

# Im Schutze der Macht

## Der Umgang der deutschen Justiz mit Polizeigewalt

Wenn hierzulande von polizeilichen Misshandlungen gegen Bürger/innen die Rede ist, lässt eine bestimmte Redewendung selten lange auf sich warten: Stets waren „schwarze Schafe“ am Werk. Die Metapher aus dem Tierreich gehört im „Handbuch für Führungskräfte der Polizei“ sogar zum offiziellen Vokabular. Dort wird im Kapitel über Demonstrationen erklärt, dass „es bei tumultartigen Auseinandersetzungen in Einzelfällen auch zu Übergriffen von Polizeibeamten kommt“, wobei aber "nur sehr wenige 'schwarze Schafe'" die Situationen "ausnutzen, um sich 'abzureagieren'".<sup>1</sup>

Tatsächlich gelangen Fälle von polizeilichen Misshandlungen nur selten an die Öffentlichkeit. Einzelne Fälle werfen jedoch stets nur ein Schlaglicht auf ein Problem, dessen wirkliches Ausmaß weithin verborgen bleibt.

### Übergriffe bleiben im Dunkelfeld

Bekannt ist, dass im Jahr 2005 bundesweit 2.214mal Strafanzeige wegen „Körperverletzung im Amt“ (§ 340 StGB) erstattet wurde.<sup>2</sup> Anwältinnen und Anwälte, die sich regelmäßig mit der Materie befassen, schätzen jedoch, dass die Dunkelziffer der rechtswidrigen Polizeigewalt um ein Vielfaches höher liegt.<sup>3</sup> Nur wenige Opfer zeigen Polizeiübergriffe überhaupt an. Die Hemmschwelle, zur Polizei zu gehen, um dort die Polizei selbst anzuzeigen, ist hoch. Dies wird noch verstärkt durch die nur geringe Hoffnung, dass die Täter/innen auch tatsächlich zur Verantwortung gezogen werden.

Zudem wird häufig davon berichtet, dass Anzeigende kurz darauf eine Gegenanzeige wegen Widerstandes gegen Vollstreckungsbeamte (§ 113 StGB) erhielten.<sup>4</sup> Rein statistisch gesehen kommen zehn solcher Anzeigen auf eine Anzeige wegen Körperverletzung im Amt.<sup>5</sup> Gerade Migrantinnen und Migranten zeigen illegale Übergriffe oftmals auch aus Unwissenheit über die eigenen Rechte im Umgang mit der Polizei nicht an. Trotz all dieser Faktoren wird immer noch jedes Jahr in Berlin jede/r zwanzigste Polizist/in wegen Körperverletzung im Amt angezeigt, wie eine parlamentarische Anfrage ergab.<sup>6</sup> Die Regierungen und Behörden anderer Bundesländer sind in dieser Hinsicht im übrigen weitaus weniger auskunftsfreudig. In amtlichen Statistiken wird die strafrechtliche Verfolgung von polizeilicher Gewalt nicht gesondert ausgewiesen, weshalb im vorliegenden Beitrag im Wesentlichen auf die Ergebnisse der Berliner Erhebung zurückgegriffen wird.

---

1 Kniesel, Michael / Behrendes, Udo, Demonstrationen und Versammlungen, in: Kniesel, Michael u.a. (Hg.): Handbuch für Führungskräfte der Polizei, Lübeck 1996, 273-354 (346).

2 Polizeiliche Kriminalstatistik 2005 (Tabelle 1), [www.bka.de/pks](http://www.bka.de/pks).

3 Singelstein, Tobias, Institutionalisierte Handlungsnormen bei den Staatsanwaltschaften im Umgang mit Ermittlungsverfahren wegen Körperverletzung im Amt gegen Polizeibeamte, Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform Nr.1/2003, 1ff. (3).

4 Pütter, Norbert, Polizeiübergriffe: Polizeigewalt als Ausnahme und Regel, Bürgerrechte & Polizei / CILIP Nr. 67 (3/2000), 6ff. (Volltext unter [www.cilip.de](http://www.cilip.de)).

5 Polizeiliche Kriminalstatistik 2005 a.a.O.

6 Senatsverwaltung für Inneres Berlin, Antwort auf die Kleine Anfrage 14/1052 vom 17.11.2000. Siehe auch: Kant, Martina, Ausmaß von Polizeiübergriffen und ihre Sanktionierung: Über das Problem einer zahlenmäßigen Erfassung, Bürgerrechte & Polizei / CILIP Nr.67 (3/2000), 20ff. (Volltext unter [www.cilip.de](http://www.cilip.de)).

## **Die Polizei ermittelt gegen sich selbst**

Wenn ein polizeilicher Übergriff zur Anzeige gebracht worden ist, beginnen die kriminalistischen Nachforschungen – durch niemand anderen als die Polizei selbst. Zwar ist nach der Konzeption der Strafprozessordnung (StPO) die Staatsanwaltschaft „Herrin des Ermittlungsverfahrens“ (§ 161 Abs.1 StPO), faktisch hat jedoch mit Ausnahme von Tötungsdelikten und Wirtschaftsstraftaten die Polizei die Ermittlungen in der Hand. Sie sammelt Beweise, vernimmt Zeuginnen und Zeugen und gibt im Dienste der Staatsanwaltschaft eine erste Bewertung der Verdachtslage ab. Hierbei wirkt die Arbeitsweise der Polizei bereits als ein erster Filter. Denn welcher Spur sie nachgeht und wann sie ihre Suche nach Beweisen einstellt, entscheidet die Polizei selbstständig.

Im Falle von Verfahren gegen Polizeibeamt/innen werden die Ermittlungen zwar nicht von den unmittelbaren Kolleg/innen der Tatverdächtigen durchgeführt, sondern von organisatorisch getrennten Polizeieinheiten. Diese sind zumeist nicht den Polizeipräsidien, sondern direkt den Innenministerien unterstellt. Dennoch bleibt in der Ermittlungsarbeit Raum für „Polizeisolidarität“. Die Vernehmenden teilen die polizeiliche Perspektive der Vernommenen, sie kennen deren Alltagssituation und sprechen deren Sprache. Aus dem Verständnis für die Situation der Kolleg/innen folgt oft auch eine grundsätzliche Bereitschaft, deren Aussagen als glaubhaft zu bewerten.

Wie tatverdächtige Polizeibeamt/innen noch auf andere Weise von ihrer Dienststellung profitieren, zeigt beispielhaft das Verfahren nach tödlichen Polizeischüssen. Die Schütz/innen werden zunächst ausführlich dienstlich und psychologisch betreut, bevor sie vernommen werden. Dies gebietet die „Fürsorgepflicht“ der Vorgesetzten für die Polizeibeamt/innen, und zwar unabhängig davon, ob ein Schusswaffeneinsatz juristisch gerechtfertigt war oder gar „versehentlich“ und rechtswidrig abgegeben wurde. Anders als „normale“ Tatverdächtige, die nach einer Schießerei sofort festgenommen und mitunter stundenlang verhört werden, haben Polizistinnen und Polizisten also Zeit, ihre Gedanken in Ruhe zu sortieren – und ihre Aussage vorzubereiten.

## **Das Anklageverhalten der Staatsanwaltschaft**

Ob die polizeilichen Ermittlungen überhaupt zu einer strafgerichtlichen Anklage führen, entscheidet anschließend die Staatsanwaltschaft. Die in der Bevölkerung weit verbreitete Vorstellung, eine private Strafanzeige gegen eine Person setze diese bereits strafrechtlich unter Druck bzw. stelle ein Mittel der Geschädigten dar, unmittelbar gegen die Täter/innen vorzugehen, entspricht im deutschen Strafprozess nicht der Realität. Vielmehr bedeutet das Erstellen einer Strafanzeige nicht mehr als ein „Petzen“. Man meldet einen Vorgang und hofft dann, dass Polizei und Staatsanwaltschaft aktiv werden. Ob die Staatsanwaltschaft sich aber überhaupt zu Ermittlungen gegen den/die Beschuldigte/n entschließt, können die Geschädigten nicht mehr beeinflussen.

Als Behörde, die täglich auf die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit der Polizei angewiesen ist, ist die Staatsanwaltschaft ihr gegenüber alles andere als unabhängig. Vielmehr ist ein Interessenkonflikt vorprogrammiert. Die Staatsanwaltschaft hat im System der Strafverfolgung nämlich eine Doppelfunktion inne: Einerseits koordiniert sie als Teil der Exekutive die Arbeit der Strafverfolgung und ist insofern vorgesetzte Behörde der Polizei, andererseits nimmt sie vor Gericht die Rolle eines unabhängigen Organs der Justiz ein, das auch Polizeibeamt/innen, die einer Straftat verdächtig sind, genauso behandeln müsste wie jede/n andere/n Angeklagte/n. In dieser besonderen Situation steht die Staatsanwaltschaft auf der Seite von Angeklagtem und Ankläger zugleich.

## **Bock und Gärtner in einem**

Ein Großteil der Verfahren gegen Beschuldigte in Uniform bleibt dann auch in diesem Stadium stecken, indem die Staatsanwaltschaft das Verfahren einstellt. In Berlin beispielsweise brachte die Staatsanwaltschaft in den Jahren 1996-1999 (dem letzten Untersuchungszeitraum) von 3.926

Ermittlungsverfahren wegen Körperverletzung im Amt lediglich 65 zur Anklage, die übrigen 98% der Verfahren wurden bereits eingestellt, bevor sie jemals ein Gericht erreichten.<sup>7</sup>

Eigentlich liegt es nicht im Ermessen der Staatsanwaltschaften, bestimmte Taten anzuklagen und andere nicht. Nach dem verfassungsrechtlichen Legalitätsprinzip sind die Staatsanwaltschaften verpflichtet, unterschiedslos Anklage gegen jede/n zu erheben, sobald ein „hinreichender Tatverdacht“ besteht – ein Prinzip, das vor Willkür schützen soll. Die Auslegung des Begriffs „hinreichender Tatverdacht“ haben die Staatsanwaltschaften allerdings selbst in der Hand. Faktisch können sie dadurch entscheiden, ob es in einzelnen Fällen zu einem Prozess und einer öffentlichen Beweisaufnahme vor Gericht kommen soll. Wenn die Staatsanwaltschaften keine eigenen Bestrebungen zeigen, gegen Beschuldigte aus ihrem „eigenen Lager“ vorzugehen und vor Gericht Anklage zu erheben, so bleibt den Opfern von polizeilichen Misshandlungen oft nichts weiter übrig, als weiterhin als Bittsteller/innen an die Staatsanwaltschaften heranzutreten.

Die Opfer haben zwar theoretisch noch die Möglichkeit eines „Klageerzwingungsverfahrens“ (§ 172 Abs. 4 StPO), mit dem die Staatsanwaltschaft zur Anklageerhebung gezwungen werden kann. Da die Gerichte die formellen Voraussetzungen dafür jedoch sehr eng auslegen, führt das Verfahren nur äußerst selten zum Erfolg. Bessere Chancen verspricht da das „Petzen“ bei einer höheren Instanz: den Medien. In vielen Fällen bewegt erst der Druck einer kritischen Öffentlichkeit die Staatsanwaltschaften dazu, einen Fall rechtswidriger Polizeigewalt vor Gericht zu bringen. Selbst im „Fall Daschner“, in dem ein Polizist einem inhaftierten Entführer mit Folter gedroht hatte, nahm sich die Staatsanwaltschaft der aktenkundigen (!) Folterdrohung erst mit mehreren Monaten Verzögerung an – ein Bericht des „Tagesspiegel“ hatte den Vorgang öffentlich gemacht.

### **„Organisierte Verantwortungslosigkeit“ vor Gericht**

Vor Gericht können sich angeklagte Beamt/innen oft unter Hinweis auf die Strukturen ihrer Ausbildung exkulpieren, beispielsweise mit dem Hinweis, die Schusswaffenausbildung sei unzureichend gewesen oder die Schulung im Umgang mit Demonstrationsgewalt habe eher zur Gewaltanwendung ermuntert statt Deeskalationsmethoden zu vermitteln. Diese Missstände seien den Angeklagten nicht individuell vorzuwerfen. Die Gerichte bemühen sich teilweise ausdrücklich, die Verantwortung für strukturelle Missstände nicht beim letzten Glied einer langen Verantwortungskette abzuladen. Im Ergebnis können sich Polizeibeamt/innen auf diese Weise gelegentlich „hinter einer organisierten Verantwortungslosigkeit und dem Schutzschild der Amtsautorität zurückziehen“, wie es der Polizeiforscher Falko Werkentin ausdrückt.<sup>8</sup>

Hinzu kommen regelmäßig Beweisprobleme. Denn die Ausübung von Gewalt ist der Polizei nicht von vorn herein verboten; zu einem illegalen Übergriff wird die Gewalt erst durch ihren Kontext, beispielsweise wenn sie sich gegen *friedliche* Demonstrierende richtet. Die Anklage muss also mehr beweisen können als nur die Gewaltanwendung an sich, sie muss die polizeilich-offizielle Darstellung der gesamten Umstände widerlegen können. Oft ist dies schlicht nicht möglich, oder es wird von der Staatsanwaltschaft schon gar nicht erst ernsthaft angestrebt.

Die Polizeiführungen können zudem die Beweisaufnahme in ihrem Sinne beeinflussen. Polizeizug/innen können durch ihre Vorgesetzten gesperrt oder mit einer eingeschränkten Aussagegenehmigung versehen werden, wenn es sich um Angelegenheiten handelt, welche die Polizeiführungen im Sinne des „Staatswohls“ für geheimhaltungswert halten. Beobachter/innen sprechen

---

<sup>7</sup> Senatsverwaltung für Inneres Berlin, Antworten auf die Kleine Anfrage 14/1052, siehe auch: Singelstein, a.a.O., Tabelle 9.

<sup>8</sup> Zitiert nach: Gössner, Rolf, „Fürsorgepflicht“ oder „Organisierte Verantwortungslosigkeit“?, Frankfurter Rundschau v. 12.8.2003, 7. (Volltext unter <http://www.rolf-goessner.de/FRTodesschusse.htm>)

außerdem davon, dass manche Gerichte dazu neigen, angeklagten Polizeibeamt/innen noch einen „Amtsbonus“ zu gewähren, indem sie deren Glaubwürdigkeit besonders hoch einstufen.<sup>9</sup>

„Eine unabhängige Kontrolle der Polizei findet in der Bundesrepublik Deutschland nicht statt“, resümierte der UN-Menschenrechtsausschuss bereits 1996. Das Ergebnis lässt sich an den Verurteiltenzahlen ablesen. Um beim Berliner Beispiel zu bleiben: Von den 65 Einzelverfahren, in denen die Staatsanwaltschaft in den Jahren 1996-1999 Anklage erhob, entschieden sich die Gerichte in 46 Fällen für eine Einstellung des Verfahrens oder einen Freispruch. Zu Verurteilung kam es in diesem Beobachtungszeitraum also lediglich in 19 von ursprünglich 3.926 angezeigten Fällen – das sind 0,4 %. Gute Nachrichten für prügelnde Polizist/innen.

## Lösungsansatz

Die deutsche Situation ist nicht alternativlos. In anderen europäischen Ländern obliegt die Ermittlung von polizeilichen Übergriffen unabhängigen Untersuchungskommissionen, so in England<sup>10</sup>, Frankreich<sup>11</sup> und Portugal<sup>12</sup>. Die Ermittlungspersonen der englischen Kommission dürfen nach dem entsprechenden Gesetz nie im Polizeidienst gewesen sein.

Nach einem Skandal um Polizeigewalt in Hamburg im Jahr 1998 wurde auch dort eine vergleichbare „Polizeikommission“ eingerichtet. Diese war allerdings lediglich mit drei ehrenamtlichen Mitarbeiter/innen besetzt, die zudem noch von der Innenbehörde handverlesen waren.<sup>13</sup> Als Ronald B. Schill im Jahr 2001 Innensenator in Hamburg wurde, wurde das Pilotprojekt wieder abgeschafft.

Amnesty international (ai) fordert seit langem die Einrichtung von unabhängigen Polizei-Untersuchungskommissionen in der BRD.<sup>14</sup> Die Kommissionen sollen nach der Vorstellung von ai unmittelbar den Parlamenten und nicht den Innenministerien unterstellt werden.

Mit dieser Forderung ist das Problem der (häufig gruppenpsychologischen) Ursachen von Polizeigewalt zwar nicht gelöst. Wenn allerdings prügelnde Polizist/innen weiterhin ihrer Verantwortung entgehen, so ist dies nicht nur für einen Rechtsstaat inakzeptabel, der sein Gewaltmonopol nur um den Preis der strikten Gesetzesbindung an einzelne Beamte/innen delegieren darf. Die Straffreiheit für Täter/innen in Uniform verwehrt den Opfern von Polizeigewalt auch die Anerkennung, dass sie Opfer waren und nicht bloße Zwischenfälle oder gar selber Täter/innen.

Die Gewerkschaft der Polizei weist die Forderung nach der Schaffung eines unabhängigen Kontrollgremiums erwartungsgemäß scharf zurück. „Diese Forderung stellt die Unabhängigkeit der deutschen Justiz in Frage“, erklärte ihr Vorsitzender Konrad Freiberg im März 2005 den Stuttgarter Nachrichten. Damit hat er absolut Recht.

**Falko Behrens studiert Jura in Berlin, Ron Steinke studiert Jura in Hamburg. Die Autoren bedanken sich beim Institut für Bürgerrechte und öffentliche Sicherheit e.V. für die Benutzung des Archivs.**

---

9 Gössner, a.a.O. (Anm. 9)

10 Independent Police Complaints Commission, [www.ipcc.gov.uk](http://www.ipcc.gov.uk).

11 Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité, [www.cnds.fr](http://www.cnds.fr).

12 Inspeção-Geral da Administração Interna, [www.igai.pt](http://www.igai.pt).

13 Gössner, Rolf, Die Hamburger „Polizeikommission“: Tragfähiges Modell unabhängiger Polizeikontrolle?, *Bürgerrechte & Polizei / CILIP Nr.67 (3/2000)*, 34ff. (Volltext unter [ww.cilip.de](http://www.cilip.de)).

14 Amnesty International, Erneut im Fokus: Vorwürfe über polizeiliche Misshandlungen und den Einsatz unverhältnismäßiger Gewalt in Deutschland, 2004. (Volltext unter <http://www2.amnesty.de/internet/deall.nsf/windexde/LB2004001>).