
Antrag

der Piratenfraktion

Gesetzliche Kennzeichnungs- und Legitimationspflicht für Dienstkräfte im Polizeivollzugsdienst im Land Berlin

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

Der Senat wird aufgefordert, einen Gesetzentwurf zur Änderung des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes (ASOG Bln) vorzulegen, mit dem eine Kennzeichnungs- und Legitimationspflicht für Dienstkräfte im Polizeivollzugsdienst¹ im Land Berlin unter Berücksichtigung folgender Maßgaben festgeschrieben wird:

- eine generelle Verpflichtung für Dienstkräfte im Polizeivollzugsdienst bei Amtshandlungen zum Tragen eines deutlich sichtbaren Namensschildes oder eines Schildes mit einer Dienstnummer, die eine nachträgliche Identifizierung zuverlässig ermöglicht;
- die grundsätzliche Wahlfreiheit für Dienstkräfte im Polizeivollzugsdienst, welche der beiden Kennzeichnungsmöglichkeiten sie bevorzugen. Bei geschlossenen Einsätzen ist hingegen stets ein Rückenschild mit einer Dienstnummer zu tragen.
- die Kennzeichnung (Namensschild/Schild mit der Dienstnummer) muss sowohl für den vom Einsatz Betroffenen als auch für Dritte gut erkennbar sein. Bei geschlossenen Einsätzen muss das Rückenschild eine Größe von mindestens 20x20 cm aufweisen.

¹ Soweit es in dem Antrag um die Kennzeichnungspflicht geht, sind Dienstkräfte im Polizeivollzugsdienst solche, die Dienstkleidungsträger*innen sind (vgl. Geschäftsanweisung ZSE Nr.2/2009 über das Tragen von Namensschildern/Stand 20.09.2012).

- unabhängig von der jeweiligen Jahreszeit muss für die gesamte Oberbekleidung ausnahmslos eine Befestigungsmöglichkeit für Namensschilder oder Schilder mit der Dienstnummer bestehen;
- sobald sich Zivilbeamt*innen bei Versammlungen oder Großlagen durch das Überziehen von Westen als Dienstkräfte des Polizeivollzugsdienst zu erkennen geben, muss auf diesen Westen jeweils eine Dienstnummer in der Größe von mindestens 20x20 cm angebracht sein;
- bei einer im Einzelfall festgestellten konkreten Gefährdung von Dienstkräften im Polizeivollzugsdienst eine Befreiung von der namentlichen Kennzeichnungspflicht und der Legitimationspflicht vorzusehen.
- eine Ermächtigung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport zum Erlass von Durchführungsbestimmungen zur Ausführung der individuellen Kennzeichnungspflicht nach Anhörung des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit durch Rechtsverordnung.
- eine generelle Verpflichtung von Dienstkräften im Polizeivollzugsdienst, sich auf Verlangen auszuweisen.

Begründung:

A.

Allgemeines

I.

In einer demokratischen Gesellschaft muss das Selbstverständnis einer Polizei grundsätzlich darauf ausgerichtet sein, den Bürger*innen gegenüber offen und kommunikativ aufzutreten. Eine gesetzliche Legitimations- und Kennzeichnungspflicht kann hierzu einen wichtigen Beitrag leisten. Dadurch werden Transparenz und Bürgernähe hergestellt. Die Polizei wird so nicht als anonyme Staatsmacht wahrgenommen.

Darüberhinaus wird durch die Einführung solcher Pflichten die Eigenverantwortlichkeit der Amtsausübung durch die Beamt*innen hervorgehoben.

Danach trägt die einzelne Amtsträger*in und nicht etwa der Dienstherr, für den das Amt wahrgenommen wird, nach Außen die Verantwortung für das Amt. Die einzelne Amtsträger*in muss also individuell für ihre ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung einstehen (vgl. VG Frankfurt am Main vom 10.06.1996, 9 E 873/95).

Kommt es hierbei zu einem Fehlverhalten müssen die Bürger*innen darauf vertrauen können, dass sich diese Eigenverantwortlichkeit auch in einer entsprechenden Sanktionsmöglichkeit ausdrückt.

Die Ahndung eines Fehlverhaltens darf nicht daran scheitern, dass Beamt*innen im Einzelfall individuell nicht zu ermitteln sind. Nur wenn Dienstkräfte im Polizeivollzugsdienst bei ihren Amtshandlungen eindeutig identifizierbar sind, kann die gesetzlich festgelegte Eigenverantwortung der Beamt*innen auch tatsächlich eingefordert werden. Außerdem ist eine Identifizierung auch erforderlich, um Dienstkräfte im Polizeivollzugsdienst ggf. als Zeugen zu benennen zu können.

II.

Die Legitimations- und Kennzeichnungspflicht stellt kein „pauschales Misstrauensvotum“ gegenüber der Polizei dar. Vielmehr entspricht sie rechtsstaatlichen Anforderungen. Zu den Eckpfeilern eines demokratischen Rechtsstaates gehört die Kontrolle staatlichen Handelns. Durch die Kennzeichnung wird sichergestellt, dass polizeiliches Handeln auch in jedem Einzelfall individuell zurechenbar ist. Wenn die Bürger*innen davon ausgehen können, dass ein mögliches polizeiliches Fehlverhalten in jedem Einzelfall überprüft und ggf. geahndet werden kann, stärkt dies auch das Vertrauen in die polizeiliche Arbeit. Zugleich wird durch die Kennzeichnungspflicht denen, die durch polizeiliches Fehlverhalten in ihren Rechten verletzt werden, effektiver Rechtsschutz gewährt.

III.

Gegen eine Kennzeichnungspflicht spricht auch nicht der immer wieder vorgetragene Einwand einer angeblich erhöhten Gefährdung von Polizeibeamt*innen und ihren Angehörigen. Diese Behauptung ist durch die praktischen Erfahrungen mit der Kennzeichnungspflicht widerlegt. Dort, wo sie eingeführt worden ist, ist es nicht zu entsprechenden Gefährdungen gekommen. Hinzu kommt, dass Polizeibeamte auch vor Gericht bei jeder Aussage namentlich bekannt sind, ebenso wie Staatsanwälte und Richter. Dies trifft auch für andere Amtsträger zu, die den Betroffenen nicht selten ebenfalls in konfliktbehafteten Situationen gegenüber treten; hier sei nur beispielhaft auf Mitarbeiter in Sozialämtern, Jugendämtern und Gerichtsvollziehern hingewiesen. Selbstverständlich sind im Einzelfall Schutzmaßnahmen möglich und ggf. nach polizeilicher Lagebeurteilung zu ergreifen. Dies kann aber einen nur für die Polizei geltenden Grundsatz der „Anonymität der Amtsführung“ nicht begründen.

In den USA z.B., die über jahrzehntelange Erfahrung mit einer Kennzeichnungspflicht verfügen, ist es nicht zu einer Zunahme von rechtswidrigen Drohungen gegen Polizeibedienstete gekommen (vgl. Stellungnahme des Deutschen Anwaltsvereins zur Forderung einer Kennzeichnungspflicht für Polizeibedienstete vom Juli 2010, Seite 7). Dort tragen Polizeibedienstete seit 1975 neben einem Namensschild zusätzlich oft noch eine Personalnummer. Untersuchungen in Detroit, Los Angeles und New York haben ergeben, dass durch die Kennzeichnungspflicht kein Anwachsen rechtswidriger Bedrohungen von Polizeibediensteten festgestellt werden konnte. Vielmehr haben die Untersuchungen Los Angeles u.a. ergeben, dass sich die positive Einstellung der Bürger zur Polizei sogar verstärkt hat (vgl. Stellungnahme des Deutschen Anwaltsvereins a.a.O., Seite 7 m.w.N.).

Auch die in Berlin gemachten Erfahrungen bestätigen, dass durch die Einführung einer Kennzeichnungspflicht keine erhöhte Gefährdung der Polizeibediensteten eingetreten ist. In Berlin wurde für das Berliner Sondereinsatzkommando (SEK) schon 2008 und für die übrigen Dienstkräfte im Polizeivollzugsdienst ab 01.09.2011 eine individuelle Kennzeichnungspflicht in Kraft gesetzt.

Die Erkenntnis, dass mit einer Kennzeichnungspflicht keine erhöhten Gefährdungen von Polizeibediensteten verbunden sind, hat nunmehr auch die CDU-Fraktion in Brandenburg veranlasst, einen Gesetzentwurf zur Einführung einer Kennzeichnungspflicht für Polizeivollzugsbedienstete des Landes Brandenburg vorzulegen (Drucksache 5/1442).

Seit dem 01.01.2013 gilt in Brandenburg eine gesetzlich verankerte Kennzeichnungspflicht für Polizeivollzugsbedienstete des Landes Brandenburg.

B.

Sachlage im Land Berlin

Im Land Berlin sind die Legitimations- und Kennzeichnungspflicht für Dienstkräfte im Polizeivollzugsdienst bisher nur durch verwaltungsinterne Dienstvorschriften und nicht durch Gesetz geregelt (**Legitimationspflicht** in einer Polizeidienstvorschrift „PDV 350 (BE) Ausgabe 2007 – Verhalten von Polizeiangehörigen“ unter 3.3.7 und 3.3.7.1 in Verbindung mit der „Geschäftsanweisung PPr Stab Nr. 8/2011 über die Dienstkarte, die dienstliche Visitenkarte und die Servicekarte“; **Kennzeichnungspflicht** in der „Geschäftsanweisung ZSE Nr. 2/2009 über das Tragen von Namensschildern“ in der Fassung vom 20.09.2012).

Die Vergangenheit hat jedoch gezeigt, dass die Umsetzung dieser behördeninternen Richtlinien in der Praxis Mängel aufweist.

Insbesondere bei der Kennzeichnungspflicht ist es dem Innensenator bislang nicht gelungen, diese ausnahmslos und fehlerfrei im polizeilichen Alltag zu etablieren. Seit der Einführung der Kennzeichnungspflicht kam es in der Praxis immer wieder dazu, dass die Kennzeichnungspflicht unterlaufen wurde.

Dies hat die Piratenfraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin bereits in einer Präsentation (Tausendundeine Ausnahme von der Kennzeichnungspflicht für Polizisten im Land Berlin) am 5.11.2012 im Innenausschuss anhand einiger Beispiele deutlich gemacht. Auf den gezeigten Bildern waren unter anderem Dienstkräfte des Polizeivollzugsdienstes bei Einsätzen (z.B. bei der NPD-Kundgebung am Potsdamer Platz am 29.06.2012) zu sehen, die nur mit T-Shirts bekleidet waren und keine Kennzeichnungen trugen.

Zur Rechtfertigung dafür kann der Innensenator zur Zeit auf die entsprechende Geschäftsanweisung ZSE Nr. 2/2009 über das Tragen von Namensschildern verweisen. Dort heißt es unter 2.(5) „Die Verpflichtung zum Tragen eines der in Nr. 3 genannten Schilder besteht nicht, wenn der Bekleidungsartikel nicht über eine erforderlichen Befestigungsmöglichkeiten verfügt“. Da die T-Shirts der Dienstkräfte zur Zeit noch keine entsprechenden Befestigungsmöglichkeiten aufweisen, liegt im Nichttragen der entsprechenden Kennzeichnungen aufgrund dieser Ausnahmeregelung kein Verstoß gegen die Kennzeichnungspflicht vor.

Eine solche Ausnahmeregelung ist jedoch nicht hinnehmbar.

Sie führt dazu, dass die Verpflichtung zur Kennzeichnung von Dienstkräften im Vollzugsdienst im Land Berlin nur saisonbedingt und temperaturabhängig wäre.

Weiterhin ergibt sich aus einer Kleinen Anfrage der Piratenfraktion vom 02.07.2012 (Drucksache 17/10715), dass sich die Ausnahmeregelung nicht nur auf T-Shirts bezieht. Auf die Frage welche Voraussetzungen vorliegen müssten, damit eine Kennzeichnungspflicht uneingeschränkt ohne Ausnahme für alle eingesetzten Polizist*innen durchgesetzt werden könnte, heißt es in der Antwort des Senats, dass auf dem Oberkörper, der ballistischen Weste, dem langärmeligen Oberteil der Unterwäsche, ggf. Einsatzhemden und privat beschafften T-Shirts entsprechende „Flaschflächen“ noch angebracht werden müssten. Hieraus ergibt sich, dass die Kennzeichnungspflicht aufgrund der in der Geschäftsanweisung enthaltenden Ausnahmeregelung immer dann entfällt, wenn die Dienstkräfte im Polizeivollzugsdienst die zuvor genannten Kleidungsstücke als Oberbekleidung tragen. Damit wird ihnen die Möglichkeit

eingräumt, durch die Auswahl der Kleidung darüber zu entscheiden, ob die Kennzeichnungspflicht für sie gilt oder nicht.

So kam es in der Vergangenheit (z.B. Polizeiliche Räumung der Hausbesetzung in der Neuköllner Weisestraße am 28.04.2012) auch dazu, dass einige Einsatzeinheiten ihren Dienst in unterschiedlicher Kleidung versahen. Einige trugen Oberbekleidung, die eine Befestigungsmöglichkeit für eine Kennzeichnung aufwies, andere wiederum nicht. Dieser Umstand führte dazu, dass dann die gesamte Einheit auf das Tragen einer individuellen Kennzeichnung verzichtete, obwohl es anderen in der Einheit aufgrund ihrer Kleidung möglich gewesen wäre, eine Kennzeichnung zu tragen.

Die Senatsverwaltung für Inneres hat auch nicht erkennen lassen, dass sie trotz der überschaubaren Kosten ausnahmslos alle Kleidungsstücke, die jeweils als Oberbekleidung getragen werden kann, nachrüsten lassen möchte. Es ist daher zwingend erforderlich, diese Ausnahmeregelung zu streichen. Die Umsetzung der Kennzeichnung im Land Berlin kann nicht von der jeweils getragenen Kleidung der Dienstkräfte im Polizeivollzugsdienst abhängen.

Die aufgezeigten Beispiele sind nicht abschließend. Sie belegen jedoch exemplarisch, dass es um die konsequente Umsetzung der Kennzeichnungspflicht im Land Berlin schlecht bestellt ist. Zur Abstellung dieser Mängel ist es daher erforderlich, dass nunmehr das Parlament durch klare und unmissverständliche Vorgaben dafür sorgt, dass die Kennzeichnungspflicht gesetzlich verankert und konsequent umgesetzt wird.

Die hohe Bedeutung der Kennzeichnungs- und Legitimationspflicht für die Dienstkräfte im Polizeivollzugsdienst für einen demokratischen Rechtsstaat erfordert ohnehin eine gesetzliche Regelung. Vor diesem Hintergrund war es schon aus demokratietheoretischer Sicht ein Fehler, diese Pflichten nicht durch das Parlament in der Form eines Gesetzes einzuführen. Es muss Sache des Parlaments sein, solche wichtigen Grundentscheidungen selbst zu treffen.

Geschäftsanweisungen und sonstige verwaltungsinterne Vorschriften können als bloß internes Handeln der Exekutive ohne Beteiligung des Parlaments und damit auch unter Ausschluss der Öffentlichkeit jederzeit geändert werden.

Für Gesetze ist hingegen ein besonderes förmliches Verfahren vorgesehen, dass insbesondere auch darauf ausgerichtet ist, die Öffentlichkeit zu beteiligen. Deswegen ist es auch Ausdruck gegenüber dem Souverän, wenn das Parlament nunmehr die Sache selbst in die Hand nimmt und die gesetzlichen Vorgaben macht, die die effektive Umsetzung der vorgenannten Pflichten sicherstellen.

C. Gesetzlicher Änderungsbedarf

I. Kennzeichnungspflicht

1.

Die im Antragstenor enthaltenen Vorgaben zur Kennzeichnungspflicht sollen eine zuverlässige Identifizierung von Dienstkräften im Polizeivollzugsdienst im Einzelfall ermöglichen. Danach haben die entsprechenden Dienstkräfte die Wahlfreiheit, ob sie ein Namensschild oder eine Dienstnummer tragen wollen. Nur bei geschlossenen Einheiten ist stets ein Rückenschild mit einer Dienstnummer in einer Größe von mindestens 20x20 cm zu tragen. Allein hierdurch ist eine sichere Identifizierung bei geschlossenen Einsätzen möglich, bei denen es häufig zu unübersichtlichen Situationen kommen kann.

Auch Zivilbeamt*innen müssen, wenn sie z.B. auf Demonstrationen oder anderen Großlagen konkrete polizeiliche Handlungen vornehmen wollen, Westen mit einer individuellen Kennzeichnung überziehen. Soweit bislang in solchen Situationen die übergestreiften Westen lediglich den Aufdruck „Polizei“ trugen, ist dies nicht ausreichend. In dem Moment, in dem die

Zivilbeamt*innen sich polizeilich so verhalten wie die restlichen Einsatzkräfte (z.B. Festnahmen, Durchsuchungen usw.) müssen auch für sie dieselben Regeln gelten.

Von der Kennzeichnungspflicht kann nur in eng begrenzten Ausnahmefällen abgewichen werden. Nur dann, wenn im Einzelfall eine konkrete Gefährdung einer Dienstkraft des Polizeivollzugsdienstes zu besorgen ist, tritt eine Befreiung von der namentlichen Kennzeichnungspflicht ein.

2.

Die näheren technischen Einzelheiten zur Ausführung der Kennzeichnungspflicht (Anzahl und Ausgestaltung der Schilder; Befestigungsort usw.) sollen im Wege einer Rechtsverordnung erfolgen. Die Rechtsverordnung ist im Verhältnis zur einfachen Dienstvorschrift höherrangig. In Hinblick auf den Stellenwert, den die Kennzeichnungspflicht für den demokratischen Rechtsstaat und die Dienstkräfte des Polizeivollzugsdienstes aufweist, sollen diese Einzelheiten nicht an einer einfachen Dienstvorschrift sondern in einer höherrangigen Rechtsverordnung geregelt werden.

II. Legitimationspflicht

Die Legitimations- und die Kennzeichnungspflicht bedingen sich gegenseitig. In einem demokratischen Rechtsstaat ist es eine Selbstverständlichkeit, dass sich Dienstkräfte im Polizeivollzugsdienst gegenüber den Bürger*innen ausweisen. Während andere Bundesländer (z.B. Brandenburg, Bayern) diese Pflicht gesetzlich verankert haben, hat Berlin hierzu lediglich eine entsprechende Dienstvorschrift erlassen. Es ist daher erforderlich die Legitimationspflicht auch gesetzlich zu verankern.

Berlin, den 12.03.2013

Lauer Reinhardt Höfinghoff
und die übrigen Mitglieder
der Piratenfraktion