

Thomas Feltes

Polizeiliche Zwangsmaßnahmen und Polizeihaft: Die Menschenrechtstandards der Anti-Folter-Kommission des Europarates

Beitrag für das Handbuch Einsatztraining: Professionelles Konfliktmanagement für Polizist*innen“, hrsg. von Mario S. Staller und Swen Körner, eingereicht am 13.11.2020.

Abstract

((Start Abstract))

Regelmäßig (zuletzt Ende 2020) besuchen Vertreter des „Europäisches Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe“ (CPT) sowie der „Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter“ mit Sitz in Wiesbaden Polizeidienststellen und Gewahrsamseinrichtungen. Der Beitrag beschreibt die Arbeit des CPT und erläutert, wie die Besuche ablaufen und stellt die vom CPT entwickelten Standards für Polizeiarbeit vor, die auch für Polizeieinsätze gelten.

((End Abstract))

Keywords:

Zwangsmaßnahmen, Gewahrsam, Festnahme, CPT, Europarat

1. Nationalen und internationalen Einrichtungen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher bzw. erniedrigender Behandlung

Das „Europäisches Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe“ (CPT) ist eine Institution des Europarates mit Sitz in Straßburg. Daneben gibt es der UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter (Subcommittee on Prevention of Torture, SPT). Er ist ein UN-Vertragsorgan, das die Einhaltung der Bestimmungen des Fakultativprotokolls (OPCAT) zum UN-Übereinkommen gegen Folter (CAT)¹ überwacht. CPT und SPT haben jeweils präventive Besuchssysteme. Die Besuche in Haft- und Gewahrsamseinrichtungen sollen präventiv zukünftige Verstöße gegen Menschenrechte verhindert. Der letzte Besuch des SPT in Deutschland fand 2013 statt², der letzte Besuch des CPT Ende 2020.

Zusätzlich besuchen auch Mitglieder der „Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter“ mit Sitz in Wiesbaden regelmäßig polizeiliche Einrichtungen, in denen Menschen (vorübergehend) untergebracht werden³. Die Bundesstelle ist für alle Einrichtungen des Bundes, d.h. Haftenrichtungen bei der Bundespolizei, der Bundeswehr und dem Zoll, Transitzone internationaler Flughäfen sowie die Begleitung von Rückführungsflügen zuständig. In den Zuständigkeitsbereich der Länderkommission fallen die zahlreichen Einrichtungen der Länder, wozu auch Polizeidienststellen (mit Gewahrsamsräumen) und Abschiebungshaftanstalten gehören. Die „Nationale Stelle“ berichtet jährlich der Bundesregierung, den Landesregierungen, dem Deutschen Bundestag und den Länderparlamenten über ihre Arbeit. Sie besteht aus zehn ehrenamtlichen Mitgliedern, acht in der Länderkommission und zwei in der Bundesstelle und ist damit deutlich schlechter ausgestattet als vergleichbare Einrichtungen in anderen Ländern.

¹ <https://tinyurl.com/vfqyf5y>

² https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/CountryVisits.aspx?SortOrder=Alphabetical

³ <https://www.nationale-stelle.de/home.html>

Hauptaufgabe aller drei Einrichtungen ist es, Besuche an Orten der Freiheitsentziehung durchzuführen. Sie unterbreiten nach ihren Besuchen Empfehlungen mit dem Ziel, die Behandlung und die Bedingungen der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, zu verbessern und Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zu verhindern.

Der folgende Beitrag zeigt am Beispiel des CPT, wie diese Kommissionen arbeiten und welche Standards sie bei den Besuchen polizeilicher Einrichtungen zugrunde legen.

Rechtsgrundlage für die Arbeit des CPT ist die „Europäischen Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe“ aus dem Jahre 1987⁴, die Deutschland 1990 ratifiziert hat. Sie erlaubt es den Delegationen des CPT, alle Orte, an denen Menschen von Behörden gegen ihren Willen festgehalten werden, zu jeder Zeit und auch unangemeldet zu besuchen. Dazu gehören neben Untersuchungshaft- und Strafanstalten auch Polizeidienststellen, in denen Verhöre von Verhafteten durchgeführt werden, Polizeihafträume, aber auch Psychiatrien und Altersheime. Jedes Mitgliedsland des Europarates entsendet einen Vertreter in das Gremium, wobei dieser auf Vorschlag der Bundesregierung vom Ministerkomitee des Europarates gewählt wird und nicht weisungsgebunden, also absolut unabhängig ist.

Die Konvention baut auf Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention⁵ auf, der besagt, dass niemand der Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden darf. Das CPT ergänzt die Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EuGMR)⁶. Der Gerichtshof nimmt in seinen Entscheidungen häufig Bezug auf die Berichte des CPT, und umgekehrt orientiert sich das CPT bei seiner Arbeit an den Entscheidungen des EuGMR.

Das CPT führt in jedem der 47 Mitgliedsstaaten des Europarates in der Regel alle fünf Jahre sog. periodische Besuche durch. Ende 2020 besuchte eine Delegation des CPT wieder Deutschland, nachdem der letzte reguläre Besuch 2015 stattgefunden hatte⁷. Einen sog. ad-hoc-Besuch gab es in Verbindung mit der Begleitung eines Abschiebefluges von München nach Kabul im August 2018 und dem Besuch der Abschiebeeinrichtung in Eichstätt⁸. Solche ad-hoc- oder rapid-response-Besuche werden seit einiger Zeit vermehrt durchgeführt, beispielsweise wurden 2020 in Griechenland Lager besucht, an denen Migranten gegen ihren Willen festgehalten wurden. Die Besuchsdauer liegt zwischen einigen Tagen bei ad-hoc-Besuchen und rund zwei Wochen bei periodischen Besuchen. Seit der Gründung des CPT wurden mehr als 1.100 Gefängnisse (einschl. Polizeihaft), 350 Abschiebeeinrichtungen und 400 Psychiatrien und Pflegeheime besucht.

((Start Important))

Das CPT ist keine Ermittlungsbehörde und kein Gericht, sondern ein Präventionsmechanismus zum Schutz von Menschen, denen die Freiheit entzogen ist.

1. Im Anschluss an den Besuch erstellt die Delegation, die das Land besucht hat, einen Berichtsentwurf, der im gesamten CPT diskutiert, verabschiedet und dann mit Empfehlungen an die jeweilige Regierung geschickt wird.

2. In dem Bericht werden die Orte, die besucht worden sind, konkret benannt. Namen von Polizeibeamt*innen werden nicht erwähnt, ggf. aber die Namen der Inhaftierten oder Verwahrten, bei denen man Menschenrechtsverletzungen festgestellt hat (sofern diese ihre Zustimmung erteilen).

⁴ <https://tinyurl.com/qvbugyy>

⁵ https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_DEU.pdf

⁶ Ein anschauliches Kurzvideo zur Arbeit des CPT findet sich hier: <https://tinyurl.com/wsg7nxk>

⁷ Der Bericht dazu ist verfügbar unter <https://rm.coe.int/168071803c>, die Stellungnahme der Bundesregierung unter <https://tinyurl.com/rdoxfhu>

⁸ Der Bericht dazu ist verfügbar unter <https://rm.coe.int/1680945a2b>, die Stellungnahme der Bundesregierung unter <https://rm.coe.int/1680945a2f>

3. Die Bundesregierung hat die Möglichkeit, auf den Bericht zu reagieren und auf Fehler in dem Bericht hinzuweisen. Dazu wird sie i.d.R. mit den jeweils zuständigen Länderministerien Kontakt aufnehmen, die wiederum vor Ort nachfragen werden.

4. Bericht und Antwort der Regierung werden, nachdem der Abstimmungsprozess abgeschlossen ist, veröffentlicht. Das geschieht inzwischen in rund einem Dutzend Länder automatisch, nicht aber in Deutschland.

((End Important))

2. Aufgaben und Arbeitsweisen

((Start Important))

Das CPT besucht Einrichtungen, in denen Menschen (auch zeitweise) die Freiheit entzogen wird. Dabei geht es vor allem darum zu prüfen, wie diese Menschen untergebracht werden, wie sie behandelt werden, welche Rechtsschutzmöglichkeiten sie haben und ob ihnen diese gewährt werden. Jeder Mitgliedsstaat des Europarates hat zugestimmt, dass das CPT jederzeit, nach eigener Wahl und unbegleitet diese Einrichtungen aufsuchen und dort sowohl mit Inhaftierten, als auch mit Bediensteten sprechen sowie alle erforderlichen Unterlagen einsehen darf.

((End Important))

Ziel der Arbeit ist der Schutz vor Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung. Dabei geht es dem CPT nicht primär um einzelner Fälle von Folter, sondern um die Identifizierung von riskanten Situationen und generell problematischen Strukturen in den Einrichtungen und den Ländern. Dennoch werden Einzelfälle von Misshandlung ausführlich dokumentiert und in die Berichte (meist anonymisiert) aufgenommen, wie zum Beispiel die Situation während des Abschiebefluges von München nach Kabul im August 2018 (s. Beispiel).

((Start Example))

„Der zweite Rückzuführende fügte sich dem Einstiegsprozedere bis zu dem Moment, als er in dem Flugzeug hingesetzt wurde. Hierbei geriet er in Erregung, begann zu schreien und in alle Richtungen zu schlagen, und versuchte aufzustehen. Die beiden neben ihm sitzenden Begleitbeamten versuchten, ihn in seinem Sitz zu halten, indem sie seine Arme festhielten. Dabei wurden sie von einem aus vier Begleitpersonen bestehenden Backup-Team unterstützt, wovon sich drei hinter seinem Sitz positionierten. Einer dieser Begleitbeamten legte von hinten seinen Arm um den Hals des Rückzuführenden und zog mit seiner anderen Hand dessen Nase nach oben, sodass sein Kollege einen Beißschutz in den Mund des Rückzuführenden einführen konnte. In Reaktion hierauf verstärkte der Rückzuführende seinen Widerstand, woraufhin ein zweiter Begleitbeamter des Backup-Teams eingriff und den Kopf des Rückzuführenden auf einen Nebensitz zog und sein Knie auf dessen Kopf platzierte, um Druck auszuüben und kooperatives Verhalten zu erreichen, während die Hände des Rückzuführenden hinter dessen Rücken mit einem Klettband gefesselt wurden. Ein weiterer Begleitbeamter drückte mit seinem Daumen auf die Schläfe des Rückzuführenden. Ein weiteres Klettband wurde unterhalb der Knie des Rückzuführenden angebracht, um seine Beine zusammenzubinden. Dem Rückzuführenden wurde außerdem ein Helm aufgesetzt und an seinen Armen und Beinen wurden weitere Klettbänder angebracht. Des Weiteren wurde Gewalt angewendet, um ihn mit den Händen festzuhalten. Zu diesem Zeitpunkt wurde der Rückzuführende von drei hinter seinem Sitz positionierten Begleitbeamten festgehalten und auf jeder Seite saß ein weiterer Beamter. Ein sechster Beamter kniete auf den Knien und Oberschenkeln des Rückzuführenden, um ihn mit seinem Gewicht in seinem Sitz zu halten. Nach etwa 15 Minuten griff der sechste Begleitbeamte mit seiner linken Hand die Genitalien des Rückzuführenden und drückte mehrmals länger zu, um den Rückzuführenden dazu zu bringen, sich zu beruhigen. Als das Flugzeug rund zehn Minuten später startete, standen zwei Begleitbeamte immer noch hinter dem Sitz des Rückzuführenden, um sicherzustellen, dass er sitzen blieb. Kurz darauf beruhigte sich der Rückzuführende, nachdem ihm gesagt wurde, dass die meisten Zwangsmittel entfernt werden würden, sofern er sich kooperativ verhalte. Für etwa eine Stunde blieb er mit den Händen hinter dem Rücken gefesselt.“

((End Example))

Durch diese Vorgehensweise soll anhand von anschaulichen Einzelfällen verdeutlicht werden, dass es in einem Land, in einem Bereich oder in bestimmten Einrichtungen grundsätzliche Probleme gibt. Der

Schwerpunkt des Berichtes liegt jedoch immer auf allgemeinen Hinweisen zu problematischen Strukturen, fehlender Aufsicht, mangelnden rechtlichen Grundlagen oder Unzulänglichkeiten bei der Umsetzung dieser Rechte. Man kann diese „Einzelfall-Orientierung“ durchaus kritisieren, zumal in dem Kontext von Polizeigewalt dies zuletzt auch der deutschen Polizei vorgeworfen wurde. Sie ist aber nach der Auffassung des CPT notwendig, weil nur so anschaulich die Grundprobleme deutlich gemacht werden können.

Die Berichte werden auf der Website des CPT veröffentlicht und einmal im Jahr wird ein Jahresbericht erstellt, in dem ein Überblick über die Menschenrechtssituation in den besuchten Staaten und darüber hinaus gegeben wird. In dem Jahresbericht 2018 findet sich dazu folgendes: „In den letzten drei Jahrzehnten hat das CPT regelmäßig überprüft, wie Personen in europäischen Ländern von der Polizei behandelt werden. Zu Beginn muss betont werden, dass in der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten des Europarates die meisten Personen, die von CPT-Besuchsdelegationen getroffen wurden, die sich in Polizeigewahrsam befanden oder befanden, angeblich keinerlei Polizeimissbrauch erlitten haben. ... In mehreren Mitgliedstaaten des Europarates kommt es zu Misshandlungen durch die Polizei hauptsächlich bei der (vorläufigen) Festnahme von Personen, die im Verdacht stehen, Straftaten begangen zu haben. CPT-Delegationen haben viele Berichte gehört, wonach die von Polizeibeamten bei der Festnahme oder kurz danach angewandte Gewalt unnötig oder übermäßig war. Insbesondere hörten sie Vorwürfe von Schlägen (auch mit Schlagstöcken), Tritten oder der Verwendung von Pfefferspray, während die betroffene Person keinen Widerstand zeigte oder bereits unter Kontrolle gebracht worden war“.⁹

Dabei geht das CPT sehr zurückhaltend mit Anschuldigungen um, die während der Besuche von Inhaftierten erhoben werden. Individuelle Beschuldigungen werden doppelt und dreifach geprüft, in dem Akten und Berichte überprüft und Aussagen verglichen werden. Vor allem beschäftigt sich ein Mitglied aus der Besuchsdelegation, bei dem es sich um einen erfahrenen Rechtsmediziner handelt, mit Spuren möglicher Misshandlungen und bewertet diese. Nur wenn die Beweise ausreichend sind, werden solche Beispiele in die jeweiligen Länderberichte aufgenommen.

((Start Example))

Ein Beispiel aus dem Bericht über den Besuch in Ungarn im November 2018, bei dem es um körperliche Misshandlungen durch Polizeibeamte nach der Verhaftung ging: „Bei der Untersuchung durch ein medizinisches Mitglied der Delegation zeigte die betroffene Person vier Schürfwunden in einem fächerartigen Muster auf der lateralen Seite des linken Auges mit einer Länge von jeweils etwa 3 bis 4 mm. Unter dem linken Auge befand sich ein diffuser Bereich mit violetten Blutergüssen, der in seinem breitesten Durchmesser etwa 3 cm mal 1,5 cm groß war. Zusätzlich gab es einen diffusen Schwellungs- / Erythembereich von etwa 4 cm mal 3 cm in seinem breitesten Durchmesser in Bezug auf die rechte Stirn.“¹⁰ Diese Anschuldigungen hatten somit ein ausreichendes Maß an Glaubwürdigkeit, um sie den ungarischen Behörden zur Kenntnis zu bringen.

((End Example))

Regelmäßig kritisiert wird auch, dass Anschuldigungen wegen exzessiver Polizeigewalt nicht angemessen und unabhängig untersucht werden. Das CPT überprüft hierzu auch vorhandene Verfahrensakten oder lässt sich diese – auch nachträglich – vorlegen. Oft sind solche Untersuchungen nicht möglich, weil die beschuldigten Beamten nicht identifiziert werden können. Immer wieder finden CPT-Delegationen bspw. Hinweise auf übermäßig enge Handschellen, die schwerwiegende medizinische Konsequenzen haben können. Darüber hinaus gibt es viele Vorwürfe des verbalen Missbrauchs, einschließlich rassistischer Äußerungen. Dabei hat das CPT auch festgestellt, dass bestimmte Personengruppen

⁹ <https://rm.coe.int/16809420e3>; nicht autorisierte Übersetzung.

¹⁰ <https://rm.coe.int/16809ce9ec>; nicht autorisierte Übersetzung

(z. B. Personen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Jugendliche) aufgrund ihrer spezifischen Anfälligkeit ein höheres Risiko für Misshandlungen während der Festnahme haben.

In den letzten zehn Jahren hat das CPT immer wieder in fast einem Drittel der Mitgliedstaaten des Europarates glaubwürdige Anschuldigungen erhalten und forensische medizinische und andere Beweise für Misshandlungen durch die Polizei gesammelt, die als Folter eingestuft werden könnten. Die Misshandlungen bestanden unter anderem aus der Zufügung von Elektroschocks, Schlägen auf die Fußsohlen, Aufhängung oder Überdehnung durch Handschellen, Zufügung von Verbrennungen an verschiedenen Körperteilen, Erstickung mit einer Plastiktüte oder einer Gasmasken, stundenlanges Handschellen von inhaftierten Personen in Stresspositionen, schwere Schläge und Scheinexekutionen.¹¹

Das CPT muss sich bei seinen Besuchen häufig auch mit dem Verhalten von Polizeibeamten bei Vernehmungen beschäftigen. Dabei musste festgestellt werden, dass polizeiliche Ermittlungen zu oft auf das Ziel ausgerichtet sind, Geständnisse zu erhalten.

((Start Important))

Richtlinien für das Verhalten bei Vernehmungen

1. Wenn Geständnisse im Vordergrund stehen, steigt das Risiko von Misshandlungen und falschen Verurteilungen. Auch wenn Leistungsindikatoren für Polizeibeamte auf Aufklärungsraten beruhen, kann sich dies negativ auf das Verhalten von Polizeibeamt*innen bei der Durchführung von Befragungen auswirken.

2. Falsche Verurteilungen werden oftmals durch einen „Tunnelblick“ verursacht oder durch die Tendenz, neue Beweise als Bestätigung der bestehenden Überzeugungen oder Theorien zu interpretieren.

3. Vorgeschlagen wird daher ein eher offenes „investigative interviewing“.¹²

((End Important))

3. Besuche des CPT

Die Delegationen für die Besuche werden so zusammengestellt, dass alle Fachrichtungen vertreten sind: Neben Juristen sind das Rechtsmediziner, Psychiater, Psychologen und Menschenrechtsexperten. In der Regel bestehen die Besuchsgruppen aus acht bis 12 Vertretern, die in zwei Gruppen aufgeteilt werden: Eine mit Schwerpunkt Strafvollzug und Polizei, eine mit Schwerpunkt Psychiatrie und Altenheime. Die Mitglieder des CPT werden dabei durch Vertreter des Sekretariates in Straßburg unterstützt. Etwa zwei Wochen vor dem Besuch wird die jeweilige Regierung informiert, dass eine Delegation zu Besuch kommt. Diese Information wird dann von den Fachministerien an alle Einrichtungen weitergeleitet, welche prinzipiell besucht werden könnten, da sie die Besuchskriterien des CPT (Menschen in Unfreiheit) erfüllen. Selbstverständlich kann das CPT während seines Aufenthaltes nur eine Auswahl von Einrichtungen besuchen. Welche das konkret sind, wird dem jeweiligen Land vorab nicht mitgeteilt – mit Ausnahme der Einrichtung, die als erste besucht wird.

Theoretisch kann also jede Polizeidienststelle, jedes Gefängnis, jede Psychiatrie in diesem Zeitraum besucht werden, ebenso wie auch vorläufige Zwangsunterbringungen von Geflüchteten. Die Auswahl der zu besuchenden Einrichtungen orientiert sich zum einen an früheren Berichten. Dabei soll überprüft werden, ob die beim letzten Besuch festgestellten Mängel inzwischen behoben wurden. Zum anderen orientiert man sich an der aktuellen Situation in einem Land, wie sie bspw. in den Medien

¹¹ Preventing police torture and other forms of ill-treatment – reflections on good practices and emerging approaches. Extract from the 28th General Report of the CPT, published in 2019, <https://rm.coe.int/1680942329> S. 2, unautorisierte Übersetzung.

¹² Details und verschiedene Beispiele s. vorangehende FN, S. 4 f.

oder auch durch individuelle Berichte einzelner Personen oder Gruppen an das CPT festgestellt wird. Dadurch soll sichergestellt werden, dass das CPT auch auf aktuelle Probleme reagieren kann.

Der Besuch läuft so ab, dass am ersten Tag ein Gespräch mit Vertretern der in Frage kommenden Ministerien (in der Regel Justiz, Inneres, Gesundheit) stattfindet, meist mit den Ministern oder Staatssekretären. Zudem werden Vertreter von im Land vorhandenen NGOs und Ombudspersonen (sofern vorhanden) getroffen. Schon am Abend dieses ersten Tages kann eine Polizeiwache besucht werden. Institutionen wie Gefängnisse, Psychiatrien oder Altenheime werden dann ab dem zweiten Tag besucht. Je nach Dauer des Besuches reist die Gruppe dabei durch das Land und besucht teilweise mehrere Dutzend Einrichtungen.

Nach einem kurzen Orientierungsgespräch mit dem Leiter der Einrichtung teilen sich die Mitglieder der Delegation in kleinere Gruppen auf und sprechen mit den dort Untergebrachten, immer und unbedingt ohne Begleitung und außer Hörweite eines Mitarbeiters der Einrichtung, und zumeist in deren Zellen. Dabei treffen die Delegationsmitglieder eine möglichst große Anzahl von Untergebrachten, damit später nicht zurückverfolgt werden kann, ob und ggf. wer dem CPT Hinweise auf Missstände oder entwürdigende Behandlung gegeben hat. Parallel werden vorhandene Akten geprüft, z.B. daraufhin, ob Disziplinarmaßnahmen entsprechend angeordnet und dokumentiert oder ob die medizinischen Akten ordnungsgemäß und vollständig geführt wurden¹³.

In Verbindung mit diesen Besuchen werden vor Ort vorhandene Polizeieinrichtungen besucht (auch abends und nachts), um mit dort Untergebrachten zu sprechen und/oder zu überprüfen, ob sie Spuren von körperlicher Gewalt aufweisen und ob die drei wesentlichen Verfahrensgarantien für vorläufig Festgenommene eingehalten werden (s. Kasten).

((Start Important))

Die Einhaltung der folgenden drei Verfahrensgarantien wird beim Besuch einer Polizeieinrichtung überprüft:

1. Das Recht auf Zugang zu einem Anwalt der Wahl.
2. Das Recht auf Zugang zu einem Arzt und auf medizinische Versorgung.
3. Das Recht, die Tatsache seiner Inhaftierung einem Verwandten oder einem anderen Dritten seiner Wahl mitzuteilen bzw. mitteilen zu lassen.

((End Important))

Sowohl hier, als auch in den anderen Einrichtungen wird die Größe des Unterbringungsraumes überprüft und es werden Faktoren wie Temperatur, Licht und Ausstattung sowie die Verfügbarkeit von Toiletten und ggf. Waschräumen dokumentiert. Diese Standards für unterschiedliche Einrichtungen und Situationen hat das CPT veröffentlicht¹⁴, wobei auch immer wieder auf aktuelle Entwicklungen eingegangen wird, z.B. auf die Verwendung sog. Elektroimpuls Waffen (Taser).¹⁵

Der Einsatz von Elektroimpuls Waffen sollte nach Auffassung des CPT auf solche Situationen begrenzt werden, in denen eine tatsächliche und unmittelbare Gefahr für Leib oder Leben oder die Gefahr einer schweren Verletzung besteht. Der Einsatz dieser Waffen, um lediglich die Befolgung eines Befehls durchzusetzen, ist inakzeptabel. Darüber hinaus sollte der Rückgriff auf diese Waffen nur dann erlaubt sein, wenn andere, mildere Mittel (Verhandlungen und Überzeugung, manuelle Kontrolltechniken,

¹³ Hier war der Zugang zu diesen Akten beim letzten Besuch dem CPT aus Datenschutzgründen teilweise verwehrt worden. Man wird gespannt sein, wie damit bei dem aktuellen Besuch umgegangen wird. Denn selbstverständlich ist es für eine Beurteilung der Einrichtung wichtig zu wissen, wie die medizinische Versorgung sichergestellt ist.

¹⁴ <https://www.coe.int/en/web/cpt/standards>; sowie hier: <https://rm.coe.int/16806cd1db>

¹⁵ <https://rm.coe.int/16806cce0d>

etc.) gescheitert sind, und sie die einzige mögliche Alternative zu Maßnahmen darstellen, die eine größere Gefahr für Leib oder Leben darstellen. Bei besonders gefährdeten Personen (u.a. Ältere, Schwangere, kleine Kinder, Personen mit bestehender Herzkrankheit) sollte der Einsatz auf jeden Fall vermieden werden, da es Todesfälle bei Verhaftungen gab, die darauf zurückgeführt wurden. Bei Menschen, die im (Drogen-)Delirium oder alkoholisiert sind, besteht die Gefahr, dass die Personen in diesem Zustand ggf. nicht die von den Polizisten geäußerte Warnung verstehen, dass die Waffe eingesetzt wird, und sie könnten in einer solchen Situation noch renitenter werden. Ergänzend ist hier darauf hinzuweisen, dass bei psychisch gestörten Personen und insbesondere bei der Kombination von psychischer Störung und Drogen- oder Alkoholgebrauch (s. **den Beitrag...**) besondere Zurückhaltung notwendig ist. Zum einen ist hier die potentielle gesundheits- oder gar lebensgefährdende Wirkung (z.B. durch einen Sturm auf hartem Untergrund) nicht absehbar, zum anderen besteht die Gefahr, dass durch die Androhung oder gar den Einsatz des Tasers der Widerstand noch stärker ausfällt und damit das eigentliche Ziel, die Person festzunehmen, noch schwerer zu erreichen ist. Besonders in der Kombination mit falschen Maßnahmen beim Anlegen von Handschellen (Bauchlage, Druck auf den Rücken) kann dann auch ein lagebedingter Erstickungstod eintreten (**s. Beitrag...**).

4. Die Menschenrechtstandards des CPT

Bei dem Besuch einer Polizeidienststelle wird sich der jeweilige Leiter der Delegation mit einem besonderen Ausweis sowie einem Schreiben des zuständigen Ministeriums am Eingang melden. Nach Prüfung der Legitimation aller Delegationsmitglieder ist diesen unverzüglich der Zutritt zur Dienststelle zu gewähren und der jeweilige Schicht- oder Dienstgruppenleiter ist zu informieren. Es versteht sich von selbst, dass die Begrüßung der Delegation in einem freundlichen Ton und kooperativ erfolgen sollte, denn der/die Beamten, mit denen die CPT-Vertreter sprechen, repräsentieren in dieser konkreten Situation die gesamte Institution Polizei. Fragen sind also zu beantworten, und wenn ein Mitglied der Delegation vor weiteren Gesprächen den sofortigen Zugang zu einer Gewahrsamszelle begehrt, so ist dieser Zugang unverzüglich zu gewähren. Gespräche mit Untergebrachten dürfen ohne Sicht- und Hörkontrolle durch Beamte durchgeführt werden. Sicherheitsmaßnahmen wie bspw. Fesselungen sind nur in absoluten Ausnahmefällen zulässig, und nur, wenn der CPT-Vertreter dem zustimmt.

Die Delegation wird sich dann darüber informieren, ob und wie wesentliche Verfahrensgarantien (s. o.) auf der jeweiligen Wache eingehalten werden. Dazu gehört die Frage, ob es eine Liste mit Anwälten gibt, die von den Festgenommenen kontaktiert werden können, wie die medizinische Überprüfung und ggf. Betreuung stattfinden und ob und wie Angehörige informiert werden. Dabei geht es u.a. auch darum, dass medizinische Untersuchungen nicht in Anwesenheit von Polizeibeamten stattfinden dürfen. Neben der Inaugenscheinnahme der Hafträume werden die CPT-Vertreter Einsatzdokumente, Haftbücher, Wachprotokolle, Tagebücher und andere, auf der Wache vorhandene Materialien einsehen, auch für zurückliegende Zeiten und auch, wenn diese (nur) elektronisch verfügbar sind. Auch diese Einsichtnahme ist sofort und unbeschränkt zu gewähren (und die Daten sind entsprechend zu erläutern), ebenso wie alle Informationen zu geben sind, die von der Kommission gewünscht werden.

((Start Important))

Das CPT weist immer wieder darauf hin, dass Personen, die in Polizeigewahrsam genommen werden, ausdrücklich und ohne Verzögerung über alle ihre Rechte aufgeklärt werden müssen.

((End Important))

Darüber hinaus sollte jede Möglichkeit, die Ausübung dieses oder anderer Rechte zum Schutz von Interessen der Rechtspflege aufzuschieben, klar festgelegt und ihre Anwendung zeitlich genau begrenzt werden. Soweit das Recht auf Zugang zu einem Anwalt und auf das Ersuchen um eine ärztliche Untersuchung durch einen nicht von der Polizei hinzugezogenen Arzt betroffen sind, sollten Verfahren existieren, wonach Anwälte und Ärzte aus einer zuvor - im Einverständnis mit den betroffenen Berufsorganisationen - festgelegten Liste ausgewählt werden können. Jeder Aufschub der Ausübung dieser Rechte ist auszuschließen.

Der Zugang zu einem Rechtsanwalt sollte für Personen in Polizeigewahrsam sowohl das Recht enthalten, zu ihm Kontakt aufzunehmen und von ihm besucht zu werden (in beiden Fällen unter Bedingungen, die die Vertraulichkeit der Gespräche gewährleisten), als auch grundsätzlich das Recht der betroffenen Person auf Anwesenheit des Rechtsanwalts während der Vernehmung. Bei dem Besuch in Deutschland im Jahre 2015 wurde der Delegation in einigen der besuchten Bundesländer eine Reihe von Beschwerden festgehaltener Personen zu Gehör gebracht, die behaupteten, gar nicht oder nur mündlich über ihre Rechte belehrt worden zu sein bzw. keine Kopie des betreffenden Hinweisblatts erhalten zu haben.

Das CPT hatte 2015 zum wiederholten Male empfohlen, „dass die Bundes- und alle Landesbehörden die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass, alle Personen, denen durch Polizeibeamte die Freiheit entzogen wird – gleich aus welchem Grund – gleich zu Beginn ihrer Freiheitsentziehung (d. h. ab dem Moment, in dem sie gezwungen werden, bei der Polizei zu bleiben) umfassend über ihre grundlegenden Rechte werden. Dies sei durch eindeutige mündliche Information zum Zeitpunkt der Festnahme sicherzustellen; diese Information ist bei der frühesten Gelegenheit (d. h. unmittelbar nach der ersten Ankunft in der Polizeieinrichtung) durch Vorlage des entsprechenden Hinweisblatts zu ergänzen. Die betroffenen Personen sollten zudem gebeten werden, eine Erklärung in einer von ihnen verstandenen Sprache zu unterzeichnen, mit der sie bestätigen, dass sie über ihre Rechte belehrt wurden, und man sollte ihnen immer auch eine Kopie des Hinweisblatts (in der entsprechenden Sprache) aushändigen. Ein besonderes Augenmerk sollte darauf gelegt werden, zu gewährleisten, dass die festgehaltenen Personen tatsächlich in der Lage sind, ihre Rechte zu verstehen. Es obliegt den Polizeibeamten, festzustellen, ob dies der Fall ist. Informationen über die praktische Umsetzung der grundlegenden Rechte und Schutzvorkehrungen gegen Misshandlung (d. h. wann eine Person über ihre Rechte belehrt wurde; wann sie Kontakte mit nahen Angehörigen, einem Rechtsanwalt, einem Arzt oder einem konsularischen Vertreter hatte bzw. von diesen besucht wurde) sind für jede polizeiliche Einrichtung so vorzuhalten, dass es möglich ist, auch zu einem späteren Zeitpunkt noch darauf zuzugreifen (in elektronischer Form oder in Papierform). Dies erhöht die Transparenz und die Verantwortlichkeit, vermeidet Missverständnisse und erleichtert die Arbeit von Aufsichtsbehörden und Kontrollgremien¹⁶.

((Start Example))

Für Einrichtungen in Deutschland hatte das CPT zuletzt festgestellt:

„Dennoch gibt es Anlass zu ernster Sorge, dass ... festgehaltene Personen noch immer keinen Anspruch auf Anwesenheit eines Rechtsanwalts bei einer polizeilichen Vernehmung haben. ... Zugegebenermaßen sind festgehaltene Personen nicht dazu verpflichtet, vor einem Polizeibeamten auszusagen, und können somit ihre Bereitschaft zur Aussage praktisch von der Anwesenheit eines Anwalts abhängig machen... . Diese juristische Argumentation mag aber nicht für jede festgehaltene Person ersichtlich sein. Es ist daher keine Überraschung, dass eine Reihe der von der Delegation befragten festgehaltener Personen sich dieses „indirekten“ Rechts auf Anwesenheit eines Anwalts während der polizeilichen Vernehmung nicht bewusst zu sein schienen“¹⁷.

((End Example))

Vor diesem Hintergrund forderte der CPT die deutschen Bundes- und alle Landesbehörden „noch einmal auf, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass alle von der Polizei festgehaltenen Personen, wenn sie dies wünschen, während der gesamten Dauer ihres Polizeigewahrsams tatsächlich Zugang zu einem Anwalt haben, auch bei jeder polizeilichen Vernehmung. Hat eine festge-

¹⁶ <https://rm.coe.int/168071803c> S. 20

¹⁷ aaO., S. 21

haltene Person um die Anwesenheit eines Rechtsanwalts ersucht, sollten Polizeibeamte die Vernehmung des Betroffenen immer für eine angemessene Zeit bis zum Eintreffen des Anwalts verschieben, es sei denn, dass in einem dringenden Fall ganz außergewöhnliche Umstände vorliegen“¹⁸.

Für Vernehmungen sollten eindeutige Regeln oder Richtlinien über die Art und Weise, in der polizeiliche Vernehmungen durchgeführt werden, bestehen. Das CPT betont in diesem Zusammenhang, dass die elektronische Aufzeichnung polizeilicher Vernehmungen nicht nur für die Polizei bedeutsame Vorteile hat, sondern auch eine nützliche Schutzvorkehrung gegen die Misshandlung inhaftierter Personen darstellt.

In verschiedenen Angelegenheiten sollte die Unterschrift der inhaftierten Person eingeholt werden (zum Beispiel in Bezug auf Gegenstände im Besitz der Person, darüber, dass sie über ihre Rechte aufgeklärt worden ist und ob sie sich auf sie berufen oder auf sie verzichtet hat) und, wenn nötig, das Fehlen der Unterschrift erklärt werden. Zudem sollte der Anwalt der inhaftierten Person Zugang zu der Haftakte erhalten.

Polizeigewahrsam ist grundsätzlich von relativ kurzer Dauer. Folglich kann nicht erwartet werden, dass die physischen Haftbedingungen in Polizeieinrichtungen ebenso gut sind wie an anderen Haftorten, an denen Personen über längere Zeiträume festgehalten werden. Es sollten jedoch bestimmte elementare materielle Anforderungen beachtet werden.

((Start Important))

Alle Polizeizellen sollten für die Zahl der für gewöhnlich untergebrachten Personen ausreichend groß sein, über angemessene Beleuchtung (d. h. genügend, um dabei lesen zu können, ausgenommen zu den Schlafenszeiten) und Belüftung verfügen; vorzugsweise über natürliches Licht. Darüber hinaus sollten die Zellen mit Sitzgelegenheiten ausgestattet sein (zum Beispiel mit einem befestigten Stuhl oder einer Bank), und Personen, die über Nacht in Haft bleiben müssen, sollten saubere Matratzen und Decken zur Verfügung gestellt werden. Personen in Haft sollte erlaubt werden, ihren natürlichen Bedürfnissen, sobald nötig, unter sauberen und ordentlichen Bedingungen nachzukommen, und es sollten ihnen ausreichend Waschgelegenheiten angeboten werden. Sie sollten zu angemessenen Zeiten etwas zu essen erhalten, darunter wenigstens eine vollständige Mahlzeit am Tag.

((End Important))

Das CPT tritt überdies dafür ein, dass Personen, die 24 Stunden oder länger in Polizeigewahrsam festgehalten werden, jeden Tag Bewegung an der frischen Luft angeboten wird. Welche Größe für eine Polizeizelle oder jede andere Unterkunft inhaftierter oder gefangener Personen angemessen ist, wird wie folgt bestimmt: Zellen, die in Einzelbelegung für Aufenthalte von mehr als einigen Stunden Dauer vorgesehen sind, sollten sieben Quadratmeter, zwei Meter oder mehr zwischen den Wänden sowie 2,5 Meter zwischen Fußboden und Decke haben.¹⁹

Zur Behandlung von Festgenommenen und Inhaftierten

Das CPT stellt bei seinen Besuchen immer wieder fest, dass Polizeibeamte Festgenommene und Inhaftierte nicht nur körperlich misshandelt, sondern auch beleidigten oder aufgrund ihrer Herkunft diskriminierten. Konkret überprüft das CPT dabei nicht nur die Situation in den Hafteinrichtungen, sondern auch das Polizeiverhalten bei Festnahmen und während des Transportes in den Gewahrsam. Dabei geht es nicht primär um das, was gemeinhin als „Folter“ verstanden wird; überprüft wird vor allem, ob die Festgenommenen und Inhaftierten durch Polizeihandeln diskriminiert, in ihrer Ehre verletzt oder entwürdigend behandelt wurden. Dazu gehört bspw. das Entkleiden eines männlichen Inhaftierten in Anwesenheit einer weiblichen Beamtin oder das komplette Entkleiden (und nicht getrennt nach zuerst Oberkörper, dann Unterkörper) sowie der Aufenthalt ohne jegliche Kleidung in einer Zelle.

¹⁸ aaO., S. 22

¹⁹ <https://rm.coe.int/16806cea1d>

Bereits nach seinem letzten Besuch im Jahr 2015 hat das CPT Zweifel daran geäußert, ob Ermittlungen, die von Ermittlern der zentralen Ermittlungsstellen gegen andere Polizeibeamte durchgeführt werden, tatsächlich als vollständig unabhängig und unparteiisch angesehen werden können. Dies galt lt. CPT umso mehr für Ermittlungen, die von Kriminalbeamten der Landeskriminalämter oder örtlichen Polizeipräsidien durchgeführt werden. Das CPT hat dabei auch auf zwei Urteile des EuGMR hingewiesen²⁰.

Im gleichen Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, dass es in den Jahren vor dem Besuch eine Reihe von Fällen gegeben hat, bei denen strafrechtliche Ermittlungen gegen Polizeibeamte aufgrund von Vorwürfen übermäßiger Gewaltanwendung oder sonstiger Misshandlungen angeblich deswegen eingestellt werden mussten, da es nicht möglich war, die betreffenden Polizeibeamten namentlich zu identifizieren.

((Start Important))

Das CPT hat wiederholt betont, dass geeignete Schutzvorkehrungen etabliert sein müssen die sicherstellen, dass alle Polizeibeamt*innen, auch die, die Masken oder andere Ausrüstung tragen, durch die ihre Identifikation erschwert sein kann, für ihr Handeln zur Verantwortung gezogen werden können (z. B. mit Hilfe einer gut sichtbaren Nummer auf der Uniform) und dass ein entsprechendes Verfahren auch eingeleitet wird.

((End Important))

Eine solche Regelung hätte, so das CPT damals, mit großer Wahrscheinlichkeit auch eine vorbeugende Wirkung und würde das Risiko übermäßiger Gewaltanwendung und anderer Formen von Misshandlung beträchtlich verringern. Die Tatsache, dass sich seit diesem Zeitpunkt (2015) nur bedingt etwas geändert hat, dürfte sicherlich auch bei dem Besuch Ende 2020 eine Rolle spielen, zumal das CPT bereits damals darauf hingewiesen hat, dass die Argumentation, eine Verpflichtung zum Tragen von Identifizierungsmitteln mit dem Schutz der allgemeinen Persönlichkeitsrechte von Polizeibeamten und deren berechtigtem Interesse, sich und ihre Familien zu schützen, nicht vereinbar sei, nicht überzeugt. Die Erfahrung in vielen europäischen Ländern (ebenso wie in einigen deutschen Bundesländern) habe gezeigt, dass geeignete Lösungen gefunden werden können, ohne die Rechte der Polizeibeamten und ihrer Familien zu gefährden.

Fixierung in Haft

2015 stellte das CPT nach seinem Besuch in Deutschland fest, dass noch immer Personen in polizeilichen Einrichtungen mehrerer Länder fixiert wurden, trotz der wiederholt ausgesprochenen konkreten Empfehlung des Ausschusses, die Fixierung in allen Polizeieinrichtungen in ganz Deutschland abzuschaffen. Zwar wurde die Fixierung im Allgemeinen nur kurzzeitig (und unter direkter, ständiger Überwachung durch einen Mitarbeiter der Einrichtung, der sogenannten Sitzwache) angewandt und es wurde unverzüglich ein Arzt hinzugezogen, aber es wurde noch immer häufig zu dieser Maßnahme gegriffen, insbesondere (und hier hat das CPT ausnahmsweise konkrete Orte genannt) im Polizeikommissariat Hannover-Schützenplatz. Außerdem zeigte sich das CPT äußerst betroffen darüber, dass laut einem Bericht des Nationalen Präventionsmechanismus beim Polizeipräsidium Köln in einem Jahr (2014) insgesamt 1.150 Personen in Polizeigewahrsam fixiert worden waren. Der Ausschuss forderte damals die Polizeibehörden aller betroffenen Bundesländer auf, die Praxis der Fixierung in Polizeieinrichtungen unverzüglich einzustellen.

((Start Fazit))

Die Anti-Folter-Kommission des Europarates besucht regelmäßig (auch) Polizeieinrichtungen, in denen Menschen die Freiheit entzogen wird. Dabei spielt die Dauer dieser Freiheitsentziehung keine Rolle. Den Besuchsgruppen ist sofort und uneingeschränkt Zutritt zu allen Polizeieinrichtungen zu gewähren, in denen Menschen festgehalten werden. Das CPT kann ohne Kontrolle mit allen inhaftierten Personen

²⁰ <https://rm.coe.int/168071803c> S. 17

sprechen und es sind alle (auch zurückliegende) Unterlagen, die sich auf die Personen, die in Gewahrsam genommen wurden, zur Kontrolle zur Verfügung zu stellen. Dabei wird die Einhaltung der entsprechenden Verfahrensgarantien ebenso überprüft wie die räumlichen Bedingungen der Unterbringung, einschl. der Versorgung. Zudem stellt das CPT fest, ob es Anzeichen für Misshandlungen bei Inhaftierten gibt.

((End Fazit))

((Start Overview))

Ableitungen/Hinweise und Handlungsempfehlungen für die polizeiliche Praxis

a) Entscheider*innen

Sie sollten die Arbeitsweise der einschlägigen Beobachtungsinstitutionen (SPT, CPT, Nationale Stelle) kennen und ihrer Arbeit offen und konstruktiv gegenüberstehen. Ungeachtet eines möglicherweise anstehenden Besuches durch Mitglieder dieser Einrichtungen sollte darauf hingewirkt werden, dass bei Verhaftungen immer und überall die Menschenrechte der Festgenommenen beachtet und Verfahrensgarantien eingehalten werden. Die Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs muss dabei ggf. auch hinter den Grund- und Menschenrechten des Festzunehmenden zurücktreten. Es sollten entsprechende Richtlinien und Anweisungen erstellt werden, wie sich Polizeibeamt*innen in kritischen Situationen (z.B. bei Verhaftungen) zu verhalten haben, wie Gewaltausübung minimiert werden kann, wie mit psychisch gestörten und alkoholisierten Menschen umgegangen werden muss und welche Verfahrensabläufe eingehalten werden müssen, angefangen von der Verhaftung oder vorläufigen Festnahme bis hin zur Unterbringung im Polizeigewahrsam, in dem auf Fixierungen verzichtet werden muss. Dazu sollten bekanntgewordene Fehler angemessen aufgearbeitet werden, um daraus für die Zukunft zu lernen. Bei Verdacht auf strafrechtlich relevantes Fehlverhalten sind entsprechende Ermittlungen einzuleiten. Dazu ist sicherzustellen, dass eine Identifizierung der Beamt*innen, denen das Fehlverhalten vorgeworfen wird, möglich ist und die Ermittlungen unverzüglich und durch eine andere als die betroffene Polizeidienststelle eingeleitet wird.

b) Einsatzkräfte

Einsatzkräfte sollten sich immer bewusst sein, dass auch Straftäter und andere Personen, die verhaftet oder festgenommen werden sollen, Grundrechtsträger sind. Jegliche Misshandlungen oder Diskriminierungen sind zu unterlassen. Kolleg*innen sollten auf das Verhalten anderer Beamt*innen achten und ggf. intervenieren, wenn zulässige Grenzen (Gewalt, Diskriminierung) überschritten werden. Bei der Aufnahme in Polizeihaft sind die entsprechenden Verfahrensgarantien zu beachten und sichtbare Verletzungen zu dokumentieren, ungeachtet deren Ursache.

c) Einsatztrainer*innen

Einsatztrainer*innen sollten darauf hinwirken, dass übermäßige Gewalt bei Festnahmen vermieden wird und dass wo immer möglich Konflikte verbal gelöst werden. Sie sollten darauf achten, dass Möglichkeiten der Dokumentation (z.B. durch Bodycams) immer dann genutzt werden, wenn Grund- oder Menschenrechte verletzt werden könnten – d.h. im Prinzip bei jeder Verhaftung und bei jeder Anwendung von körperlicher Gewalt. Der Umgang mit diesen Kameras und die dazu notwendige Aufgabenteilung ist einzuüben. Für Beamt*innen, die im Gewahrsam tätig sind, sind spezielle Aus- und vor allem Fortbildungseinheiten anzubieten, die die Besonderheiten der Gewahrsamsräume berücksichtigen und das Verbot der Fixierung in Polizeigewahrsam vermitteln. Zudem sind diese Beamt*innen auf die Einhaltung der Verfahrensgarantien hinzuweisen.

((End Overview))

Literatur

Eine Übersicht über die verwendeten Internetquellen kann beim Autor angefordert werden.