

Humanistische Union

Stellungnahme der Bürgerrechtsorganisation Humanistische Union e.V. anlässlich der Öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Inneres des Landtages in Brandenburg am 27. Januar 2011

Siebentes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Polizeigesetzes

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU

Drucksache 5/1442

1. Welche Gründe sprechen für und welche gegen eine Kennzeichnungspflicht?

BÜRGERNÄHE und TRANSPARENZ: Völlig zu Recht stellt der Gesetzentwurf in seiner Begründung fest, dass eine namentliche Kennzeichnung geeignet ist, Transparenz und Bürgernähe der Polizei zu stärken. (1) Ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen Bürger und Polizei erleichtert i.d.R. auch die Arbeit der Polizeibediensteten und ist damit auch in deren Interesse.

EFFEKTIVER RECHTSSCHUTZ: Zudem stellt eine Kennzeichnung sicher, dass polizeiliches Handeln individuell zurechenbar und kontrollierbar ist. Damit wird gewährleistet, dass Vorwürfe rechtswidrigen Handelns einzelner Polizeibeamter rechtsstaatlich überprüfbar sind. Die bundesweite Erfahrung hat gezeigt, dass die mangelhafte Identifizierbarkeit von Polizeibeamten den effektiven Rechtsschutz erheblich beeinträchtigen kann. Die Bürgerinnen und Bürger müssen aber darauf vertrauen können, dass Straftaten im Amt aufgeklärt werden und dass entsprechende Ermittlungen und Verfahren zumindest nicht daran scheitern, dass Täter nicht identifiziert werden können. Die namentliche Kennzeichnung ist geeignet, diese Lücke zu schließen. Allerdings darf auch nicht darüber hinweggetäuscht werden, dass die Kennzeichnung von Polizisten eine zwar ganz wesentliche Maßnahme ist, um einen effektiveren Rechtsschutz gegen rechtswidriges polizeiliches Handeln zu erreichen, andere Probleme, z. B. im Hinblick auf ein unparteiisches Beschwerdeverfahren oder Schwierigkeiten der Beweisführung aber nicht beseitigen kann. (2)

RECHTSSTAATLICHE ANFORDERUNGEN: Der Kennzeichnungspflicht wird von Polizeigewerkschaften entgegengehalten, es handele sich dabei um ein "pauschales Misstrauensvotum" gegenüber der Polizei. Dieser Einwand verkennt, dass die Kontrolle staatlichen Handelns zu den Grundpfeilern des demokratischen Rechtsstaates gehört. Wenn durch eine Kennzeichnung gewährleistet wird, dass polizeiliches Handeln auch in jedem Einzelfall individuell zurechenbar ist, stärkt dies das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger. Selbstverständlich ist die Polizei im gesetzlichen Rahmen zur Ausübung unmittelbaren Zwangs befugt. Die Ausübung des staatlichen Gewaltmonopols bezieht ihre Legitimation aber auch gerade daraus, dass sie demokratisch beschlossenen gesetzlichen Regeln und Grenzen unterliegt. Es muss daher auch im Interesse der Polizei selbst liegen, dass diese Grenzen eingehalten werden und dass Verstöße durch einzelne Vollzugsbeamte wirksam geahndet werden können. (3)

PRÄVENTION: Eine namentliche Kennzeichnung kann auf verschiedenen Ebenen präventive Wirkung entfalten. Zum einen erhöht die Möglichkeit der namentlichen Ansprache die Dialogbereitschaft zwischen

den Bürgern und den Polizeivollzugsbediensteten und kann so deeskalierend wirken. Anonymität wirkt bedrohlich. Ein Namensschild kann daher den durch die besondere Situation erschwerten Kontakt entkrampfen. Zudem wird der einzelne Polizeivollzugsbedienstete durch die Möglichkeit die Rechtmäßigkeit seines Handelns nachzuprüfen stets dazu angehalten, in besonderem Maße auf die Professionalität seines Handelns zu achten. Im Übrigen könnte und sollte aufgeklärtes Fehlverhalten auch dazu genutzt werden, Ursachen von unprofessionellem Verhalten zu ermitteln und zu beseitigen. Häufig beruht polizeiliches Fehlverhalten auf Überlastung oder Überforderung. Nicht zuletzt lenkt das Namensschild die Aufmerksamkeit des Bürgers auf die Person hinter der Uniform und ruft auch den Bürger zu den üblichen Formen des Anstands auf. (4)

Diese Vorteile rechtfertigen auch den mit der namentlichen Kennzeichnung verbundenen Eingriff in das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. (5)

2. Welche Fälle sollten von der generellen namentlichen Kennzeichnungspflicht ausgenommen werden?

Im Interesse der Polizeivollzugsbediensteten sollte eine Ausnahme von der Pflicht zur namentlich Kennzeichnung dann gelten, wenn ein Polizeivollzugsbediensteter konkret gefährdet ist. Zum einen dürfte sich ein Anspruch auf Befreiung von der Pflicht zur namentlichen Kennzeichnung aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn ergeben, zum anderen läge wohl ohne eine solche Ausnahme ein unverhältnismäßiger Eingriff in das Persönlichkeitsrecht des Beamten vor. (6)

Zum Schutz und zur Wahrung der Interessen der Polizeivollzugsbediensteten erscheint es aber ausreichend, auf eine im konkreten Einzelfall festgestellte Gefährdung abzustellen. Bei einem weiter gefassten Ausnahmetatbestand ist zu befürchten, dass es zur Umkehr des Regel-Ausnahme-Prinzips kommt, so dass der Zweck der Gesetzesänderung verfehlt wird.

In jedem Fall sollte sichergestellt werden, dass die Ausnahme nicht zu einem völligen Verzicht auf jegliche individuelle Kennzeichnung führt, sondern allenfalls auf die namentliche. Denn wird das Namensschild durch eine zur nachträglichen Identitätsfeststellung geeignete Kennzeichnung ersetzt, kann keinerlei Gefahr für die Beamtin oder den Beamten entstehen, so dass hier weder ein unverhältnismäßiger Eingriff in das Persönlichkeitsrecht noch ein Befreiungsanspruch aus der Fürsorgepflicht besteht.

Weniger empfehlenswert ist es, geschlossene Einheiten von der namentlichen Kennzeichnung auszunehmen, denn gerade bei Großeinsätzen tritt die Polizei dem Bürger als anonyme Masse gegenüber. Daher sollte gerade hier die oben beschriebene präventive und deeskalierende Wirkung, die von Namensschildern ausgehen kann, zum Tragen kommen.

Soweit man durch einen Ausnahmetatbestand sicherstellen möchte, dass der Zweck polizeilicher Amtshandlungen durch die Kennzeichnungspflicht nicht konterkariert wird, ist zu beachten, dass dies bei der Pflicht zum Tragen eines Identifikationsmerkmals anders als bei der bereits in § 9 Bbg PolG geregelten Legitimationspflicht nur in sehr wenigen Fällen denkbar erscheint. Während die Legitimationspflicht vom Polizeivollzugsbediensteten eine aktive Handlung, nämlich das Vorzeigen des Dienstausweises erfordert, und der Polizeivollzugsbedienstete dadurch an der Ausübung seiner Amtshandlung gehindert sein kann, ist eine derartige Beeinträchtigung durch das bloße Tragen eines Identifikationsmerkmals nicht möglich. Allenfalls beim Einsatz verdeckter Ermittler nach § 35 Bbg PolG ist eine Kennzeichnung zweckwidrig. Berücksichtigt man dies, erscheint die Formulierung in § 9 III des Gesetzentwurfs ("soweit der Zweck der Amtshandlung dadurch beeinträchtigt wird") sehr weit und unbestimmt. Unter welchen Voraussetzungen eine Beeinträchtigung angenommen (oder behauptet) werden kann, bleibt unklar. Zur Vermeidung einer möglichen Aushöhlung der Kennzeichnungspflicht empfiehlt die Humanistische Union eine engere Formulierung zu wählen, z. B. "soweit dadurch der Zweck der Maßnahme nicht erreicht werden kann" oder

die explizite Ausnahme verdeckter Ermittler von der Kennzeichnungspflicht.

3. Welche Erkenntnisse gibt es über die Gefährdung von Polizeibeamten und ihren Angehörigen aufgrund einer individuellen Kennzeichnung? Liegt statistisches Material zu Übergriffen vor?

Für eine höhere Gefährdung durch eine individuelle Kennzeichnung sind keine empirischen Belege bekannt. Die Erfahrung aus anderen Ländern, die Namensschilder für alle Polizistinnen und Polizisten eingeführt haben, spricht gegen die Annahme einer ansteigenden Gefährdung. Entsprechendes gilt für die bereits in Deutschland gemachten Erfahrungen, denn auch hierzulande sind die Namen von Polizeivollzugsbediensteten häufig schon bekannt. Da in Brandenburg und auch vielen anderen Bundesländern die Polizeivollzugsbeamten ohnehin verpflichtet sind, einem von einer Maßnahme Betroffenen auf dessen Verlangen den Dienstausweis zu zeigen und die Namen von Polizeibeamten während Gerichtsverfahren genannt werden. Erinnerung sei zudem daran, dass auch Richter und Staatsanwälte damit leben müssen und können, dass sie Straftätern namentlich bekannt sind. Überhaupt nicht nachvollziehbar ist der Gefährdungseinwand, wenn er sogar gegenüber einer nichtnamentlichen Kennzeichnung vorgebracht wird.
(7)

4. Welche Erfahrungen sind mit der Internetpräsenz der Revierpolizisten (Veröffentlichung mit Foto und vollem Namen) gemacht worden?

Der Humanistischen Union sind keine negativen Auswirkungen bekannt, die von der Internetpräsenz der Revierpolizisten ausgingen. Zumal die Internetpräsenz der Revierpolizisten und die Kennzeichnungspflicht nicht ohne weiteres vergleichbar sind, da die Intensität des Eingriffs in das Persönlichkeitsrecht des Beamten bei der Präsenz im Internet mit vollem Namen und Foto bereits eine andere ist.

5. Welche Unterschiede sehen Sie zwischen Mitarbeitern der Polizei und Verwaltungsmitarbeitern, die mit vollem Namen bekannt sind (z. B. durch Türschilder und die Unterzeichnung von Schreiben)?

Dass Mitarbeiter der Polizei anders als Verwaltungsmitarbeiter nicht mit vollem Namen erkennbar und ansprechbar sind, stellt eine nicht nachvollziehbare Privilegierung der Polizistinnen und Polizisten dar. Denn die Eigenverantwortlichkeit der Amtsausübung, die durch die Verpflichtung zum Tragen eines Namensschildes konkretisiert wird, gilt in Deutschland für jede Beamtin und jeden Beamten (vgl. Frage 6). Dabei ist bei Maßnahmen der Polizei die "Erkennbarkeit" des polizeilichen Handlungsträgers in besonderem Maße geboten, denn jede polizeiliche Maßnahme und insbesondere Zwangsmaßnahmen stellen einen Eingriff in die Grundrechte des Betroffenen dar. Die Polizei unterscheidet sich von anderen Hoheitsträgern insbesondere durch ihre Zwangsbefugnisse. Jeder Verwaltungsakt kann ungeachtet seiner Rechtmäßigkeit (zunächst) mit Zwang durchgesetzt werden und Nichtbefolgung polizeilicher Anordnungen oder Maßnahmen kann eine Straftat (z. B. § 113 StGB, § 23 VersG) oder Ordnungswidrigkeit darstellen (z. B. § 111 OWiG, § 113 OWiG, § 29 I Nr. 2 VersG). Diese weitreichenden Befugnisse erzeugen nicht selten ein Gefühl der Ohnmacht und bürden daher ein besonderes Konfliktpotential in sich. Gerade Polizistinnen und Polizisten sollten sich daher bürgernah präsentieren und durch individuelle Ansprechbarkeit Vertrauen schaffen.

6. Wie bewerten Sie die Kennzeichnungspflicht im Hinblick auf § 36 Beamtenstatusgesetz, wo-nach Beamtinnen und Beamte für die Rechtmäßigkeit ihrer dienstlichen Handlungen die volle persönliche Verantwortung tragen?

§ 36 Beamtenstatusgesetz normiert, ebenso wie § 839 I BGB, die Eigenverantwortlichkeit der Amtsausübung eines Beamten. D.h. der einzelne Amtsträger und nicht etwa der Dienstherr, für den das Amt wahrgenommen wird, trägt nach außen hin die Verantwortung für das Amt. Er hat also individuell für seine Aufgabenerfüllung einzustehen. (8) Diese Eigenverantwortlichkeit gibt dem Beamten eine eigene Einstellung zur Sache und bewirkt, dass er stets bemüht sein wird, nach außen hin rechtmäßig zu handeln. (9) Sie dient damit der Verwirklichung der rechtsstaatlichen Bindung der vollziehenden Gewalt an Gesetz und Recht (Art. 20 III GG). Das damit bezweckte besondere Verantwortungsbewusstsein kann in der Praxis aber nur dann entstehen, wenn die Rechtmäßigkeit der Amtshandlungen eines Polizeibeamten auch tatsächlich nachprüfbar ist. Dies setzt voraus, dass dem einzelnen Polizeibeamten seine jeweiligen Amtshandlungen konkret zugeordnet werden können, er also persönlich identifizierbar ist. Die Möglichkeit, sich als Einzelner hinter einer größeren Masse zu verstecken, wirkt jedem eigenverantwortlichen Handeln entgegen. Dem trägt die Pflicht zum Tragen eines Namensschildes Rechnung. Das Namensschild schafft einen individuell erkennbaren Amtsträger in der Polizei und macht dem jeweiligen Vollzugsbeamten selbst deutlich, dass er nicht bloßer Funktionsträger in einer Polizeimaschinerie ist, sondern zu jedem Zeitpunkt persönliche Verantwortung für seine Diensthandlungen trägt. (10)

7. Wie bewerten Sie die Kennzeichnungspflicht im Hinblick auf den Europäischen Kodex für Polizeiethik und die Standards des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe?

Der European Code of Police Ethics (EcoPE) legt in seiner Nummer 45 fest, dass die Polizei-bediensteten in die Lage zu versetzen sind, sich hinsichtlich ihrer Zugehörigkeit zur Polizei und ihrer amtlichen Identität auszuweisen. Als Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates handelt es sich bei dem EcoPE um eine Selbstverpflichtung, die damit keine Bindungswirkung entfaltet. Er zeigt jedoch sehr deutlich die notwendige Verbindung zwischen der Eigenverantwortlichkeit der Amtsausübung - welche in Nummer 16 des EcoPE geregelt ist - und der Kennzeichnungspflicht auf. In der dazugehörigen Kommentierung heißt es zu Nummer 45 des EcoPE: "Ohne die Möglichkeit eine/n Polizeibedienste/n persönlich zu identifizieren, wird der Begriff der Rechenschaftspflicht aus der Perspektive der Öffentlichkeit sinnentleert."

Die Standards des Europäischen Komitees zur Verhütung von unmenschlicher und erniedrigender Behandlung (CPT) weisen darauf hin, dass rechtswidriges polizeiliches Handeln nur dann untersucht werden kann, wenn die jeweiligen Polizeibeamten auch identifizierbar sind. (11)

Sowohl der EcoPE als auch die Standards des CTP machen zudem deutlich, dass für eine effektive Untersuchung möglichen Fehlverhaltens von Polizeivollzugsbeamten neben der Kennzeichnung der Polizisten stets auch ein unabhängiges Ermittlungsverfahren erforderlich ist. (12)

8. Wo sollte das Namensschild angebracht werden (auf Vorder- und/oder Rückseite der Uniform, Schulter, Helm)?

Das Namensschild sollte in jedem Fall so angebracht werden, dass es sowohl von einem von einer Maßnahme Betroffenen als auch von Dritten gut erkannt werden kann. Dies ist insbesondere bei geschlossenen Einheiten wichtig, da hier das Namensschild wegen der Bekleidung der Polizeibeamten mit Schulterpolster,

Helm etc.) i.d.R. das einzige Identifikationsmerkmal sein wird. Jedenfalls bei geschlossenen Einsätzen ist zu empfehlen, das Namensschild nicht nur auf der Brust, sondern z. B. auch auf Rücken und Helm anzubringen. Ein entsprechender Gesetzentwurf in Schleswig-Holstein (13) sieht z. B. vor, dass das Namensschild bzw. die Kennzeichnung dann, wenn der Polizeivollzugsbedienstete einen Helm trägt, zusätzlich auch an beiden Seiten des Helms anzubringen ist. Auch dies wäre eine mögliche und gute Variante. Gerade der Helm erscheint für das Identifikationsmerkmal gut geeignet, da es dort unabhängig von Maßnahme und Handlung des Polizeivollzugsbediensteten gut erkennbar sein dürfte.

9. Wie bewerten Sie die Verwendung eines - ggf. wechselnden - Aliasnamens oder einer Buchstaben-Nummern-Kombination?

Nicht alle der genannten Vorteile einer namentlichen Kennzeichnung können auch durch einen Aliasnamen oder eine Buchstaben-Nummern-Kombination erreicht werden. Insbesondere der Aspekt der Bürgernähe spricht für eine Kennzeichnung mit Namen. Außerdem dürfte auch gerade von der namentlichen Kennzeichnung eine verstärkte präventive Wirkung ausgehen, da insbesondere die Möglichkeit der namentlichen Ansprache deeskalierend wirken kann. Der Name dürfte auch einprägsamer sein als eine Buchstaben-Nummern-Kombination. Letztere wäre allerdings immer noch einer schlecht merkbaren Dienstnummer vorzuziehen.

10. Wie bewerten Sie den Umstand, dass privatwirtschaftlich tätige Wachleute rechtlich verpflichtet sind, ein Namensschild zu tragen?

Seit 2002 sind Wachpersonen, die Kontrollgänge im öffentlichen Verkehrsraum oder in anderen Hausrechtsbereichen mit tatsächlich öffentlichem Verkehr durchführen oder als Eintrittskontrolleure von Diskotheken tätig sind, gemäß § 11 IV Bewachungsverordnung verpflichtet ein Namensschild zu tragen. Laut der Begründung der Gesetzesänderung wurden damit folgende Zwecke verfolgt: Zum einen soll im Konfliktfall eine Identifizierung der Wachperson möglich sein, zum anderen soll die Kennzeichnung präventiv wirken. Dies sind die gleichen Gründe, die auch dafür sprechen, die Polizeivollzugsbediensteten mit einem Namensschild zu versehen. Berücksichtigt man, dass Polizeivollzugsbediensteten, anders als dem Wachpersonal, nicht nur Jedermannrechte zustehen, sondern ihnen weit darüber hinausgehende umfassende Hoheitsrechte übertragen sind, erscheint eine namentliche Kennzeichnung des Polizeivollzugsdienstes erst recht angezeigt. Bei der Übernahme von Verantwortung darf eine rechtsstaatlich legitimierte Polizei nicht hinter Bediensteten im privaten Bewachungswesen zurückstehen.

[1] Stellungnahme der Bürgerrechtsorganisation Humanistische Union e.V. Landesverband Berlin-Brandenburg

zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU Siebentes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Polizeigesetzes

(Drs. 5/1442) vom 25.08.2010.

[2] Wrocklage, Hartmuth (2007): Polizei im Wandel – Ist eine Demokratisierung der Polizei möglich?, in: Reinhard Kreissl (Hg.): Policing in Context, S.125 ff. (136).

[3] Stellungnahme der Bürgerrechtsorganisation Humanistische Union e.V. Landesverband Berlin-Brandenburg zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU Siebentes Gesetz zur Änderung des

Brandenburgischen Polizeigesetzes (Drs. 5/1442) vom 25.08.2010.

[4] Greifswald: Persönliche Kennzeichnung von Polizeibeamten, ZRP 1982, 318 (320).

[5] VG Frankfurt/M. 10.6.1996, 9 E 873/95 (V).

[6] VG Frankfurt/M. 10.6.1996, 9 E 873/95 (V).

[7] Stellungnahme der Bürgerrechtsorganisation Humanistische Union e.V. Landesverband Berlin-Brandenburg zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU Siebentes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Polizeigesetzes (Drs. 5/1442) vom 25.08.2010.

[8] VG Frankfurt/M 10.6.1996, 9 E 873/95 (V).

[9] Felix: Die Bedeutung des Remonstrationsverfahrens für den Rechtsschutz des Beamten, ZBR 1994, 18 (21).

[10] Wrocklage, Hartmuth: Polizei im Wandel – Ist eine Demokratisierung der Polizei möglich?, in: Reinhard Kreissl (Hg.), Policing in Context, S.125 ff. (135)

[11] CPT Standards, CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2010, Deutsch, S. 100, Nr. 33-34.

[12] CPT Standards, CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2010, Deutsch, S. 100, Nr. 32; EcoPE Nr. 61.

[13] Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein, Gesetzentwurf der Faktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE, Drs 17/251.

<https://berlin.humanistische-union.de/thema/stellungnahme-der-buergerrechtsorganisation-humanistische-union-ev-anlaesslich-der-oeffentlichen-anh/>

Abgerufen am: 13.06.2026