

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Amira Mohamed Ali, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/255 –**

Kritik des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte an fehlender Kennzeichnungspflicht für Polizei

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat die fehlende Kennzeichnung von Polizistinnen und Polizisten in Deutschland kritisiert. Geklagt hatten zwei Fußballfans, die im Dezember 2007 in München verletzt wurden, als die bayerische Polizei bei Auseinandersetzungen am Rande eines Fußballspiels Knüppel und Pfefferspray nach Darstellung der Kläger auch gegen umstehende Unbeteiligte eingesetzt hatte. Da die behelmteten Polizisten weder Namen noch Nummer trugen, konnten sie nicht weiter identifiziert werden und die Ermittlungen verliefen im Sand. Der EGMR entschied in seinem einstimmigen Beschluss vom 9. November 2017, dass die Gewaltanwendung durch die Polizei kein Verstoß gegen Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (Verbot der Folter) war. In der Art und Weise, in der die deutschen Ermittlungsbehörden den Fall untersucht hatten, sah der EGMR dagegen eine Verletzung von Artikel 3. So beinhaltet dieser Artikel auch das Recht auf eine unabhängige, effektive Untersuchung von Misshandlungsvorwürfen als Teil des Schutzes vor Folter und Misshandlungen. „Die daraus folgende Unfähigkeit von Augenzeugen und Opfern, Polizisten zu identifizieren [...], kann für eine bestimmte Gruppe von Polizisten praktisch zur Straffreiheit führen“, beklagte der EGMR bezüglich des Münchner Polizeieinsatzes. Als einfachste Lösung, um eine solche Identifizierung zu ermöglichen, empfahl der EGMR die Kennzeichnung von Polizisten mit individuellen Nummern (<https://netzpolitik.org/2017/europaeischer-gerichtshof-fuer-menschenrechte-kritisiert-fehlende-kennzeichnung-von-polizisten/>; www.jurablogs.com/go/egmr-football-supporters-alleged-ill-treatment-by-helmeted-police-without-name-tags-inadequate-investigation). Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International treten seit langem dafür ein, dass jeder Polizist identifizierbar sein müsse, um Fälle rechtswidriger Polizeigewalt untersuchen, „schwarze Schafe“ identifizieren und zur Verantwortung ziehen zu können. Dies solle keinen Generalverdacht gegenüber den Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten ausdrücken, sondern das Vertrauensverhältnis zwischen Polizei und Bürgern stärken (www.amnesty.de/sites/default/files/2017-10/Q%26A%20Kennzeichnungspflicht%20Sept%202017.pdf).

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 22. Dezember 2017 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Gegner der Kennzeichnungspflicht sehen die Gefahr missbräuchlicher Anzeigen. Eine Sprecherin des Bundesministerium des Innern äußerte zudem die Befürchtung, dass im Falle einer Kennzeichnungspflicht verstärkt „einzelne Polizeibeamte auch als Privatperson im Internet an den Pranger gestellt“ würden. Belege dafür gibt es indessen kaum. So zeigt eine Umfrage von „ZEIT ONLINE“ in den Landesinnenministerien, dass die Einführung der Kennzeichnung zu keinen besonderen Vorkommnissen oder Auffälligkeiten im Anzeigenverhalten geführt hatte (www.zeit.de/politik/deutschland/2017-07/kennzeichnungspflicht-polizisten-nrw-abgeschafft-debatte). Neun Bundesländer hatten dagegen in den vergangenen Jahren die Kennzeichnungspflicht eingeführt, in Nordrhein-Westfalen entschied die Landesregierung im Sommer allerdings, diese wieder abzuschaffen. Für die Bundespolizei gilt bislang keine Kennzeichnungspflicht. „Die Bundesregierung sieht keine sachliche Notwendigkeit, für die in ihrem Zuständigkeitsbereich tätigen Bundespolizeibeamten eine Kennzeichnungspflicht einzuführen“, erklärte die Bundesregierung in ihrer Antwort auf Bundestagsdrucksache 17/3743.

1. Wie positioniert sich die Bundesregierung zur Forderung nach einer individuellen Kennzeichnung von Angehörigen der Bundespolizei auch in geschlossenen Einsätzen, und wie begründet sie diese Haltung?

Es bestehen bereits heute in ausreichendem Maße Vorkehrungen, die eine Identifizierbarkeit der Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei ermöglichen. Die Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei sind auf Nachfrage gehalten, Name, Amtsbezeichnung und Dienststelle zu nennen. Sofern der Zweck der polizeilichen Maßnahme dadurch gefährdet würde, kann die Auskunft auf die Dienstausweisnummer beschränkt werden. Darüber hinaus ist eine Identifizierung über die taktische Kennzeichnung und Einsatzdokumentation oder durch eine interne Zeugenbefragung möglich.

Diese Zuordnungsmöglichkeiten erfüllen das Ziel eines offenen und transparenten Auftretens der Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei, ohne dass es dazu weiterer Kennzeichnungen bedarf. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung und die Antwort zu Frage 1 der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksachen 17/3743 und 17/6736 verwiesen.

2. Inwieweit hält die Bundesregierung an ihrer auf Bundestagsdrucksache 17/3743 getätigten Behauptung fest, wonach im Falle der Einführung einer namentlichen Kennzeichnung die Gefahr bestünde, „dass sich Übergriffe auf Polizeibeamte häufen und berechtigte Schutzinteressen der Beamten gefährdet werden können“?

Die Bundesregierung hält an ihrer Bewertung im Zusammenhang auf Bundestagsdrucksache 17/3743 fest.

- a) Auf welche Belege, Quellen, Erfahrungswerte, Studien oder dergleichen stützt sich die Bundesregierung bei dieser Feststellung?

Die Bundespolizei stützt sich auf polizeiliche Gefahrenprognosen und Einschätzungen. Aktuelles Beispiel ist die Reaktion auf die Fahndung mit Fotos von mutmaßlichen Randalierern vom G20-Gipfel in Hamburg: Berliner Linksautonome reagierten mit der Veröffentlichung von Bildern von Polizisten und drohten den Polizeibeamten auf einer Internetseite.

- b) Inwieweit sieht die Bundesregierung die Gefahr gehäufte Übergriffe auf Polizeibeamte und der Gefährdung des Schutzinteresses der Beamten auch gegeben, wenn statt einer namentlichen Kennzeichnung eine andere, anonymisierte Form der individuellen Kennzeichnung etwa durch individuell vergebene, gegebenenfalls auch regelmäßig wechselnde oder rotierende Nummern eingeführt würde (bitte begründen und angeben, woraus sich diese Erkenntnis speist)?

Diese Frage stellt sich der Bundespolizei nicht. Die geschlossenen Einsatzeinheiten der Bundespolizei verfügen über eine bundespolizeieinheitliche Rückenkenzeichnung. Hierdurch ist eine nachvollziehbare Zuordnung einzelner Polizeibeamter zu Einsatzeinheiten der Bundespolizei auf Gruppenebene möglich.

3. Woraus speist sich die nach Presseberichten von einer Sprecherin des Bundesinnenministeriums geäußerte Befürchtung, dass im Falle einer Kennzeichnungspflicht verstärkt „einzelne Polizeibeamte auch als Privatperson im Internet an den Pranger gestellt“ würden (www.zeit.de/politik/deutschland/2017-07/kennzeichnungspflicht-polizisten-nrw-abgeschafft-debatte), und welche konkreten Belege aus dem In- und Ausland kann die Bundesregierung zur Begründung anführen?

Polizeibeamte, die sich zum Schutz der Allgemeinheit und für die Belange anderer Menschen einsetzen, haben einen Anspruch darauf, dass ihre Persönlichkeitsrechte respektiert und sie nicht unberechtigten Anschuldigungen und Sanktionen ausgesetzt werden. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die drohende Gefahr von Übergriffen auf Polizeibeamte oder ihre Angehörigen. Diese Schutzansprüche sind nicht nur im dienstrechtlichen Verhältnis begründet, sondern bestehen auch aus menschenrechtlicher Perspektive, da auch Polizeibeamte Träger von Menschenrechten sind (vgl. Handbuch Europarat 2013, „The European Convention on Human Rights and policing“, S. 112, Rights of Police Officers; Europäische Grundrechteagentur 2013, „Fundamental Rights based Police Training“, Modul 6). Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

4. Inwieweit erkennt die Bundesregierung die Problematik, dass Straftaten von Polizisten in voller Einsatzmontur und mit Helmen selbst in solchen Fällen, in denen Videoaufnahmen vorliegen, nur schwer verfolgt werden können, weil den Geschädigten die Identifizierung des Täters kaum gelingt?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 auf Bundestagsdrucksache 17/3743 verwiesen.

5. Welche Folgen haben Einstellungen der Ermittlungen gegen tatverdächtige Polizisten, die aus der Unmöglichkeit einer Identifizierung resultieren, aus Sicht der Bundesregierung für das Vertrauensverhältnis zwischen Bürgern und Polizei und das Ansehen des Rechtsstaates?

Es wird auf die Antwort zu Frage 3 auf Bundestagsdrucksache 17/3743 verwiesen.

Bis heute ist der Bundesregierung kein Fall bekannt, bei dem Ermittlungsverfahren gegen Polizeibeamte aufgrund einer fehlenden Identifizierungsmöglichkeit eingestellt wurden.

6. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) vom 9. November 2017, in dem fehlende Kennzeichnung von Polizeibeamten in Deutschland beklagt wird und die Kennzeichnung der Beamten mit individuellen Nummern empfohlen wird (<https://netzpolitik.org/2017/europaeischer-gerichtshof-fuer-menschenrechte-kritisiert-fehlende-kennzeichnung-von-polizisten/>; www.jurablogs.com/go/egmr-football-supporters-alleged-ill-treatment-by-helmeted-police-without-name-tags-inadequate-investigation)?
- a) Inwieweit teilt die Bundesregierung die Einschätzung des EGMR, wonach in Fällen von Polizeigewalt oder anderen von Polizisten möglicherweise begangenen Straftaten, eine sich aus einer fehlenden individuellen Kennzeichnung resultierenden Unfähigkeit der Identifizierung von Polizisten durch Augenzeugen und Opfern, für eine bestimmte Gruppe von Polizisten praktisch zur Straffreiheit führen kann?
 - b) Inwieweit hält die Bundesregierung die Schlussfolgerungen des EGMR, die sich im konkreten Fall auf die fehlende individuelle Kennzeichnung von Beamten der bayerischen Polizei bezogen, auf die Bundespolizei übertragbar?
 - c) Inwieweit sieht die Bundesregierung aufgrund des genannten EGMR-Urteils die Erfordernis, ihre bisherige, u. a. auf Bundestagsdrucksache 17/3743 geäußerte ablehnende Position bezüglich einer individuellen Kennzeichnung von Bundespolizeibeamten zu überdenken?
 - d) Inwieweit sieht die Bundesregierung aufgrund des Urteils des EGMR die sachliche Notwendigkeit, für die in ihrem Zuständigkeitsbereich tätigen Bundespolizeibeamten eine Kennzeichnungspflicht einzuführen?
 - e) Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, um den in dem EGMR-Urteil deutlich gewordenen Erfordernissen zur Identifizierung von Polizeibeamten Genüge zu tun?
 - f) Was gedenkt die Bundesregierung konkret zu unternehmen, um die vom EGMR geforderte individuelle Identifizierbarkeit von Polizisten bezüglich der Bundespolizei zu ermöglichen?

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte des Europarats (EGMR) hat aus einer fehlenden individuellen Kennzeichnung von Polizeibeamten allein bisher keine Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) abgeleitet. Vielmehr stellt er darauf ab, dass die staatlichen Behörden ihrer Pflicht zur vollständigen Sachverhaltsaufklärung nachzukommen haben.

Auch in dem genannten Urteil vom 9. November 2017, das noch nicht rechtskräftig ist, hat der EGMR diese ständige Rechtsprechung bestätigt: der EGMR kam zu dem Ergebnis, dass weitergehende Maßnahmen zur Ermittlung der Identität der bayerischen Polizeibeamten in der konkreten Sachverhaltskonstellation notwendig gewesen wären. In diesem Zusammenhang hat der EGMR festgestellt, dass eine Kennzeichnung von Polizeibeamten die Identitätsfeststellung erleichtert, diese aber auch durch andere Maßnahmen erfolgen kann. Das Urteil vom 9. November 2017 führt daher aus Sicht der Bundesregierung nicht zu einem unmittelbaren Regelungsbedarf für die Bundespolizei.

7. Unterscheidet sich nach Kenntnis der Bundesregierung der Grad der persönlichen Gefährdung eines Angehörigen der Bundespolizei und seiner Persönlichkeitsrechte bei Einführung einer individuellen Kennzeichnungspflicht von demjenigen eines Beamten einer Landespolizeibehörde?
 - a) Wenn ja, worin liegt dieser Unterschied begründet?
 - b) Wenn nein, wie begründet die Bundesregierung die bislang nicht erfolgte Einführung einer Kennzeichnungspflicht von Angehörigen der Bundespolizei angesichts der bei neun Landespolizeibehörden in den letzten Jahren erfolgten Einführung einer solchen Kennzeichnungspflicht?

Die derzeitige Regelung für die Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei steht im Einklang mit den Empfehlungen des Arbeitskreises II der Innenministerkonferenz aus dem Jahre 2009, der sich dafür ausgesprochen hat, von einer individuellen Kennzeichnungspflicht für geschlossene Einsatzeinheiten abzusehen. Soweit bestimmte Einsatzsituationen in anderen Bundesländern zu einer individuellen Kennzeichnung mit sehr unterschiedlichen Vorgaben und Optionen geführt haben, vermag dieser Umstand eine Kennzeichnungspflicht für den Bund nicht zu rechtfertigen, denn aufgrund der föderalen Struktur könnte der Bund seine Rechtfertigung nur aus Vorkommnissen ziehen, die die Zuständigkeit der Bundespolizei selbst betreffen. Weder in Deutschland noch auf internationaler Ebene gibt es ein einheitliches Modell für eine Kennzeichnungspflicht. Im Übrigen liegen der Bundesregierung keine belastbaren Erkenntnisse über den Grad der persönlichen Gefährdung eines Angehörigen einer Landespolizeibehörde bei Einführung einer individuellen Kennzeichnungspflicht vor.

8. In welchen Staaten der Europäischen Union besteht nach Kenntnis der Bundesregierung unter welchen Einsatzumständen welche Form der verpflichtenden individuellen Kennzeichnung für Polizistinnen und Polizisten welcher Einheiten?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1m auf Bundestagsdrucksache 17/6736 verwiesen.

9. Inwieweit und laut welcher Studien, Evaluationen oder Erfahrungswerten kam es in anderen Staaten der Europäischen Union nach Kenntnis der Bundesregierung zu einem signifikanten Anstieg missbräuchlich gestellter Anzeigen gegen Polizistinnen und Polizisten oder gar zu Straftaten gegen diese (bitte ausführen, ob es sich um Namensschilder oder pseudo-anonymisierte Kennzeichnung handelt und um welche Polizeibehörden es sich dabei im Einzelnen handelt)?

Vergleiche zu anderen Staaten gestalten sich schwierig, da sich die gesellschaftliche und staatliche Stellung der Polizistinnen und Polizisten international unterschiedlich darstellt. Insofern liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse im Sinne der Fragestellung vor.

10. Welche Erfahrungen mit der Einführung der Kennzeichnungspflicht für Polizistinnen und Polizisten auf der Ebene der Länder gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung?
- a) Inwieweit werden durch diese die grundsätzlichen Befürchtungen der Bundesregierung bezüglich der Folgen einer individuellen Kennzeichnung von Polizeibeamten bestätigt oder widerlegt (bitte ausführen, ob es sich um Namensschilder oder pseudo-anonymisierte Kennzeichnung handelt und um welche Polizeibehörden es sich dabei im Einzelnen handelt)?
- b) Welche Evaluationen der Kennzeichnungspflicht für Polizisten der Landespolizeibehörden sind der Bundesregierung bekannt, und zu welchen Ergebnissen kamen diese nach Kenntnis der Bundesregierung?

Der Bundesregierung liegen keine Evaluationen aus den Ländern im Sinne der Fragestellung vor. Bezüglich des Sachstands in den Ländern wird auf die deutsche Stellungnahme zu den Fragen des VN-Ausschusses zum Übereinkommen zur Verhütung von Folter, veröffentlicht auf den Websites des Ausschusses und des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), www.bmjbv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Themenseiten/Menschenrechte/CAT_QPR6_Beantwortung_Fragenkatalog.pdf?__blob=publicationFile&v=1, dort unter Frage 33, verwiesen.

11. Hat die Bundesregierung Kenntnis von wissenschaftlichen Untersuchungen aus dem In- oder Ausland über eine behauptete Gefährdung von Polizeibeamten infolge einer Kennzeichnungspflicht, oder hat sie selbst solche Untersuchungen beauftragt (bitte ggf. ausführen)?

In den meisten Mitgliedstaaten liegen keine relevanten Informationen aus wissenschaftlichen Untersuchungen vor, ob die Einführung der Kennzeichnungspflicht zu einem Anstieg unberechtigter Anschuldigungen gegen Polizeibeamte oder gar zu persönlichen Übergriffen auf diese geführt hat. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 8 auf Bundestagsdrucksache 17/3743 verwiesen.

