadt Belfast aufnahm.

Der Polizeiombudsman wird auf Empfehlung der nordirischen Regierung durch die britische Krone für eine Amtszeit von sieben Jahren ernannt. So wie die IPCC ist der Ombudsman ein *Non-Departmental Public Body* im Geschäftsbereich des nordirischen Justizministeriums, das auch die politische Verantwortung für die Polizei trägt, die allerdings operativ unabhängig ist. Das Justizministerium ist gegenüber dem nordirischen Parlament verantwortlich für die Tätigkeit des Ombudsmanns, garantiert seine operative Unabhängigkeit, bewilligt aber dessen strategische Leitlinien und Finanzen und kann diesen bei schlechter Amtsführung auch vorzeitig aus dem Amt entlassen.

#### 3.4.1 Aufgaben und Befugnisse

Aufgabe des Polizeiombudsmanns ist es, Beschwerden gegen Polizeikräfte unabhängig und unparteiisch zu ermitteln und zu bearbeiten; ein polizeiinternes Beschwerdemanagement als solches existiert nicht. Zwar können Beschwerden auch gegenüber der Polizei vorgebracht werden, diese müssen dann aber unverzüglich an den Ombudsman weitergeleitet werden. Neben aktuellen Beschwerden bearbeitet der Ombudsman auch historische Fälle aus der Zeit des Bürgerkriegs, bei denen die alte nordirische Polizei (*Royal Ulster Constabulary*) verdächtigt wird, an schweren Menschenrechtsverletzungen beteiligt gewesen zu sein. Für seine Untersuchungen stehen dem Ombudsman und seinen Mitarbeitenden alle Ermittlungsbefugnisse der Polizei zur Verfügung, von der Befragung über die Beschlagnahme bis hin zu Wohnungsdurchsuchung, der Anordnung forensischer Untersuchungen und der Festnahme von Verdächtigen. Zusätzlich kann der Ombudsman auch eigeninitiativ tätig werden.

#### 3.4.2 Organisation und Ressourcen

Für den Ombudsman arbeiten 150 Personen, darunter 60 Ermittler\_innen im Direktorat für aktuelle Fälle und 40 im Direktorat für historische Fälle. Es handelt sich um interdisziplinäre Teams, unter ihnen auch ehemalige Polizist\_innen. Aus seiner Gründungsphase ist bekannt,

dass der Ombudsmann viele Polizeibeamt\_innen aus England beschäftigte, denen wegen ihrer Distanz zum Bürgerkrieg eine unparteiische kriminalistische Aufarbeitung auch der zurückliegenden Ereignisse zugetraut wurde. Aufgrund seiner fast 20-jährigen Geschichte ist der Ombudsmann inzwischen in der Lage Ermittler\_innen „inhouse“ auszubilden und verfügt mittlerweile über Leitungspersonal, das keinen polizeilichen Hintergrund hat. Allerdings wurde noch 2011 berichtet, dass etwa die Hälfte der Ermittler\_innen ehemalige Polizist\_innen waren. Nachdem es im Vorjahr zu empfindlichen Kürzungen gekommen war, aufgrund derer Personal entlassen wurde, betrug das Budget des Ombudsmanns im Finanzjahr 2014/15 8,7 Mio. britische Pfund – umgerechnet etwa 11,2 Mio. Euro.

### 3.4.3 Verfahrenspraxis und Arbeitsaufkommen

Der einfache Zugang zum Ombudsmann ist bemerkenswert: Auf der Website sind Informationen in neun Sprachen verfügbar, ebenso barrierefreie Angebote für Menschen mit Seh- und Hörbeeinträchtigungen sowie Mobilitätseinschränkungen. Insgesamt wurden im Berichtszeitraum von Sommer 2015 bis Sommer 2016 3.018 Beschwerden registriert – was einem Rückgang von zehn Prozent gegenüber dem Vorjahr entspricht. 68 Prozent der Beschwerden wurden unmittelbar an den Ombudsmann gerichtet, der Rest ging über Polizei, Anwalt\_innen oder andere Wege ein. Gut die Hälfte aller Fälle wurde nach kurzer Prüfung oder Voruntersuchungen eingestellt, weil zum Beispiel keine Zuständigkeit des Ombudsmann gegeben war, die Beschwerdeführenden nicht in der Lage waren, weitere Auskünfte zu geben, oder die Eingabe nach Aktenlage als unbegründet gewertet oder zurückgezogen wurde. In 1.148 Fällen (knapp 40 Prozent) wurde eine offizielle Untersuchung eröffnet, dabei wurden 282 Beschwerden als begründet erkannt. Bei 21 Polizeibeamt\_innen empfahl der Ombudsmann der Staatsanwaltschaft die Eröffnung eines Strafverfahrens, und bei 355 Beamt\_innen wurden den Dienstvorgesetzten disziplinarische Maßnahmen vorgeschlagen. In knapp 200 weniger schweren Fällen konnte den Vorgesetzten mit dem Einverständnis der Beschwerdeführer\_innen eine informelle, einvernehmliche Konfliktlösung empfohlen werden.

Insgesamt ist die Arbeit der Ombudsperson sehr am Einzelfall orientiert. Veröffentlicht werden Jahresberichte mit Statistiken; Meldungen zu Einzelfällen dominieren nicht zuletzt auch die aktive Medienarbeit. Gleichwohl berichtet der Ombudsmann, dass er dem nordirischen Polizeichef im Berichtsjahr 2014/15 etwa sechzig Mal „policy recommendations“ übermittelt hat, zum Beispiel zu Großeinsätzen, der Sicherheit in Gewahrsamszellen oder von Polizeiwagen. Doch nur selten macht er den Inhalt solcher strukturellen Empfehlungen öffentlich. Gelegentlich wird der Ombudsmann von der Politik mit der Untersuchung bestimmter Fragen beauftragt; über deren Ergebnisse berichtet er dem Justizministerium, der Polizeiführung und dem Aufsichtsrat der nordirischen Polizei, in dem auch Abgeordnete sitzen.

## 3.5 Die schottische Beauftragte für Untersuchungen und Überprüfungen der Polizei

In Schottland wurden mit dem *Police, Public Order and Criminal Justice (Scotland) Act 2006* die Grundlagen für den *Police Complaints Commissioner for Scotland* (PCCS) gelegt, der am 1. April 2007 seine Arbeit aufnahm. Seit einer weiteren durch den *Police and Fire (Scotland) Act 2012* angestoßenen Reform, die zur Verschmelzung der ehemals acht regionalen schottischen Polizeibehörden zur einheitlichen schottischen Polizei (*Police Scotland*) führte, firmiert das Aufsichtsgremium unter dem Namen *Police Investigation & Review Commissioner for Scotland* (PIRC). Im Gegensatz zu England und Wales sowie Nordirland gibt es in Schottland mit dem *Crown Office and Procurator Fiscal Service* (COPFS) schon lange eine unabhängige Strafverfolgungsbehörde, die selbstständig – auch gegen Polizist\_innen – ermittelt. Dies erklärt zum Teil, warum Schottland erst deutlich später als die anderen Landesteile eine\_n Beauftragte\_n für Polizeibeswerden einsetzte. Mit Kate Frame ist zur Zeit eine ehemalige COPFS-Mitarbeiterin *Police Investigation & Review Commissioner*. Sitz der PIRC ist Hamilton, ein Vorort der größten schottischen Stadt Glasgow und etwa 65 Kilometer von der Hauptstadt Edinburgh entfernt.

Ähnlich wie in Nordirland wird auch die Leitungsperson der PIRC durch das schottische Justizministerium ernannt, hier für fünf Jahre. Und auch in Schottland ist die Beschwerdestelle ein nahezu autonomer *Non-Departmental Public Body* im Geschäftsbereich des Justizministeriums. Dieses ist für die Stelle politisch verantwortlich und kann die Beauftragte unter bestimmten gesetzlich vorgeschriebenen Umständen vorzeitig aus dem Amt entlassen.

### 3.5.1 Aufgaben und Befugnisse

Anders als in Nordirland ist die PIRC nicht für alle Polizeibeschwerden zuständig, sondern dient wie die IPCC in England und Wales nur als Berufungsinstanz, wenn Beschwerdeführer\_innen unzufrieden mit dem Ergebnis des polizeiinternen Beschwerdemanagements sind. Dabei können sie die Kooperation aller Mitarbeitenden der schottischen Polizei sowie der drei nationalen britischen Sonderpolizeibehörden und der *National Crime Agency* und ihrer Aufsichtsbehörden verlangen, diese jedoch nicht erzwingen. Daneben ist sie auch Ermittlungsinstanz für mutmaßliche Polizeidelikte sowie bei polizeilichem Waffeneinsatz und Todes- oder Verletzungsfällen in Polizeigewahrsam beziehungsweise nach Polizeikontakt. So wie der nordirische Polizei-Ombudsmann verfügt auch die PIRC über alle polizeilichen Ermittlungsbefugnisse („powers of a constable“), die Mitarbeitenden können also Befragungen durchführen, Wohnungen und Amtsräume durchsuchen und Beweismittel beschlagnahmen.

### 3.5.2 Organisation und Ressourcen

Aktuell hat die PIRC 51 Mitarbeitende. Davon arbeiten 31 in der Ermittlungseinheit und 10 in der Einheit zur Überprüfung von Beschwerden. Die anderen 10 Mitarbeitenden sind für Verwaltung und Öffentlichkeitsarbeit zuständig. Etwa 40 Prozent der Ermittler\_innen haben einen polizeilichen Hintergrund und der Leiter der Einheit war 2016 ein Ex-Polizist. Die anderen Ermittler\_innen waren zuvor unter anderem beim Militär, als Brandermittler\_innen der Feuerwehr oder in der Pflegeaufsicht beschäftigt. Einstellungsvoraussetzung sind Erfahrungen bei der Recherche und Analyse von Beweisen. Das Jahresbudget betrug im Finanzjahr 2014/15 etwa 2,7 Millionen britische Pfund, umgerechnet knapp 3,5 Millionen Euro.

### 3.5.3 Verfahrenspraxis und Arbeitsaufkommen

#### Beschwerden

Wer sich an die PIRC wenden möchte, weil sie oder er mit der polizeiinternen Bearbeitung einer Dienst- oder Fachaufsichtsbeschwerde unzufrieden ist, kann dies über ein Onlineformular oder schriftlich tun. Der Antrag auf Überprüfung muss innerhalb von drei Monaten nach der polizeilichen Mitteilung über den Abschluss des Beschwerdeverfahrens erfolgen. Antragsberechtigt sind Betroffene, Zeug\_innen und auch sonstige Beteiligte sowie ihre Interessensvertreter\_innen. Außerdem können Polizeidienststellen eine Überprüfung ihres Beschwerdemanagements beantragen. Nicht beschwerdeberechtigt sind allerdings Polizist\_innen, die unzufrieden mit ihrem Dienst sind. Innerhalb von zwei Tagen muss die PIRC die Antragsteller\_innen darüber informieren, ob ihre Beschwerde für eine weitere Bearbeitung akzeptiert wird; falls ja, informiert die Behörde regelmäßig über den Stand des Verfahrens. Die Prüfung durch die PIRC ist keine Untersuchung des Beschwerdegegenstandes, sondern eine retrospektive Überprüfung des polizeiinternen Umgangs mit der Beschwerde. Zum Abschluss des Verfahrens übermittelt die PIRC den Beschwerdeführer\_innen und der Polizei ihre Prüfungsergebnisse, in der Regel zusammen mit Empfehlungen an die Polizei zum weiteren Umgang mit der Beschwerde, zum Beispiel den Betroffenen detaillierter Auskunft zu geben, eine Entschuldigung auszusprechen oder die interne Untersuchung wiederaufzunehmen. Manchmal wird auch die Überarbeitung interner Dienstweisungen empfohlen.

Im Berichtsjahr 2014/15 gingen 281 Anträge auf Überprüfung ein, von denen 234 als zulässig angenommen wurden. Zusammen mit älteren Fällen wurden insgesamt 277 Anträge abschließend bearbeitet – eine deutliche Steigerung gegenüber dem Vorjahr. Durchschnittlich dauerte die Bearbeitung knapp fünf Monate. Im Ergebnis wurden 919 Einzelbeschwerden geprüft, deren Bearbeitung in 54 Prozent der Fälle als unzureichend beanstandet wurde. In fast jedem zweiten beanstandeten Fall wurde eine bessere Information gegenüber den Betroffenen empfohlen. Nach

Angaben der PIRC wurden ihre Empfehlungen in 92 Prozent der Fälle auch innerhalb weniger Monate durch die Polizei umgesetzt.

### **Ermittlungen**

In der Regel veranlassen entweder die Staatsanwaltschaft, die Polizeiaufsichtsbehörde oder die Polizeiführung die Ermittlungsarbeit der PIRC. Im seltenen Fall, in dem ein Sachverhalt nach Ansicht der Beauftragten von öffentlichem Interesse ist, kann die PIRC auch selbständig Ermittlungen durch ihre Mitarbeitenden initiieren. Die Staatsanwaltschaft veranlasst Ermittlungen der PIRC bei einem Anfangsverdacht wegen Amtsdelikten, zum Beispiel aufgrund von Strafanzeigen, sowie bei Todesfällen im Polizeigewahrsam oder aufgrund polizeilichen Schusswaffeneinsatzes. Daneben muss die PIRC ermitteln, wenn sie von der schottischen Polizei oder ihrer Aufsichtsbehörde mit der Untersuchung von Todesfällen während oder nach Polizeikontakten beauftragt wird. Außerdem können die Polizei und ihre Aufsichtsbehörde die PIRC um Ermittlungen ersuchen anlässlich von polizeilichem Waffeneinsatz oder ernsthaften Verletzungen im Zusammenhang mit Polizeikontakten oder aufgrund anderer Angelegenheiten, von denen die Beauftragte meint, dass sie im öffentlichen Interesse sind. Zudem kann die PIRC durch die *Scottish Police Authority* um die Untersuchung von Beschwerden

gegen hochrangige Polizist\_innen gebeten werden.

Im Berichtsjahr 2014/15 ermittelte die PIRC in 31 Fällen (gegenüber 39 Fällen im Vorjahr): 13 Ermittlungen waren durch die Staatsanwaltschaft veranlasst worden, davon acht aufgrund von Todesfällen. Fast 500 Mal fragten Polizeiführer\_innen oder die Aufsichtsbehörde der schottischen Polizei die PIRC wegen Ermittlungen an. Nach Prüfung übernahm die PIRC in 18 Fällen die Ermittlungen, zum Beispiel wegen des Einsatzes von Tasern oder anderen Waffen, schweren Verletzungen, die sich ein Verdächtiger auf der Flucht vor der Polizei zugezogen hatte, oder wegen tödlicher Verkehrsunfälle mit Polizeifahrzeugen.

Abgeschlossen werden die Fälle immer mit einem Ermittlungsbericht. Beauftragt die Staatsanwaltschaft strafrechtliche Ermittlungen, erhält sie den Bericht in vertraulicher Form und entscheidet auf dieser Grundlage, ob sie Anklage erhebt. In allen anderen Fällen übergibt die PIRC die Berichte an die beauftragende Polizeibehörde. Wenn ihr dies sinnvoll erscheint, kann die PIRC diese Berichte auch veröffentlichen, was sie in den meisten Fällen auch tut. Von den 18 Empfehlungen, die im Berichtsjahr 2014/15 von der PIRC veröffentlicht wurden, setzte die Polizei nach Angaben der PIRC alle binnen sechs Monaten um.

## 4 Exkurs: Ombudspersonen als Polizeibeschwerdestellen

Wie bereits erwähnt, existieren in zahlreichen europäischen Ländern nationale oder regionale Ombudspersonen, an die sich Bürger\_innen bei Konflikten mit der staatlichen Verwaltung – also auch der Polizei – wenden können.

Erstmals wurde die Stelle einer Ombudsperson 1809 in Schweden eingerichtet. Vor dem Hintergrund der damaligen Erfahrungen mit der autokratischen und willkürlichen Herrschaft von König Gustav III. war und ist ihr Auftrag, die Exekutive und das Gerichtswesen im Auftrag des Reichstages zu beaufsichtigen. Ursprünglich entsprach die Rolle der schwedischen Justizombudsperson mangels einer eigenständigen Verwaltungsgerichtsbarkeit derjenigen einer Staatsanwaltschaft, die in Fällen rechtswidrigen Verwaltungshandelns Anklage gegen die Verantwortlichen erheben konnte. Heute beschränkt sich das Amt, das inzwischen von vier gewählten Ombudsleuten ausgefüllt wird, im Wesentlichen darauf, Beanstandungen auszusprechen und dem Parlament strukturelle Reformen zu empfehlen; allerdings haben die Ombudsleute weiterhin die Möglichkeit, Verfahren aufgrund von Amtsdelikten einzuleiten. Finnland folgte dem schwedischen Vorbild 1919, Dänemark 1955.

Von Skandinavien aus verbreitete sich das Modell der Ombudspersonen insbesondere in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg in weitere europäische Staaten. In der Regel sind die Ombudsstellen in der Verfassung der Länder verankert. Die Amtsinhaber\_innen werden von den Parlamenten gewählt und sind nur diesen gegenüber rechenschaftspflichtig. Es gibt sie als Einzelpersonen, wie den spanischen *Defensor del Pueblo* oder die kroatische Ombudsfrau, oder als Kollegialorgane,

wie die österreichische Volksanwaltschaft oder die genannten schwedischen *Ombudsmän*. Ombudspersonen sollen für die Bürger\_innen Moderator\_innen, Dolmetscher\_innen und Berater\_innen gegenüber der öffentlichen Verwaltung sein und auf diese Weise dazu beitragen, die Rechte der Bürger\_innen zu schützen. Häufiger übernehmen Ombudsleute auch die Funktion von Institutionen, die durch internationale Verträge oder EU-Recht vorgesehen sind, etwa als nationale Mechanismen zur Prävention von Folter und Misshandlung entsprechend dem Zusatzprotokoll zur Antifolter-Konvention der Vereinten Nationen (OPCAT) oder als Antidiskriminierungsstellen.

2008 konstatierte die oben genannte vergleichende Untersuchung zu Mechanismen der Polizeiaufsicht in Europa, dass es zwischen spezialisierten Polizeibeschwerdestellen und nationalen Ombudsstellen mit breitem Mandat einen deutlichen Unterschied im Aufkommen von Polizeibeschwerden gebe.<sup>12</sup> Allerdings unterscheiden sich die Zahlen erheblich: So berichtete die spanische *Defensor del Pueblo* für das Jahr 2015 – bei einem Gesamtaufkommen von mehr als 17.000 Beschwerden – insgesamt nur 57 Beschwerden wegen mutmaßlichen polizeilichen Fehlverhaltens und Misshandlungen.<sup>13</sup> Im deutlich kleineren Kroatien gingen 2014 174 Polizeibeschwerden bei der nationalen Ombudsfrau ein – sechs Prozent aller an sie gerichteten Petitionen.<sup>14</sup> Hingegen registrierten die schwedischen Ombudspersonen im gleichen Zeitraum mehr als 1.000 Polizeibeschwerden.<sup>15</sup> Über die Gründe für die enormen Diskrepanzen lässt sich an dieser Stelle nur spekulieren, was den erheblichen Forschungsbedarf in dem Feld zeigt.

12 Boer/Fernhout (2008), S. 31.

13 Defensor del Pueblo (2016), S. 46.

14 Ombudsman of the Republic of Croatia (2015), S. 3.

15 Riksdagens Ombudsmän (2016), S. 16.



## 5 Die untersuchten Stellen im Vergleich

Tabellarische Übersicht					
Land	Belgien	Dänemark	England & Wales	Nordirland	Schottland
Einwohnerzahl (2016) <sup>16</sup>	11,3 Mio.	5,7 Mio.	57,7 Mio.	1,8 Mio.	5,4 Mio.
Polizist_innen (2014) <sup>17</sup>	37.942	10.594	126.818	7.324	17.254
Polizist_innen pro 100.000 Einwohner_innen (2014) <sup>18</sup>	339	188	222	399	323
Leitung der Beschwerde-stelle	Kollegium: 5 Personen	Kollegium: 5 Personen	Kollegium: 12 Personen	1 Ombudsmann	1 Beauftragte
Ernennung durch	Unterhaus des Bundesparlaments	Justizminister	Vorsitzende auf Empfehlung des britischen Innenministers durch die Krone; die anderen Kommissionsmitglieder direkt durch den Innenminister	auf Vorschlag des nordirischen Justizministers durch die Krone	Schottischer Justizminister
Amtszeit	6 Jahre (Verlängerung möglich)	4 Jahre (einmalige Verlängerung möglich)	Vorsitz: 5 Jahre; andere Kommissionsmitglieder: 3 bis 5 Jahre (Verlängerung möglich)	7 Jahre (keine Verlängerung)	5 Jahre (einmalige Verlängerung um 3 Jahre möglich)
Mitarbeitende (2016)	81	34	877	150	51
Jahresbudget (2014)	€ 12,1 Mio.	€ 2,8 Mio.	€ 75 Mio.	€ 11,2 Mio.	€ 3,5 Mio.

16 Quelle: Eurostat, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo\\_pjan&lang=de](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_pjan&lang=de) (abgerufen am 06.05.2017).

17 Quelle: Eurostat, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=crim\\_just\\_job&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=crim_just_job&lang=en) (abgerufen am 06.05.2017). Aus unbekanntem Gründen werden in der Statistik keine Polizeikommissar\_innen und Kriminalbeamte\_innen mitgezählt.

18 ebda.

## 5.1 Rechtsstellung und Struktur

Alle fünf untersuchten spezialisierten Polizeibeschwerdestellen haben eine gesetzliche Grundlage. Die institutionelle Anbindung und Ausgestaltung unterscheiden sich deutlich. In Belgien ist die Beschwerdestelle als Organ des Parlaments an die Legislative angebinden, wobei das Parlament auch Untersuchungsaufträge erteilen kann. Im Vereinigten Königreich tragen die Innenbeziehungsweise Justizministerien, die auch für die Polizei verantwortlich sind, die politische Verantwortung für die drei Beschwerdestellen. Sie können insbesondere über die Budgetbewilligung die strategische Ausrichtung der Beschwerdestellen an ihren eigenen politischen Zielen orientieren, haben aber keinen Einfluss auf das Tagesgeschäft. In Dänemark ist es ähnlich wie im Vereinigten Königreich das Justiz- und Polizeiministerium, das die dänischen Mitglieder des Beschwerderates ernannt, allerdings haben die Judikative und etablierte Verbände des öffentlichen Lebens das Vorschlagsrecht für vier der fünf Räte.

In Belgien, Dänemark sowie in England und Wales werden die Beschwerdestellen von einem Kollegialorgan geleitet, was die Möglichkeit einer diversen Besetzung bietet. Ausgeschöpft wird dies aber nur begrenzt. In allen drei Fällen sind die Leitungsgremien interdisziplinär besetzt, in Belgien und Dänemark dominieren jedoch Jurist\_innen, was sich in Dänemark aus dem gesetzlich vorgeschriebenen Besetzungsschlüssel ergibt und in Belgien aus den Anforderungen an die Qualifizierung der Ausschussmitglieder. In Belgien ist der Proporz zwischen Wallon\_innen und Flam\_innen regelmäßig ein Politikum bei der Wahl der Mitglieder des *Comité P*. Jenseits dessen spielen Diversitätspunkte jedoch nur bei der IPCC eine Rolle: Anders als beim *Comité P* und der dänischen Beschwerdebehörde, die von weißen Männern dominiert werden, sitzen im IPCC sieben Frauen und fünf Männer, unter ihnen drei *People of Color*.

Alle fünf Beschwerdestellen sind institutionell-hierarchisch unabhängig von der Polizei. Dies wurde von allen befragten

Menschenrechtsorganisationen regelmäßig bestätigt und auch gelobt. Auch jene Stellen, die enger an die Exekutive angebinden sind, unterliegen keiner Weisung, sondern sind bei der Bearbeitung von Beschwerden operativ unabhängig. Allenfalls die Mitsprache der Justizbeziehungsweise Innenminister\_innen in Nordirland, Schottland sowie England und Wales bei strategischen und finanziellen Fragen sowie bei der Ernennung und Entlassung des Leitungspersonals hat das Potenzial für exekutive Einflussnahme. Grundsätzlich prekär ist die Unabhängigkeit immer dann, wenn es um Budgetfragen geht. Sowohl das belgische *Comité P* als auch der nordirische Polizeibudsmann waren in jüngerer Zeit von Kürzungen betroffen, die ihre Arbeitsfähigkeit – und damit die praktische Unabhängigkeit – deutlich eingeschränkt haben. Im Fall Belgien kommt hinzu, dass Parlament und Regierung dem *Comité P* regelmäßig Arbeitsaufträge erteilen, die Prioritäten setzen und Ressourcen binden. Die Rolle und das Selbstverständnis des *Comité P* als „Dienstleister“ von Parlament und Regierung kritisierte eine belgische Menschenrechtsorganisation insbesondere mit Hinweis darauf, dass das *Comité P* an der Erstellung der regierungsoffiziellen belgischen Staatenberichte für die UN-Menschenrechtsgruppen mitwirke, anstatt unabhängige Parallelberichte zu schreiben.<sup>19</sup>

## 5.2 Aufgaben und Befugnisse

Bei den untersuchten Stellen lassen sich zwei Modelle unterscheiden. Beim ersten Typ (Dänemark, England und Wales, Nordirland, Schottland) ist die Kernaufgabe der Stelle die Bearbeitung individueller Beschwerden im Sinne der Betroffenen, um das Vertrauen in die Institution Polizei zu sichern. Beim zweiten Typ (Belgien) ist die Bearbeitung von Beschwerden eher Mittel zum Zweck der Berichterstattung an die Politik, die so in die Lage versetzt werden soll, bei Störungen der „globalen Funktionsweise“ nachzusteuern.

### 5.2.1 Beschwerdemanagement

Während in Belgien Beschwerden nur zulässig sind, wenn der Vorwurf von Grund- und Menschenrechtsverletzungen im Raum steht, können die

<sup>19</sup> Interview mit einer belgischen Menschenrechtsorganisation vom 16.08.2016.

Stellen in Dänemark, England und Wales, Nordirland sowie Schottland auch mit Beschwerden zu sonstigem polizeilichem Fehlverhalten adressiert werden. Allerdings hat allein die nordirische Stelle das Monopol auf das Beschwerdemanagement. In Dänemark besteht die Struktur parallel zum polizeilichen Beschwerdemanagement, ist aber über alle Beschwerden zu informieren und kann Vorgänge unter Umständen an sich ziehen. Die Stellen England und Wales sowie Schottland sind nur Berufungsinstanzen, wenn Beschwerdeführer\_innen mit der polizeiinternen Bearbeitung des Vorgangs unzufrieden waren. Damit repräsentieren der nordirische Polizei-Ombudsmann und die beiden Stellen auf der britischen Insel die beiden Pole eines Kontinuums zwischen den Idealtypen des „civilian control model“ und des „minimal review model“.<sup>20</sup> Das belgische *Comité P* kann zwar unmittelbar adressiert werden, erklärt sich aber überwiegend für unzuständig.

Keine der Stellen hat die Befugnis, Disziplinarstrafen zu verhängen. Alle Stellen informieren die Dienstaufsicht über die Ergebnisse ihrer Untersuchung und können teilweise Rechenschaft über erfolgte Konsequenzen verlangen. Das *Comité P* kann, wenn seine Berichte ohne Wirkung bleiben, einen Fall der übergeordneten Behörde vorlegen. Zumindest von der dänischen und nordirischen Stelle ist außerdem bekannt, dass sie bei weniger schweren Fällen Instrumente der informellen Konfliktmediation zur Hand haben.

### 5.2.2 Strafermittlungen

Deutliche Unterschiede bestehen auch in der Zuständigkeit für strafrechtliche Ermittlungen: In Dänemark und Nordirland sind Strafermittlungen gegen Polizeibeamt\_innen aufgrund von Anzeigen aus der Bevölkerung die ureigene Domäne der Beschwerdestellen. In Schottland kann die PIRC nur in Ausnahmefällen eigeninitiativ ermitteln; in der Regel beauftragt die Staatsanwaltschaft Ermittlungen oder die Polizeiführung ersucht um solche. In England und Wales strengt die IPCC nur in ausgewählten Fällen gänzlich eigenständige Ermittlungen an, insbesondere dann, wenn ihr schwere Vorfälle durch die Polizeiführung

gemeldet werden oder anderweitig zur Kenntnis gelangen. In zahlreichen anderen Fällen delegiert sie die Ermittlungsarbeit an die Polizei vor Ort. In jedem dieser drei Fälle aber hat das Ermittlungsergebnis nur empfehlenden Charakter für die Staatsanwaltschaft, die Anklagebehörde ist.

Das *Comité P* in Belgien gibt strafrechtliche Ermittlungen in der Regel an die Staatsanwaltschaft ab, wird jedoch fallweise auch von dieser beauftragt, die Ermittlungen abzuschließen. Die dänische Beschwerdebehörde kann von der Staatsanwaltschaft eingestellte Strafverfahren als Fälle polizeilichen Fehlverhaltens wiederaufnehmen.

Kommt es zu unabhängigen strafrechtlichen Ermittlungen, haben alle Beschwerdestellen umfangreiche Befugnisse: Sie können Tatorte besichtigen, Zeug\_innen vorladen und befragen, Beweismaterial beschlagnahmen und forensische Untersuchungen veranlassen.

## 5.3 Personal und Ausstattung

Entsprechend haben alle Beschwerdestellen starke Untersuchungs- beziehungsweise Ermittlungsabteilungen, die jeweils mindestens die Hälfte des Gesamtpersonals ausmachen. Auch wenn die Rolle der Stellen im Rahmen von Strafermittlungen sehr unterschiedlich ist, zeigen die Personalzahlen, wie ressourcenintensiv es ist, wenn Beschwerden nicht nur nach Aktenlage entschieden werden. Dabei ist die nordirische Stelle mit ihren 150 Mitarbeitenden in einer Region mit nicht einmal zwei Millionen Einwohner\_innen angesichts ihrer besonderen Funktion in einer Post-Konflikt-Situation sicherlich ein absoluter Ausnahmefall. Die Stelle in Dänemark mit 34 Mitarbeitenden dient vermutlich eher zur Orientierung, um abzuschätzen, was es braucht, um in einem deutschen Bundesland eine schlagkräftige Beschwerdestelle aufzubauen.

In den Interviews haben verschiedene Menschenrechtsorganisationen kritisiert, dass in allen spezialisierten Beschwerdestellen Ermittler\_innen mit

20 Prenzler (2011), S. 284.

polizeilichem Hintergrund stark vertreten sind. So merkten Beobachter\_innen sowohl in Belgien als auch in Schottland an, dass die Unabhängigkeit der Stellen durch temporär abgeordnete Polizist\_innen infrage gestellt sei. In England und Wales hatte der Innenausschuss des britischen Unterhauses die IPCC bereits 2013 als „zweite Heimat für Polizeibeamt\_innen“ bezeichnet und angemahnt, den Anteil von Ermittler\_innen mit Polizeihintergrund zu senken.<sup>21</sup> In Schottland wurde die teilweise enge Zusammenarbeit mit der Polizei problematisiert. Einzig in Dänemark erklärte eine Menschenrechtsorganisation, dass ihre ursprünglichen Sorge, die Unabhängigkeit der Beschwerdebehörde würde unter dem Personal mit polizeilichem Hintergrund leiden, sich aufgrund der professionellen Arbeit der Stelle zerstreut habe.

Der Hintergrund des Personals erschien den meisten Interviewpartner\_innen jedoch eher zweitrangig im Vergleich zu Problemen wie unzureichend wahrgenommener Personalausstattung, „falscher“ interner Prioritätensetzung, mangelnder Kooperation der Polizei und fehlender Sanktionsmöglichkeiten.

## 5.4 Beschwerdeaufkommen, Zugänglichkeit und Effektivität

Gemessen an der Zahl der Einwohner\_innen und Polizeibeamt\_innen, hat – wenig überraschend angesichts seines Monopols auf das Beschwerdemanagement – der nordirische Ombudsmann das höchste Beschwerdeaufkommen. Mehr als 3.000 Beschwerden hatte seine Behörde im Jahr 2015/16 zu bearbeiten, knapp 170 Beschwerden pro 100.000 Einwohner\_innen. Insgesamt wurde in den Interviews die Zugänglichkeit und

Effektivität der Arbeit des PONI gelobt, der als „die wohl mächtigste Polizei-Kontrollinstanz der Welt“ bezeichnet wurde. Gleichwohl bemerkte die Vertreterin einer Menschenrechtsorganisation im Gespräch, dass sie sich mehr Sensibilität der Ermittler\_innen für Menschenrechtsfragen wünsche, damit die Beschwerden vulnerabler Gruppen ernster genommen und nicht an jeden Fall die gleichen Maßstäbe angelegt würden.

Dass auch Dänemark hohe Zahlen zu verzeichnen hat, liegt ebenfalls daran, dass der Beschwerdebehörde alle Vorgänge zur Kenntnis gebracht werden müssen, auch wenn sich Betroffene unmittelbar an die Polizei wenden. Dass die Quote mit 40 Beschwerden auf 100.000 Einwohner\_innen dabei erheblich niedriger liegt als in Nordirland, mag sich durch ein entspannteres Verhältnis zwischen Polizei und Bürger\_innen erklären, das seinen Ausdruck auch in der deutlich geringeren Polizeidichte Dänemarks findet.

Bemerkenswert hingegen ist, dass auch in Belgien mehr als 2.000 Beschwerden jährlich beim *Comité P* eingehen, obwohl es sich in der überwiegenden Zahl der Fälle für unzuständig erklärt und sich auf die Bearbeitung von Fällen beschränkt, bei denen der Verdacht auf eine Grundrechtsverletzung im Raum steht.

Dass die schottische Beschwerdestelle im Vergleich dazu nur 281 Beschwerden zu bearbeiten hatte, erklärt sich sicherlich zum größten Teil durch ihre Rolle als Berufungsinstanz in einem System, in dem die große Mehrheit an Beschwerden polizeiintern bearbeitet wird. Allerdings betonte der Vertreter einer schottischen Menschenrechtsorganisation auch, dass die Stelle noch immer wenig bekannt sei und mehr (Eigen-)Werbung gebrauchen könnte.

<sup>21</sup> House of Commons. Home Affairs Committee (2013), S. 24-25.

## 6 Zum Stand der Entwicklung in Deutschland

Im Sommer 2014 wurde in Rheinland-Pfalz das Amt des seit 1974 existierenden Bürgerbeauftragten des Landtags um die Funktion eines unabhängigen und weisungsfreien Polizeibeauftragten erweitert. Dieser soll das „partnerschaftliche Verhältnis zwischen Bürger und Polizei“ stärken.<sup>22</sup> Hierfür soll er die Bürger\_innen im Dialog mit der Polizei unterstützen und Beschwerden bearbeiten, die „ein persönliches Fehlverhalten einzelner Polizeibeamter oder die Rechtswidrigkeit einer polizeilichen Maßnahme“ behaupten.<sup>23</sup>

Erstmals wurde damit der Bürgerbeauftragte eines deutschen Landtags (weitere gab es zum damaligen Zeitpunkt außerdem in Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Thüringen) ausdrücklich mit der Funktion als Polizeibeschwerdestelle betraut. Zwar war der rheinland-pfälzische Beauftragte ebenso wie seine Kollegen in Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen bereits zuvor Ansprechpartner für Bürger\_innen bei Problemen mit allen Behörden der Landesverwaltung. Allerdings spielten Beschwerden mit Bezug zur Polizei nur eine untergeordnete Rolle. Bereits nach einem Jahr als Landespolizeibeauftragter berichtete der rheinland-pfälzische Bürgerbeauftragte von einer Vervierfachung der Beschwerden in diesem Feld.<sup>24</sup>

Dem Vorbild von Rheinland-Pfalz folgend, beschlossen auch die Landtage von Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein im Februar beziehungsweise Juni 2016 die Einrichtung von Landespolizeibeauftragten. In beiden Fällen sind die Landespolizeibeauftragten in Personalunion

auch Bürgerbeauftragte der Landtage. In Baden-Württemberg wurde das Amt gänzlich neu geschaffen; im Dezember 2016 wählte der Landtag einen ehemaligen Polizeipräsidenten ins Amt, der im Februar 2017 seine Arbeit aufnahm.<sup>25</sup> In Schleswig-Holstein übernimmt die seit 1994 existierende Bürgerbeauftragte für soziale Angelegenheiten die neue Aufgabe. Sie ist zugleich auch Antidiskriminierungsstelle und Ombudsperson für die Kinder- und Jugendhilfe des Landes.

Gemeinsam ist allen drei Landespolizeibeauftragten, dass sie angehalten sind, auf eine „einernehmliche Erledigung“ der Angelegenheiten hinzuwirken und somit dem Prinzip der Mediation verpflichtet sind. Allerdings können sie in Fällen, bei denen sie Rechtsverletzungen erkennen, auch die Innenministerien zur Stellungnahme auffordern; in begründeten Fällen und mit Einverständnis der Beschwerdeführer\_innen können sie auch die für Disziplinar- oder Strafverfahren zuständigen Stellen informieren.

Funktional ähneln sie damit den Petitionsausschüssen der deutschen Parlamente. Auch diese können grundsätzlich mit Petitionen gegen polizeiliche Maßnahmen adressiert werden und legen den Schwerpunkt ihrer Arbeit auf die Mediation und Lösung von Einzelfällen. Allerdings scheinen Petitionen im Zusammenhang mit polizeilichen Maßnahmen – soweit sich dies aufgrund der sehr unterschiedlichen Berichtspraxis und Statistiken der verschiedenen Ausschüsse nachvollziehen lässt – zahlenmäßig keine große Rolle zu spielen.<sup>26</sup>

22 § 16 Abs. 1 Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz und den Beauftragten für die Landespolizei.

23 § 19 Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz und den Beauftragten für die Landespolizei.

24 Der Beauftragte für die Landespolizei (2015), S. 45.

25 Baden-Württemberg.de, 13.03.2017.

26 So gingen zum Beispiel beim Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages im Jahr 2014 zwar 1.550 Petitionen aus dem Feld der Innenpolitik ein, allerdings scheinen dabei weder die Bundespolizei noch das Bundeskriminalamt eine signifikante Rolle gespielt zu haben. Deutscher Bundestag (2015), S. 32.

Eine Besonderheit aller drei Bürger- und Landespolizeibeauftragten ist die Möglichkeit, dass auch Angehörige der Polizei sich mit Eingaben zu „Vorgängen aus dem innerpolizeilichen Bereich“ an sie wenden können. Obwohl in diesem Zusammenhang häufig auf das Vorbild des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages verwiesen wird, müssen die Polizeibeauftragten jedoch, anders als der Wehrbeauftragte, nicht nur Eingaben nachgehen, die auf eine Verletzung von Grundrechten der Beamt\_innen oder der Grundsätze der Inneren Führung schließen lassen. Vielmehr können Eingaben, so die Begründung des Gesetzentwurfes aus Rheinland-Pfalz, recht allgemein „nicht nur dienstliche, sondern auch im dienstlichen Kontext stehende soziale oder persönliche Konfliktsituationen zum Gegenstand haben“.<sup>27</sup> Entsprechend berichtet der rheinland-pfälzische Polizeibeauftragte, dass die Eingaben aus der Polizei auch die Besoldung, Versetzungen oder mangelnde Beförderungen thematisieren und im zweiten Jahr seiner Tätigkeit bereits 40 Prozent der zu bearbeitenden Angelegenheiten ausmachten.<sup>28</sup>

Nachdem im November 2016 auch die neue Koalition in Berlin vereinbart hat, dem rheinland-pfälzischen Vorbild folgen zu wollen,<sup>29</sup> zeichnet sich ab, dass mit den „Landespolizeibeauftragten“ das Modell Ombudsperson prägend für die weitere Entwicklung von Polizeibeswerdestellen in Deutschland werden könnte. Einzig in Bremen verfolgt die rot-grüne Koalitionsregierung mit ihren Plänen zur Umsiedlung des Referats für Interne Ermittlungen vom Innensenator ins Justizressort einen alternativen Weg, der auf die Schaffung einer institutionell-hierarchisch unabhängigen Ermittlungsstelle hinauslaufen könnte.

Allerdings geht die Entwicklung in Deutschland in zweierlei Hinsicht einen sehr eigenen Weg: Zum einen sind die Polizeibeauftragten der Landesparlamente – anders als das parlamentarische *Comité P* oder die klassischen Ombudsleute in

anderen Ländern – nicht auf die Bearbeitung von mutmaßlichen Grundrechtsverletzungen beschränkt. Vielmehr haben sie ein breites Mandat zur Bearbeitung von unterschiedlichsten Beschwerden gegen die Polizei auch schon in erster Instanz. Damit ähneln die deutschen Stellen der exekutiv angesiedelten Beschwerdebehörde in Dänemark, sind anders als diese allerdings primär auf Mediation ausgerichtet. Zum anderen sollen sie in ihrer Ombudsfunktion eine Doppelrolle sowohl gegenüber Bürger\_innen als auch gegenüber Polizist\_innen einnehmen und müssen damit sehr unterschiedliche Erwartungen erfüllen. Dabei schützt die starke institutionell-hierarchische Unabhängigkeit einer unmittelbar dem Parlament verantwortlichen Stelle zweifellos vor Einflussnahme durch die Exekutive. Allerdings garantiert diese Unabhängigkeit nicht notwendigerweise auch, dass die Stelle wirksam einen niedrighen Zugang zum Recht eröffnen und Beschwerden unabhängig und angemessen überprüfen kann. Hierzu bedarf es der entsprechenden Befugnisse und Ausstattung, um praktische Abhängigkeiten von der Innenverwaltung zu minimieren.

In Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg sind die Polizeibeauftragten zur Prüfung eines Sachverhaltes dazu angehalten, die Innenministerien um Akteneinsicht und Zutritt zu ersuchen. Einzig in Schleswig-Holstein hat die Polizeibeauftragte ausdrücklich auch gegenüber den nachgeordneten Polizeibehörden ein Auskunftsrecht, und ihr ist Akteneinsicht und Zugang zu Dienststellen und Einrichtungen zu gewähren. Trotz ihres breiten Mandats zur Bearbeitung von Polizeibeswerden sind die Landespolizeibeauftragten im Vergleich zu den ausländischen Stellen personell schwach aufgestellt: In Rheinland-Pfalz hat der Bürgerbeauftragte und Landespolizeibeauftragte etwa 20 Mitarbeitende, von denen zwei in dem Referat arbeiten, das für die Polizeibeswerden zuständig ist.<sup>30</sup> In Schleswig-Holstein wurde bei der Bürgerbeauftragten eine neue Stelle geschaffen, als sie

27 Landtag Rheinland-Pfalz (2013), S. 7.

28 Der Beauftragte für die Landespolizei (2016), S. 8.

29 SPD Berlin u.a., S. 199-200.

30 Vgl. das Organigramm des Bürgerbeauftragten mit Stand vom 01.01.2017: <http://www.derbuergerbeauftragte.rlp.de/icc/assisto/nav/dad/binarywriterservlet?imgUid=95872f3b-df93-a51a-46bb-b7c1847c614f&uBasVariant=11111111-1111-1111-1111-111111111111> (abgerufen am 06.05.2017).

die Funktion der Landespolizeibeauftragten übertragen bekam.<sup>31</sup> In Baden-Württemberg befindet sich die Stelle noch im Aufbau und Details zum Personal sind nicht bekannt.

Wie die belgischen Erfahrungen zeigen, werden dort, wo parallele Beschwerdewege über die Polizei als auch über eine unabhängige Stelle

offenstehen, letztere häufig in Anspruch genommen, selbst wenn sie nicht viel Erfolg versprechen. Ob sich das Beschwerdeaufkommen auch bei den deutschen Polizeibeauftragten so dynamisch entwickeln und sie entsprechend fordern wird, bleibt abzuwarten. Entscheidend wird sein, welchen Bekanntheitsgrad und welche Glaubwürdigkeit sich die neuen Stellen zukünftig erwerben.

---

31 Information der schleswig-holsteinischen Bürgerbeauftragten vom 07.11.2016.

## 7 Anregungen zur Fortentwicklung

Die Stärke und Glaubwürdigkeit von Polizeibeschwerdestellen ergibt sich aus der Fähigkeit, Betroffenen wirksam zum Recht zu verhelfen.<sup>32</sup> Hierzu müssen sowohl unabhängige Ermittlungen von Todes- und mutmaßlichen Misshandlungsfällen möglich sein als auch Beschwerden aufgrund anderer Menschenrechtsverletzungen effektiv bearbeitet werden. Der Blick auf die Erfahrungen anderer europäischer Länder zeigt, dass für eine unparteiische und eigenständige Tätigkeit nicht die Anbindung an die Parlamente entscheidend ist. Vielmehr müssen entsprechende Befugnisse bestehen und ausreichende Ressourcen vorhanden sein. Wie etwa Dänemark zeigt, ist eine unabhängige Beschwerdestelle auch dann möglich, wenn die Exekutive auf Vorschlag der Justiz und gesellschaftlicher Gruppen die Leitung ernennt und diese weisungsfrei arbeiten kann.

Mit dem breiten Mandat der deutschen Landespolizeibeauftragten ist sichergestellt, dass Betroffene sich in jedem Fall unmittelbar an sie wenden können. Fraglich ist jedoch, ob die Landespolizeibeauftragten genügend gerüstet sind, um ein wachsendes Beschwerdeaufkommen oder aufwändigere Untersuchungen mit schwieriger Faktenslage zu bewältigen. Verglichen mit der Mehrzahl der hier untersuchten Stellen im Ausland sind sie personell – und im Fall von Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg auch von ihren Befugnissen her – relativ schwach aufgestellt.

Es sollte daher sichergestellt sein, dass die Landespolizeibeauftragten mit umfassenden Untersuchungskompetenzen, angemessenen Ressourcen und qualifiziertem Personal ausgestattet sind, damit sie nicht vom Wohlwollen der Innenministerien und der Polizei abhängig sind. Sollte das Beschwerdeaufkommen deutlich steigen, wäre es sinnvoll, die Landespolizeibeauftragten zu

entlasten, indem ihnen die Möglichkeit eingeräumt wird, minder schwere Fälle zur weiteren Bearbeitung an das polizeiinterne Beschwerdemanagement zu delegieren. In solchen Fällen sollten sie über den Ausgang des Verfahrens informiert werden und Widersprüche durch Betroffene zulassen. Geprüft werden sollte im Sinne der Entlastung auch, ob die Möglichkeit zur Eingabe durch Polizeibeamt\_innen, ähnlich wie beim Wehrbeauftragten, auf grundrechtsrelevante Fälle begrenzt werden kann.

Aus menschenrechtlicher Perspektive unbefriedigend bleibt jedoch, dass die Landespolizeibeauftragten selbst unter den genannten Prämissen keine echte Ermittlungsfunktion hätten und nur neben den eigentlichen Strafverfolgungsbehörden existierten. Solange die Polizeibeauftragten auf eine reine Ombudsstellenfunktion beschränkt sind, bleibt die forensische Relevanz ihrer Untersuchungen gegenüber den Ergebnissen kriminalpolizeilicher Ermittlungen zweitrangig. Denn es ist kaum davon auszugehen, dass die Staatsanwaltschaften – nur weil der Untersuchungsbericht eines Landespolizeibeauftragten vorliegt – auf die Arbeit ihrer polizeilichen Ermittlungspersonen verzichten würden. Diesen aber fehlen mindestens die kulturelle und symbolische – und in den meisten Konstellationen auch die institutionelle – Unabhängigkeit.

Ein Ausweg könnte sein, parallel zu den Landespolizeibeauftragten Ermittlungseinheiten außerhalb der Innenverwaltung aber als Organ der Exekutive aufzubauen. Denkbar wäre auch eine integrierte Lösung, bei der sowohl das Beschwerdemanagement als auch die Ermittlungsarbeit im Auftrag der Staatsanwaltschaft in den Händen einer Polizeibeschwerdestelle liegt. Wie der Blick ins europäische Ausland zeigt, sind Modelle unabhängiger

---

<sup>32</sup> Porter/Prenzler (2016).



exekutiver Polizeibeschwerdebehörden – mit Ausnahme Belgiens – die Regel.

Wenn in Deutschland tatsächlich die Ermittlungskomponente von Polizeibeschwerdestellen gestärkt werden soll, müssten mittelfristig auch Strategien für die Personalgewinnung entwickelt werden. Dabei sollte es sowohl um das Training für Personal mit nicht-polizeilichem Hintergrund gehen als auch darum, Karriereperspektiven für Ermittler\_innen von Beschwerdestellen zu entwickeln, die ursprünglich aus dem Polizeidienst stammen. Denn bliebe für den beruflichen Aufstieg nur die Rückkehr zur Polizei, wird sich das Vertrauen in eine unvoreingenommene Arbeit nur schwer herstellen lassen; davon zeugt die Skepsis, die unsere europäischen Gesprächspartner\_innen gegenüber Polizist\_innen äußerten, die nur

vorübergehend zum Dienst in den Beschwerdestellen abgeordnet waren.

Unabhängig davon, welchen Weg der institutionellen Fortentwicklung man wählt: Für das Vertrauen – sowohl der Öffentlichkeit als auch der Polizei – in die Arbeit unabhängiger Polizeibeschwerdestellen ist es essentiell, dass diese möglichst umfassend Rechenschaft über ihre Tätigkeit ablegen. Dazu gehören die Publikation der Ergebnisse von Untersuchungen zu strukturellen Fragen, die Offenlegung von internen Richtlinien und Informationen zu Personal und Ressourceneinsatz ebenso wie aussagekräftige Tätigkeitsberichte und die regelmäßige Überprüfung, ob die selbstgesteckten Ziele auch tatsächlich erreicht werden. Vorbildliche Orientierung bieten hierfür insbesondere die Stellen im Vereinigten Königreich.

## Literatur

### **Belgien: Comité P**

**Comité Permanent de contrôle des services de police** (o.J.): <http://www.comitep.be> (abgerufen am 20.09.2016)

**Comité Permanent de contrôle des services de police** (2015): Rapport annuel 2014. Bruxelles

**Comité Permanent de contrôle des services de police** (2016): Rapport annuel 2015. Bruxelles. <http://www.comitep.be/2015/2015FR.pdf> (abgerufen am 20.03.2017)

**Comité Permanent de contrôle des services de police** (2016): Antwort auf Fragebogen vom 04.09.2016

**Interview mit belgischer Menschenrechtsorganisation I** vom 16.08.2016

**Interview mit belgischer Menschenrechtsorganisation II** vom 14.09.2016

**Loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace** (Gesetz zur Kontrolle der Polizei- und Geheimdienste vom 18. Juli 1991) <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1991/07/18/1991009963/justel> (abgerufen am 20.09.2016)

### **Dänemark: Den Uafhængige Politiklagemyndighed**

**Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment** (2014): Report to the Danish Government on the visit to Denmark carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 4 to 13 February 2014. Strasbourg

**Den Uafhængige Politiklagemyndighed** (o.J.): <http://politiklagemyndigheden.dk> (abgerufen am 05.10.2016)

**Den Uafhængige Politiklagemyndighed** (o.J.): Do you want to complain about the police? [http://politiklagemyndigheden.dk/media/6447/1.\\_korr\\_pm\\_pjece\\_uk.pdf](http://politiklagemyndigheden.dk/media/6447/1._korr_pm_pjece_uk.pdf) (abgerufen am 28.10.2016)

**Den Uafhængige Politiklagemyndighed** (2017): Årsberetning 2016. Aarhus. [http://politiklagemyndigheden.dk/media/17373/den\\_uafh\\_ngige\\_politiklagemyndigheds\\_rsberetning\\_for\\_2016.pdf](http://politiklagemyndigheden.dk/media/17373/den_uafh_ngige_politiklagemyndigheds_rsberetning_for_2016.pdf) (abgerufen am 12.03.2017)

**Den Uafhængige Politiklagemyndighed** (2016): Antwort auf Fragebogen vom 14.06.2016

**Embassy and Permanent Mission of Denmark in Vienna** (2016): Response to questionnaire on the code of conduct on politico-military aspects of security. Vienna. <http://www.osce.org/fsc/236546?download=true> (abgerufen am 27.03.2017)

**Interview mit dänischer Menschenrechtsorganisation I** vom 29.06.2016

**Interview mit dänischer Menschenrechtsorganisation II** vom 20.09.2016

**Retsplejeloven** (Dänisches Justizverwaltungsgesetz) <https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=183537> (abgerufen am 06.05.2017)

### **England und Wales: Independent Police Complaints Commission**

**House of Commons. Home Affairs Committee** (2013): Independent Police Complaints Commission. Eleventh report of session 2012-13. HC 494. London

**IPCC** (o.J.): <https://www.ipcc.gov.uk> (abgerufen am 15.02.2017)

**IPCC** (2015a): Annual report and statement of accounts 2014/15. London. [https://www.ipcc.gov.uk/sites/default/files/Documents/publications/annual\\_report\\_IPCC\\_2015.pdf](https://www.ipcc.gov.uk/sites/default/files/Documents/publications/annual_report_IPCC_2015.pdf) (abgerufen am 28.11.2016)

**IPCC** (2015b): Statutory Guidance to the police service on the handling of complaints. London. [https://www.ipcc.gov.uk/sites/default/files/Documents/statutoryguidance/2015\\_statutory\\_guidance\\_english.pdf](https://www.ipcc.gov.uk/sites/default/files/Documents/statutoryguidance/2015_statutory_guidance_english.pdf) (abgerufen am 20.03.2017)

**IPCC** (2017): Annual report and statement of accounts 2015/16. London. [http://ipcc.gov.uk/sites/default/files/Documents/about\\_us/HC\\_450\\_IPCC\\_AnnualReport%26Accounts\\_2015\\_16\\_WEB.PDF](http://ipcc.gov.uk/sites/default/files/Documents/about_us/HC_450_IPCC_AnnualReport%26Accounts_2015_16_WEB.PDF) (abgerufen am 20.03.2017)

**Police Reform Act 2002**. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/contents> (abgerufen am 27.03.2017)

**Policing and Crime Act 2017**. [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/3/pdfs/ukpga\\_20170003\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/3/pdfs/ukpga_20170003_en.pdf) (abgerufen am 27.03.2017)

## **Nordirland: Police Ombudsman for Northern Ireland**

**Criminal Justice Inspection Northern Ireland** (2011): An inspection into the independence of the Office of the Police Ombudsman for Northern Ireland. Belfast. <http://www.cjini.org/CJNI/files/fe/fee7c8c8-4e16-4492-ba70-fefbaf39427f.pdf> (abgerufen am 24.11.2016)

**Interview mit nordirischer Menschenrechtsorganisation I** vom 14.09.2016

**Interview mit nordirischer Menschenrechtsorganisation II** vom 15.09.2016

**Police (Northern Ireland) Act 1998**. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/32/data.pdf> (abgerufen am 25.07.2016)

**Police Ombudsman for Northern Ireland** (o.J.): <https://policeombudsman.org> (abgerufen am 01.09.2016)

**Police Ombudsman for Northern Ireland** (2014): Annual report and accounts. Belfast. <http://www.policeombudsman.org/PONI/files/82/82749d42-8bab-47bf-a43e-0a3f-1fa5470e.pdf> (abgerufen am 27.10.2014)

**Police Ombudsman for Northern Ireland** (2015): Annual report and accounts for the year ended 31 March 2015. Belfast. <https://policeombudsman.org/PONI/files/eb/eb4dd6bc-6973-45eb-bb04-a3791a1920d9.pdf> (abgerufen am 27.10.2016)

**Police Ombudsman for Northern Ireland** (2015): Annual statistical bulletin of the Police Ombudsman for Northern Ireland, 2014/15. Belfast. <https://policeombudsman.org/PONI/files/27/275ecbe2-e103-4421-8f18-834204dff338.pdf> (abgerufen am 27.10.2016)

**Police Ombudsman for Northern Ireland** (2016): Annual statistical bulletin of the Police Ombudsman for Northern Ireland, 2015/16. Belfast. <https://www.policeombudsman.org/PONI/files/81/81bd1220-ce02-401f-b1ab-12502be290c9.pdf> (abgerufen am 24.11.2016)

**Police Ombudsman for Northern Ireland** (2016): Antwort auf Fragebogen vom 27.06.2016

## **Schottland: Police Investigations & Review Commissioner**

**Police, Public Order and Criminal Justice (Scotland) Act 2006** <http://www.legislation.gov.uk/asp/2006/10/data.pdf> (abgerufen am 12.11.2016)

**Police and Fire Reform (Scotland) Act 2012**. [http://www.legislation.gov.uk/asp/2012/8/pdfs/asp\\_20120008\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/asp/2012/8/pdfs/asp_20120008_en.pdf) (abgerufen am 28.11.2016)

**Interview mit schottischer Menschenrechtsorganisation I** vom 19.09.2016

**Interview mit schottischer Menschenrechtsorganisation II** vom 09.09.2016

**Police Complaints Commission for Scotland**

(2013): Annual Report and Accounts 2012-13. Hamilton. [http://pirc.scotland.gov.uk/assets/0000/9707/2012-13\\_PCCS\\_Annual\\_Report.pdf](http://pirc.scotland.gov.uk/assets/0000/9707/2012-13_PCCS_Annual_Report.pdf) (abgerufen am 27.07.2015)

**Police Investigations & Review Commissioner**

(o.J.): <http://pirc.scotland.gov.uk/> (abgerufen am 12.10.2016)

**Police Investigations & Review Commissioner**

(2014a): PIRC Annual Report 2013-14. Hamilton. [http://pirc.scotland.gov.uk/assets/0001/1838/PIRC\\_Annual\\_Report\\_2013-14FINAL.pdf](http://pirc.scotland.gov.uk/assets/0001/1838/PIRC_Annual_Report_2013-14FINAL.pdf) (abgerufen am 27.07.2015)

**Police Investigations & Review Commissioner**

(2014b): PIRC Business Plan 2014-15. Hamilton. [http://pirc.scotland.gov.uk/assets/0001/0967/PIRC\\_Business\\_Plan\\_2014-15\\_-\\_FINAL.pdf](http://pirc.scotland.gov.uk/assets/0001/0967/PIRC_Business_Plan_2014-15_-_FINAL.pdf) (abgerufen am 27.07.2016)

**Police Investigations & Review Commissioner**

(2014c): A guide for the public on the role of the Police Investigations & Review Commissioner. Hamilton. [http://pirc.scotland.gov.uk/assets/0001/1495/Aug14\\_A\\_guide\\_for\\_the\\_public\\_on\\_the\\_role\\_of\\_the\\_PIRC.pdf](http://pirc.scotland.gov.uk/assets/0001/1495/Aug14_A_guide_for_the_public_on_the_role_of_the_PIRC.pdf) (abgerufen am 27.07.2016)

**Police Investigations & Review Commissioner**

(2015a): Annual report 2014-15. Hamilton. [http://pirc.scotland.gov.uk/assets/0001/2529/PIRC\\_Annual\\_Report\\_2014-15.pdf](http://pirc.scotland.gov.uk/assets/0001/2529/PIRC_Annual_Report_2014-15.pdf) (abgerufen am 27.07.2016)

**Police Investigations & Review Commissioner**

(2015b): PIRC Annual Report and Accounts 2014-15. Hamilton. [http://pirc.scotland.gov.uk/assets/0001/2511/PIRC\\_Annual\\_Accounts\\_and\\_Statement\\_2014-15.pdf](http://pirc.scotland.gov.uk/assets/0001/2511/PIRC_Annual_Accounts_and_Statement_2014-15.pdf) (abgerufen am 27.07.2016)

**Police Investigations & Review Commissioner**

(2016): Antwort auf Fragebogen vom 22.06.2016

**Sonstige Literatur**

**Boer, Monica d./Fernhout, Roel** (2008): Policing the police – Police oversight mechanisms in Europe. Towards a comparative overview of ombudsmen and their competencies. Paper presented at the workshop: Improving the Role of the Police in Asia and Europe. [http://www.asef.org/images/docs/1270-Police\\_Oversight\\_Mechanisms\\_in\\_Europe.pdf](http://www.asef.org/images/docs/1270-Police_Oversight_Mechanisms_in_Europe.pdf) (abgerufen am 11.03.2013)

**Baden-Württemberg.de**, 13.03.2017: Bürgerbeauftragter hilft beim Kontakt mit Behörden.

<https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/buergerbeauftragter-hilft-beim-kontakt-mit-behoerden/> (abgerufen am 27.03.2017)

**Defensor del Pueblo** (2016): Annual report summary 2015. Madrid. [https://www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2017/01/Summary\\_annual\\_report\\_2015.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2017/01/Summary_annual_report_2015.pdf) (abgerufen am 11.03.2017)

**Der Beauftragte für die Landespolizei**

(2015): Tätigkeitsbericht 2014/2015. <http://www.derbuergerbeauftragte.rlp.de/icc/assisto/med/e9f/e9f6f505-34ed-f419-a9da-60c1847c614f,11111111-1111-1111-1111-111111111111.pdf> (abgerufen am 03.11.2015)

**Der Beauftragte für die Landespolizei** (2016):

Tätigkeitsbericht 2015/2016. Mainz. <http://www.derbuergerbeauftragte.rlp.de/icc/assisto/med/827/8271e917-e9a2-851d-2baa-3430c1847c61,11111111-1111-1111-1111-111111111111.pdf> (abgerufen am 15.11.2016)

**Deutscher Bundestag** (2015): Der Jahresbericht des Petitionsausschusses.

Ausgabe 2015. Berlin. <https://www.bundestag.de/blob/379464/8187a86d-b3b9db4e9100050e4790ee23/der-jahresbericht-des-petitionsausschusses-ausgabe-2015-data.pdf> (abgerufen am 06.03.2017)

**Filstad, Cathrine/Gottschalk, Petter** (2011):

Performance evaluation of police oversight agencies. In: Policing & Society 21 (1), S. 96–109

**Landtag Rheinland-Pfalz** (2013): Landesgesetz zur Änderung des Landesgesetzes über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz. Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 16/2739

**Ombudsman of the Republic of Croatia** (2015): Summary Report of the Ombudsman for 2014. Zagreb

**Porter, Louise/Prenzler, Tim** (2012): Police oversight in the United Kingdom. The balance of independence and collaboration. In: *International Journal of Law, Crime and Justice* 40 (3), S. 152–171

**Porter, Louise/Prenzler, Tim** (2016): Complainants' views of police complaints systems. The gap between aspiration and experience. In: Prenzler, Tim/Garth den Heyer (Hg.): *Civilian oversight of police. Advancing accountability in law enforcement*. Boca Raton: CRC Press (Advances in police theory and practice series), S. 73–93

**Prenzler, Tim** (2000): Civilian oversight of police. A test of capture theory. In: *British Journal of Criminology* 40 (4), S. 659–674

**Prenzler, Tim** (2011): The evolution of police oversight in Australia. In: *Policing & Society* 21 (3), S. 284–303

**Riksdagens Ombudsmän** (2016): Annual report 2015/16. Summary in English. Stockholm. [https://www.jo.se/Global/%c3%84mbetsber%c3%a4ttelser/Annual\\_Report\\_2015-16\\_summary\\_JO\\_Sweden.pdf](https://www.jo.se/Global/%c3%84mbetsber%c3%a4ttelser/Annual_Report_2015-16_summary_JO_Sweden.pdf) (abgerufen am 15.03.2017)

**SPD, Landesorganisation B./Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Bremen** (2015): Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 19. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2015–2019

**SPD Berlin/Die Linke Berlin/Bündnis 90/Die Grünen Berlin**: Berlin gemeinsam gestalten. Solidarisch. Nachhaltig. Weltoffen. Koalitionsvereinbarung für die Legislaturperiode 2016–2021. [http://www.die-linke-berlin.de/fileadmin/download/2016/2016-11-16-Koalitionsvereinbarung\\_2016-21\\_final.pdf](http://www.die-linke-berlin.de/fileadmin/download/2016/2016-11-16-Koalitionsvereinbarung_2016-21_final.pdf) (abgerufen am 17.11.2016)

**Töpfer, Eric** (2014): Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen. Eckpunkte für ihre Ausgestaltung. Unter Mitarbeit von Julia von Normann. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/Unabhaengige\\_Polizei\\_Beschwerdestellen.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Unabhaengige_Polizei_Beschwerdestellen.pdf) (abgerufen am 15.06.2016)

## Impressum

### HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin  
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Analyse | Mai 2017

ISBN 978-3-945139-97-4 (Print)

ISBN 978-3-945139-98-1 (online)

### SATZ

Da-TeX, Leipzig

### TITELBILD

Frédéric Boutard, fotolia.com

### DRUCK

Das Druckteam Berlin



© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2017

Alle Rechte vorbehalten

**Deutsches Institut  
für Menschenrechte**

Zimmerstraße 26/27  
10969 Berlin

[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)