

KENNZEICHNUNGSPFLICHT

FÜR POLIZISTEN /-INNEN

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

Wenn Polizeibeamte 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. Im Anschluss daran werden fünf gute Gründe für eine Kennzeichnungspflicht genannt. Schließlich wird in einem „Blick über die Grenze“ die Praxis in anderen Staaten aufgezeigt.

KENNZEICHNUNG VON POLIZEIBEAMTINNEN 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 PolizistInnen. 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 PolizistInnen in geschlossenen Einheiten agieren, scheitern Ermittlungsverfahren daran, dass nicht festgestellt werden kann, welcher Polizist oder welche Polizistin unverhältnismäßige Gewalt angewendet hat.² Amnesty International und andere NGOs haben dieses Phänomen auch für Deutschland festgestellt.³ Werden beteiligte PolizistInnen nicht identifiziert, handelt es sich um eine unzureichend effektive Ermittlung und damit um eine Menschenrechtsverletzung.⁴

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, Nr. 324, *Selmouni ./.* *Frankreich*, Urteil vom 28.07.1999, Rn.79.

³ vgl. Amnesty International: "Täter unbekannt - Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland", allgemein: Diederichs, Otto: Never ending story. Kennzeichnung von Polizeibeamten. Bürgerrechte & Polizei 94 (3/2009), S. 58 - 65.

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



Die Straflosigkeit von BeamtInnen ist eines der zentralen menschenrechtlichen Probleme in Europa. Die fehlende Möglichkeit der individuellen Identifizierung von an einer Maßnahme beteiligten PolizeibeamtInnen trägt dazu bei, dass die oder der für die Anwendung ungesetzlicher Polizeigewalt nicht zur Verantwortung gezogen werden kann. Dies kann zu Straflosigkeit von beteiligten VollzugsbeamtInnen führen. Und es besteht die Gefahr, dass sich berufskulturell innerhalb der Polizeibehörden ein Selbstverständnis einschleicht, strafrechtlich immun zu sein.

Der **Europäische Kodex für Polizeiethik 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 PolizeibeamtInnen für ihr eigenes Tun und Unterlassen.⁶ Zudem verweist der Kodex auf die Notwendigkeit von PolizeibeamtInnen, sich während der Ausübung ihres Dienstes grundsätzlich, sowohl als Mitglied der Polizei als auch seine berufliche Identität auszuweisen.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 PolizeibeamtInnen ist, insbesondere wenn es um die Vermeidung von Misshandlungen in Polizeigewahrsam geht.⁹ Das CPT unterstreicht, dass die Vermummung von PolizistInnen im Dienst nur in absoluten Ausnahmefällen gestattet sein kann, da hierdurch die Identifikation eines polizeilichen Täters nur schwer möglich ist.¹⁰

SITUATION IN DEUTSCHLAND

Die Beamtengesetze des Bundes und der Länder tragen auch den PolizistInnen die „volle persönliche Verantwortung“ für die Rechtmäßigkeit ihrer dienstlichen Handlungen auf.¹¹ 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. Doch all dies bleibt Rechtstheorie, wenn sich PolizistInnen in der Praxis hinter der Anonymität ihrer Einheiten verstecken können. Amnesty International hat diverse Fälle recherchiert, in denen nachweislich Menschenrechtsverletzungen verübt wurden, die Verantwortlichen aber aus Gründen der Nichtidentifizierbarkeit nicht zur Verantwortung gezogen werden konnten. Aus Sicht der Opfer läuft dann die Rechtsschutzgarantie der Verfassung ins Leere.

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 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. 92, Nr. 33-34.

¹⁰ vgl. ebd. S. 92 Nr. 34.

¹¹ vgl. § 56 Bundesbeamtengesetz, ähnlich in den Landesbeamtengesetzen.



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

Nach und nach sind in einigen Bundesländern Dienstvereinbarungen eingeführt worden, ein Namensschild im Streifendienst auf freiwilliger Basis zu tragen, so z. B. in **Hamburg** oder **Schleswig-Holstein**. In **Hessen** besteht eine Verwaltungsvorschrift, die PolizistInnen grundsätzlich verpflichtet, ein Namensschild zu tragen. Ausnahmen sind nur zulässig, wenn dies zur persönlichen Gefährdung des PolizistIn führen würde. In **Berlin** gibt es seit 2003 eine Dienstvereinbarung, die auf freiwilliger Basis das Tragen von Namensschildern vorsieht.

Für alle Bundesländer gilt aber, dass es bei Einsätzen in geschlossenen Einheiten (z.B. in Hundertschaften) keine Kennzeichnungspflicht gibt. Hier ist sie aber besonders relevant, weil die PolizistInnen in diesen Einsätzen häufig Masken oder Helme tragen und deswegen nicht erkennbar sind. Wenn ein PolizistIn diese Anonymität ausnutzt, um unverhältnismäßige Gewalt anzuwenden, bleibt diese Tat in der Regel straflos.

Die fortschrittlichste Entwicklung innerhalb Deutschlands ist beim **Berliner** Spezialeinsatzkommando (SEK) zu verzeichnen. Dessen Angehörige sind seit dem 12.8.2008 verpflichtet, eine fünfstellige Kennnummer, bestehend aus einer lateinischen Zahl und vier arabischen Ziffern, bei allen Einsätzen an ihrem Einsatzanzug zu tragen. Damit wurden, nach Angaben der Berliner Polizei, durchweg positive Erfahrungen gemacht.¹² Das SEK der Polizei Berlin ist eine Einheit, die bei besonderen Gefahrenlagen zum Einsatz kommt.

Aber auch in anderen Bundesländern gibt es Bewegung, so z. B. in **Brandenburg**: Im Juni 2010 hat die CDU einen Gesetzentwurf in den brandenburgischen Landtag eingebracht, der in § 9 Absatz 1 Folgendes vorsieht: „Polizeivollzugsbedienstete tragen bei Amtshandlungen ein deutlich sichtbares Namensschild mit Dienstgrad. Das Namensschild kann beim Einsatz geschlossener Einheiten durch eine zur nachträglichen Identitätsfeststellung geeignete Kennzeichnung ersetzt werden.“¹³ Dies begründet der Entwurf mit mehr Vertrauen in die Polizei sowie Transparenz und Bürgernähe. Auch sind in Brandenburg schon sämtliche Revierpolizisten als Ansprechpartner auf den Internetseiten der Landespolizei mit Photo und vollem Namen veröffentlicht.

In **Berlin** hat Polizeipräsident Glietsch die Einführung einer verpflichtenden individuellen Kennzeichnung angekündigt. Weil es sich dabei um einen arbeitsrechtlich zustimmungspflichtigen Akt handelt, werden momentan Verhandlungen mit dem Hauptpersonalrat Berlin geführt.

Auch in **Bayern** gibt es aus dem Jahr 2009 einen Gesetzentwurf der grünen Landtagsfraktion zur Einführung einer individuellen Kennzeichnung mit Namen oder Dienstnummern.

In Schleswig-Holstein und in Niedersachsen wurden ähnliche Gesetzentwürfe von den Grünen und der Linkspartei in die Landtage eingebracht.

¹² Polizei Berlin in Frankfurter Rundschau, 14.7.2010.

¹³ Landtag Brandenburg, Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Siebentes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Polizeigesetzes, Drucksache 5/1442.



INDIVIDUELLE KENNZEICHNUNG ALS GEFAHR FÜR POLIZISTEN /-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.

Die Praxis der SEK-Angehörigen in Berlin zeigt, dass es durch die Einführung der Kennzeichnungspflicht nicht zu einer Gefährdung der Angehörigen des SEK gekommen ist.

Auch andere Berufsgruppen, die durch ihr Amt gefährdet sind, müssen z. T. mit ihrem Namen auftreten. Dies gilt nicht nur für Richter und Richterinnen und Staatsanwälte und Staatsanwältinnen, sondern selbst für Angehörige der Bundeswehr, auch wenn diese im Ausland im Einsatz sind. Privatwirtschaftlich tätigen Wachleuten ist rechtlich vorgeschrieben, ein Namensschild zu tragen¹⁴, TaxifahrerInnen müssen in manchen Regionen ein Namensschild in ihrem Fahrzeug anbringen.

KENNZEICHNUNGSPFLICHT IN ANDEREN LÄNDERN – EIN BLICK ÜBER DIE GRENZE

In **Großbritannien** ist das Tragen von individuellen Identifikationsnummern auf den Schulterklappen von PolizistInnen bereits langjährige Praxis. Bei der Londoner Metropolitan Police ist das permanente und jederzeit sichtbare Tragen von individuellen ID Nummern auf den Schulterklappen Teil der Uniformordnung. Zuwiderhandlungen sind daher ein Verstoß gegen die Standards professionellen Verhaltens und können disziplinarrechtlich verfolgt werden.¹⁵

Auch bei einigen Polizeien in **Spanien** besteht seit einigen Jahren eine Kennzeichnungspflicht für PolizistInnen aller Einheiten mit sichtbar auf der Uniform angebrachten, individuellen Identifikationsnummern.¹⁶ Dies sind die Policía Nacional und die Guardia Civil auf Bundesebene und auf regionaler Ebene die Polizei von Katalonien.

In **Kanada** und den **USA** werden individuelle Kennzeichnungen auf unterschiedliche Weise verwirklicht: In den kanadischen Städten Vancouver, London und Fredericton werden Namensschilder benutzt, in Toronto ist der Name verpflichtend auf die Polizeiuniformen aufgenäht. In den USA sind Namensschilder in Florida und New York City Standard.

¹⁴ § 9 Abs. 1 Satz 1 Bewachungsverordnung.

¹⁵ Diese Standards sind festgelegt in den Police (Conduct) Regulations 2008, Statutory Instruments 2008, Police, England And Wales, No. 2864.

¹⁶ vgl. Amnesty International, Spain: Adding Insult to Injury: Police Impunity Two Years On. 2009, EUR 41/010/2009 : S. 7.



FÜNF GUTE GRÜNDE FÜR EINE INDIVIDUELLE KENNZEICHNUNGSPFLICHT

- Bürgernähe und demokratische Legitimation: Durch eine individuelle Kennzeichnung tragen PolizeibeamtInnen 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 PolizistInnen 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.

- Verbesserte Kommunikationsbasis: Eine gute Regelung wäre auch, es den PolizistInnen freizustellen, ob sie – abhängig vom jeweiligen Einsatz – eine Nummernkennzeichnung oder ein Namensschild tragen möchten. Namensschilder fördern eine persönlichere und damit günstigere Kommunikationsbasis, insbesondere bei konfliktbeladenen Anlässen.

- Vorbeugende Stärkung der Affektbeherrschung: Wo große Gruppen von Menschen anonym und konfliktbeladen aufeinandertreffen, droht stets eine Gewaltentladung. Diese psychologische Erkenntnis gilt auch für PolizistInnen bei Demo- oder Fußballereinsätzen. Dabei schwächt die Anonymität die eigene Affektbeherrschung und Selbstkontrolle. Eine Kennzeichnung wirkt dem entgegen.

