

§ 4: Polizeigewalt

I. Allgemeines

Polizistinnen und Polizisten treten in der Täterrolle unter anderem im Zusammenhang mit Polizeigewalt in Erscheinung. Die Besonderheiten von Polizeigewalt sind auch im besonderen Verhältnis der Polizei zur Gewalt begründet.

Im demokratischen Rechtsstaat ist die Polizei einerseits in gewissen Situationen dazu befugt, Gewalt im Namen des Volkes zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung auszuüben (vgl. für Baden-Württemberg etwa § 64 PolG [in der Fassung vom 17.1.2021]).

Gleichzeitig stellt Gewaltausübung durch die Polizei immer auch eine Gefahr für die demokratische Ordnung dar. Eine umfassende Einhegung der Polizei mit den Mitteln des Rechts ist schier unmöglich. Die vom Gesetzgeber in den Polizeigesetzen vorgesehenen Handlungsmöglichkeiten lassen den handelnden Polizistinnen und Polizisten im Angesicht des Einzelfalls immer einen gewissen Spielraum (Definitionsmacht), womit sie nach *Walter Benjamin* nicht nur *rechtserhaltend*, sondern auch *rechtssetzend* tätig werden (zitiert bei *Loick Was ist Polizeikritik*, in: ders. [Hrsg.], *Kritik der Polizei*, 2018, S. 9 [18]). Mitunter werden dabei nicht nur Rechtszwecke, sondern auch eigene Polizeizwecke verfolgt, „die von dem intentionalen und expliziten Verfolgen eines eigenen (fast immer: rechten) politischen Programms durch Polizeifunktionäre über die individuelle Bereicherung durch Korruption bis hin zu alltäglichen und normalisierten Interaktionen zwischen der Polizei und dem polizeilichen Klientel reichen“ (*Loick Was ist Polizeikritik*, in: ders. [Hrsg.], *Kritik der Polizei*, 2018, S. 9 [18]).

Dieser Sonderkonstellation versucht das Strafrecht mit § 340 StGB zu begegnen. Die Körperverletzung im Amt – ein „**unechtes Sonderdelikt**“ – ist nach dieser Vorschrift härter zu bestrafen, als eine einfache Körperverletzung. Polizeiliches Handeln, das von der Justiz mit dem Label des § 340 StGB versehen wird, stellt natürlich nur die eklatanteste und offensichtlichsste Form von Polizeigewalt dar.

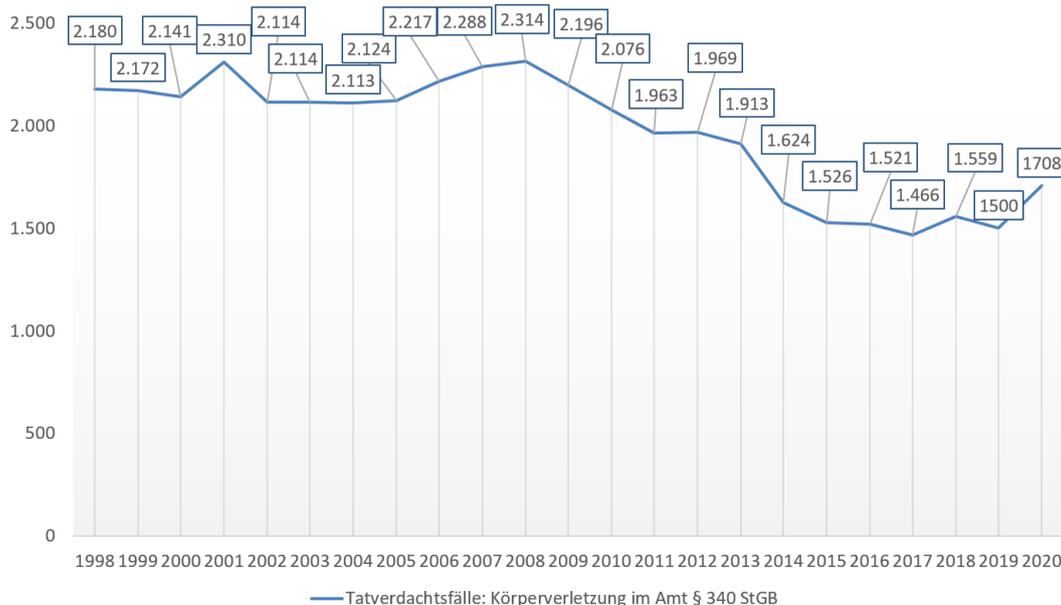
Eine generelle Definition von Polizeigewalt ist in Politik und Gesellschaft umstritten. *Singelstein* verweist insofern unter Bezugnahme auf *Christ* auf die begrifflichen Unschärfen, die bereits mit dem Gewaltbegriff einhergehen:

„Gewalt ist [...] keine ontologische oder vorsoziale Kategorie, sondern eine normative, moralische und ethische. Manche absichtlichen Verletzungen von Personen gelten als Gewalt, andere nicht. Was als Gewalt gedeutet, verstanden und bezeichnet wird, unterliegt je spezifischen zeitlichen, sozialen und kulturellen Bedingungen und Ordnungen.“ (*Christ APuZ 4/2017, S. 9 [11]*).

II. Hellfeldbefunde

1. Tatverdachtsfälle

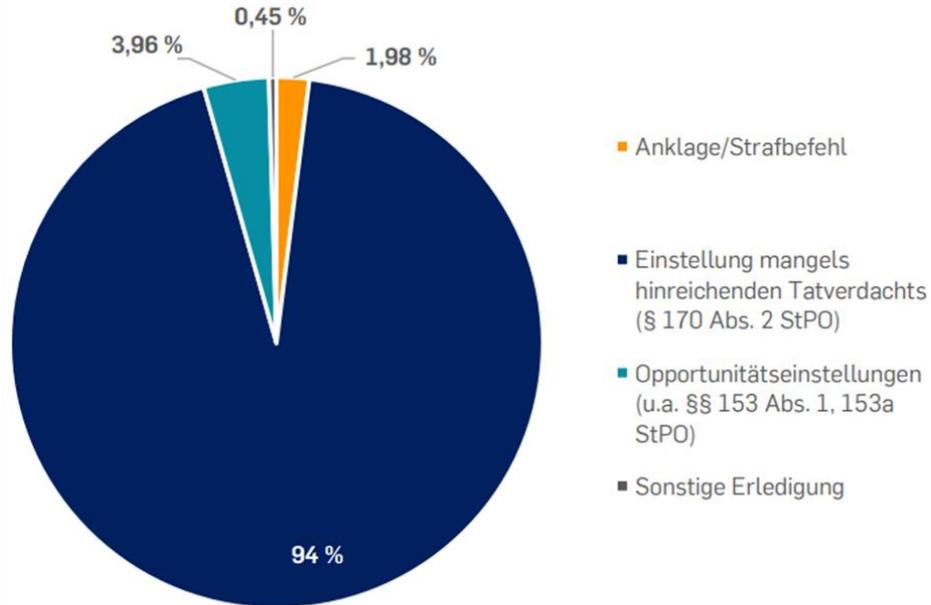
Die Tatverdachtsfälle der Körperverletzung im Amt sind seit 2008 in der Tendenz rückläufig. Zwischen 2008 und 2020 sind sie um 27,2 % gesunken auf nunmehr 1.708 Fälle, wobei für 2020 wieder ein Anstieg zu verzeichnen ist.



Quelle: PKS Zeitreihen

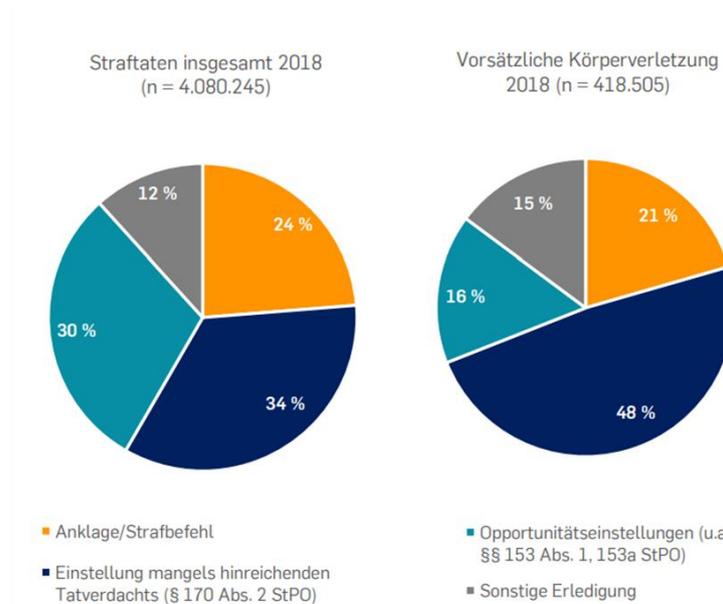
2. Erledigungspraxis der Staatsanwaltschaften

Von den Staatsanwaltschaften erhoben, aber nicht in der Broschüre des Statistischen Bundesamtes veröffentlicht, werden Zahlen zur Erledigungspraxis im Deliktsfeld „Gewaltausübung und Aussetzung durch Polizeibedienstete“. Im Rahmen des Forschungsvorhabens um den Bochumer Kriminologen *Singelstein* zu Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt*innen (KviAPol; dazu sogleich) wurde den Forschenden Zugriff auf die Zahlen gewährt. Auffällig bei den staatsanwaltschaftlichen Erledigungen der Fälle von Körperverletzungen im Amt ist der extrem hohe Anteil von Einstellungen nach § 170 Abs. 2 StPO, also mangels hinreichenden Tatverdachts. 94 % der Ermittlungsverfahren wurden von den Staatsanwaltschaften im Jahr 2018 aus diesem Grund eingestellt, nur 1,98 % gelangten zur Anklage bzw. Strafbefehl, weitere 3,96 % der Ermittlungsverfahren wurden aus Opportunitätsgründen eingestellt.



Quelle: Abdul-Rahman/Espín Grau/Singelstein, Polizeiliche Gewaltanwendungen aus Sicht der Betroffenen. Zwischenbericht zum Forschungsprojekt „Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt*innen“ (KviAPol), 2019, S. 75.

Auffällig sind diese Zahlen insbesondere bei einem Vergleich mit der staatsanwaltschaftlichen Erledigungspraxis bei anderen Delikten. Die Einstellung nach § 170 Abs. 2 StPO macht hier einen deutlich geringeren Anteil aus (bei Straftaten insgesamt im Jahr 2018: 34 %, bei vorsätzlicher Körperverletzung: 48 %). In deutlich mehr Fällen kommt es zur Anklage bzw. zum Strafbefehlsantrag.

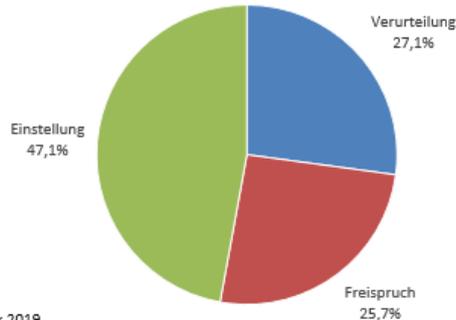


Quelle: Abdul-Rahman/Espín Grau/Singelstein, Polizeiliche Gewaltanwendungen aus Sicht der Betroffenen. Zwischenbericht zum Forschungsprojekt „Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt*innen“ (KviAPol), 2019, S. 76.

3. Erledigungspraxis der Gerichte

Die Besonderheiten setzen sich bei den gerichtlichen Erledigungen fort. In nur 27,1 % der Fälle von Körperverletzung im Amt, die es schließlich vor die Gerichte schafften, kommt es zu einer Verurteilung. Im Vergleich zur vorsätzlichen Körperverletzung (Verurteilungsquote von 72,9 %) ist diese Verurteilungsquote vergleichsweise gering. In 25,7 % werden die wegen Körperverletzung im Amt Angeklagten freigesprochen, in weiteren 47,1 % wird das Verfahren durch das Gericht eingestellt.

Art der Entscheidung des Gerichts bei den nach allg. Strafrecht wegen § 340 StGB Abgeurteilten



Quelle: Strafverfolgungsstatistik 2019

Verurteilungsquote bei § 340 StGB: 27,1 % (2019)

Zum Vergleich: Bei einfacher Körperverletzung
gem. § 223 StGB Verurteilungsquote von 72,9 %.

III. Dunkelfeldbefunde

2019 wurden die ersten Zwischenergebnisse einer Dunkelfelduntersuchung um den Bochumer Kriminologen *Singelstein* zu Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt*innen (KviAPol) vorgestellt (die aktualisierte 2. Auflage findet sich [hier](#)). Der zweite Zwischenbericht vom November 2020 liefert aus aktuellem Anlass Erkenntnisse darüber, welche Unterschiede zwischen Gewalterfahrungen von Personen mit Migrationshintergrund und People of Color verglichen mit Personen ohne Migrationshintergrund bzw. weißen Personen bestehen ([Zweiter Zwischenbericht](#) zum Forschungsprojekt KviAPol, S. 5).

1. Die Untersuchung „KviAPol“

Den ersten Teil dieser Untersuchung bildete eine online durchgeführte Viktimisierungsbefragung. Hieran nahmen über 3.300 Menschen teil, die bereits eigene Erfahrungen mit körperlicher Gewalt durch Polizistinnen und Polizisten gemacht haben.

Diese Befragung ist ausdrücklich nicht repräsentativ. Dies liegt an der gewählten Rekrutierungsstrategie. Diese bestand aus einem Schneeballsystem unter Mitwirkung sogenannter „GatekeeperInnen“, die über einen Zugang zu bestimmten gesellschaftlichen Teilbereichen verfügen (u.a. Fußballfans, marginalisierte Gruppen, politischer Aktivismus, Journalismus). Ein Querschnitt der Bevölkerung wurde dadurch also nicht erreicht.

Ein zweiter Teil der Studie, die bis ins Jahr 2021 läuft, besteht aus Interviews mit Expertinnen und Experten aus Polizei, Justiz und Zivilgesellschaft.

2. Erste Ergebnisse [Auswahl]

a) Umfang des Dunkelfelds

Die Studie deutet auf ein erhebliches Dunkelfeld bei Polizeigewalt hin: Lediglich 13 % der Fälle, in denen Gewalterfahrungen geschildert wurden, gelangten ins Hellfeld, d.h. wurden den Strafverfolgungsbehörden bekannt (Erster Zwischenbericht zum Forschungsprojekt KviAPol, S. 69).

b) Anzeigeverhalten

Grund hierfür dürfte die geringe Anzeigebereitschaft der Betroffenen sein (lediglich 9 % der Befragten haben Anzeige erstattet), denen mitunter sogar davon abgeraten wird. Ebenfalls im Rahmen der Studie befragte Mitarbeitende von Opferberatungsstellen haben dies damit begründet, dass die Erfolgsaussichten einer solchen Anzeige seien ohnehin gering und darüber hinaus mit hohen psychischen Belastungen verbunden, unter anderem auch deshalb, weil von Seiten der Polizei häufig mit einer Gegenanzeige reagiert werde. Zudem komme es vor, dass Anzeigen überhaupt nicht entgegengenommen werden (Zweiter Zwischenbericht zum Forschungsprojekt KviAPol, S. 6).

c) Anlass des Polizeikontakts

Mehr als die Hälfte der berichteten Polizeikontakte ereignete sich im Zusammenhang mit Polizeieinsätzen auf Demonstrationen/politischen Aktionen (55 %). 25 % entfielen auf Fußballspiele und andere Großveranstaltungen, 20 % auf Einsätze außerhalb von Großveranstaltungen. Hierbei ist aber Folgendes zu berücksichtigen: TeilnehmerInnen an (politischen) Großveranstaltungen sind in der Regel gut vernetzt, was die Rekrutierung für die Studie gefördert haben dürfte (s.o.).

d) Polizeikontakte außerhalb von Großveranstaltungen

Interessant ist die im zweiten Zwischenbericht vorgenommene Differenzierung nach Gruppen hinsichtlich der Kontexte der Polizeikontakte:

45 % der befragten People of Color und 29 % der Personen mit Migrationshintergrund berichten von Kontakten mit der Polizei außerhalb von Großveranstaltungen. Bei Personen ohne Migrationshintergrund liegt der Anteil dagegen bei nur 18 % (Zweiter Zwischenbericht zum Forschungsprojekt KviAPol, S. 22).

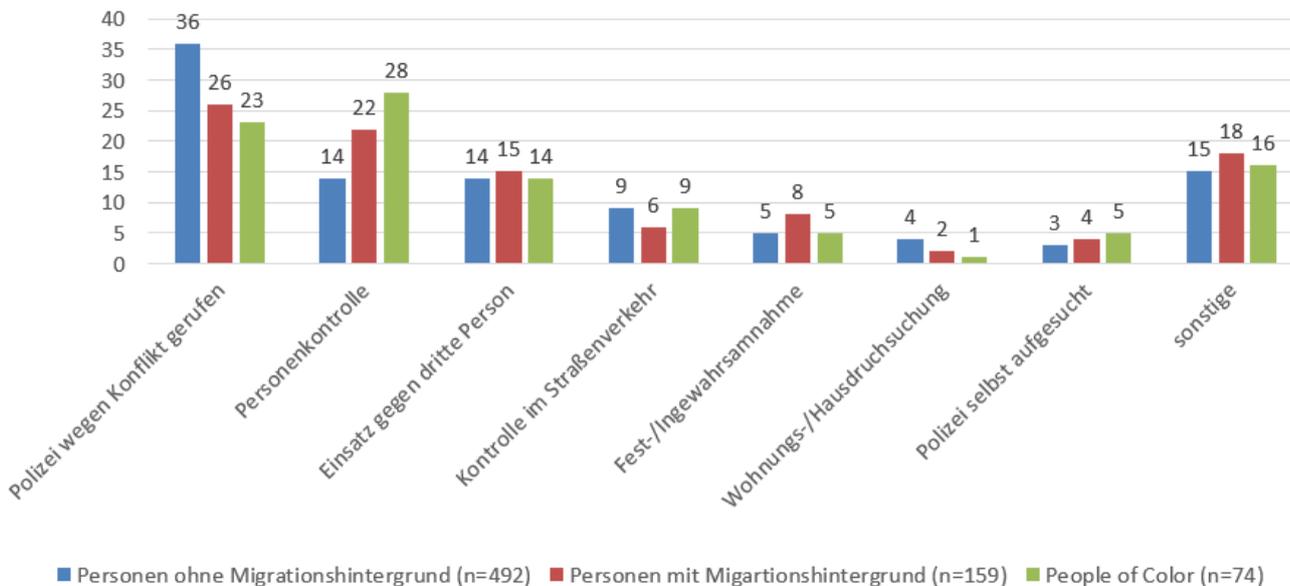
Unterschiede zwischen den Gruppen zeigen sich auch darin, wie der Kontakt zur Polizei außerhalb von Großveranstaltungen zustande gekommen ist:

Die Angaben der Befragten deuten darauf hin, dass Personen mit Migrationshintergrund und People of Color im Verhältnis häufiger im Rahmen von Personenkontrollen mit der Polizei konfrontiert werden als Personen ohne Migrationshintergrund (22 % der Personen mit Migrationshintergrund, 28 % der People of Color und lediglich 14 % der Personen ohne Migrationshintergrund).

Ein Grund hierfür könnte in den von der Polizei praktizierten verdachtsunabhängigen Kontrollen liegen, die sich vermutlich überproportional gegen ebenjene Gruppen richten (zur Arbeit der polizeilichen Kontrollinstanzen und „Racial Profiling“ bereits die [KK 185 ff. aus der Kriminologie I-Vorlesung](#) sowie die S. 8–16 des zweiten Zwischenberichts zum Forschungsprojekt KviAPol).

Inwieweit entsprechende Polizeipraktiken in Gewalt umschlagen können, verdeutlichen die Aussagen zweier befragten People of Color. Diese gaben als Grund für die Gewalteskalation an, die kontrollierenden Polizeibeamten damit konfrontiert zu haben, die Maßnahme als rassistisch zu empfinden (Zweiter Zwischenbericht zum Forschungsprojekt KviAPol, S. 5, 32).

Anlass des Polizeikontakts im Kontext „außerhalb von Großveranstaltungen“ nach Gruppen (%)



Quelle: Abdul-Rahman/Espín Grau/Klaus/Singelstein, Rassismus und Diskriminierungserfahrungen im Kontext polizeilicher Gewaltausübung. Zweiter Zwischenbericht zum Forschungsprojekt „Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt*innen“ (KviAPol), 2020, S. 23.

IV. Kriminalpolitische Forderungen

1. Einführung einer Kennzeichnungspflicht

Damit Kriminalität verfolgt werden kann, müssen die Tatverdächtigen identifizierbar sein. Bei Polizistinnen und Polizisten ist dies aufgrund der Uniformierung, gerade bei sogenannte „Großlagen“, besonders schwierig. In den Ländern Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg (hier zunächst nur als befristetes Modellprojekt bis Ende 2021), Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt und Thüringen gibt es bereits eine Kennzeichnungspflicht für Polizistinnen und Polizisten. Und auch in den anderen Bundesländern wird die Einführung einer solchen Kennzeichnungspflicht immer wieder gefordert.

2019 hat das Bundesverwaltungsgericht in einem Grundsatzurteil die Kennzeichnungspflicht für Polizistinnen und Polizisten für verfassungsgemäß erklärt. Der Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Beamtinnen und Beamten werde durch die mit der Kennzeichnung einhergehende Bürger-nähe, Transparenz und Erleichterung der straf- und disziplinarrechtlichen Aufklärung von rechtswidrigem Verhalten aufgewogen. Weiter heißt es unter Bezugnahme auf das Bundesverfassungsgericht:

„Die erleichterte Aufklärbarkeit von Übergriffen von Polizeivollzugsbediensteten verstärkt die Gesetzesbindung der Verwaltung und beugt solchen Verstößen vor. Die Verhinderung, Verfolgung und Aufklärung von Straftaten dient der Verwirklichung des Rechtsstaates und hat deshalb eine hohe Bedeutung. Dies gilt insbesondere für solche Straftaten, die Polizeivollzugsbedienstete im Amt begehen. Die Begehung einer Straftat durch einen Amtsträger anlässlich der Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe erschüttert das Vertrauen in die Integrität staatlichen Handelns. Deshalb muss bereits der Anschein vermieden werden, dass gegen Amtswalter des Staates weniger effektiv ermittelt wird oder dass insoweit erhöhte Anforderungen an eine Anklageerhebung gestellt werden“ ([BVerwG 2 C 32.18](#), Rn. 30).

In Baden-Württemberg wurde die Einführung der Kennzeichnungspflicht (in Form einer anonymisierten Kennzeichnung bei Großveranstaltungen) von den Grünen und der SPD erstmals 2011 im Koalitionsvertrag festgehalten. Noch Ende 2014 kündigte der damalige baden-württembergische Innenminister Gall an, man wolle noch im Jahr 2015 die Kennzeichnungspflicht einführen. Ende 2015 ruderte er zurück und kündigte an, die Kennzeichnungspflicht gebe es nicht vor der nächsten Wahl.

In der 16. Legislaturperiode von 2016 bis Anfang 2021 (grün-schwarze Koalition aus Grünen und CDU) wurde es um das Projekt „Kennzeichnungspflicht“ zunächst still. Im Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2016 ([hier](#) abrufbar) hieß es dazu: „Eine individuelle Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamtinnen und -beamte werden wir in dieser Legislaturperiode nicht einführen.“

Mit der Neuauflage der grün-schwarzen Koalition im Mai 2021 bekam das Thema neuen Aufwind. Im Koalitionsvertrag, der am 5.5.2021 vorgestellt wurde ([hier](#) abrufbar), heißt es nunmehr: „Um das Vertrauen zwischen Bürgerschaft und Polizei weiter zu stärken, führen wir eine anonymisierte Kennzeichnung für geschlossene Einheiten der Polizei ein, die in Großlagen eingesetzt werden.“ Was daraus wird, bleibt abzuwarten.

2. Einführung von unabhängigen Beschwerde- und Ermittlungsstellen

Bisher erfolgen Ermittlungen gegen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte wegen unrechtmäßiger Gewaltanwendung in Deutschland regelmäßig durch die Staatsanwaltschaft und die Kriminalpolizei. Häufig ermitteln also Kolleginnen und Kollegen der Kriminalpolizei gegen die Beamtinnen und Beamte aus dem Polizeivollzugsdienst. Es kann davon ausgegangen werden, dass hier ein gewisser „Korpsgeist“ herrscht und sich Kolleginnen und Kollegen gegenseitig decken.

Teilweise wird in den Bundesländern versucht, durch die Schaffung von externen Ermittlungsstellen der Innenbehörden entsprechende Ermittlungen aus dem direkten Polizeikontext herauszunehmen. In Hamburg existiert beispielsweise das Dezernat Interne Ermittlungen für alle Straftaten von Polizeibediensteten im Rahmen ihrer Dienstausbübung. Ob entsprechende, beim Innenministerium angesiedelte Einrichtungen tatsächlich unabhängig agieren können und vor allem in der Wahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger als unabhängige Stellen erscheinen, kann bezweifelt werden.

Dem Ziel einer unabhängigen Beschwerdestelle näher kommen die in einigen Bundesländern geschaffenen Ämter einer Beauftragten für die Landespolizei. Deren Einsetzung erfolgt durch das jeweilige Landesparlament (in Rheinland-Pfalz seit 2014, in Schleswig-Holstein seit 2016 und in Baden-Württemberg seit 2017).

Die Anzahl der Eingegangenen Beschwerden, in Schleswig-Holstein gerade einmal zwei Fälle wegen Rassismus in den ersten zwei Jahren, ist aber noch recht ernüchternd. Der niederschwellige Zugang müsste deutlich ausgebaut werden. Gleichzeitig sind die Befugnisse entsprechender Stellen sehr begrenzt. In Baden-Württemberg können allenfalls Auskünften zu den gemeldeten Angelegenheiten eingeholt werden, angestrebt werden soll eine „eivernehmliche Erledigung der Angelegenheit“ (§ 5 Abs. 1 BürgBG BW). Strafrechtliche Ermittlungen sind nicht vorgesehen.

Im internationalen Vergleich sticht positiv das britischen Independent Office for Police Conduct (IOPC) hervor. Dessen Mitarbeitende können die polizeiinterne Bearbeitung von Beschwerden beaufsichtigen oder anleiten. In besonders schweren Fällen kann das IOPC eigenständige Untersuchungen einleiten.

Literaturhinweise:

Eisenberg/Kölbl Kriminologie, § 60 Rn. 18 ff. und § 46 Rn. 21 ff.

Loick Was ist Polizeikritik, in: ders. (Hrsg.), Kritik der Polizei, 2018, S. 9 ff.

Amnesty International [Positionspapier zu unabhängigen Untersuchungsmechanismen in Fällen von rechtswidriger Polizeigewalt in Deutschland](#), 2018.