

Berlin, im Juli 2010
Stellungnahme Nr. 38/2010
www.anwaltverein.de

**Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins
durch den Gefahrenabwehrrechtsausschuss**

zur

**Forderung einer Kennzeichnungspflicht
für Polizeibedienstete**

Mitglieder des Ausschusses:

Rechtsanwältin Dr. Heide Sandkuhl, Potsdam (Vorsitzende)
Rechtsanwalt Wilhelm Achelpöhl, Münster
Rechtsanwalt Prof. Dr. Matthias Dombert, Potsdam
Rechtsanwalt Prof. Dr. Rainer Hamm, Frankfurt/Main
Rechtsanwalt Sönke Hilbrans, Berlin
Rechtsanwalt Dr. Stefan König, Berlin
Rechtsanwältin Dr. Regina Michalke (Berichterstatterin)
Rechtsanwältin Kerstin Oetjen, Freiburg im Breisgau

Zuständig in der DAV-Geschäftsführung:

Rechtsanwalt Franz Peter Altemeier

Verteiler:

- Bundesverfassungsgericht
- Bundesgerichtshof
- Bundesanwaltschaft
- Bundeskanzleramt

- Bundesministerium des Innern
- Bundesministerium der Justiz

- Rechts- und Innenausschuss des Deutschen Bundestages
- Arbeitskreise Recht und Inneres der im Bundestag vertretenen Parteien

- Bundesrat
- Landesjustiz- und Innenministerien
- Rechts- und Innenausschüsse der Landtage

- Vorstand des Deutschen Anwaltvereins
- Landesverbände des Deutschen Anwaltvereins
- Vorsitzende der Gesetzgebungsausschüsse des Deutschen Anwaltvereins
- Vorsitzende des FORUM Junge Anwaltschaft des DAV

- Deutscher Richterbund
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Deutscher Beamtenbund
- Gewerkschaft der Polizei (Bundesvorstand)
- Deutsche Polizeigewerkschaft im DBB
- Ver.di, Recht und Politik
- Humanistische Union
- Amnesty International Deutschland

- Frankfurter Allgemeine Zeitung
- Süddeutsche Zeitung
- Berliner Zeitung

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 67.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Der DAV spricht sich für die Einführung einer allgemeinen Kennzeichnungspflicht für Polizeibedienstete aus. Eine gesetzliche Normierung der Ausweis- und Kennzeichnungspflicht von Polizeibediensteten garantiert die individuelle Zurechenbarkeit staatlichen Handelns. Sie entspricht dem Selbstverständnis einer Polizei in der modernen Gesellschaft, die sich als bürgernah versteht und den Bürgern offen, kommunikativ und transparent entgegentritt. Damit trägt sie zur nachhaltigen Vertrauensbildung zwischen Bürgern und Polizei bei.

1. In Deutschland gibt es bis heute keine generelle und für alle Bereiche der Polizeiarbeit verbindliche Kennzeichnungspflicht für Polizeibedienstete. In der Vergangenheit existierten nach 1848 bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts Formen einer Namens- und Kennzeichnungspflicht. Diese konnte sich auf Dauer jedoch nicht durchsetzen und hat deshalb weder in den Landespolizeigesetzen in der Weimarer Republik noch in den gesetzlichen Regelungen im Nachkriegsdeutschland Eingang gefunden¹.

Zurzeit ist die namentliche Kennzeichnung in den Ländern im allgemeinen Dienstbetrieb entweder auf freiwilliger Basis oder, soweit über Erlasse oder Geschäftsanweisung bei bestimmten Aufgabengebieten verpflichtend, im Einvernehmen mit der jeweiligen Personalvertretung geregelt². Grundsätzlich gilt, dass auf Verlangen Name, Amtsbezeichnung und Dienststelle zu nennen sind. Zivilpolizisten haben sich im Regelfall vor dem Einschreiten durch Vorzeigen der Kriminaldienstmarke bzw. des Polizeidienstausweises zu erkennen zu geben. Bei geschlossenen Einheiten ist bundesweit weder eine Namenskennzeichnung noch die Kennzeichnung über eine Dienstnummer vorgesehen.

¹ vgl. hierzu Rupprecht ZRP, 1989, 93 ff.; Greifeld ZRP, 1982, 318 ff.

² vgl. z.B. StPPr Nr. 1/2003 über das freiwillige Tragen von Namensschildern bei den uniformierten Angehörigen der Polizeibehörden in Berlin v. 21.05.2003

2. Die Diskussion über die generelle Einführung einer Kennzeichnungspflicht für Polizeibedienstete wird seit Jahrzehnten geführt. Die Befürworter begründen dies im Wesentlichen damit, dass durch ein Namensschild das Vertrauensverhältnis zwischen Polizei und Bürgern gestärkt werde und Polizeibedienstete bei möglichen Übergriffen – insbesondere bei Einsätzen im Rahmen von Großveranstaltungen - leichter zu identifizieren seien³. Die Gegenposition führt ins Feld, dass namentlich identifizierbare Polizeibeamte – und deren Familien – ungerechtfertigten Angriffen und Bedrohungen ausgesetzt sein könnten⁴.
3. Rechtliche Vorschriften stützen nach dem heutigen Stand der Gesetzgebung ausdrücklich weder die eine noch die andere Position. Insbesondere aus dem Verfassungsrecht wird ganz überwiegend keine Verpflichtung zur namentlichen Kennzeichnung von Polizeibediensteten abgeleitet. Dies gilt umgekehrt auch für den Verzicht auf die Kennzeichnung: Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gewährt Polizeibeamten kein Recht i.S. einer uneinschränkbaren Herrschaft über ihre persönlichen Daten; denn diesem Grundrecht sind durch das Allgemeininteresse Grenzen gesetzt. Die Bürger haben ein Interesse daran, der Polizei als Teil einer transparenten staatlichen Verwaltung zu begegnen und ihr gegenüber in Uniform ggf. auch namhaft machen zu können. Diese legitime Zielsetzung wird gerade mit der Namenskennzeichnung von Polizeibeamten verfolgt⁵.

Die gesetzliche Normierung der Kennzeichnungspflicht dürfte sich aber auf das Rechtsstaatsprinzip in Verbindung mit der Rechtsschutzgarantie stützen lassen. Die namentliche Kennzeichnung der Polizeibediensteten ermöglicht die individuelle Zurechenbarkeit von hoheitlichem staatlichem Handeln. Damit wird das Rechtsstaatsprinzip nicht nur in dem Sinne konkretisiert, dass damit generell die Anonymität der Staatsmacht gegenüber dem Einzelnen eingeschränkt wird. Vielmehr noch: Die Identifizierung des einzelnen Polizisten ermöglicht einen effektiven Rechtsschutz von Bürgerinnen und Bürgern, die sich durch (Zwangs-)Maßnahmen von Polizeibediensteten in

³ vgl. hierzu den Gesetzentwurf der Fraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE „Bürgerfreundliche Polizei“, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 17/251

⁴ vgl. hierzu z.B. Stellungnahme des Bundesvorstands der Gewerkschaft der Polizei v. 18.03.2010; DIE POLIZEI 1970, 38 f., 1971, 193 und 1981, 161 f.

⁵ vgl. Rupprecht ZRP, 1989, 93 ff. m.w.Nachw.

ihren Rechten verletzt sehen. Das Bundesverfassungsgericht hat sich mehrfach zur Bedeutung der aus dem Rechtsschutzprinzip abgeleiteten Rechtsschutzgarantie geäußert⁶. Diese Entscheidungen betrafen zwar im Wesentlichen Fragen des Zugangs zu Gerichten. Für die juristische Prüfung der Frage, ob z.B. die Anwendung körperlicher Gewalt von Polizeibediensteten eine gerechtfertigte Maßnahme unmittelbaren Zwangs oder rechtswidrige Polizeigewalt darstellt, kommt jedoch der Feststellung der Identität von Polizeibediensteten eine gleichwertige hohe Bedeutung zu. Sie stellt den Ausgangspunkt strafrechtlicher Ermittlungen gegen eine konkrete Person dar. Dadurch wird Kontrolle und Sanktionierung des polizeilichen Handelns überhaupt erst ermöglicht.

So führt das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 4. Februar 2010 (2 BvR 2397/06) unter Bezugnahme auf die Artikel 1 und 2 EMRK und die Rechtsprechung des EGMR zur effektiven Strafverfolgung und Täterermittlung in Randnummer 20 aus:

„Wirksame Ermittlungen setzen voraus, dass bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Die Ermittlungen müssen zum einen prompt, umfassend, unvoreingenommen und gründlich sein (vgl. EGMR, McCann u.a./Vereinigtes Königreich, a.a.O., Rn. 162). Sie müssen darüber hinaus geeignet sein, zur Identifizierung und Bestrafung der verantwortlichen Person zu führen (vgl. EGMR, Entscheidung vom 20. Mai 1999, Nr. 21554/93, Ogur/Türkei, NJW 2001, S. 1991 <1994>)“.

Dass es Anlass zu Kontrolle und Überprüfung der Handlungsweise der Polizei geben kann, vermerkt nicht zuletzt die Organisation Amnesty International, die in einem Bericht der Sektionsgruppe Polizei vom 17.03.2007⁷ und in ihrem jüngsten Deutschlandbericht „Täter unbekannt“⁸ darauf hinweist, dass auch in Deutschland häufig im Zuge von polizeilichen

⁶ BVerfGE 116, 24 ff. [52]; 116, 69 ff. [88]; 112, 185 ff. [207]; 117, 71 ff. [121]; BVerfGK 9, 295 ff. [304]

⁷ http://www.amnesty-polizei.de/d/wpcontent/uploads/kennzeichnungspflicht_positionspapier_finale.pdf

⁸ Amnesty Deutschlandbericht 2010 – „Täter unbekannt“, Juli 2010, Art.Nr.21710, abrufbar unter: <http://www.amnesty-polizei.de/d/wp-content/uploads/Polizeibericht-Deutschland-2010.pdf>

Einsätzen bei Demonstrationen und Großveranstaltungen Vorwürfe von rechtswidrigen Übergriffen der Polizei auf Einzelne laut werden und die fehlende Identifizierung dazu führt, dass die strafrechtliche Sanktion unterbleiben muss⁹. Die Organisation verbindet diese Feststellung mit der Empfehlung an die Innenministerien in Deutschland, die Polizeibediensteten während ihrer dienstlichen Tätigkeit zu verpflichten, Namensschilder oder Dienstnummern zu tragen¹⁰.

Zwar kam das „Zur Frage der Einführung einer individuellen Kennzeichnungspflicht bei uniformierten Bediensteten“ erstattete Gutachten¹¹ aus dem Jahr 2008 u.a. zum Ergebnis, dass eine namentliche Identifizierung lediglich in ca. 9 % der zur Anzeige gebrachten Fälle erleichtert worden wäre. Allerdings verzichteten die meisten Geschädigten auf eine Anzeige gegen Unbekannt¹².

Die namentliche Kennzeichnung der Polizeibediensteten hat u.a. zur Folge, dass deren Dienstausübung im konkreten Einzelfall leichter überprüfbar und damit kontrollierbar ist. Dies ist – entgegen vor allem der Auffassung von polizeilichen Verbänden und Gewerkschaften der Polizei – nicht gleichzusetzen mit einem „pauschalen Misstrauensvotum und einer Diskriminierung der Schutzpolizei“. Eines der tragenden Prinzipien des demokratischen Rechtsstaats ist die Kontrollierbarkeit staatlicher Macht. Die Polizei mit ihren weitreichenden (auch Zwangs-)Befugnissen muss sich dieser Kontrolle stellen. Der Europäische Kodex für Polizeietik („European Code of Police Ethics“) des Europarats, dem sich Deutschland verpflichtet hat, spricht sich deshalb unter Berufung auf die polizeiliche Rechenschaftspflicht für eine Kennzeichnung der amtlichen Identität aus.

⁹ Amnesty International Deutschlandbericht 2010, a.a.O., S. 74 ff. mit Beispielsfällen

¹⁰ jüngst bekräftigt in Amnesty International Deutschlandbericht 2010, a.a.O., S. 109

¹¹ Rogall, Klaus, Zur Frage der Einführung einer individuellen Kennzeichnungspflicht bei uniformierten Polizeibediensteten, Gutachten erstattet im Auftrag des Polizeipräsidenten in Berlin, 2008

¹² Amnesty International Deutschlandbericht 2010, a.a.O., S. 70 ff.

Diese Form von rechtsstaatlicher Verantwortbarkeit wird in der Praxis von den meisten Polizeibeamten auch längst als Teil des Berufsethos verstanden¹³.

4. Polizeibedienstete sind bei Großveranstaltungen in geschlossenen Einsätzen oftmals vor besondere Herausforderungen gestellt, die nicht immer nur friedlich und durch bloße verbale Kommunikation zu klären sind. Das ist kein Grund, auf eine Kennzeichnung, und sei es auch nur eine zur Identifizierung geeignete überschaubare Buchstaben- und Zahlenkombination, zu verzichten. Gerade in konfliktgeneigten Situationen, in denen von der Polizei auch Zwangsmittel eingesetzt werden können, sollte es auch im Interesse der Polizei selbst liegen, den Bürgern nicht als Teil einer anonymen Staatsmacht entgegen zu treten. Dieses konterkarierte nicht zuletzt ihre Bemühungen um Bürgernähe an anderer Stelle.

Selbst die namentliche Kennzeichnung muss nicht zu einer Zunahme von rechtswidrigen Drohungen oder Klagen gegen Polizeibedienstete führen, das zeigen die jahrzehntelangen Erfahrungen, die in den USA, und dort vor allem in den Metropolen, mit Namenskennzeichen gesammelt wurden. In den USA tragen Polizeibeamte seit 1975 neben einem Namensschild zumeist zusätzlich noch eine Personalnummer. Ursprüngliche Proteste seitens der Gewerkschaften insbesondere im Hinblick darauf, dass die namentliche Kennzeichnung zu unbegründeten Klagen gegen Polizeibeamte führte und diese dadurch verstärkt Belästigungen ausgesetzt würden, erwiesen sich als unbegründet. Bei Untersuchungen fand man z.B. in New York keinen Hinweis auf ein Anwachsen von rechtswidriger Bedrohung von Polizeibeamten. Gleiches galt für Detroit und Los Angeles. Die Behörde von Los Angeles sah es sogar als erwiesen an, dass die positive Einstellung der Bürger zur Polizei verstärkt wurde¹⁴.

¹³ vgl. hierzu den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur „Individuellen Kennzeichnung bei der Polizei“, Abgeordnetenhaus Berlin, Durchs. 16/0225 vom 01.02.2007, S. 3; vgl. auch die Diskussion im Abgeordnetenhaus von Berlin, 7. Sitzung v. 22.02.2007, S. 490 ff.; vgl. weiter: Drs. 16/0623 und 16/0711 des Abgeordnetenhaus von Berlin

¹⁴ Greifeld, ZRP 1982, 318 ff.