

Hartmut Aden

Die Kennzeichnung von Polizeibediensteten

Sonderdruck aus:

Die Polizei 2010 (101. Jg., Nr. 12), S. 347-352

Die Kennzeichnung von Polizeibediensteten

In letzter Zeit wird in Deutschland wieder intensiv diskutiert, ob Polizeibedienstete dazu verpflichtet werden sollten, bei dienstlichen Einsätzen Namensschilder oder jedenfalls ein Kennzeichen zu tragen. Fälle, in denen unprofessionelle Verhaltensweisen oder gar Straftaten von Polizeibediensteten ohne Folgen blieben, weil die Verantwortlichen nicht identifiziert werden konnten, gaben in der Vergangenheit immer wieder Anlass zu entsprechenden Forderungen. In Sachsen und Brandenburg wurden Gesetzentwürfe zu diesem Thema in die Landtage eingebracht. In Berlin gibt es Bestrebungen für eine verwaltungsinterne Lösung. Dieser Beitrag diskutiert diese verschiedenen Wege und zeigt, dass eine gesetzliche Regelung zu empfehlen ist. Er legt dar, dass eine Kennzeichnungsregelung allein polizeiliches Fehlverhalten nicht verhindern kann. Die Ursachen solchen Fehlverhaltens bedürfen größerer Aufmerksamkeit und daraus abgeleiteter Änderungen der Polizeikultur.

1. Achsen der gegenwärtigen Kennzeichnungsdiskussion

In Sachsen¹ und Brandenburg² haben Oppositionsfraktionen verschiedener politischer Provenienz Entwürfe für gesetzliche Regelungen vorgelegt, die eine Kennzeichnung von Polizeibediensteten im Einsatz verbindlich vorschreiben. In Berlin hat der Polizeipräsident sich für eine Kennzeichnungspflicht ausgesprochen. Sein Versuch einer hausinternen Lösung durch Erlass einer Geschäftsanweisung scheiterte allerdings bislang an der Personalvertretung, deren Mitbestimmung solche Verwaltungsvorschriften unterliegen.³ In den meisten Bundesländern haben die Polizeibediensteten die Möglichkeit, freiwillig ein Namensschild zu tragen,⁴ zumeist unterstützt durch die Dienststellen, die zu den Uniformen passende Schilder bereitstellen.

Amnesty International dokumentierte in einem im Sommer 2010 veröffentlichten Bericht⁵ erneut eine Reihe von Fäl-

len aus den letzten Jahren, die zeigen, dass Fehlverhalten von Polizeibediensteten in einer relevanten Zahl von Fällen nur deshalb nicht sanktioniert wird, weil eine festgestellte Tat keinem konkreten Beamten zugeordnet werden kann. Die Forderung nach einer Kennzeichnung der Polizeibediensteten im Einsatz zählt deshalb zu den Schlussfolgerungen und Empfehlungen des *Amnesty*-Berichts. Weitere Organisationen, darunter der *Deutsche Anwaltsverein*, sprachen sich im Sommer 2010 für eine obligatorische Kennzeichnung aus.⁶

2. Zielrichtung: Transparenz, Serviceorientierung, und hohes Verantwortungsniveau – auch für den Polizeidienst

Verwaltungswissenschaftlich gesehen trägt Transparenz zu einer effizienteren Verwaltung bei. In Deutschland herrschte lange Zeit das Modell einer Geheimverwaltung vor. Nur die von einem Verwaltungsverfahren unmittelbar Betroffenen hatten Informationsansprüche. Aufgrund internationaler und europäischer Einflüsse hat sich dies in den letzten Jahren grundlegend gewandelt. Informationszugangsrechte ohne Nachweis eines konkreten rechtlichen Interesses wurden zunächst für die Umweltverwaltung, inzwischen für weite Teile der übrigen Verwaltungen Rechtswirklichkeit.⁷ Für die betroffenen Dienststellen mag dies zunächst unbequem und aufwendig erscheinen. Die positiven Effekte sind aber unbestritten. Hierzu zählt auch der Umstand, dass Verwaltungsmitarbeiter unter Beobachtung einer größeren Öffentlichkeit zusätzliche Anreize haben, über ihr Auftreten, ihr Handeln und ihre Arbeitsergebnisse selbstkritisch nachzudenken.

Für Sicherheitsbehörden gelten in puncto Transparenz weitreichende Ausnahmen,⁸ und dies aus guten Gründen. Denn Sicherheitsbehörden verfügen nicht nur über besonders sensible personenbezogene Daten. Vollständige Transparenz kann in bestimmten Situationen auch die Sicherheit gefährden. Dennoch kann der Trend zu einer transparenten Verwaltung vor der Polizei und anderen Sicherheitsbehörden nicht Halt machen. Denn nur ein geringer Teil der Informationen, die eine große Verwaltung wie die Polizei tagtäglich produziert, ist so »sensibel«, dass diese auf keinen Fall nach außen dringen dürfen. Gut organisierte Polizeibehörden nutzen längst das Internet für die Information der Öffentlichkeit, z. B. indem sie ihre Organisationsstrukturen transparent machen und es Außenstehenden erleichtern, die jeweils zuständigen Ansprechpartner zu finden und zu erreichen.⁹

Auch das Tragen von Namensschildern ist selbstverständliches Element einer modernen, serviceorientierten Organi-

* Der Autor ist Professor für Öffentliches Recht und Europarecht an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement. Dieser Beitrag basiert auf der Stellungnahme, die der Verfasser am 19. 8. 2010 anlässlich einer Anhörung des Innenausschusses des Sächsischen Landtages zum Entwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Sächsischen Landtag vom 12. 1. 2010 für ein »Gesetz über die Kennzeichnungs- und Ausweisungspflicht der Bediensteten der Polizei«, Landtags-Drucksache 5/1006, abgegeben hat. Der Verfasser dankt Herrn Assessor jur. KKA Christian Franzen und Frau Julia Boegel für Recherchen zur Vorbereitung dieses Beitrags.

1 Entwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Sächsischen Landtag vom 12. 1. 2010, a. a. O.

2 Entwurf der Fraktion der CDU im Landtag Brandenburg vom 17. 6. 2010 für ein »Siebentes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Polizeigesetzes«, Landtags-Drucksache 5/1442.

3 So z. B. die *Gewerkschaft der Polizei Berlin*: http://www.gdp.de/gdp/gdpber.nsf/id/DE_Gesamtpersonalrat_GPR_lehnt_die_von_Polizeipraesident_Dieter_Glietsch_geforderte_Zwangskennzeichen (überprüft am 10. 9. 2010).

4 So in Berlin aufgrund einer Geschäftsanweisung aus dem Jahr 2003 für Dienstkleidungsträger.

5 *Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V.*, Täter unbekannt: Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland, Bonn 2010; zuvor bereits: *Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V.*, Erneut im Fokus: Vorwürfe über polizeiliche Misshandlungen und den Einsatz unverhältnismäßiger Gewalt in Deutschland, Bonn 2004 (deutsche Übersetzung der vom internationalen Sekretariat von *Amnesty International* herausgegebenen Ausgabe).

6 *Deutscher Anwaltsverein (durch den Gefahrenabwehrrechtsausschuss)*, Stellungnahme zur Forderung einer Kennzeichnungspflicht für Polizeibedienstete, Berlin (DAV-Stellungnahme 38/2010).

7 Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) des Bundes vom 5. 9. 2005, BGBl. I, 2005, S. 2722; auch viele Bundesländer haben Informationsfreiheitsgesetze erlassen. Zur Entwicklung, auch rechtsvergleichend: *Michael Kloepfer*, Informationsrecht, München 2002, S. 400 ff.

8 So in § 3 Nr. 1 und 2 IFG.

9 Vgl. hierzu die unterschiedlich konzipierten Internetauftritte der Landespolizeien, die über das Portal www.polizei.de erreichbar sind.

sation, die die Bürgerinnen und Bürger nicht mehr in erster Linie als Adressaten von Anweisungen, sondern auch oder sogar vorrangig als Nachfrager des öffentlichen Gutes Sicherheit ansieht.

Ein weiterer Aspekt kommt hinzu: In modernen Verwaltungen ist der einzelne Mitarbeiter nicht mehr nur ausführendes Organ für Anweisungen einer anonymen Hierarchie. Vielmehr haben sich Ausbildung und Führungskonzepte dahin geändert, dass die Bediensteten in ihren Zuständigkeitsbereichen weitgehend eigenständig und verantwortungsvoll entscheiden und handeln. Diese Entwicklung ist gerade für den Polizeiberuf mit der hohen Verantwortung für das Entscheiden im Einzelfall auf der Grundlage von Ermessensspielräumen von großer Bedeutung. Zwar tragen Polizeibeamte Uniformen, die ihrem Gegenüber deutlich machen, dass hier keine Privatperson, sondern ein staatlich legitimer Hoheitsträger handelt. Doch entbindet die Uniformierung die einzelnen Polizeibediensteten nicht von der individuellen Verantwortung für ihr Handeln. Selbst in Situationen, in denen geschlossene Einheiten aufgrund von bisweilen kleinteiligen Einsatzbefehlen arbeiten, bleiben den einzelnen Bediensteten in den Grenzen der konkreten Anweisung und der allgemeinen rechtlichen Regeln noch erhebliche Spielräume: Wie freundlich oder unfreundlich Polizeibedienstete auftreten, ob sie auf aggressives Verhalten gelassen oder mit Gegenaggression reagieren, wie »hart« oder »sanft« eine Zwangsmaßnahme, z. B. die Räumung einer Blockade, durchgeführt wird – dies sind Beispiele für eigenverantwortliche Entscheidungsspielräume, die den Polizeibediensteten auch in scheinbar detailliert reglementierten Einsatzsituationen verbleiben.

Aufgrund dieser hohen Verantwortung erscheint es als logische Entwicklung, dass Polizeibedienstete den Bürgerinnen und Bürgern nicht mehr nur als anonym Teil einer uniformierten Berufsgruppe gegenüber treten, sondern auch als verantwortlich handelnde Individuen. Das Tragen eines Namensschildes ist damit logische Konsequenz aus dem gestiegenen Verantwortungsniveau.

3. Prävention und Aufklärung von Fehlverhalten als Gründe für eine Kennzeichnung

Die guten Gründe für eine stärkere Serviceorientierung auch von Sicherheitsbehörden rechtfertigen bereits für sich die Einführung einer gesetzlichen Kennzeichnungspflicht für Polizeibedienstete.

Andere mindestens ebenso wichtige Gründe kommen hinzu: Polizeibedienstete, die jederzeit identifizierbar sind – sei es durch ein Namensschild oder ein Kennzeichen – können sich nicht hinter der scheinbar anonymen Situation des Einsatzes in Gruppen oder geschlossenen Einheiten verstecken. Vielmehr ist ihnen so von vornherein klar, dass sie die Verantwortung für die Professionalität ihres Handelns übernehmen müssen. Überreaktionen auf Provokationen oder ungebührlich hartes Handeln zum Nachteil eines missliebigen polizeilichen Gegenübers können damit zwar nicht völlig ausgeschlossen werden. Sie werden aber wesentlich weniger wahrscheinlich, wenn die Handelnden damit rechnen müssen, für die professionelle Angemessenheit ihres Verhaltens im Einsatz Rechenschaft ablegen und die Verantwortung übernehmen zu müssen.

Die Forderung nach einer Kennzeichnung von Polizeibeamten im Einsatz ist nicht neu. Seit Jahrzehnten zählt sie regelmäßig zu den Schlussfolgerungen aus nicht aufzuklären-

den Fällen polizeilichen Fehlverhaltens.¹⁰ So kam der Parlamentarische Untersuchungsausschuss in Hamburg, der sich in den 1990er Jahren mit einer Reihe von Fällen polizeilichen Fehlverhaltens beschäftigte, u. a. zu dem Ergebnis: »Zur Identifizierung eines Polizisten ist das Tragen von Namensschildern wichtig. Durch Zahlen statt Namen sind befürchtete Racheakte gegen Polizisten auszuschließen.«¹¹

Kommt es trotz des hohen professionellen Niveaus, auf dem moderne Polizeiorganisationen heute arbeiten, zu Fehlern, durch die Außenstehende geschädigt werden, so zeichnet sich ein Rechtsstaat dadurch aus, dass er den Betroffenen effektive Rechtsschutzmöglichkeiten zur Verfügung stellt. In Deutschland hat dies durch die Rechtswegeggarantie in Art. 19 Abs. 4 GG Verfassungsrang.¹² Der im Jahr 2001 vom Ministerkomitee des Europarats verabschiedete Europäische Kodex für Polizeietik betont, dass die öffentliche Hand »wirksame und unparteiische Beschwerdeverfahren gegen die Polizei einrichten« muss.¹³ In Deutschland gibt es zwar grundsätzlich hinreichende gerichtliche Verfahren, mit denen Betroffene Verwaltungshandeln nachprüfen lassen können. Doch sind diese nur dann *wirksam* im Sinne des Polizeietik-Kodexes, wenn zugleich Vorkehrungen getroffen werden, dass diese Verfahren nicht aus Mangel an nachprüfbareren Beweisen ins Leere laufen. Daher erfordert die effektive Umsetzung des Kodexes die Kennzeichnung der Polizeibediensteten im Einsatz.¹⁴

Die von *Amnesty International* veröffentlichten Einzelfälle wecken Zweifel, ob die deutschen Polizeiorganisationen diesen Standard vollständig erfüllen. Ermittlungsverfahren wegen Körperverletzung im Amt (§ 340 StGB) werden besonders oft eingestellt. So verhandelten Strafgerichte im Jahr 2008 nur 94 Fälle nach dieser Vorschrift,¹⁵ während laut polizeilicher Kriminalstatistik in den zurückliegenden Jahren konstant jeweils mehr als 2.000 Ermittlungsverfahren wegen dieses Delikts eingeleitet wurden.¹⁶ Nur in einer kleinen Zahl der Fälle kommt es zu Verurteilungen.¹⁷ Diese Diskrepanz

10 Z. B. *Manfred Such*, Namens- und Nummernschilder signalisieren kein Misstrauen gegen die Polizei!, in: *Manfred Brusten* (Hg.), *Polizei-Politik*, Kriminologisches Journal, Beiheft 4, 1992, S. 130–135; Zur Entwicklung der Diskussion: *Otto Diederichs*, Never ending story: Kennzeichnung von Polizeibeamten, in *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 94 (3/2009), S. 58–65; befürwortend auch: *Andreas Greifeld*, Persönliche Kennzeichnung von Polizeibeamten, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 1982 (15 Jg., Nr. 12), S. 318–320.

11 *Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, Bericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses »Hamburger Polizei«, Bürgerschafts-Drs. 15/6200 vom 13. 11. 1996, S. 1072.

12 Zur Reichweite: *Hans D. Jarass*, in: *ders./Bodo Pieroth*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 10. Aufl., München 2009, Art. 19 Rn. 32 ff.

13 *Europarat, Ministerkomitee*, Empfehlung Rec (2001)10 über den Europäischen Kodex für Polizeietik, Ziffer VI 61.

14 Mit weiteren völkerrechtlichen Argumenten: *Amnesty International*, Bericht 2010, a. a. O., S. 78 ff.

15 Nähere Analyse bei: *Tobias Singelstein*, Polizisten vor Gericht: Strafverfahren wegen Körperverletzung im Amt, in: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 95 (1/2010), S. 55. Dieses Delikt kann nicht nur von Polizeibediensteten begangen werden; ein Teil der Fälle entfällt auf andere Amtsträger wie z. B. Zollbeamte, Strafvollzugsbedienstete, Lehrer oder Erzieher.

16 Die Polizeiliche Kriminalstatistik registriert 2.314 Ermittlungsverfahren nach § 340 StGB für das Jahr 2008, 2.288 für das Jahr 2007, 2.127 für das Jahr 2000 und 2.105 für das Jahr 1999: *Bundeskriminalamt*, *Polizeiliche Kriminalstatistik 2008*, Wiesbaden 2009, S. 209 und 2000, Wiesbaden 2001, S. 214.

17 Ausführlicher hierzu: *Tobias Singelstein*, Institutionalisierte Handlungsnormen bei den Staatsanwaltschaften im Umgang mit Ermittlungsverfahren wegen Körperverletzung im Amt gegen

spiegelt einerseits den Umstand wider, dass es Fälle gibt, in denen Außenstehende Polizeibedienstete unzutreffend einer Körperverletzung im Amt bezichtigen. Hinzu kommt aber eine problematische Gruppe von Sachverhalten, in denen bei den Ermittlungen objektiv festgestellt wird, dass ein polizeiliches Fehlverhalten vorgelegen hat. In manchen der von *Amnesty International* dokumentierten Fälle erhielten die Opfer sogar Entschädigungszahlungen. Zur Anklage kam es aber nicht, weil die konkret verantwortlichen Personen nicht ermittelt werden konnten.¹⁸ Die Kennzeichnung könnte jedenfalls dazu beitragen, die Zahl solcher nicht aufzuklärenden Fälle zu verringern. Eine im Auftrag der Berliner Polizei entstandene empirische Untersuchung anhand von Berliner Ermittlungsverfahren nach § 340 StGB aus den Jahren 2006 bis 2008 kommt zu dem Ergebnis, dass eine Kennzeichnung immerhin bei 9 % der untersuchten Fälle die Ermittlungen erleichtert hätte.¹⁹ Dieser Anteil mag auf den ersten Blick gering erscheinen. Vor dem Hintergrund, dass auch die problematischen, nicht aufzuklärenden Fälle nur einen kleinen Anteil der Ermittlungsverfahren nach § 340 StGB ausmachen, stützt das Ergebnis die Erwartung, dass eine Kennzeichnungspflicht gerade in den Fällen die Ermittlungen erleichtert, in denen die Taten, nicht aber die Täter feststehen.

Im Ergebnis dient eine Kennzeichnungspflicht auch den betroffenen Polizeibediensteten selbst, und das unter zwei Aspekten: Erstens werden sie so von unprofessionellem Verhalten abgehalten, das bei einer Überführung schwere dienstrechtliche Folgen haben kann. Andererseits erleichtert die Identifizierung der Beteiligten auch die Entlastung von unberechtigten Vorwürfen, etwa dadurch, dass umstehende Bedienstete leichter ermittelt und zu der betreffenden Situation befragt werden können. Beide Argumente gelten umso mehr deshalb, weil viele Einsatzsituationen heute durch private Foto- oder Videoaufnahmen dokumentiert werden, die als be- oder entlastendes Beweismaterial bei der Aufklärung von Vorwürfen unrechtmäßigen Polizeihandelns herangezogen werden können.

Personalräte und Gewerkschaften haben den Einwand erhoben, eine Kennzeichnung stelle alle Polizeibediensteten unter den Generalverdacht unrechtmäßigen Handelns. In Anbetracht der Selbstverständlichkeit, mit der Bedienstete anderer Verwaltungen heute ihrem Publikum namentlich gegenüber treten, stehen indes Offenheit und Transparenz im Mittelpunkt des Interesses. Dass nur ein sehr geringer Teil der Polizeibediensteten zu unprofessionellem oder gar unrechtmäßigem Handeln neigt, steht dabei außer Frage. Ferner wurde die Sorge geäußert, Polizeibedienstete oder ihre Familien könnten Opfer gewaltsamer Racheakte werden, wenn ihr Name öffentlich bekannt wird.²⁰ Wenn die Möglichkeit besteht, in Situationen, die als gefährlich eingeschätzt werden, das Namensschild durch ein Kennzeichen zu ersetzen, dürfte eine solche Gefahr nicht bestehen.²¹ Denn nur die Dienststel-

le verfügt über die zusätzlichen Informationen die eine eindeutige Zuordnung des Kennzeichens zu einer bestimmten Person ermöglichen. Dort wo Polizeibedienstete freiwillig Namensschilder tragen, sind Racheakte zudem bisher nicht bekannt geworden.

4. Kennzeichnung – freiwillig oder als Pflicht?

Seit den 1970er Jahren stand die Kennzeichnung von Polizeibediensteten in verschiedenen Bundesländern immer wieder auf der Tagesordnung.²² Drei Varianten werden diskutiert: Das freiwillige Tragen von Namensschildern oder Kennzeichen, eine behördeninterne Verpflichtung hierzu und eine gesetzliche Regelung.

4.1 Freiwilliges Tragen von Namensschildern oder Kennzeichen

Die freiwillige Variante hätte den Vorzug, dass sie den einzelnen Bediensteten als verantwortlich handelndes Individuum besonders ernst nimmt. Dort wo diese Möglichkeit bereits besteht, zeigen die Erfahrungen indes, dass in erster Linie die ohnehin besonders engagiert und verantwortungsvoll handelnden Polizeibediensteten im Interesse einer besseren Kommunikation gerne von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Die eigentlich problematischen Fälle, für die eine Kennzeichnung gefordert wird, bleiben aber außen vor: Die besonders konflikträchtigen Einsätze bei Versammlungen oder größeren Veranstaltungen, bei denen geschlossene Einheiten tätig sind. Gerade Bedienstete, die ein negatives Bild ihres Gegenübers mitbringen, z. B. aufgrund von unangenehmen Erfahrungen bei früheren Einsätzen, werden hier kaum mit einer freiwilligen Kennzeichnung auftreten. Die relative Anonymität solcher Einsatzsituationen begünstigt Regelverletzungen und unprofessionelles Verhalten sowie die Überreaktion auf Provokationen. Eine freiwillige Kennzeichnungslösung kann die von *Amnesty International* und anderen aufgezeigten Probleme daher nicht lösen.

4.2 Verpflichtung durch Dienstanweisung

Die zweite Variante besteht in einer Verpflichtung zum Tragen von Namen oder Kennzeichen durch Dienstanweisung oder Dienstvereinbarung. Hier ist das Personalvertretungsrecht anwendbar. Die Regelungen unterliegen der Mitbestimmung.²³ Damit haben die Personalvertretungen es in der Hand, die bei einem Teil der Bediensteten wenig beliebte Kennzeichnung zu verhindern.

Nicht nur diese faktische Vetoposition der Personalvertretung spricht indes gegen eine Verpflichtung per Dienstanweisung. Gewichtige rechtliche Argumente kommen hinzu: Legt der Dienstherr einem Beamten die Pflicht auf, seine personenbezogenen Daten öffentlich zu machen, so greift er in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Egal ob Name oder Kennziffer – aus der Perspektive der betroffenen Beamten handelt es sich um personenbezogene Daten. Nach der Legaldefinition des § 3 Abs. 1 BDSG sind personenbezogene Daten Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbar-

Polizeivollzugsbeamte, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 2003 (86. Jg., Nr. 1), S. 1–26 (7 ff.).

18 Z. B. *Amnesty International*, Bericht 2010, a. a. O., S. 76 und S. 78.

19 Klaus Rogall, Zur Frage der Einführung einer individuellen Kennzeichnungspflicht bei uniformierten Polizeibediensteten, Gutachten, unveröffentlichtes Typoskript, Berlin 2008, S. 128 *et passim*.

20 Z. B. *Gewerkschaft der Polizei Berlin*, a. a. O.

21 So auch *Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, Bericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses »Hamburger Polizei«, a. a. O.

22 Überblick bei *Diederichs*, a. a. O.

23 Dienstanweisungen zur Kennzeichnung dürften Regelungen »der Ordnung in der Dienststelle und des Verhaltens der Beschäftigten« sein, die gemäß § 75 Abs. 3 Nr. 13 Bundespersonalvertretungsgesetz der Mitbestimmung unterliegen. Wo auch explizit die »Trageordnungen für Dienstkleidung« als mitbestimmungsbedürftig aufgeführt sind, dürfte diese Regelung einschlägig sein, so § 87 Abs. 2 Nr. 7 Personalvertretungsgesetz Berlin.

natürlichen Person. Der Name ist somit per se personenbezogenes Datum, ein Kennzeichen führt dazu, dass die Person für diejenigen bestimmbar ist, die über den Zuordnungsschlüssel des Kennzeichens zu einer bestimmten Person verfügen.²⁴

Welche Anforderungen an rechtliche Regelungen zu stellen sind, die einen solchen Eingriff legitimieren, ist nicht abschließend geklärt. In den 1990er Jahren hat das Verwaltungsgericht Frankfurt/Main eine Regelung für rechtmäßig gehalten, die Beamtinnen und Beamte der hessischen Schutz-, Bereitschafts- und Wasserschutzpolizei per Erlass verpflichtete, Namensschilder an der Dienstkleidung zu tragen. Dieser Erlass räumte den einzelnen Bediensteten aber ein Recht ein, das Namensschild in Gefährdungssituationen in eigener Verantwortung abzulegen. Als Rechtsgrundlage für diese verwaltungsinterne Regelung hielt das VG Frankfurt/Main seinerzeit die allgemeinen beamtenrechtlichen Bestimmungen für ausreichend, denen zufolge Beamte verpflichtet sind, die Anordnungen ihrer Vorgesetzten auszuführen und sie die volle persönliche Verantwortung für die Rechtmäßigkeit ihrer dienstlichen Handlungen tragen.²⁵ Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hat im Jahr 2007 die Klage eines Bibliotheksmitarbeiters abgewiesen, der nicht mit der Veröffentlichung seines Namens und seiner dienstlichen Kontaktdaten im Internetauftritt der Bibliothek einverstanden war. Das OVG stellte einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des betroffenen Mitarbeiters fest. Dieser Eingriff sei aber durch die Regelungen des Landesbeamtengesetzes und des Landesdatenschutzgesetzes zur Erhebung von Mitarbeiterdaten und zu deren Übermittlung an nicht-öffentliche Stellen hinreichend legitimiert.²⁶

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedürfen Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage. Anlass, Zweck und Grenzen des Eingriffs müssen in der Ermächtigung bereichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt werden.²⁷ Daher ist zweifelhaft, ob die allgemeinen Klauseln in den Beamtengesetzen, nach denen der Dienstherr den Beamten Anweisungen erteilen oder mit ihren personenbezogenen Daten umgehen darf, eine Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamte hinreichend legitimieren. Eine Regelung per Dienstanweisung ist folglich nicht empfehlenswert.

4.3 Verpflichtung durch Gesetz

Die gesetzliche Lösung, wie sie in Sachsen und Brandenburg vorgeschlagen worden ist, hat somit wichtige Vorteile. Sie schafft eine hinreichend normenklare und bestimmte Rechtsgrundlage für den Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung derjenigen, die sich nicht für eine freiwillige Kennzeichnung entscheiden mögen. Mindestens ebenso gewichtig dürfte der Vorteil sein, dass die Kennzeichnung auf gesetzlicher Grundlage wesentlich stärker demokratisch legi-

timiert ist als eine verwaltungsinterne Anweisung. Die entscheidenden Abgeordneten können so unterstreichen, dass ihnen eine moderne, professionell, rechtsstaatlich und serviceorientiert arbeitende Polizei ein wichtiges Anliegen ist. Zugleich übernehmen sie gegenüber den Bediensteten, die einer Kennzeichnungspflicht mit Skepsis oder Sorgen gegenüber stehen, die politische Verantwortung für diese Maßnahme zur Stärkung von Transparenz und verantwortlichem Handeln.

5. Eckpunkte einer gesetzlichen Kennzeichnungspflicht: Die Entwürfe in Sachsen und Brandenburg

Der *sächsische Gesetzentwurf* schlägt vor, die Kennzeichnungspflicht als Ergänzung in § 8 des Polizeigesetzes des Freistaates Sachsen (SächsPolG) einzufügen, der bisher für Angehörige der Polizei die Pflicht regelt, sich auf Verlangen gegenüber den von der Diensthandlung Betroffenen mit ihrem Dienstausweis zu legitimieren. Der Gesetzentwurf schlägt die Umbenennung dieses Paragraphen von »Ausweisungspflicht« in »Kennzeichnungs- und Ausweisungspflicht« vor. Der Titel »Kennzeichnungs- und Ausweisungspflicht« oder »Kennzeichnungs- und Legitimationspflicht« wäre sicherlich aufgrund der begrifflichen Verwechslungsgefahr mit dem ausländerrechtlichen Ausweisungsbegriff empfehlenswerter. Inhaltlich wird § 8 nach dem Entwurf um folgende Formulierungen ergänzt:

»Angehörige der Polizei tragen bei Diensthandlungen ein deutlich sichtbares Namensschild mit Dienstgrad. Das Namensschild kann beim Einsatz geschlossener Einheiten durch eine zur nachträglichen Identitätsfeststellung geeignete Kennzeichnung ersetzt werden.«

Die Möglichkeit, das Namensschild durch eine andere individuelle Kennzeichnung (Kennziffer o. ä.) zu ersetzen, könnte auch weiter gefasst und stärker in das Ermessen der einzelnen Bediensteten gestellt werden. Eine Kennzeichnungsregelung, die sich nicht nur auf die uniformierte Schutzpolizei und auf Einsatzkräfte bei Versammlungen und größeren Veranstaltungen bezieht, sollte hier weitere typische Gefährdungssituationen berücksichtigen: Auch bei Einsätzen in bestimmten kriminellen Milieus, die nicht von geschlossenen Einheiten durchgeführt werden, kann es im Interesse der Eigensicherung der eingesetzten Bediensteten angeraten sein, statt der namentlichen die alternative Kennzeichnung zu wählen. Die Wahl zwischen beiden Varianten könnte durchaus der individuellen Sicherheitseinschätzung der Bediensteten überlassen werden.

Die für die Ausweisungspflicht geltende Ausnahmeklausel für besondere Umstände, die es ausnahmsweise rechtfertigen, den Ausweis nicht vorzuzeigen, wird nach dem sächsischen Vorschlag für die Ausweis- und Kennzeichnungspflicht gleichermaßen wie folgt gefasst: *»Die Kennzeichnungs- und Ausweisungspflicht gilt nicht, wenn im Einzelfall der Zweck der Maßnahme oder Leib, Leben oder Freiheit einer Person unmittelbar gefährdet würden. Diese Ausnahmen sind jeweils zu begründen und aktenkundig zu machen. Das Sächsische Staatsministerium des Innern wird ermächtigt, das Nähere durch Rechtsverordnung nach Anhörung des Sächsischen Datenschutzbeauftragten zu regeln.«*

Bei der oben skizzierten Variante, die die Wahlmöglichkeit zwischen Namen und alternativem Kennzeichen erweitert, wäre die in § 8 Abs. 2 der Entwurfsfassung vorgesehene Ausnahmeklausel nur noch für wenige Sondersituationen relevant. Hiervon dürfte sachlogisch der Einsatz verdeckter Ermittler (§ 41 SächsPolG) erfasst sein. Auch besondere Gefah-

24 Vgl. auch Thilo Weichert, Kommentierung zu § 3, in: Wolfgang Däubler/Thomas Klebe/Peter Wedde/Thilo Weichert, Bundesdatenschutzgesetz, 3. Aufl., Frankfurt/Main 2010.

25 §§ 70, 71 Hessisches Beamtengesetz (entspricht §§ 55, 60 Bundesbeamtengesetz; §§ 21, 22 Landesbeamtengesetz Berlin); VG Frankfurt/Main, Urteil vom 10. 6. 1996, Az. 9 E 873/95, JMBL. Hessen 1996, S. 407 (410).

26 OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 10. 9. 2008, Az. 2 A 10413/07.OVG, Recht im Amt 2008, S. 78.

27 Ständige Rechtsprechung, z. B. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 11. 8. 2009, Az. 2 BvR 941/08.

rensituationen, in denen eine spezielle Schutzausrüstung getragen werden muss (Gefahrstoff-Schutzanzüge, Atemschutzmasken o. ä.) dürften erfasst sein. Die vorgeschlagene Begründungs- und Dokumentationspflicht stellt hinreichend sicher, dass von dieser Ausnahmeklausel nicht über Gebühr Gebrauch gemacht wird. Die Dienststellen können dieser Pflicht im Rahmen der schriftlichen Einsatzplanung nachkommen. Ein nennenswerter zusätzlicher Verwaltungsaufwand entsteht daher durch die Begründungs- und Dokumentationspflicht nicht.

Der *brandenburgische Gesetzentwurf* wählt einen ähnlichen Ansatz, indem er die Kennzeichnungspflicht in den Paragraphen des Polizeigesetzes integriert, der in Brandenburg als *Legitimationspflicht* bezeichnet wird. Die Entwurfsformulierungen gleichen den sächsischen. Für den Einsatz geschlossener Einheiten eröffnet auch dieser Entwurf die Option einer die nachträgliche Identifizierung ermöglichenden Kennzeichnung.

	Sachsen	Brandenburg
Einbringende Fraktion	Bündnis 90/ Die Grünen	CDU
Einbringung	Landtags-Drucksache 5/1006 vom 12. Januar 2010	Landtags-Drucksache 5/1442 vom 17. Juni 2010
Einfügungsstelle im Polizeigesetz	Bisherige Regelung zur Ausweisungspflicht (§ 8 SächsPolG)	Bisherige Regelung zur Legitimationspflicht (§ 9 BbgPolG)
Bezeichnung der erfassten Gruppe	Angehörige der Polizei	Polizeivollzugsbedienstete
Inhalt der Kennzeichnungspflicht	Tragen eines deutlich sichtbaren Namensschildes mit Dienstgrad bei Diensthandlungen	Tragen eines deutlich sichtbaren Namensschildes mit Dienstgrad bei Amtshandlungen
Alternative Kennzeichnung	Verwendung einer zur nachträglichen Identitätsfeststellung geeigneten Kennzeichnung beim Einsatz geschlossener Einheiten	Verwendung einer zur nachträglichen Identitätsfeststellung geeigneten Kennzeichnung beim Einsatz geschlossener Einheiten
Ausnahmen von der Kennzeichnungs- und Ausweisungspflicht	Wenn der Zweck der Maßnahme oder Leib, Leben oder Freiheit einer Person im Einzelfall unmittelbar gefährdet würden; Begründungs- und Dokumentationspflicht	Soweit der Zweck der Amtshandlung beeinträchtigt würde.
Verordnungsermächtigung zur weiteren Konkretisierung	Ermächtigung für das Sächsische Staatsministerium des Innern nach Anhörung des Sächsischen Datenschutzbeauftragten.	Ermächtigung für das Landesministerium des Innern nach Anhörung des Landesbeauftragten für Datenschutz und das Recht auf Akteneinsicht

Abbildung: Gesetzentwürfe Brandenburg und Sachsen im Vergleich

Die Ausnahmemöglichkeit für den Fall, dass der »Zweck der Amtshandlung [...] beeinträchtigt wird«, ist in dem branden-

burgischen Entwurf weiter gefasst als in dem sächsischen. Diese Klausel sollte so präzisiert werden, dass sie nicht zu viele »Hintertüren« öffnet, die es ermöglichen, die Zielsetzungen der gesetzlichen Kennzeichnungspflicht zu umgehen.

Die in beiden Entwürfen vorgesehene Angabe des Dienstgrades erscheint zum Erreichen des Gesetzeszwecks nicht erforderlich und könnte daher entfallen. Einschlägig informierte Adressaten können den Dienstgrad an der Uniform ablesen; für weniger informierte Personen dürfte diese Information ohnehin wenig aufschlussreich sein.

6. Eine Kennzeichnungspflicht allein löst nicht alle Probleme

Die Kennzeichnungspflicht kann dazu beitragen, Polizeibedienstete von unprofessionellem oder unrechtmäßigem Handeln abzuhalten, weil sie damit rechnen müssen, dass ihr Fehlverhalten geahndet wird. Es wäre indes verfehlt anzunehmen, dass allein durch diese Maßnahme Fälle von unrechtmäßigem polizeilichem Handeln, exzessiver Gewaltanwendung etc. völlig verhindert werden könnten.

Andere Maßnahmen müssen hinzukommen. Ein wichtiger Schritt ist die nähere Erforschung der individual- und gruppenpsychologischen Ursachen für Fehlverhalten. Weshalb neigen manche Polizeibedienstete dazu, in bestimmten Situationen weniger professionell zu reagieren und Gewalt jenseits der zulässigen Zwangsmittel anzuwenden, obwohl die rechtsstaatlichen Grenzen polizeilichen Handelns in Ausbildung und Praxis ein immer wiederkehrendes Thema sind? Wie kann die Stress- und Provokationsresistenz der Polizeibediensteten weiter verbessert werden? Wie lassen sich Feindbilder bezüglich bestimmter Personen oder Gruppen abbauen?

Dabei geht es nicht nur darum, einzelne »schwarze Schafe« zu identifizieren und aus dem Polizeidienst zu entfernen. Mindestens ebenso interessant ist die Frage, warum Menschen in bestimmten Situationen, z. B. im Interesse einer vermeintlich wichtigen Sache, ethische Überzeugungen hintenan stellen. Gewaltbereitschaft geht keinesfalls nur von Personen aus, die dazu genetisch prädestiniert sind.²⁸ Sowohl individuelle Traumatisierungen aufgrund von dienstlichen oder privaten Erlebnissen als auch Gruppendruck oder besondere Stresssituationen können dazu beitragen, dass Menschen sich weniger besonnen verhalten als sie es aufgrund ihrer Ausbildung und Lebenserfahrung eigentlich könnten. Der beste Weg, individuellem Fehlverhalten vorzubeugen, besteht daher in der Anerkennung und offenen, unvoreingenommenen Diskussion solcher Probleme. Die Betroffenen brauchen ein Arbeitsumfeld, in dem sie ihre Empfindungen und ihr Handeln in kritischen Situationen ohne Ansehensverlust und dienstliche Nachteile aufarbeiten können. Auch leicht zugängliche Hilfs- und Therapieangebote sind erforderlich. Führungskräfte müssen die »Verantwortung für die Gestaltung der situativen Bedingungen«²⁹ übernehmen, um Fehlverhalten möglichst zu vermeiden.

Nur so können Polizeiorganisationen eine Fehler- und Lernkultur entwickeln, in der Beschwerden Außenstehender über polizeiliches Fehlverhalten nicht mehr als lästige Störung, sondern als Chance zur Verbesserung der eigenen Arbeit begriffen werden. Selbst wenn eine Beschwerde in juris-

28 Ausführlich zu den Ursachen von Gewaltbereitschaft: Birgitta Sticher, *Monster oder Menschen*, in: *Die Polizei 2010*, S. 15–22 m. w. N.

29 So treffend Sticher, a. a. O., S. 16.

tischer Hinsicht letztlich unbegründet sein sollte, kann sie doch auf ein Kommunikationsproblem hinweisen, das Anlass zur Verbesserung der polizeilichen Arbeitskultur gibt.³⁰

Es bedarf einer Polizeikultur, die die einzelnen Beamten so unterstützt, dass sie auch in schwierigen Einsatzsituationen noch genügend selbstkritischen Abstand zu ihrem Tun bewahren, um Fehler zu vermeiden.³¹

7. Schlussfolgerungen

Die Kennzeichnung der Polizeibediensteten eröffnet den Opfern unrechtmäßigen Polizeihandelns bessere Chancen, Konsequenzen für die Täter durchzusetzen und einen Ausgleich für erlittene Schäden zu erhalten. Noch besser wäre aber eine Polizei, die so professionell handelt, dass Überreaktionen und unrechtmäßiges Verhalten noch stärker als bisher

30 Hierzu ausführlich: *Werner Lehne*, Aus Fehlern lernen oder Fehlverhalten kontrollieren und sanktionieren? Die Erfahrungen der Hamburger Polizeikommission, in: *Karlhans Liebl* (Hg.), Fehler- und Lernkultur in der Polizei, Herbolzheim 2004, S. 123–147.

31 Ähnlich auch *Sticher*, a. a. O., S. 22; zu strukturellen Problemen der Polizeikultur vgl. auch *Rafael Behr*, Cop Culture – Der Alltag des Gewaltmonopols, 2. Aufl., Wiesbaden 2008.

vermieden werden. Solange es aber Fälle unrechtmäßigen Verhaltens gibt, ist eine gesetzliche Kennzeichnungspflicht ein Mittel, das dazu beitragen kann, unrechtmäßiges Polizeihandeln präventiv zu verhindern und – soweit dies im Einzelfall nicht gelingt – den rechtsstaatlichen und völkerrechtlichen Standards entsprechend aufzuklären und zu sanktionieren.

Dieser Beitrag hat gezeigt, dass eine gesetzliche Regelung freiwilligen oder verwaltungsinternen Lösungen klar überlegen ist. Nur so kann die jahrzehntelange Diskussion über die Polizeikennzeichnung in eine demokratisch und rechtsstaatlich abgesicherte Lösung münden. Die in Sachsen und Brandenburg vorgelegten Gesetzentwürfe stammen von Oppositionsfractionen dieser Landtage. Es bleibt also abzuwarten, ob es den hier initiativ gewordenen Parteien gelingt, dieses Anliegen in Form von Gesetzesbeschlüssen durchzusetzen, wo sie an den Regierungsmehrheiten beteiligt sind.

Die Erfahrungen mit freiwilliger oder vorgeschriebener Polizeikennzeichnung im In- und Ausland näher zu untersuchen, um das empirische Wissen zu diesem Thema zu erweitern, bleibt ein Forschungsdesiderat für die empirische Polizeiforschung.