



**Forschungsinstitut für
öffentliche und private
Sicherheit (FÖPS Berlin)**

**Prof. Dr. Clemens Arzt
Direktor**

Alt-Friedrichsfelde 60
10315 Berlin

www.foeps-berlin.org
foeps@hwr-berlin.de

Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamtinnen und -beamte in Hamburg

**Drs. 21/12343 und 12342
vom 14. März 2018**

**Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschusses
der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg
am 15. Juni 2018**

Prof. Dr. Clemens Arzt

**Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement
der HWR Berlin**

**Direktor Forschungsinstitut für Öffentliche
und Private Sicherheit (FÖPS Berlin)**



I. Grundsätzliche Erwägungen zur Kennzeichnungspflicht

Die Polizei in Deutschland genießt - gerade auch im internationalen Vergleich¹ - ein außerordentlich hohes Ansehen bei Bürgerinnen und Bürgern, wie repräsentative Umfragen nachhaltig belegen.² Die „Selbstwahrnehmung“ innerhalb der Polizei ist hingegen deutlich schlechter als die Außenwahrnehmung, das scheint die Diskussion zu diesem Thema erheblich zu beanspruchen. Zu einer bürgernahen und bürgerorientierten Polizei gehört die Möglichkeit, Polizeivollzugsbeamtinnen³ im Dienst auch persönlich ansprechen zu können. Dies ist auch Ausdruck einer selbstbewussten Polizei, die von der Rechtmäßigkeit ihrer Handlungen überzeugt ist. Die verantwortungsvolle Arbeit von Polizeivollzugsbeamtinnen dient dem Schutz der Demokratie und dem Bestand der Rechtsordnung. Namentliche Kennzeichnung und Legitimationspflicht können dabei das Vertrauen durch Transparenz und Bürgernähe erhalten und stärken.⁴

Die Polizei im demokratischen Rechtsstaat begegnet Bürgerinnen und Bürgern mit „offenem Visier“.⁵ Wer sich zum Beispiel im Rahmen des Polizei- oder Strafprozessrechts gegenüber der Polizei identifizieren muss, noch dazu auch ohne Verantwortlicher im Sinne des Polizeirechts zu sein oder im Rahmen des Anfangsverdachts einer Straftat, kann im modernen Rechtsstaat erwarten, dass auch der staatliche Handlungsträger „identifizierbar“ ist. Die Tendenz geht gerade in jüngerer Zeit eher in die gegenteilige Richtung und bei nicht wenigen Einsätzen operieren Polizeibeamte inzwischen sogar ver mummt.⁶ Aber auch das Tragen eines Helmes schließt im Regelfall eine Identifizierung aus.⁷

¹ Vgl. *Knaust* DVBl. 2017, 876 (881).

² Vgl. nur https://www.focus.de/finanzen/karriere/umfrage-zum-jahreswechsel-forsa-vertrauensranking-deutsche-trauen-unternehmen-weniger-der-polizei-mehr_id_8190613.html (Focus Online 02.01.2018: 83 %, Abruf 13.06.2018); etwas niedriger Werte hat <https://fowid.de/meldung/berufsprestige-2013-2016-node3302> ermittelt (Forschungsgruppe Weltanschauungen in Deutschland).

³ Aus Gründen der Vereinfachung in der Darstellung wird hier nur das weibliche Geschlecht benannt, was im Folgenden indes auch immer männliche Beamte umfassen soll.

⁴ Vgl. Gesetzentwurf der Fraktion der CDU zur Änderung des Brandenburgischen Polizeigesetzes, Drs. 5/1442 (A.); so auch VG Frankfurt/M 10.6.1996, 9 E 873/95 (V).

⁵ In Anlehnung an *Lisken*, Polizeipräsident a.D., zu verdeckten Maßnahmen; s.a. *Glietsch*, Polizeipräsident Berlin, TAZ 11.07.2002.

⁶ Vgl. *Ertl* DÖV 2016, 23 (29).

⁷ Vgl. EGMR 09.11.2017, 47274/15 (HENTSCHEL AND STARK v. GERMANY).



Indes erfordert jede effektive staatliche Ahndung möglicher Straftaten durch Polizeivollzugsbeamtinnen deren Identifizierbarkeit; dies unterstreichen nicht zuletzt die Vorkommnisse im Rahmen des G20-Gipfels in Hamburg⁸, bei dem eine ganze Reihe festgenommener Personen nach Gewahrsamnahme oder Festnahme, offenbar über Stunden hinweg, einer RichterIn oder einem Richter nicht vorgeführt wurden, ohne dass dies bisher plausibel begründet werden konnte.⁹

Transparenz staatlichen Handelns und Verwaltung, durch erkennbare Menschen als Ausdruck eines modernen Selbstverständnisses des öffentlichen Dienstes¹⁰, wie auch die gesetzliche Verantwortlichkeit von Amtsträgern und die verfassungsrechtliche Garantie eines effektiven Rechtsschutzes für die von polizeilichen Maßnahmen betroffenen Bürgerinnen und Bürgern, sind Interessen des Allgemeinwohls.

Polizei unterscheidet sich von anderen Hoheitsträgern insbesondere durch ihre Zwangsbefugnisse. Jeder wirksame Verwaltungsakt kann ungeachtet seiner Rechtmäßigkeit mit Zwang durchgesetzt werden und die 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). Bei polizeilichen Maßnahmen und ggf. deren zwangsweisen Durchsetzung ist daher eine „Erkennbarkeit“ des polizeilichen Handlungsträgers notwendig, weil jede polizeiliche Maßnahme und insbesondere Zwangsanwendung einen Eingriff in die Grundrechte des Betroffenen darstellt, dessen rechtliche Zulässigkeit von der einschreitenden Polizeibeamtin offenbar bejaht wurde und von ihr zu vertreten ist. Sie ist aber auch sinnvoll, weil schon die Möglichkeit der beiderseitigen namentlichen Ansprache und der namentlichen Erkennbarkeit des Handlungsträgers deeskalierenden Charakter haben kann.¹¹

⁸ Vgl. auch HH-Bürgerschaft Drucksache 21/12897, S. 7.

⁹ Jahresbericht 2017 der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter, S. 37.

¹⁰ Vgl. OVG RhPf 10.9.2007, 2 A 10413/07, Rn. 20, zum Internetauftritt einer Bibliothek; bestätigt durch BVerwG 12.3.2008, 2 B 131/07.

¹¹ Vgl. Jahresbericht 2017 der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter, S. 35, zu Namensschildern für Bedienstete im Polizeigewahrsam.



Durch das Tragen einheitlicher Dienstkleidung tritt indes bei Polizeivollzugsbeamtinnen das Individuum hinter seine Funktion zurück, nicht zuletzt um Neutralität in der Außenwahrnehmung zu verkörpern. Missbraucht indes die handelnde Polizeibeamtin aus Sicht der Betroffenen ihre Befugnisse, bedarf es der sicheren Identifizierbarkeit, um die Versprechung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und ggf. auch des Rechtsschutzes nach Art. 19 IV GG¹² nicht ins Leere laufen zu lassen. Wenn in diesem Kontext vorgebracht wird, ein Identifizierungsdefizit bei möglichen Fehlhandlungen von Polizeibeamtinnen gebe es nicht, verkennt diese Position Probleme einer Ermittlung handelnder Amtsträger vor allem in dynamischen Situationen und beim Einsatz geschlossener Einheiten.¹³

Nicht pauschales Misstrauen gegen Polizeivollzugsbeamtinnen ist daher Hintergrund einer (namentlichen) Kennzeichnung, sondern die Grundsätze der Transparenz¹⁴ und der Überprüfbarkeit staatlichen Handelns im demokratischen Rechtsstaat. Zudem kann die Identifizierbarkeit der Handlungsträger im Falle möglicher Übergriffe aus Sicht von Betroffenen das Vertrauen in die Polizei und ihre Handlungen erhöhen, weil ein Generalverdacht gegen die Polizei so vermieden werden kann, was indes durch unabhängige Beschwerdeinstanzen noch deutlich effektiviert werden könnte.¹⁵

Eine individuelle Kennzeichnung gibt es inzwischen auf gesetzlicher oder verwaltungsinterner Grundlage nicht nur in einer Vielzahl von Bundesländern, sondern insbesondere auch im europäischen Ausland.¹⁶ Da (Polizei-) Behörden nach außen (zwangsläufig) durch natürliche Personen handeln, kann die zuständige Behörde die Bekanntgabe des Namens der handelnden Amtsträgerinnen im Rahmen ihres Organisationsermessens (und des Personalvertretungsrechts) regeln.¹⁷ Allerdings ist es mit Blick auf den Grundrechtseingriff und den Parlamentsvorbehalt eindeutig

¹² Einschränkung *Becker* VR 2017, 199 (209) unter Verweis auf BVerfGE 35, 263 (274).

¹³ Vgl. nur *Braun* DPoI 3/2017, 28 (29 f.); *Ertl* DÖV 2016, 23; *Barczak* LKV 2014, 391 (392) unter Verweis auf *Luczak*, Grundrechte-Report 2014, S. 168; *Aden*, Die Polizei 2010, 347; Amnesty International Sektion Deutschland, Täter unbekannt - Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland 2010; *Singelnstein* Neue Kriminalpolitik 2014, 15.

¹⁴ Vgl. VG Frankfurt/M 10.6.1996, 9 E 873/95 (V), das die namentliche Bekanntheit jedes Amtsträgers zu den „Eigenarten des Beamtenverhältnisses“ zählt.

¹⁵ *Knaust* DVBl. 2017, 876 (881).

¹⁶ Vgl. nur *Reuter*, Die Polizei 2018, 119.

¹⁷ BVerwG 12.3.2008, 2 B 131/07; VG Minden, 25.2.2009, 2 L 66/09, Rn. 9.



vorzugswürdig, die Pflicht, ihre Voraussetzungen und Grenzen durch Gesetz zu regeln und nicht allein auf Grundlage einer Verwaltungsvorschrift oder sonstigen polizeiinternen Regelungen.¹⁸

Auch wenn die individuelle Kennzeichnung einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung darstellt, wird deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit nicht ernsthaft bestritten.¹⁹ Ob es eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Einführung einer Kennzeichnungspflicht gibt, wird in der Literatur hingegen bezweifelt²⁰, eine Frage die indes aus prozessualen Gründen schwerlich einer gerichtlichen Entscheidung zugeführt werden kann. Allerdings hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte erst jüngst das Fehlen der Identifizierbarkeit von Polizeibeamtinnen in Deutschland gerügt.²¹

Die Pflicht zum Tragen eines Namensschildes (oder einer sonstigen persönlichen Kennung) stellt auch keine Verletzung des Persönlichkeitsrechtes von Polizeibeamten dar, sondern ist Ausdruck der besonderen Eigenart der öffentlichen Verwaltung. Es ist „die Sache eines jeden, sich vor Eintritt in das Beamtenverhältnis Klarheit darüber zu verschaffen, ob er [oder sie, d.V.] den entsprechenden Anforderungen an eine solche nach außen hin jederzeit individuell erkennbare Amtsausübung (...) auf Dauer gewachsen ist.“²²

§ 839 I BGB stützt den Gedanken einer namentlichen Bekanntheit von Amtsträgern²³, ebenso wie § 35 Beamtenstatusgesetz, nach dem alle Beamtinnen und Beamte für die Rechtmäßigkeit ihrer dienstlichen Handlungen die volle persönliche Verantwortung tragen.²⁴ Es ist auch nicht erkennbar, dass Art. 33 V GG einer gesetzlichen Regelung entgegensteht. Jede Beamtin und jeder Beamte in Deutschland ist für die Rechtmäßigkeit ihres/seines Handelns persönlich verantwortlich. Rechtmäßig handelnde

¹⁸ So auch *Barczak* LKV 2014, 391 (395); *Becker* VR 2017, 199 (205).

¹⁹ Vgl. nur *Reuter*, Die Polizei 2018, 119; *Ertl*, DÖV 2016, 23; *Barczak* LKV 2014, 391 (395) und NVwZ 2011, 852; VG Potsdam 08.12.2015 - VG 3 3564/13.

²⁰ *Becker* VR 2017, 199; *Ertl* DÖV 2016, 23; *Barczak* NVwZ 2011, 852.

²¹ EGMR 09.11.2017, 47274/15 (HENTSCHEL AND STARK v. GERMANY).

²² VG Frankfurt/M 10.6.1996, 9 E 873/95 (V).

²³ VG Frankfurt/M 10.6.1996, 9 E 873/95 (V).

²⁴ § 36 I BeamStG: „Beamtinnen und Beamte tragen für die Rechtmäßigkeit ihrer dienstlichen Handlungen die volle persönliche Verantwortung.“



Polizeivollzugsbeamtinnen müssen eine Identifizierbarkeit nicht fürchten.²⁵ Im Übrigen wäre im Fall einer Notwendigkeit der Dienstherr ggf. im Rahmen seiner Fürsorgepflichten aus Art. 33 V GG zum Schutz berufen und verpflichtet.²⁶

Namensschild oder Kennzeichnung sind damit keine „Diskriminierung einer Berufsgruppe“, sondern der Verzicht hierauf ist deren Privilegierung im Vergleich zum sonstigen öffentlichen Dienst.²⁷ Polizeibeamtinnen ist ein „Amt“ übertragen, das sie unparteiisch, gerecht und zum Wohle der Allgemeinheit auszuüben haben, weshalb sie als Amtsträger in Person auch erkennbar sein müssen.²⁸

Von der Kennzeichnungspflicht werden Polizeivollzugsbeamtinnen nicht als Privatpersonen betroffen, sondern aufgrund dienstlicher Stellung und mit Blick darauf, dass sie „Außenkontakte“ mit Bürgerinnen und Bürgern haben.²⁹ Qua polizeirechtlicher und strafprozessrechtlicher wie auch anderer gesetzlicher Regelungen kommt ihnen das Recht zu, zur Aufgabenerfüllung in die Grundrechte von Bürgerinnen und Bürgern einzugreifen - bis hin zur Zwangsanwendung. Es kann daher kein „Recht auf einen anonymen Einsatz“ für Polizeivollzugsbeamtinnen geben³⁰, soweit nicht ausnahmsweise besondere Eingriffsbefugnisse hierfür greifen, wie bei verdeckten Maßnahmen.

Die Möglichkeit einer Identifizierbarkeit aufgrund eines Namensschildes und deren Folgen sind grundsätzlich nicht anders zu bewerten, als beim alltäglichen Auftreten von Polizeivollzugsbeamtinnen als Zeugin vor Gericht. Auch Staatsanwältinnen und Richterinnen sind bei Strafermittlungen und Strafverfahren namentlich bekannt.³¹ Untersuchungen über eine (generell) erhöhte Gefährdung nach Zeugenaussagen oder nach Polizeieinsätzen liegen offenbar nicht vor.³² Auch in der Presse werden solche Übergriffe nach meiner Kenntnis nicht oder allenfalls sehr vereinzelt berichtet. Die in der

²⁵ So schon *Alberts*, NVwZ 1983, 585/588.

²⁶ *Knaust* DVBl. 2017, 876 (880).

²⁷ Ebd.; s.a. VG Frankfurt/M 10.6.1996, 9 E 873/95 (V).

²⁸ VG Frankfurt/M 10.6.1996, 9 E 873/95 (V) zur Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamte.

²⁹ Vgl. OVG RhPf 10.9.2007, 2 A 10413/07, Rn. 20.

³⁰ So auch *Braun* DPolBl 3/2017, 28 (29); *Knaust* DVBl. 2017, 876.

³¹ So auch VG Minden, 25.2.2009, 2 L 66/09, Rn. 8, zu möglichen Übergriffen von Schuldner gegenüber Gerichtsvollziehern.

³² *Braun* DPolBl 3/2017, 28 (29); *Ertl* DÖV 2016, 23 (28); s.a. die Antwort des Staatsministers des Innern auf die Anfrage der Abgeordneten Friedl, Sächsischer Landtag, Drs. 5/1234;



Öffentlichkeit zum Teil geäußerte Ablehnung reflektiert wohl eher die tiefgreifende Abwehrhaltung der Polizeigewerkschaften und konservativer Parteien³³, als rechtliche oder fachliche Bedenken.

II. Anträge der Fraktion der FDP (Drs. 21/12343) und der Fraktion DIE LINKE (Drs. 21/12342)

Beide Anträge zielen darauf ab, mittels Einführung einer Kennzeichnungspflicht die oben näher dargelegten Probleme der derzeitigen Nichtregelung zu beseitigen. Dies ist aus rechtsstaatlicher Sicht unbedingt zu begrüßen.

Der Vorschlag der FDP für einen neu in das SOG HH einzuführenden § 26 SOG beschränkt die Pflicht auf geschlossene Einsätze. Systematisch ist diese Verortung nicht überzeugend, vielmehr bietet sich aus meiner Sicht eine Einordnung im Zweiten Teil des Gesetzes bei den Allgemeinen Vorschriften an, wo zudem § 6 derzeit unbelegt ist. Inhaltlich änderte sich hierdurch nichts. In Absatz 1 ist die chiffrierte Kennzeichnung vorgesehen, was eine geeignete Form der Kennzeichnung darstellt, wenn diese einprägsam und von einem von polizeilichen Handlungen Betroffenen auch leicht zu memorieren ist. Die Anforderung einer guten Sichtbarkeit ist sinnvoll und notwendig, dennoch sollte darauf geachtet werden, wie diese dann *in praxi* umgesetzt wird. Bei geschlossenen Einsätzen erscheint aus meiner Sicht eine Erkennbarkeit auf der Brust und insbesondere großformatig auf dem Rücken sinnvoll. Wenn sich die Kennzeichnung bei jedem Einsatz ändern soll, ist dies vielleicht mit Blick auf dynamische Geschehen oder die Notwendigkeit mehrerer Einsätze hintereinander schwer durchzuführen; hier könnte an längere Intervalle für den Wechsel gedacht werden.

Der Ausschluss einer Kennzeichnungspflicht im Übrigen wird diesseits mit Blick auf die oben dargelegten Argumente für nicht zielführend erachtet und es ist nicht erkennbar, weshalb Polizeibeamtinnen beispielsweise im Streifendienst hier anderen Regelungen unterworfen werden sollten, weil nach vielfältigen Erfahrungen das Verlangen nach einer Dienstnummer oder Ähnliches nicht selten abschlägig beschieden wird und unter Umständen bei dynamischen Einsätzen auch nicht immer möglich ist.

³³ Reuter a.a.O. S. 119.



Soweit in Absatz 2 eine Löschung nach vier Wochen vorgesehen ist, erscheint diese Frist deutlich zu kurz, weil in dieser Zeit eine Strafanzeige oder auch eine verwaltungsgerichtliche Klage unter Umständen noch nicht eingebracht werden konnte oder bei der Polizei noch nicht eingegangen ist. Hier erscheint eine Frist von mindestens 6 Monaten angemessen und es ist nicht erkennbar, worin hier ein erhöhter Schutzbedarf gegen eine innerbehördliche Speicherung durch den Dienstherren bestehen könnte. Zudem wäre möglich, hier bereits nach kurzer Zeit eine Sperrung einzurichten, wenn dies aus Sicht des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung notwendig erscheint.

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE vermeidet aus meiner Sicht einige der soeben angesprochen Probleme und begegnet keinen rechtlichen Bedenken. Das Anliegen der jederzeitigen Erkennbarkeit des Handelnden wird rechtlich in überzeugender Weise geregelt. Absatz 1 und Absatz 2 Satz 1 sind aus meiner Sicht sinnvoll und angemessen. Ob die Aushändigungspflicht nach Absatz 2 Satz 2 praktikabel ist, erscheint indes diskutabel.

Von einer Buchstaben- und Zahlenkombination im Anwendungsbereich des Absatz 3 würde ich abraten, weil diese deutlich schlechter zu memorieren sein könnte als eine Abfolge von Zahlen, was mit Blick auf das Memorieren etwa von Telefonnummern oder Postleitzahlen im Allgemeinen einfacher sein könnte. Ob eine Anbringung der Kennziffer auf dem Helm gegenüber einer Anbringung auf dem Rücken vorzugswürdig ist, mag diskutabel sein, nicht zuletzt mit Blick darauf, dass Helme nicht immer getragen werden. Klärungsbedürftig in Absatz 3 scheint mir, ob im Falle der individuellen Kennung zusätzlich auch das Namensschild getragen werden soll; ich würde dies begrüßen, weil so die handelnden Polizeibeamtinnen auch immer namentlich bekannter Mensch bleiben, im direkten Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern. Im Übrigen ist eine Pflicht zum Tragen von Namensschildern aus meiner Sicht bei nicht geschlossenen Einsätzen unbedingt vorzugswürdig, weil dies die handelnden Polizeibeamtinnen eben auch zu einem deutlich besser individualisierbaren Menschen macht, als eine Nummer.



III. Ergebnis

Zusammenfassend ist aus den oben dargelegten Gründen festzustellen, dass der Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte keine rechtlichen Gründe entgegenstehen. Eher ist das Gegenteil der Fall und im modernen Rechtsstaat des 21. Jahrhunderts sollte dieser Schritt, der auch von internationalen Organisationen und Gerichten mit Blick auf die Bundesrepublik Deutschland wiederholt eingefordert wurde, endlich vollzogen werden.

Berlin, den 14. Juni 2018

gez. Prof. Dr. Clemens Arzt