



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

Zur individuellen Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamt_innen bei geschlossenen Einsätzen

Öffentliche Anhörung des Innenausschusses der
Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg am
15. Juni 2018

Juni 2018

Inhalt

1	Vorbemerkung	3
2	Misshandlungsvorwürfe wirksam ermitteln	3
3	Privatsphäre von Polizist_innen schützen	5
4	Gefährdung der Arbeitsbedingungen?	6
5	Fazit	6

1 Vorbemerkung

Die vorliegenden Anträge von Linksfraktion (Drs. 21/12342) und FDP (Drs. 21/12343) zielen beide darauf ab, durch eine Änderung des Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (SOG) eine Pflicht zur individuellen Kennzeichnung von Vollzugsbeamt_innen der Hamburger Polizei einzuführen. Gewährleistet werden soll auf diese Weise, dass Amtshandlungen der Polizei individuell zugeordnet werden und somit mutmaßlich rechtswidriges Verhalten — ggf. straf-, disziplinar- oder zivilrechtlich — aufgearbeitet werden kann. Damit greifen sie Forderungen früherer Anträge auf, beziehen sich aber auch auf die Vereinbarung der Regierungskoalition, im Gespräch mit den Polizeigewerkschaften die Einführung einer Kennzeichnungspflicht auch bei der Hamburger Bereitschaftspolizei zu prüfen.

Unterschiedliche Vorstellungen präsentieren die Anträge zur Umsetzung des Vorhabens: Die Linksfraktion schlägt eine Kennzeichnungspflicht für alle uniformierten Dienstkräfte vor und will dabei Kräfte bei geschlossenen Einsätzen dazu verpflichten, eine höchstens sechsstellige Buchstaben- und Zahlenkombination deutlich erkennbar auf der Vorderseite der Uniform und an beiden Seiten des Helms zu tragen; alle anderen uniformierten Kräften sollen namentlich gekennzeichnet sein. Die FDP möchte die Kennzeichnungspflicht auf Kräfte bei geschlossenen Einsätzen beschränken. Hierfür schlägt sie ebenfalls eine Chiffrierung der Kennzeichnung vor; diese soll sich allerdings mit jedem Einsatz nach dem Zufallsprinzip ändern, wobei die Datensätze zur Entschlüsselung der Chiffrierung nach vier Wochen zu löschen wären, wenn im Zusammenhang mit einem Einsatz keine Verfahren eingeleitet wurden. Die FDP drängt darüber hinaus auf eine Befassung der Innenministerkonferenz mit dem Thema Kennzeichnungspflicht mit dem Ziel, ein bundeseinheitliches System zu entwickeln.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte begrüßt die Pläne zur Einführung einer individuellen Kennzeichnungspflicht für die Hamburger Polizei und bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Angesichts der Tatsache, dass die namentliche Kennzeichnung von Beamt_innen des Streifendienstes in Hamburg bereits durch die Polizeiliche Dienstvorschrift 350 geregelt ist und aus menschenrechtlicher Perspektive die Identifizierbarkeit behelmter oder maskierter Hoheitsträger_innen die zentrale Herausforderung darstellt, beschränkt sich die Stellungnahme auf eine Diskussion der Vorschläge für die chiffrierte Kennzeichnung von Polizeibeamt_innen bei geschlossenen Einsätzen.

2 Misshandlungsvorwürfe wirksam ermitteln

Als Vertragsstaat des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (CCPR), des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT), der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und des Europäischen Übereinkommens zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) bekennt sich Deutschland vollumfänglich zum völkerrechtlichen Folter- und Misshandlungsverbot (Art. 7 CCPR, Art. 2 CAT, Art. 3 EMRK).

Art. 3 EMRK umfasst nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte auch die verfahrensrechtliche Garantie, dass

mutmaßliche Fälle von Folter oder Misshandlung effektiv ermittelt werden, damit eventuelle Menschenrechtsverletzungen nicht ungestraft bleiben. Um wirksam zu sein, müssen Ermittlungen zur Identifizierung und Bestrafung von Verantwortlichen führen können. Hierzu müssen sie unverzüglich eingeleitet sowie unabhängig und angemessen durchgeführt werden.¹

Aus dem Gebot effektiver Ermittlungen ergibt sich selbstverständlich keine Pflicht zur erfolgreichen Aufklärung, sondern die Pflicht, alle verfügbaren Mittel gründlich auszuschöpfen. Dabei bedeutet jeder Mangel der Ermittlungen, welcher die Möglichkeit infragestellt, die Ursache von Verletzungen oder die Identität von Verantwortlichen zu klären, eine Verfehlung der menschenrechtlichen Standards. Entsprechend hat der EGMR inzwischen mehrfach klargestellt, dass eine fehlende Identifizierbarkeit von Polizist_innen oder anderen Sicherheitskräften, die der Misshandlung beschuldigt werden, ein Verstoß gegen Art. 3 EMRK ist. Wenn die zuständigen nationalen Behörden maskierte Polizist_innen einsetzen, sollten diese „unverwechselbare Abzeichen“ sichtbar tragen, damit ihre Identität festgestellt und sie zu Vorwürfen befragt werden können. Treten maskierte Sicherheitskräfte ohne individuelle Kennzeichnung auf, nehmen die zuständigen Behörden bewusst eine Situation der Straflosigkeit in Kauf, da eine effektive Ermittlung von Misshandlungsvorwürfen verhindert wird.²

Im Fall Hentschel und Stark gegen Deutschland legte der EGMR diesen Standard erstmals an Deutschland an. Auch wenn in diesem Fall nicht eindeutig geklärt werden konnte, ob es tatsächlich zu einer materiellen Rechtsverletzung gekommen war, urteilte das Gericht, dass die verfahrensrechtlichen Standards verletzt wurden: Das Fehlen einer individuellen Kennzeichnung für die „behelmteten“ Polizist_innen eines Unterstützungskommandos (USK) des Polizeipräsidiums München war nicht durch hinreichend gründliche Ermittlungsmaßnahmen kompensiert worden, die geeignet gewesen wären, den Sachverhalt aufzuklären. Deutschland wurde der Verletzung von Art. 3 EMRK für schuldig befunden und dazu verurteilt, den beiden Beschwerdeführer_innen je 2.000 Euro Entschädigung zu zahlen.³

Vor diesem Hintergrund sind die Pläne zur Einführung einer Kennzeichnungspflicht für Vollzugsbeamt_innen in geschlossenen Einsätzen vollumfänglich zu begrüßen. Nachdem auch zahlreiche andere internationale Menschenrechtsgremien Deutschland seit vielen Jahren die Einführung einer solchen Kennzeichnungspflicht empfehlen und mittlerweile zehn Bundesländer den Schritt vollzogen haben,⁴ ist sie in Hamburg überfällig. Wie nicht zuletzt die Ermittlungen rund um das Demonstrationsgeschehen anlässlich des G 20-Gipfels gezeigt haben, mussten auch in Hamburg Ermittlungen wegen mutmaßlich rechtswidriger Polizeigewalt wegen der fehlenden Identifizierbarkeit handelnder Beamt_innen eingestellt werden.⁵ Aus menschenrechtlicher Sicht spielt es keine Rolle, dass dabei, wie der Senat feststellt,

¹ EGMR (2015): Bouyid gegen Belgien, Urteil vom 28.09.2015, Beschwerde Nr. 23380/09, Rn. 114ff.

² EGMR (2011): Hristovi gegen Bulgarien, Urteil vom 11.10.2011, Beschwerde Nr. 42697/05, Rn. 92; EGMR (2014): Ataykaya gegen Türkei, Urteil vom 22.07.2014, Beschwerde Nr. 50275/08, Rn. 53f.; EGMR (2014): Cestaro gegen Italien, Urteil vom 07.04.2014, Beschwerde Nr. 6884/11, Rn. 214ff.

³ EGMR (2017): Hentschel und Stark gegen Deutschland, Urteil vom 09.11.2017, Beschwerde Nr. 47274/15, insbesondere Rn. 99.

⁴ Dabei haben Berlin, Brandenburg, Hessen und Schleswig-Holstein eine allgemeine polizeiliche Kennzeichnungspflicht durch Namens- oder Nummernschilder eingeführt. In Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen gilt nur eine Pflicht zur Nummernkennzeichnung von geschlossenen Einheiten.

⁵ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2018): Drs. 21/12897 vom 29.05.2018, S. 6.

„nicht zwangsläufig davon ausgegangen werden [kann], dass eine Anklageerhebung allein aufgrund der fehlenden Identifizierung des Beamten nicht erfolgen konnte“.⁶ Entscheidend ist, dass die Ermittlungen durch das Fehlen einer Kennzeichnung oder die frühzeitige Löschung der Zuordnung behindert waren und damit die mit Art. 8 EMRK verbürgte verfahrensrechtliche Garantie wirksamer Ermittlungen nicht gewährleistet ist.

3 Privatsphäre von Polizist_innen schützen

Zweifellos stellt die individuelle Kennzeichnung von Einsatzkräften der Polizei einen Eingriff in das durch Art. 17 CCPR und Art. 8 EMRK geschützte Menschenrecht auf Privatsphäre und das allgemeine Persönlichkeitsrecht der betroffenen Beamt_innen dar. Anders als das Verbot von Folter und Misshandlung gilt das Recht auf Privatsphäre jedoch nicht absolut. Nach Art. 8 EMRK dürfen Behörden in das Recht auf Privatsphäre eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist u.a. zur Verhütung von Straftaten oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer. Ist der Eingriff in das Recht auf Privatsphäre mit der Speicherung und automatisierten Verarbeitung von personenbezogenen Daten verbunden, sind Maßnahmen zum Schutz vor unberechtigtem Zugriff und Missbrauch zu treffen und es muss gewährleistet sein, dass die Datenverarbeitung verhältnismäßig ist und Betroffene nur solange identifizierbar sind wie für den Zweck der Datenverarbeitung erforderlich.⁷

Angesichts der Bedeutung wirksamer Ermittlungen von Misshandlungsvorwürfen für das Vertrauen in den demokratischen Rechtsstaat, steht die Notwendigkeit der Identifizierbarkeit von Polizeikräften außer Frage. Zu begrüßen ist, dass beide Anträge eine gesetzliche Regelung zur Kennzeichnungspflicht vorsehen, und sich somit positiv absetzen von der Praxis anderer Bundesländer, die Kennzeichnungspflicht allein über interne Verwaltungsvorschriften zu normieren. Mit den Vorschlägen, die Kräfte bei geschlossenen Einsätzen chiffriert zu kennzeichnen, liegen die Anträge auf einer Linie mit der Rechtsprechung des EGMR, der für die polizeiliche Kennzeichnung beispielhaft „warrant numbers“ nennt, die eine nachträgliche Identifizierung erlauben, aber gleichzeitig die Anonymität der Beamt_innen im Einsatz sicherstellen.⁸

Analog dazu verneinte das Verwaltungsgericht Potsdam in seiner Entscheidung zur polizeilichen Kennzeichnungspflicht in Brandenburg eine Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung: „Insgesamt ist es daher vertretbar, dass der Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraums ein mögliches Aufklärungs- und Vollzugsdefizit gegenüber dem bestehenden Gefährdungspotential höher gewichtet hat, zumal er bei den geschlossenen Einheiten das Gefahrenrisiko für den Einzelnen durch das Tragen bloßer Kennziffern, die eine namentliche Zuordnung erschweren, reduziert hat.“⁹

Wenn es um den gebotenen Schutz der gespeicherten Daten geht, wird einzig der Antrag der FDP konkret. Fraglich ist dabei, ob der Aufwand zur Umsetzung einer nach

⁶ Ebda., S. 7

⁷ Vgl. u.a. Human Rights Committee (1988): General Comment No. 16: Article 17 (Right to privacy), UN-Dok. CCPR/GEC/6624, 08.04.188, Rn. 10; EGMR (2008): S. und Marper gegen das Vereinigte Königreich, Urteil vom 04.12.2008, Beschwerde Nr. 30562/04 und 30566/04, Rn. 103.

⁸ Siehe Nachweise in Fn. 2.

⁹ VG Potsdam (2015): Urteil vom 08.12.2015, Az. 3 K 3564/13, Rn. 30.

jedem Einsatz zufällig rollierenden Kennzeichnungen angemessen und die Löschfrist von vier Wochen zweckgemäß ist. Brandenburg etwa hat auf ein rollierendes System verzichtet, sondern eröffnet lediglich die Möglichkeit, aus dienstlichen Gründen oder zur Eigensicherung einen einmaligen oder regelmäßigen Austausch von nicht namentlichen Kennzeichnungen geschlossener Einheiten bei der personalverwaltenden Stelle zu beantragen.¹⁰ Und am Beispiel der Hamburger Ermittlungen anlässlich der G 20-Proteste wird deutlich, dass selbst eine dreimonatige Löschfrist, wie sie etwa für die in Hamburg eingesetzten Berliner Beamt_innen galt, zu kurz sein kann. Denkbar sind auch andere technische und organisatorische Maßnahmen zum Datenschutz, die längere Speicherfristen erlauben, aber das Missbrauchsrisiko minimieren.¹¹ Zentral sind dafür strenge Zugriffs- und Weitergabekontrollen, die jedoch in der polizeilichen Datenverarbeitung selbstverständlich sein sollten.

4 Gefährdung der Arbeitsbedingungen?

Abschließend ist zu prüfen, ob wirtschaftliche und soziale Menschenrechte der betroffenen Polizist_innen durch eine individuelle Kennzeichnungspflicht verletzt würden. Nach Art. 7 lit. b des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) gewährleisten die Vertragsstaaten „sichere und gesunde Arbeitsbedingungen“. Damit stellt sich die Frage, ob sich mit einer individuellen Kennzeichnung Gefahren für die Sicherheit der Polizeikräfte ergeben. Hingewiesen wird von Kritiker_innen der Kennzeichnungspflicht regelmäßig auf die Sorge, dass gekennzeichnete Beamt_innen Nachstellungen, Bedrohungen oder Angriffe auch im persönlichen Umfeld zu befürchten hätten.

Bei der hier beantragten Umsetzung einer Kennzeichnungspflicht, die auf Pseudonymisierung durch Chiffrierung setzt, und bei Gewährleistung hoher Standards zum Schutz der für eine Zuordnung gespeicherten Daten ist jedoch keine Gefährdungslage erkennbar. Auch sind aus Bundesländern, die bislang eine individuelle Kennzeichnungspflicht eingeführt haben, keine Vorfälle bekannt, die eine gegenteilige Annahme rechtfertigen würden.¹² Insofern sind die nachvollziehbaren Sorgen unbegründet und sichere Arbeitsbedingungen auch für individuell gekennzeichnete Beamt_innen sichergestellt. Die Risiken, die sich aus der dienstlichen Wahrnehmung von Gerichtsterminen als Zeuge ergeben, dürften ungleich höher sein, da die geladenen Beamten hier namentlich geladen und aktenkundig werden.

5 Fazit

Zusammengefasst ist die grundsätzliche Zielsetzung beider Anträge zu begrüßen, durch die Einführung einer individuellen Kennzeichnung von Polizeibeamt_innen

¹⁰ Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (2012): Verwaltungsvorschrift über die Legitimations- und Kennzeichnungspflicht von Polizeivollzugsbediensteten, 21.11.2012, Nr. 4.6.2.

¹¹ Für den sensiblen Bereich der Speicherung von DNA-Profilen von Polizeimitarbeiter_innen zur Vermeidung von Trugs Spuren sieht § 24 Abs. 3 BKAG eine Löschung der Daten erst drei Jahre nach dem letzten Umgang mit Spurenmaterial vor.

¹² Thinnes, Birgit (2014): Wege aus der Anonymität des Staates. Ein kriminologisch-empirischer Beitrag zur Kennzeichnungspflicht der Polizei. Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 71ff., Regler, A. (2016): Die Kennzeichnungspflicht geschlossener Polizeieinheiten. Eine Analyse der Situation in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der parteipolitischen Standpunkte, in: SIAG-Journal - Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis, Nr. 4/2016, S. 57f.; Abgeordnetenhaus Berlin (2017): Drucksache 18/10780. 04.04.2017; Abgeordnetenhaus Berlin (2018): Drucksache 18/13521, 23.02.2018.

deren Identifizierbarkeit und somit die Überprüfbarkeit der Rechtmäßigkeit ihres Handelns sicherzustellen. Die Maßnahme wäre ein Signal, um das Vertrauen in den Rechtsstaat zu stärken. In der Umsetzung muss die Privatsphäre der Betroffenen bestmöglich geschützt sein, ohne zugleich den Zweck der Kennzeichnungspflicht zu konterkarieren. Starke technische und organisatorische Maßnahmen zur Sicherung der Daten, die für die Identifizierung notwendig sind, können dabei eine Alternative zum aufwändigen System einer permanent rollierenden Kennzeichnung und allzu kurzer Löschfristen sein.

Ausdrücklich zu begrüßen ist der Antrag, die Innenministerkonferenz mit dem Thema Kennzeichnungspflicht zu befassen, um auf ein bundeseinheitliches System hinarbeiten. Fast zehn Jahre sind vergangen, seit der AK II der Innenministerkonferenz sich 2009 dafür ausgesprochen hat, von einer individuellen Kennzeichnungspflicht für geschlossene Einheiten abzusehen. Inzwischen hat mehr als die Hälfte der Bundesländer eine Kennzeichnungspflicht für geschlossene Einheiten auf eigene Faust eingeführt, und erstmals wurde Deutschland im Zusammenhang mit einer fehlenden Kennzeichnung vom EGMR wegen einer Menschenrechtsverletzung verurteilt. Es wäre dringend an der Zeit, den Menschenrechtsschutz durch einen systematischen Erfahrungsaustausch und die Verständigung auf gemeinsame Standards für die polizeiliche Kennzeichnung zu stärken.

Kontakt

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
Fax: 030 25 93 59-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

AUTOR_IN: Eric Töpfer

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status).

Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.