

KENNZEICHNUNGSPFLICHT FÜR POLIZIST_INNEN

Amnesty International fordert die Einführung einer Kennzeichnungspflicht für Polizist_innen im Amt. Alle Landesregierungen sowie die Bundesregierung müssen sicherstellen, dass alle Polizeibeamt_innen im Amt durch eine sichtbare Kennzeichnung auf ihrer Uniform identifiziert werden können, auch wenn sie Helme oder eine besondere Schutzuniform tragen.

Wenn Polizeibeamt_innen in Zivil auftreten, sollten sie sich bei der Ausübung ihrer Pflichten - wie der Durchführung von Festnahmen, der Überprüfung von Ausweispapieren oder der Anwendung von Gewalt im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit - gegenüber der betroffenen Person und auf Verlangen auch gegenüber anderen, diese Situation beobachtenden Personen, ausweisen.

In diesem Positionspapier werden zunächst die menschenrechtlichen Standards dargestellt, aus denen eine Kennzeichnungspflicht abzuleiten ist. Danach folgt ein Überblick über den Stand in Deutschland sowie eine Einschätzung dazu, ob eine individuelle Kennzeichnung eine Gefahr für Polizist_innen darstellt. Im Anschluss daran wird in einem „Blick über die Grenze“ die Praxis in anderen Staaten aufgezeigt. Schließlich werden drei gute Gründe für eine Kennzeichnungspflicht genannt.

KENNZEICHNUNG VON POLIZEIBEAMT_INNEN ALS INTERNATIONALER MENSCHENRECHTLICHER STANDARD

Die Kennzeichnungspflicht ist nicht unmittelbar in internationalen Verträgen normiert. Sie ist aber eine Vorbedingung für die Durchführung effektiver Ermittlungsverfahren bei Vorwürfen wegen Misshandlung oder unverhältnismäßiger Gewaltanwendung durch Polizist_innen. Der **Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)** hat immer wieder unterstrichen, dass solche Ermittlungsverfahren nur dann effektiv sind, wenn sie zur Identifizierung des Täters führen.¹ Insbesondere, wenn Polizist_innen in geschlossenen Einheiten agieren, scheitern Ermittlungsverfahren daran, dass nicht festgestellt werden kann, welcher Polizist oder welche Polizistin unverhältnismäßige Gewalt angewendet hat.² In seinem jüngsten Urteil Hentschel und Stark gegen Deutschland vom November 2017 weist der EGMR darauf hin, dass deshalb gerade bei uniformierten und verummten Einheiten die Polizist_innen eine individuelle Nummer tragen sollten.³

¹ vgl. z. B. *Ogur ./.* Türkei, Urteil der Großen Kammer vom 20. Mai 1999, Rn. 88, und *Finucane ./.* Großbritannien, Urteil vom 1. Juli 2003, Rn. 67.

² vgl. *Ramsahai und Andere ./.* Die Niederlande, Urteil vom 15.05.2007, Rn. 324, und *Selmouni ./.* Frankreich, Urteil vom 28.07.1999, Rn.79.

³ vgl. Hentschel und Stark ./. Deutschland, Urteil vom 09.11.2017, Rn. 91.



Werden beteiligte Polizist_innen nicht identifiziert, können Ermittlungen nicht effektiv sein. Damit handelt es sich um eine Menschenrechtsverletzung.⁴

Die Straflosigkeit von Beamt_innen ist eines der zentralen menschenrechtlichen Probleme in Europa. Die fehlende Möglichkeit der individuellen Identifizierung von an einer Maßnahme beteiligten Polizeibeamt_innen trägt dazu bei, dass die oder der Verantwortliche für die Anwendung ungesetzlicher Polizeigewalt nicht zur Verantwortung gezogen werden kann. Dies kann zu Straflosigkeit von beteiligten Polizisten oder Polizistinnen führen.

Der **Europäische Kodex für Polizeietik des Europarats**⁵, der vom Ministerrat des Europarats angenommen wurde und deswegen ein hohes Maß an Verbindlichkeit hat, knüpft an die Rechtsprechung des EGMR an. Er betont die persönliche Verantwortlichkeit und die Rechenschaftspflicht von Polizeibeamt_innen für ihr eigenes Tun und Unterlassen.⁶ Zudem verweist der Kodex auf die Notwendigkeit, dass Polizeibeamt_innen sich während der Ausübung ihres Dienstes grundsätzlich, sowohl als Mitglied der Polizei als auch mit ihrer beruflichen Identität ausweisen müssen.⁷ „Ohne die Möglichkeit eine/n Polizisten/-in persönlich zu identifizieren, wird der Begriff der Rechenschaftspflicht aus der Perspektive der Öffentlichkeit sinnentleert.“⁸

Auch das **Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)** weist in seinen Standards explizit darauf hin, wie wichtig die Möglichkeit der Identifizierung von Polizeibeamt_innen ist, insbesondere wenn es um die Vermeidung von Misshandlungen in Polizeigewahrsam geht. Das CPT unterstreicht, dass die Vermummung von Polizist_innen im Dienst nur in absoluten Ausnahmefällen gestattet sein kann, da hierdurch die Identifikation eines polizeilichen Täters nur schwer möglich ist.⁹

In einem Bericht an die Bundesregierung anlässlich seines Besuchs in Deutschland 2015 verweist das CPT erneut auf die Relevanz der Möglichkeit einer Identifizierung von Polizeibeamt_innen (z.B. durch numerische Kennzeichnung). Diese Forderung habe mit „großer Wahrscheinlichkeit“¹⁰ eine vorbeugende Wirkung und würde das Risiko einer exzessiven Gewaltanwendung und anderer Formen von Misshandlung durch die Polizei erheblich senken. Laut CPT ist das von deutschen Behörden oft vorgebrachte Argument, die Kennzeichnungspflicht sei nicht mit dem Schutz der Privatsphäre von Polizeibeamt_innen vereinbar, nicht überzeugend. Bisherige Erfahrungen in anderen europäischen Staaten (sowie in einigen Bundesländern) hätten gezeigt, dass es hierfür Lösungen gibt, die Polizeibeamt_innen und deren Familien nicht gefährden.¹¹

Auf nationaler Ebene hat das **Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg** kürzlich die bestehende Kennzeichnungspflicht in Form von Namensschildern bestätigt und damit eine Klage zweier Polizist_innen in

⁴ vgl. *Makaratzis ./.* *Griechenland*, Urteil vom 20.12.2004, Rn. 76.

⁵ The European Code of Police Ethics, Council of Europe, 19.09.2001, Rec(2001)10, Rn. 61.

⁶ vgl. The European Code of Police Ethics, Council of Europe, 19.09.2001, Rec(2001)10, Nr. 16.

⁷ ebd. Nr. 45.

⁸ ebd. Nr. 45, Kommentar.

⁹ vgl. Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT), CPT Standards, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2006, Deutsch, S. 99, Nr. 34.

¹⁰ Bericht des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in Deutschland (CPT) über seinen Besuch in Deutschland, 25. November – 07. Dezember 2015 Straßburg, 01.06.2017, CPT/Inf(2017)13, Nr. 21.

¹¹ ebd. Nr. 21-22.



der Berufung abgewiesen. Das Gericht erklärte, dass durch das neue Brandenburger Polizeigesetz ein höheres Maß an Transparenz und Bürgernähe geschaffen, sowie eine schnellere und bessere Aufklärbarkeit von eventuellen Pflichtverletzungen ermöglicht werden soll. Den vorgebrachten Klagegrund, wonach Namensschild und Nummerierungen zur Gefährdung der Polizeibeamt_innen beitragen, wies das Gericht zurück. Schon bei der Berufswahl sei klar, dass dieser mit gewissen Gefährdungen verbunden sei. In diesem Sinne erweitere die Kennzeichnung höchstens eine Gefährdung, begründe aber keine neue.¹²

SITUATION IN DEUTSCHLAND

Amnesty International und andere NGOs haben bereits in mehreren Berichten auf die mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch Polizist_innen in Deutschland hingewiesen.¹³ Dies liegt unter anderem am Fehlen einer polizeilichen Kennzeichnungspflicht in mehreren Bundesländern.

1. Rechtslage

In Deutschland zeigt sich ein deutlicher Trend zur Einführung einer polizeilichen Kennzeichnungspflicht. In Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen sind bereits alle Polizist_innen individuell gekennzeichnet. In **Hamburg** ist die Einführung der Kennzeichnungspflicht geplant. In **Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Sachsen** und im **Saarland** ist eine Kennzeichnung zurzeit allerdings nicht vorgesehen. In **NRW** gab es ein Gesetz zur Einführung der Kennzeichnungspflicht, das die neue Regierung im Oktober 2017 zurückgenommen hat.

Die Identifizierbarkeit eines Polizeibeamten oder einer Polizeibeamtin ist wesentliche Voraussetzung für die Möglichkeit, die Rechtmäßigkeit ihres Handelns zu überprüfen. Nach den Beamtengesetzen des Bundes und der Länder tragen auch Polizist_innen die „volle persönliche Verantwortung“ für die Rechtmäßigkeit ihrer dienstlichen Handlungen.¹⁴ Verantwortlichkeit heißt hier, dass sie für rechtswidrige Maßnahmen schadensersatzpflichtig sind, dass gegen sie Strafverfahren eingeleitet werden können und dass ihr Fehlverhalten disziplinarisch geahndet werden kann. Das alles gilt selbst dann, wenn sie auf Befehl gehandelt haben.

In einigen Bundesländern ohne Kennzeichnungspflicht gibt es Dienstvereinbarungen, dass Polizist_innen ein Namensschild im Streifendienst auf freiwilliger Basis tragen sollen, so z. B. in Hamburg oder Niedersachsen. Die Kennzeichnung der Polizist_innen ist jedoch besonders bei Einsätzen geschlossener Einheiten (z.B. in Hundertschaften) relevant, weil die Polizist_innen in diesen Einsätzen häufig Masken oder Helme tragen und deswegen nicht erkennbar sind. Wenn Polizist_innen diese Anonymität ausnutzen, um unverhältnismäßige Gewalt anzuwenden, bleibt diese Tat in der Regel straflos.

2. Die politische Diskussion um die Einführung der Kennzeichnungspflicht

¹² vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 05.09.2018, Az.: OVG 4 B 3.17; OVG 4 B 4.17.

¹³ vgl. Amnesty International: „Täter unbekannt – Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland“, Juli 2010

¹⁴ vgl. § 63 Bundesbeamtengesetz, ähnlich in den Landesbeamtengesetzen.



Die politische Diskussion über diese Defizite und die Kennzeichnungspflicht währt in Deutschland nunmehr fast fünfzig Jahre. Im Deutschen Bundestag, in fast allen Länderparlamenten und in Koalitionsverhandlungen sind kontroverse Debatten geführt worden.

In den Bundesländern, die bisher keine polizeiliche Kennzeichnungspflicht eingeführt haben, wird deren Einführung immer wieder diskutiert.

In Baden-Württemberg plante das Innenministerium 2014 die Einführung der Kennzeichnungspflicht.¹⁵ Dieses Vorhaben wurde jedoch nie umgesetzt und ist auch im aktuellen Koalitionsvertrag nicht vorgesehen.¹⁶

In Bayern forderten mehrere Oppositionsparteien im Juli 2018 erneut die Einführung der Kennzeichnungspflicht. Dies wurde vom Innenausschuss des Landtags allerdings abgelehnt.¹⁷

Im vorherigen Koalitionsvertrag von Niedersachsen war eine Kennzeichnungspflicht vorgesehen.¹⁸ Diese wurde jedoch nie eingeführt und entsprechende Pläne sind im aktuellen Koalitionsvertrag nicht vorgesehen.¹⁹

Die Grünen brachten 2012 einen Gesetzentwurf zur Einführung der Kennzeichnungspflicht in Sachsen ein, der abgelehnt wurde. Im Zuge der Überarbeitung des sächsischen Polizeigesetzes 2018 betonte Innenminister Roland Wöllner erneut, dass eine Einführung weiterhin nicht geplant sei.²⁰

Im Saarland wird die Einführung der Kennzeichnungspflicht zurzeit auf politischer Ebene nicht diskutiert.

INDIVIDUELLE KENNZEICHNUNG ALS GEFAHR FÜR POLIZIST_INNEN?

Die Polizei leistet auf Bundes- wie auch auf Landesebene enorm wichtige Arbeit und ist oft schwierigen und gefährlichen Situationen ausgesetzt. Den Innenministerien und der Polizeiführung obliegt es, sicherzustellen, dass Polizisten und Polizistinnen bei der Ausübung ihres Amtes nicht gefährdet werden. Eine individuelle Kennzeichnung gefährdet Polizisten und Polizistinnen aber nicht, insbesondere wenn bei schwierigen Einsätzen individuelle Kennnummern oder auch Aliasnamen verwendet werden, die z. B. für jeden Einsatz wechseln.

In keinem Bundesland, in dem eine Kennzeichnungspflicht (zum Teil seit mehreren Jahren) besteht, wurden damit negative Erfahrungen gemacht. Selbst in Berlin, wo auch das Spezialeinsatzkommando (SEK) individuell gekennzeichnet ist, wurden keine negativen Erfahrungen gemacht, wie aus einer Antwort auf eine kleine

¹⁵ vgl. Koalitionsvertrag Baden-Württemberg für die 15. Wahlperiode des Landtags 2011-2016.

¹⁶ vgl. Koalitionsvertrag Baden-Württemberg für die 16. Wahlperiode des Landtags 2016-2021.

¹⁷ vgl. Umlauf, Jürgen: „Innenausschuss lehnt Kennzeichnungspflicht für Polizisten ab“, 06.12.2017, <https://www.bayern.landtag.de/aktuelles/sitzungen/aus-den-ausschuessen/innenausschuss-lehnt-kennzeichnungspflicht-fuer-polizisten-ab/>, abgerufen am 06.09.2018.

¹⁸ vgl. Koalitionsvertrag Niedersachsen für die 17. Wahlperiode des Landtags 2013-2018.

¹⁹ vgl. Koalitionsvertrag Niedersachsen für die 18. Wahlperiode des Landtages 2017-2022.

²⁰ vgl. Amnesty International: „Sachsen verweigert Kennzeichnung“, 10.04.2018, <http://amnesty-polizei.de/sachsen-verweigert-kennzeichnung/>, abgerufen am 06.09.2018.



Anfrage an den Senat hervorgeht.²¹ Auch in Brandenburg haben sich die Befürchtungen laut Staatskanzlei als unbegründet erwiesen.²² In Hessen ist die Zahl der Strafanzeigen und Aufsichtsbeschwerden gegen Polizist_innen im Jahr nach der Einführung der Kennzeichnung sogar gesunken.²³ Aus unseren europäischen Nachbarstaaten mit individueller Kennzeichnungspflicht liegen ebenfalls keine Informationen vor, wonach die Einführung zu einem Anstieg unberechtigter Anschuldigungen gegen Polizist_innen oder gar zu persönlichen Übergriffen geführt hat.

Auch andere Berufsgruppen, die durch ihr Amt gefährdet sind, müssen z. T. mit ihrem Namen auftreten. Dies gilt unter anderem für Richter_innen und Staatsanwält_innen. Privatwirtschaftlich tätigen Wachleuten ist rechtlich vorgeschrieben, ein Namensschild zu tragen,²⁴ und Taxifahrer_innen müssen in manchen Regionen ein Namensschild in ihrem Fahrzeug anbringen.²⁵

KENNZEICHNUNGSPFLICHT IN ANDEREN LÄNDERN – EIN BLICK ÜBER DIE GRENZE

In der Mehrzahl der EU Mitgliedsstaaten gilt eine polizeiliche Kennzeichnungspflicht, welche auf unterschiedliche Weise umgesetzt wird.

In **Dänemark**, **Frankeich**, **Spanien** und der **Tschechischen Republik** sind Polizist_innen verpflichtet eine Identifikationsnummer sichtbar auf ihrer Uniform zu tragen. In **Lettland** und **Ungarn** wurde die Kennzeichnungspflicht mittels eines Namensschilds umgesetzt, das die Polizist_innen an ihrer Uniform tragen.²⁶

Mehrere Länder haben die Kennzeichnungspflicht durch eine Kombination aus Namensschildern und Identifikationsnummern umgesetzt. In **Litauen**, **Polen** und der **Slowakei** sind alle Polizist_innen verpflichtet sowohl ein Namensschild, als auch eine Identifikationsnummer sichtbar auf ihrer Uniform zu tragen. Dies gilt auch für die verschiedenen Einheiten der nationalen Polizei in **Rumänien**, allerdings nur wenn sie nicht in geschlossenen Einheiten im Einsatz sind. In **Estland**, **Großbritannien** und **Slowenien** müssen Polizeibeamt_innen wahlweise ein Namensschild oder eine Identifikationsnummer tragen. In **Belgien** und **Finnland** dürfen Polizeibeamt_innen ihr Namensschild bei besonderen Einsätzen durch eine Identifikationsnummer ersetzen.²⁷

²¹ vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Kleine Anfrage, Drucksache 18/10780.

²² vgl. Staatskanzlei des Landes Brandenburg, Pressemitteilung vom 23.06.2015, <https://www.brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=bb1.c.404941.de>, abgerufen am 27.09.2018.

²³ vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Pressemitteilung vom 19.07.2016, <https://innen.hessen.de/pressearchiv/pressemitteilung/transparent-rechtmaessig-und-professionell>, abgerufen am 27.09.2018.

²⁴ vgl. § 11 Abs. 3 Satz 2 Bewachungsverordnung.

²⁵ vgl. z.B. Rechtsverordnung für den Verkehr mit den in der Stadt Köln zugelassenen Taxen, §5 (1).

²⁶ vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, Ergänzung des Sachstands: Kennzeichnungspflicht von Polizeibeamtinnen und –beamten in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. 23.05.2018, WD 3 - 3000 - 105/18.

²⁷ ebd.



Einen Sonderfall stellt **Schweden** dar, da dort eine Kennzeichnungspflicht erst besteht, sobald Einheiten Helme tragen und dadurch schwerer identifizierbar sind. Ähnlich sind Polizist_innen in **Griechenland** verpflichtet, eine Identifikationsnummer zu tragen, wenn sie in geschlossenen Einheiten im Einsatz sind.²⁸

Außerhalb Europas gilt sie unter anderem in mehreren Bundesstaaten der **USA** in Form von Namens- oder Nummernschildern an der Uniform.²⁹

DREI GUTE GRÜNDE FÜR EINE INDIVIDUELLE KENNZEICHNUNGSPFLICHT

- **Bürgernähe und demokratische Legitimation:** Durch eine individuelle Kennzeichnung tragen Polizeibeamt_innen zu einer erhöhten Transparenz polizeilicher Arbeit, zur Einhaltung internationaler Standards und zur Legitimation bei. Rechenschaftspflicht und die Verhinderung von Straflosigkeit sind Grundprinzipien moderner demokratischer Gesellschaften.
- **Verbesserung des Vertrauens der Öffentlichkeit:** Durch eine Kennzeichnung tritt die Polizei selbstbewusst in der Öffentlichkeit auf und das Verhältnis zu Bürgerinnen und Bürgern verbessert sich. Die wichtige Arbeit der Polizei kann durch persönlichen Bezug mehr Anerkennung erfahren.
- **Schutz vor falschen Anschuldigungen:** Durch eine bessere Identifizierbarkeit werden Polizist_innen in ihrer täglichen Arbeit vor falschen Anschuldigungen geschützt, da diese besser von Zeugen identifiziert werden können und ihre Entlastung sowie die Anerkennung guter Arbeit dadurch einfacher wird. Zudem wird es leichter, „schwarze Schafe“ in der mehrheitlich gute Arbeit leistenden Polizei zu identifizieren und zur Verantwortung zu ziehen. Auch dadurch wird das gute Ansehen der Polizei gestärkt.

²⁸ ebd.

²⁹ Die Kennzeichnungspflicht gilt beispielsweise in Kalifornien (§830.10 California Penal Code) und Massachusetts (Chapter 41, section 98C Massachusetts General Laws).

