

Kennzeichnungspflicht für Polizist*innen – mit solider gesetzlicher Grundlage in Bund und Ländern geboten

in: vorgänge Nr. 229 (1/2020), S. 117-124

Die Kennzeichnungspflicht für Polizist*innen ist eine langjährige Forderung von Bürger*innen- und Menschenrechtsverbänden wie der Humanistischen Union und Amnesty International. Dieser Beitrag zeigt, dass eine Kennzeichnungspflicht auf gesetzlicher Grundlage nach Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte aus den Jahren 2019 bzw. 2017 nicht nur zulässig, sondern auch geboten ist.

In vielen deutschen Bundesländern wurden in den 2010er Jahren Regelungen eingeführt, die Polizist*innen verpflichten, im Dienst eine individuelle Kennzeichnung zu tragen, insbesondere in geschlossenen Einheiten (zur Entwicklung: Spitzer 2016, S. 37ff.; Thinnes 2014, S. 14ff.; Bandau & Bothner 2020; Aden 2010 und 2012). Diese Regelungen gehen auf langjährige Forderungen von Menschenrechtler*innen zurück, in Deutschland u.a. auf die Humanistische Union und Amnesty International (insbesondere Amnesty International 2010, S. 74f.). Die Forderungen bezogen sich zumeist auf Fälle rechtswidriger Gewaltanwendung durch Polizist*innen, die oftmals nicht aufgeklärt und daher straf- oder disziplinarrechtlich nicht sanktioniert werden konnten, weil nur feststand, dass ein Fehlverhalten Polizeibediensteten zuzuordnen war, aber unklar blieb, welche Personen konkret handelten (Beispiele bei Amnesty International 2010).

Innerhalb der Landespolizeien führte die Pflichtkennzeichnung zu kontroversen Diskussionen, teils auch zu vehementen Widerständen, die auch in Klageverfahren zum Ausdruck kamen. Im Jahr 2019 stellten das Bundesverwaltungsgericht und das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt klar, dass die Pflichtkennzeichnung mit den Grundrechten der Polizist*innen vereinbar ist, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht. Bereits 2017 hatte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Deutschland zur Einführung einer Pflichtkennzeichnung für behelmte Polizist*innen aufgefordert, um den Verpflichtungen aus Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) nachzukommen. In Fällen, in denen Polizist*innen Misshandlungen vorgeworfen werden, verpflichtet Art. 3 EMRK die Mitgliedstaaten zu effektiven Ermittlungen.

1. Pflichtkennzeichnung in Brandenburg und Sachsen-Anhalt

In Brandenburg und Sachsen-Anhalt wurde die Kennzeichnungspflicht gesetzlich geregelt. Das Land Brandenburg ergänzte die bereits zuvor bestehende Pflicht von Polizist*innen, sich auf Verlangen Betroffener auszuweisen (Legitimationspflicht), im Juni 2011 um eine gesetzliche Kennzeichnungspflicht. § 9 des Brandenburgischen Polizeigesetzes bestimmt:

„(2) Polizeivollzugsbedienstete tragen bei Amtshandlungen an ihrer Dienstkleidung ein Namensschild. Das Namensschild wird beim Einsatz geschlossener Einheiten durch eine zur nachträglichen Identitätsfeststellung geeignete Kennzeichnung ersetzt.

(3) Die Legitimationspflicht und die namentliche Kennzeichnung gelten nicht, soweit der Zweck der Maßnahme oder Amtshandlung oder überwiegende schutzwürdige Belange des Polizeivollzugsbediensteten

dadurch beeinträchtigt werden.

(4) Das für Inneres zuständige Mitglied der Landesregierung regelt Inhalt, Umfang und Ausnahmen von diesen Verpflichtungen durch Verwaltungsvorschrift.“

Ausführlicher, aber im Ergebnis ähnlich ist die 2017 eingeführte Regelung in § 12 des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes Sachsen-Anhalt konzipiert.

„(2) Polizeibeamte des Landes Sachsen-Anhalt tragen bei Amtshandlungen in Sachsen-Anhalt an ihrer Dienstkleidung ein Namensschild (namentliche Kennzeichnungspflicht). Die namentliche Kennzeichnungspflicht gilt nicht, soweit im Einzelfall der Zweck der Amtshandlung oder überwiegende schutzwürdige Belange des Polizeibeamten dadurch beeinträchtigt werden könnten. In diesen Fällen tragen die Polizeibeamten anstelle des Namensschildes ein Schild mit einer zur nachträglichen Identifizierung geeigneten fünfstelligen Dienstnummer (Dienstnummernschild).

(3) Polizeibeamte in Einsatzeinheiten tragen anstelle des Namensschildes und des Dienstnummernschildes eine zur nachträglichen Identifizierung geeignete taktische Kennzeichnung. Die taktische Kennzeichnung besteht aus der Buchstabenfolge "ST" und einer fünfstelligen Ziffernfolge.

(4) Die personenbezogenen Daten eines Polizeibeamten des Landes Sachsen-Anhalt sind mit der Vergabe und vor der Benutzung von Dienstnummern und taktischen Kennzeichnungen zu erheben und zu speichern. Zweck der Erhebung ist die Sicherstellung einer nachträglichen Identifizierung eines Polizeibeamten des Landes Sachsen-Anhalt bei der Durchführung von Amtshandlungen. Diese personenbezogenen Daten dürfen nur genutzt werden, wenn

- 1. tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass bei der Durchführung einer Amtshandlung eine strafbare Handlung oder eine nicht unerhebliche Dienstpflichtverletzung begangen worden und die Identifizierung auf andere Weise nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten möglich ist, oder*
- 2. dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person erforderlich ist.*

Die personenbezogenen Daten sind drei Monate nach dem Abschluss der tatsächlichen oder eingeräumten Benutzung der dienstlich zur Verfügung gestellten Dienstnummer oder taktischen Kennzeichnung zu löschen, sofern sie nicht für den Erhebungszweck weiterhin erforderlich sind. [...].

(5) Das für Polizei zuständige Ministerium wird ermächtigt, Inhalt, Umfang und Ausnahmen von den Verpflichtungen nach den Absätzen 2 bis 4 durch Verordnung zu bestimmen. Ausnahmen können für bestimmte Amtshandlungen zugelassen werden, wenn die Art und Weise der Amtshandlung oder die dabei zu tragende Dienstkleidung dies erfordert und eine nachträgliche Identifizierung auf andere geeignete Weise möglich ist.“

Beide Regelungen enthalten Ausnahmeklauseln im Interesse überwiegender schutzwürdiger Belange, etwa für Polizeibedienstete, die sich durch eine namentliche Kennzeichnung gefährdet fühlen. Dies könnte z.B. der Fall sein, wenn Polizist*innen nachvollziehbar Übergriffe in ihrem Privatleben befürchten. Die Pflicht beschränkt sich damit faktisch auf eine Identifikationsnummer, die im Rahmen offener Polizeimaßnahmen getragen werden muss, also ein Pseudonym das die Rückverfolgung eines Handels zu einer bestimmten Beamt*in ermöglicht. Dies setzt allerdings voraus, dass diese Nummer festgestellt werden kann, z.B. auf Foto- oder Videoaufnahmen. Für geschlossene Einsatzeinheiten, die u.a. bei Demonstrationen eingesetzt werden, erfolgt die Kennzeichnung in Brandenburg und Sachsen-Anhalt sogar stets durch eine solche pseudonymisierte Kennziffer. Überkompliziert formulierte Ausnahmenvorschriften bergen indes die Gefahr, dass die Ziele der Kennzeichnungspflicht in manchen Fällen verfehlt werden (hierzu auch Barczak 2014, S. 395).

Weitere Bundesländer haben eine Pflichtkennzeichnung eingeführt, allerdings auf der Basis unterschiedlich konzipierter interner Dienstvorschriften, etwa Berlin (hierzu kritisch Barczak 2014) und Rheinland-Pfalz (Übersicht bei Daimagüler & Drexler 2018, S. 1531). Auf eine gesetzliche Regelung wurde hier bisher verzichtet. In Ländern wie Bayern konnte sich die Pflichtkennzeichnung bisher nicht durchsetzen, in Nordrhein-Westfalen wurde sie nach der Ablösung der Koalition aus SPD und Grünen durch eine CDU/FDP-Regierungsmehrheit wieder abgeschafft. Eine kürzlich erschienene Analyse hat gezeigt, dass die Pflichtkennzeichnung vor allem in Bundesländern eingeführt wurde, in denen Grüne oder Linkspartei an der Regierung beteiligt waren; allerdings mussten neben der Regierungsbeteiligung einer dieser Parteien weitere Bedingungen hinzukommen, damit sich die Pflichtkennzeichnung durchsetzte (Bandau & Bothner 2020).

2. Polizeigewerkschaften als Gegner der Kennzeichnungspflicht

Die beiden großen Polizeigewerkschaften – die Gewerkschaft der Polizei (GdP) als Mitglied des Deutschen Gewerkschaftsbundes und die Deutsche Polizeigewerkschaft (DPolG) – gehörten und gehören zu den Hauptkritikern einer Kennzeichnungspflicht (vgl. Thinner, 2016, S. 35ff.; Aden 2012, S. 150ff.).

Im Mai 2011 veröffentlichte der GdP-Bundesvorstand ein Positionspapier mit dem Titel *„Ein klares Nein zur Kennzeichnungspflicht“*. Darin wurde u.a. argumentiert, es stelle *„eine nicht akzeptable Zumutung für die Einsatzkräfte dar, wenn sie über ihren Dienst hinaus, permanent mit ihrer beruflichen Tätigkeit konfrontiert werden und in ihrer Freizeit Beschimpfungen, Sachbeschädigungen und Nachstellungen erleiden könnten“* (GdP 2011 S. 3). Zudem befürchtete die Gewerkschaft *„negative Auswirkung der Maßnahme auf die Motivation der eingesetzten Beamten, insbesondere von geschlossenen Einheiten. Durch die flächendeckende videographische Beobachtung und digitale Speicherung von Einsatzgeschehen wird von vielen einsatzerfahrenen Kolleginnen und Kollegen konkret befürchtet, massiv durch Beschwerden und Strafanzeigen insbesondere aus den politisch extremen Szenen unter Druck gesetzt zu werden“* (ebd., S. 4).

Auch die DPolG sprach sich mit ähnlichen Argumenten regelmäßig gegen die Kennzeichnungspflicht aus. *„Die Einführung der Kennzeichnungspflicht der Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten kommt einem Misstrauensvotum gegen die gesamte Polizei gleich und stellt die gesamte Polizei unter Generalverdacht“* (DPolG Sachsen-Anhalt 2017).

3. Kennzeichnungspflicht als gerechtfertigter Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung der Polizist*innen

In Brandenburg klagte im Jahr 2013 eine Polizeioberkommissarin mit Unterstützung der Gewerkschaft der Polizei gegen die 2011 eingeführte Kennzeichnungspflicht. Neben den gewerkschaftlich vorgetragenen Kritikpunkten wie befürchteter Übergriffe im Privatleben argumentierte die Klägerin insbesondere, die Regelung sei nicht verhältnismäßig, weil genügend andere Instrumente zur Aufklärung von Fehlverhalten zur Verfügung stünden. Das Verwaltungsgericht Potsdam und das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg wiesen die Klage im Dezember 2015 bzw. im September 2018 ab.[1] Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) wies die Revision der Klägerin im September 2019 zurück.[2]

Im Kern entschied das BVerwG, dass die Pflichtkennzeichnung in das Grundrecht der Polizeibediensteten auf informationelle Selbstbestimmung eingreift, wie es das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in der Volkszählungsentscheidung 1983[3] aus Art. 2 Abs. 1 GG (allgemeine Handlungsfreiheit) und Art. 1 Abs. 1 GG (Menschenwürde) abgeleitet hat. Die Informationen, die Polizeibeamt*innen mit einem Namensschild oder einer anderen pseudonymisierten Kennzeichnung preisgeben, sind zwar vom Umfang her gering, die

Informationen haben aber einen klaren Personenbezug (so bereits Aden 2010, S. 350). Denn auch die Pseudonymisierung ist so angelegt, dass die Dienstbehörde den Personenbezug wiederherstellen kann, indem sie dokumentiert, welche konkrete Person dem Kennzeichen zugeordnet ist.

Die Entscheidung, dass die Kennzeichnungspflicht in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung eingreift, bedeutet allerdings keinesfalls, dass sie unzulässig ist. Denn bereits in der Volkszählungsentscheidung betonte das BVerfG, dass dieses Grundrecht nicht schrankenlos gewährleistet ist, sondern durch Gesetze im überwiegenden Allgemeininteresse beschränkt werden kann. Das BVerfG hatte also für die Klage der Polizeibeamtin aus Brandenburg zu prüfen, ob überwiegende Allgemeininteressen die Kennzeichnungspflicht rechtfertigen. Das Gericht beantwortete diese Frage mit einem klaren „Ja“ und begründete dies ausführlich. Die Stärkung der Transparenz polizeilicher Arbeit und die Erleichterung der straf- und disziplinarrechtlichen Aufklärung von Fällen rechtswidrigen Polizeiverhaltens erkennt das Gericht ausdrücklich als legitime Zwecke an, die eine gesetzliche Einschränkung des Grundrechts der Polizeibeamt*innen auf informationelle Selbstbestimmung rechtfertigen können.

Das BVerfG knüpft in seiner Argumentation auch an die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 9. November 2017 an (hierzu auch Daimagüler & Drexler 2018, S. 1532f.). In diesem Verfahren gegen Deutschland ging es um Misshandlungsvorwürfe gegen bayerische Polizeibeamte. Der EGMR betonte in seiner Entscheidung, dass eine fehlende individuelle Kennzeichnung von behelmteten und maskierten Polizeibeamt*innen ein Hindernis bei der Aufklärung von Verstößen gegen das Folterverbot (Art. 3 EMRK) darstelle.[4] In ständiger Rechtsprechung leitet der EGMR aus Art. 3 EMRK auch die Pflicht der Mitgliedstaaten ab, bei glaubhaften Behauptungen einer Verletzung des Art. 3 EMRK nachträglich unabhängige, unparteiische, schnelle und sorgfältige Ermittlungen durchzuführen. Diese Anforderungen waren im Falle der bayerischen Misshandlungsvorwürfe verletzt worden. Daher verurteilte der EGMR Deutschland wegen eines Verstoßes gegen Art. 3 EMRK.

Schließlich stellte das Bundesverwaltungsgericht auch fest, dass im Land Brandenburg hinreichende Regelungen zur Umsetzung der EU-Datenschutzrichtlinie 2016/ 680/EU für den Polizei- und Strafjustizbereich geschaffen wurden, die dafür sorgen, dass die personenbezogenen Daten der Polizist*innen, die im Zusammenhang mit der Kennzeichnung anfallen, angemessen geschützt sind.

Im Ergebnis ähnlich argumentierte das Landesverfassungsgericht (LVG) Sachsen-Anhalt in seinem Urteil aus dem Mai 2019, mit dem es die dortige gesetzliche Regelung zur Polizeikennzeichnung für mit der Landesverfassung vereinbar erklärte.[5] In diesem Fall war allerdings keine Polizeigewerkschaft Initiatorin des Verfahrens. Vielmehr handelte es sich um ein Normenkontrollverfahren, das 22 Landtagsabgeordnete der Partei „Alternative für Deutschland“ (AfD) beim LVG initiierten. Das LVG lehnte die beantragte Aufhebung der gesetzlichen Regelung zur Kennzeichnungspflicht ab und argumentierte in seiner Begründung ähnlich wie wenige Monate später das Bundesverwaltungsgericht: Die gesetzlich angeordnete Polizeikennzeichnung greife zwar in das Grundrecht der Polizist*innen auf informationelle Selbstbestimmung ein, sei aber durch überwiegende Allgemeinwohlbelange gerechtfertigt. Diese seien in dem Landesgesetz hinreichend bestimmt und verhältnismäßig ausgestaltet.

4. Ausblick: Gesetzlich abgesicherte Kennzeichnungspflicht nun auch in den anderen Bundesländern und für die Bundespolizei überfällig

Die in diesem Beitrag besprochenen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zeigen in der Gesamtschau, dass eine individuelle Kennzeichnung für Polizist*innen – zumindest bei uniformierten und behelmteten Einsätzen – mit den Grundrechten der Polizist*innen vereinbar und darüber hinaus sogar geboten ist. Denn nur so können die Landespolizeien und die Bundespolizei den Anforderungen des Art. 3

EMRK an eine effektive Aufklärungen von Misshandlungsvorwürfen gerecht werden.

Die Entscheidungen bestätigen allerdings auch, dass die Kennzeichnungspflicht gesetzlich geregelt werden muss. Zwar hatten sich das BVerwG und das LVG Sachsen-Anhalt nicht mit der Frage zu befassen, ob die Einführung der Kennzeichnungspflicht durch Verwaltungsvorschriften den Anforderungen genügt, wenn sie die gesetzlichen Regelungen über die Dienstkleidung konkretisieren (hierzu Barczak 2011 und 2014). Allerdings unterstreichen die Ausführungen beider Gerichte zur notwendigen Bestimmtheit von Regelungen, die Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zulassen, dass die Praxis einiger Bundesländer, darunter Berlin, die Kennzeichnung durch verwaltungsinterne Regelungen anzuordnen, nicht ausreicht (so auch Spitzer 2016, S. 226). Die Länder, die bisher keine Kennzeichnungspflicht für Polizist*innen eingeführt oder keine Gesetzesregelung hierzu erlassen haben, sollten also unverzüglich gesetzliche Regelungen schaffen. Gleiches gilt für die Bundesgesetzgebung in Bezug auf eine Pflichtkennzeichnung der Bundespolizist*innen.

PROF. DR. HARTMUT ADEN ist Jurist und Politikwissenschaftler. Er ist Professor für Öffentliches Recht, Europarecht, Politik- und Verwaltungswissenschaft an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, zugleich Vizepräsident für Forschung (seit April 2020) und Mitglied des Forschungsinstituts für Öffentliche und Private Sicherheit (FÖPS Berlin). Webseite: www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-aden.

Literatur

Aden, Hartmut 2010: Die Kennzeichnung von Polizeibediensteten, in: *Die Polizei* (101. Jg., Nr. 12), S. 347-352.

Aden, Hartmut 2012: Polizeikennzeichnung – Konfliktlinien und Akteurskoalitionen in einer jahrzehntelangen Debatte, in: Jochen-Thomas Werner & Thomas Ohlemacher (Hg.), *Empirische Polizeiforschung XIII: Polizei und Gewalt*, Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 143-157.

Amnesty International 2010: Täter unbekannt. Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland, Bonn/ Berlin.

Bandau, Frank & Bothner, Fabio 2020: Die Einführung der Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamte: Ein QCA-basierter Bundesländervergleich, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* (14. Jg., Nr. 1), <https://doi.org/10.1007/s12286-020-00443-8>.

Barczak, Tristan 2011: Die Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamte im Lichte des Verfassungsrechts, in: *NVwZ - Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (30. Jg., Nr. 14), S. 852-855.

Barczak, Tristan 2014: Die Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamte in Berlin und Brandenburg, in: *LKV - Landes- und Kommunalverwaltung* (24. Jg., Nr. 9), S. 391-395.

Behr, Rafael 2008: *Cop Culture - Der Alltag des Gewaltmonopols: Männlichkeit, Handlungsmuster und Kultur in der Polizei*, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1996: Bericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses „Hamburger Polizei“, Bürgerschafts-Drucksache 15/6200 vom 13.11.1996.

Daimagüler, Mehmet Gürcan & Drexler, Niklas 2018: Die individuelle Kennzeichnung von Polizistinnen und Polizisten in geschlossenen Einsätzen, in: *NVwZ - Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (37. Jg., Nr. 20), S. 1530-1535.

DPolG (Deutsche Polizeigewerkschaft) Sachsen-Anhalt 2017: DPolG weiterhin gegen Kennzeichnungspflicht von Polizeibeamten – Einsatz von Bodycams wird begrüßt, in: *Polizeispiegel* (51. Jg., Nr. 7-8), S. 9 (Landesseite Sachsen-Anhalt).

GdP (Gewerkschaft der Polizei) Bundesvorstand 2011: Ein klares Nein zur Kennzeichnungspflicht, Berlin: GdP.

Spitzer, Cordula 2016: Persönlichkeitsrecht von Amtsträgern? Zur Kennzeichnungspflicht von Polizeivollzugsbeamten, Stuttgart: Boorberg.

Thinnes, Birgit 2014: Wege aus der Anonymität des Staates - Ein kriminologisch-empirischer Beitrag zur Kennzeichnungspflicht der Polizei, Frankfurt/Main: Verlag für Polizeiwissenschaft.

Anmerkungen:

1 OVG Berlin-Brandenburg, 4. Senat, Urteil vom 5.9.2018, Az. OVG 4 B 4.17.

2 BVerwG, 2. Senat, Urteil vom 26.9.2019, Az. 2 C 33.18 (ECLI:DE:BVerwG:2019:260919U2C33.18.0).

3 BVerfGE 65, 1.

4 EGMR, Urteil vom 9.11.2017, Application 47274/15, Hentschel und Stark gegen Deutschland, Abs. 99; online: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-178381>

5 Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 7.5.2019, LVG 4/18.

<https://www.humanistische-union.de/thema/kennzeichnungspflicht-fuer-polizistinnen-mit-solider-gesetzlicher-grundlage-in-bund-und-laendern-ge/>

Abgerufen am: 25.04.2024