

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökyay Akbulut, Anke Domscheit-Berg, Amira Mohamed Ali, Niema Movassat, Martina Renner, Kersten Steinke, Friedrich Straetmanns und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Bundespolizei – Einführung einer Kennzeichnungspflicht

A. Problem

Die Erwartungen der Gesellschaft an die Transparenz und Überprüfbarkeit staatlichen Handelns sind in den letzten Jahren erheblich gestiegen. Insbesondere die Akzeptanz hoheitlicher Maßnahmen ist heute auch davon abhängig, dass diejenigen, die sie ausüben, sich als Dienstleisterinnen und Dienstleister gegenüber Bürgerinnen und Bürgern verstehen und entsprechend auftreten.

Einsätze der Bundespolizei insbesondere in geschlossenen Einheiten ermöglichen es Polizistinnen und Polizisten jedoch nicht, diesen Erwartungen gerecht zu werden. Abhängig vom Einsatzgeschehen tragen die Beamtinnen und Beamten volle Einsatzmontur und sind als Einzelpersonen so nicht mehr identifizierbar. Dies kann dazu führen, dass in der Folge eines Einsatzes, dessen Rechtmäßigkeit angezweifelt wird, die Ermittlung eines möglichen individuellen Fehlverhaltens einzelner Beamtinnen und Beamten nicht in jedem Fall möglich ist, da Bildaufnahmen in solchen Fällen keine eindeutige Identifizierung ermöglichen. Bürgerinnen und Bürger könnten zudem aufgrund absehbarer Schwierigkeiten bei der Identifizierung von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten von einer Anzeigeerhebung absehen.

Eine mögliche Abhilfe hierzu bietet eine individuelle Kennzeichnungspflicht. Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte, die eine deutlich sichtbare Kennzeichnung tragen, können durch Aussagen von Zeuginnen und Zeugen oder durch Auswertung von Bildern zuverlässig durch eine hierfür befugte Stelle innerhalb der Polizei bzw. der Staatsanwaltschaft identifiziert werden.

Für den Bereich der Bundespolizei gibt es derzeit jedoch keine solche Kennzeichnungspflicht. Es gibt lediglich eine taktische Kennzeichnung, die eine Zuordnung einzelner Polizeibeamtinnen und Polizeibeamter zu Einsatzeinheiten auf Gruppenebene ermöglicht, aber keine individuelle Zuordnung.

Der Verzicht auf eine Kennzeichnungspflicht ist aus heutiger Sicht nicht nachvollziehbar. Er wird weder dem Gebot der effektiven Strafverfolgung noch dem Interesse der Polizeikräfte an der Aufklärung der gegen sie erhobenen Vorwürfe gerecht. Jedes Ermittlungsverfahren, das aufgrund einer nicht möglichen Identifizierung einer Polizistin oder eines Polizisten eingestellt werden muss, hinterlässt

den Verdacht, die Polizei habe etwas zu vertuschen. Das stellt, völlig unabhängig von der Frage, ob die Vorwürfe berechtigt sind, eine Beschädigung des Rechtsstaates dar und provoziert Vertrauensverluste ihm gegenüber.

In der Vergangenheit insbesondere von Polizeigewerkschaften geäußerte Befürchtungen, eine Kennzeichnung bringe eine erhöhte Gefährdung von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten sowie eine Zunahme von Falschbeschuldigungen mit sich, lassen sich nicht belegen. Vielmehr zeigen die Erfahrungen aus mehreren Bundesländern und EU-Staaten, dass die Einführung einer Kennzeichnungspflicht weder zu einem Anstieg von Angriffen noch von Falschbeschuldigungen führt. Dem Schutz der einzelnen Beamtinnen und Beamten wird durch Kennzeichnungen in Form einer Ziffernfolge entsprochen, die nur hierfür befugten Stellen eine namentliche Zuordnung erlaubt. Eine Kennzeichnungspflicht erhöht zudem nicht nur die Chancen zur Aufklärung von tatsächlichem polizeilichem Fehlverhalten. Vielmehr können jegliche gegen die Beamtinnen und Beamten erhobenen Vorwürfe effektiver ermittelt und verifiziert oder auch falsifiziert werden.

Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte gehören zu denjenigen Hoheitsträgern, die ausdrücklich zu Zwangsmaßnahmen gegen Bürgerinnen und Bürger befugt sind. Umso mehr ist es geboten, in Fällen möglichen Amtsmissbrauchs eine effektive Strafverfolgung sicherzustellen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat klargestellt, dass das Recht auf effektive Untersuchung von Misshandlungsvorfällen als Teil des Schutzes vor Folter und Misshandlungen zu werten sei. Er hat deshalb ausdrücklich eine Kennzeichnungspflicht mit Nummern für Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte empfohlen (Urteil vom 9. November 2017 im Verfahren 47274/15). Auch der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe empfiehlt seit Jahren die Einführung einer Pflicht zum Tragen einer solchen pseudonymisierenden Kennzeichnung.

Der Verzicht auf diese Maßnahme stellt eine aus grund- und menschenrechtlicher Sicht nicht hinnehmbare Beeinträchtigung der effektiven Strafverfolgung dar. Er behindert damit die Polizistinnen und Polizisten im Bemühen, die Erwartungen demokratischer Gesellschaften an Transparenz und Verantwortlichkeit zu erfüllen.

In der großen Mehrzahl der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist bereits eine Kennzeichnung von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten vorgeschrieben.

Die Bundespolizei sollte den Regelungen für eine Kennzeichnungspflicht, die es in verschiedenen Mitgliedstaaten der EU, aber auch in mehreren deutschen Bundesländern gibt, folgen. Aufgrund der politischen Bedeutung, aber auch mit Sicht auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Beamtinnen und Beamten, ist hierfür eine gesetzliche Regelung internen Anweisungen, Verwaltungsvorschriften oder anderen untergesetzlichen Regelungen vorzuziehen.

B. Lösung

Gesetzliche Verankerung einer Kennzeichnungspflicht für Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte der Bundespolizei.

C. Alternativen

Beibehaltung des derzeitigen unbefriedigenden Zustandes, der Transparenz und Bürgernähe bei der Bundespolizei nicht ausreichend gewährleistet.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Einmalige Anschaffung geeigneter Kennzeichnungsträger und ggf. Ersatz bei Verschleiß oder Verlust.

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Bundespolizei – Einführung einer Kennzeichnungspflicht

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Bundespolizeigesetzes

Nach § 1 des Bundespolizeigesetzes vom 19. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Mai 2017 (BGBl. I S. 1066) geändert worden ist, wird folgender § 1a eingefügt:

„§ 1a

Kennzeichnungspflicht

(1) Bei geschlossenen Einsätzen müssen die Vollzugsbeamtinnen und Vollzugsbeamten der Bundespolizei eine zur Identitätsfeststellung geeignete individuelle Kennung in Form einer höchstens sechsstelligen Ziffernkombination deutlich sichtbar auf der Vorder- und Rückseite der Uniform und an beiden Seiten des Helms tragen.

(2) Die Datensätze, aus denen hervorgeht, welche chiffrierte Kennzeichnung der jeweiligen Polizeivollzugsbeamtin bzw. dem jeweiligen Polizeivollzugsbeamten für den entsprechenden Einsatz zugeteilt wurde, sind nach zwölf Monaten zu löschen, wenn im Zusammenhang mit dem geschlossenen Einsatz keine dienst-, straf- oder zivilrechtlichen Verfahren gegen sie eingeleitet wurden.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 16. Oktober 2018

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Regelung zielt darauf, die Kontrolle staatlicher Machtausübung zu verbessern und das Prinzip der eigenverantwortlichen Amtsausübung von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten zu konkretisieren. Es soll bestehende Beeinträchtigungen effektiver Strafverfolgung ausräumen und die Rechtsschutzgarantie von Bürgerinnen und Bürgern gegen mutmaßliches polizeiliches Fehlverhalten sicherstellen. Jede Polizistin und jeder Polizist, gegen den strafrechtliche Vorwürfe erhoben werden, soll identifiziert werden können, um diese Vorwürfe zu verifizieren bzw. zu falsifizieren.

In Einsatzlagen, in denen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte in voller Einsatzmontur und mit Helmen agieren, ist jedoch eine Identifizierung sowohl durch Zeugenaussagen als auch Bildauswertung erheblich erschwert.

Bundespolizistinnen und Bundespolizisten sind nach derzeitigem Stand anhand ihrer taktischen Rückenzeichnung nur bis hinunter zur Gruppenebene identifizierbar. Ansonsten ist eine Identifizierung nur durch interne Zeugenbefragungen möglich.

Praktische Erfahrungen zeigen, dass die momentan bestehenden Instrumente zur individuellen Identifizierung von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten, die in spezifischen Einsatzlagen in voller Einsatzmontur, mit Sturmhelmen und behelmt agieren, nicht in jedem Fall ausreichen. Entsprechende Hinweise hat schon im Jahr 2011 der frühere Berliner Polizeipräsident Dieter Glietsch bei einer Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages gegeben, der darauf hinwies, dass eine Kennzeichnung, die bis dahin in Berlin eine Zuordnung nur bis zur Gruppenebene ermöglichte, „nicht ausreicht, um eine zweifelsfreie Identifizierung in den Fällen zu ermöglichen, in denen es nach dem Einsatz geschlossener Einheiten und nach entsprechenden Vorwürfen, insbesondere im Hinblick auf Körperverletzung im Amt, darum geht, Tatverdächtige zu ermitteln“ (Protokoll 17/56 des Innenausschusses).

Die Menschenrechtsorganisation Amnesty International hatte unter Berufung auf eine Studie an der Freien Universität Berlin im Jahr 2010 dargelegt, dass eine Kennzeichnung in neun Prozent der untersuchten Fälle eine Zuordnung erleichtert hätte.

In einer 2016 unter dem Titel „Persönlichkeitsschutz von Amtsträgern? Zur Kennzeichnungspflicht von Polizeivollzugsbeamten“ publizierten Dissertationsschrift führt die Autorin Cordula Spitzer zahlreiche Fälle an, in denen Ermittlungen gegen Polizistinnen und Polizisten wegen unzulässiger Gewaltausübung eingestellt werden mussten, weil sie nicht identifiziert werden konnten (S. 244-246).

Infolge des G20-Gipfels in Hamburg im Juli 2017 teilte der Hamburger Senat auf Anfrage der Fraktion DIE LINKE mit, dass in elf Fällen Ermittlungen gegen beschuldigte Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte eingestellt werden mussten, weil diese nicht identifiziert werden konnten (Drucksache 21/12897 der Hamburger Bürgerschaft). Der Hamburger Innensenator Andy Grote kommentierte dies mit den Worten: „Wir haben jedes Mal den Verdacht im Raum stehen, dass es an einer fehlenden Kennzeichnungspflicht gelegen habe, und es sei gewollt, dass man sich dem entzieht“, und setzt sich mittlerweile für eine Kennzeichnungspflicht ein.

Dass es Fälle gibt, in denen sich Polizistinnen und Polizisten rechtswidriger Gewaltausübung schuldig machen und aufgrund fehlender Individualisierbarkeit nicht belangt werden können, darf damit als gesichert gelten, auch wenn kein aussagekräftiges Zahlenmaterial zum Umfang illegitimer Polizeigewalt vorliegt.

Da die Polizei aufgrund des staatlichen Gewaltmonopols als (im Regelfall) einzige Instanz im Rechtsstaat befugt ist, unter bestimmten Umständen Gewalt gegen Bürgerinnen und Bürger einzusetzen, erwarten diese, dass alle Maßnahmen getroffen werden, um eine solche Gewaltausübung juristisch überprüfen zu können. Eine Kennzeichnungspflicht in Fällen, in denen Polizeibeamte lage- bzw. einsatzbedingt volle Einsatzmontur und Helme

tragen, ist fraglos ein geeignetes Mittel, diese zu identifizieren, sei es durch Memorisierung durch interne wie externe Zeuginnen und Zeugen oder durch die Auswertung von Bildmaterial.

Wird auf dieses Mittel verzichtet, wird automatisch der Verdacht in den Raum gestellt, der Staat wolle seine eigenen Hoheitsträger vor einer juristischen Überprüfung ihrer Handlungen bewahren oder diese jedenfalls erschweren, indem er künstliche Hindernisse für eine umfassende Tataufklärung errichtet.

Rechtlich umstritten ist, ob eine individuelle Kennzeichnung einen Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung der Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten darstellt. Aber auch wenn man dies annimmt, wäre ein solcher Eingriff, zumal durch die Beschränkung auf eine lediglich pseudonymisierend kennzeichnende Ziffernfolge, als sehr niedrigschwellig zu betrachten und angesichts des Zwecks verhältnismäßig und gerechtfertigt. Denn aus grund- und menschenrechtlicher Sicht kommt effektiver Strafverfolgung ein hoher Stellenwert zu. Aus diesen Gründen empfiehlt der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe seit Jahren die Einführung einer identifizierenden Kennzeichnung für Polizeibeamte (vgl. den Bericht des Ausschusses an die Bundesregierung vom 1. Juni 2017).

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in seiner Entscheidung vom 9. November 2017 bekräftigt, dass das Recht auf effektive Untersuchung von Misshandlungsvorwürfen als Teil des Schutzes vor Folter und Misshandlungen zu sehen sei. Mit Blick auf Polizistinnen und Polizisten in voller Einsatzmontur führte das Gericht aus: „Die resultierende Unvermögen von Augenzeugen und Opfern, der Misshandlung verdächtige Polizeibeamte zu identifizieren, kann zu einer praktischen Straflosigkeit für eine bestimmte Sorte von Polizeibeamten führen.“ Weiter heißt es in der Entscheidung: „Das Gericht wiederholt, dass dort, wo die zuständigen nationalen Behörden verummte Polizeibeamte einsetzen, um Recht und Gesetz aufrecht zu erhalten, oder Ingewahrsamnahmen durchzuführen, diese Beamten ein bestimmtes, sichtbares Unterscheidungsmerkmal tragen sollten, wie beispielsweise eine Kennzeichnungsnummer.“

Befürchtungen, eine Kennzeichnungspflicht bringe eine Gefährdung der betroffenen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten oder eine Zunahme von Falschbeschuldigungen mit sich, lassen sich aus der bisherigen Erfahrung auf Länderebene sowie im EU-Ausland nicht belegen und müssen als unbegründet betrachtet werden. Zum einen bietet schon die Art der Kennzeichnung mit einer pseudonymisierenden Nummernfolge unbefugten Personen keine Handhabe zur Aufdeckung des Klarnamens oder gar der Wohnanschrift. Zum anderen erschwert eine Kennzeichnung sogar die Erhebung von Falschbeschuldigungen, weil die Ermittlungen erleichtert werden und Falschbeschuldiger ggf. ihrerseits mit Strafverfahren zu rechnen hätten.

Einem Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages zufolge gibt es in der Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten eine Kennzeichnungspflicht (Sachstand WD 3 – 3000 – 105/18 vom 29. Mai 2018). Angaben liegen über 21 Mitgliedstaaten vor, davon haben 16 eine Kennzeichnungspflicht, hinzu kommt Schweden, das eine Kennzeichnungspflicht dann vorsieht, wenn die Polizistinnen und Polizisten Helme tragen. Negative Erfahrungen mit der Regelung werden regelmäßig nicht berichtet, lediglich bei Spanien wird auf „wenige Einzelfälle“ Bezug genommen, die aber nicht weiter substantiiert werden. Auch Berichte aus den Bundesländern, in denen eine Kennzeichnungspflicht gilt, widerlegen die Sorge vor negativen Folgen: Der Berliner Senat hat auf Anfragen der Fraktion DIE LINKE. zuletzt am 23. Februar 2018 mitgeteilt, es gebe keine negativen Erfahrungen und es sei kein einziger Fall bekannt, in dem polizeiexterne Personen an die hinter einer Kennzeichnung stehenden privaten Daten einer Beamtin oder eines Beamten gelangt seien (Drs. 18/13521 des Berliner Abgeordnetenhauses). Auch das Ministerium des Inneren und für Kommunales des Landes Brandenburg bilanziert in seinem „Bericht über die Erfahrungen und Erkenntnisse im Umgang mit der Kennzeichnungspflicht für Polizeivollzugsbedienstete“ vom 21. Mai 2015: „Besondere Vorkommnisse, insbesondere die im Vorfeld vereinzelt befürchteten Übergriffe auf Polizeivollzugsbedienstete oder die vermehrte Erhebung willkürlicher-unberechtigter Anzeigen gegen Polizeivollzugsbedienstete, hat es im Zusammenhang mit der Kennzeichnungspflicht nicht gegeben.“ Der hessische Innenminister Peter Beuth wird in einer Umfrage der „Zeit“ vom 27. Juli 2017 mit den Worten zitiert: „Bis heute konnten bezüglich des Schutzes beziehungsweise der Anonymität der eingesetzten Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten keine Probleme festgestellt werden.“

Es handelt sich bei der Verpflichtung zum Tragen einer Kennzeichnung auch nicht um eine Misstrauenserklärung gegenüber der Polizei, sondern im Gegenteil um eine Maßnahme, die ihre Stellung im demokratischen Rechtsstaat weiter festigt. Denn zu dessen Essenz gehört die umfassende Kontrollierbarkeit staatlicher Macht. Eine Kennzeichnungspflicht kompensiert das durch das Tragen voller Einsatzmontur hervorgerufene Defizit an individuali-

sierbarer Zuordnung der Beamtinnen und Beamten und signalisiert dadurch die Bereitschaft zu Transparenz gegenüber Bürgerinnen und Bürgern. Damit wird der schädliche Eindruck einer fehlenden Kontrollierbarkeit verhindert. Zugleich gewährt eine solche Regelung auch den betroffenen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten die vollumfängliche Berücksichtigung ihres persönlichen Schutzes.

Soweit es sich in der Praxis als erforderlich erweist, eine Art der rollierenden Zuweisung von Kennzeichnungen zu verteilen, kann dies auf untergesetzlichem Weg erfolgen. Das Gleiche gilt für die Definition derjenigen Stellen, die zur individuellen Zuordnung der Kennzeichnungen befugt sind.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Das Gesetz sieht die Einführung einer verpflichtenden Kennzeichnung von Bundespolizistinnen und Bundespolizisten bei Einsätzen in geschlossenen Einheiten vor, die eine nachträgliche individuelle Zuordnung zu den jeweiligen Beamtinnen und Beamten erlaubt.

B. Besonderer Teil

§ 1a Absatz 1 BPolG regelt die Einführung einer Kennzeichnungspflicht und gibt Vorgaben für die Art ihrer Durchführung. Die Form der Kennzeichnung muss ihrem Zweck, eine nachträgliche individuelle Zuordnung zu ermöglichen, gerecht werden. Es gilt zu gewährleisten, dass sie durch betroffene Bürgerinnen und Bürger bzw. Zeuginnen und Zeugen memorisiert werden kann, aber auch, dass sie auf Bildaufnahmen vom Einsatzgeschehen zu erkennen ist. Ihre Anbringung auf Vorder- und Rückseite von Uniform bzw. Helm ist daher geboten.

§ 1a Absatz 2 BPolG regelt die Dauer der Speicherung der Kennzeichnung zum Zweck der De-Pseudonymisierung. Die Begrenzung der Speicherfrist wird mit Rücksicht auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung der Beamtinnen und Beamten vorgenommen. Eine zwölfmonatige Mindestspeicherung ist geboten, um betroffenen Bürgerinnen und Bürgern eine Prüfung straf- oder zivilrechtlicher Schritte zu ermöglichen, ohne dass die Möglichkeit der individuellen Zuordnung durch zu frühe Löschung zunichte gemacht wird.