

Gutachterliche Stellungnahme

zum Antrag auf Einführung einer Kennzeichnungspflicht für Angehörige der Bundespolizei (BT-Drucksache 17/4682) sowie

zum Antrag, den Einsatz von Pfefferspray massiv zu beschränken (BT-Drucksache 17/5055)

I. Kennzeichnungspflicht von Polizeibeamten

Die individuelle Kennzeichnung soll Polizeihandeln auch in Fällen rekonstruierbar machen, in denen die Nennung von Dienstausweis- oder Personalnummer nicht möglich ist oder die Beamten dieser Pflicht aus anderen Gründen nicht nachkommen.

1. Im Folgenden wird, in Übereinstimmung mit dem weit überwiegenden Teil der Fachwelt, von einer individuellen Kennzeichnung von Polizeibeamten - sowohl im geschlossenen Einsatz als auch im Alltagsdienst - in Form einer Ziffernfolge, *nicht* in Form eines Namensschildes ausgegangen.

Zwar ist es grundsätzlich zu begrüßen, wenn Namensschilder getragen werden, weil sie den Beamten nicht nur eine individuelle Zuordnung, sondern auch eine personale Identität verleiht und weil es die Kommunikation für den Bürger erleichtert, was sicher ein nicht zu unterschätzendes Hilfsmittel für eine gewaltfreie Kommunikation ist. In den meisten Länderpolizeien gibt es deshalb auch explizite Anweisungen, spätestens auf Verlangen den Namen und die Dienststelle bzw. die Personalnummer zu nennen und ansonsten, mehr oder minder freiwillig, ein Na-

mensschild zu tragen. Allerdings lassen sich durchaus Situationen vorstellen, in denen die Identifizierung des Namens auch dazu genutzt werden kann, den Beamten oder die Beamtin persönlich einzuschüchtern. Mit dieser Form der Druckausübung haben auch andere Berufe zu tun und so kann es nicht Teil einer Lösung sein, die Identität geheim zu halten, zumindest nicht in Fällen des täglichen Polizeihandelns.

Die Kennzeichnung vermittelt einer Nummernfolge ist der *kleinste gemeinsame Nenner* von Transparenz der Polizei und den nachvollziehbaren Schutzbedürfnissen der Beamten. Dort, wo keine solche schutzbedürftigen Interessen zu vermuten sind, ist immer das Namensschild vorzuziehen. Dies ist in weiten Teilen des Alltagsdienstes auch schon so geübte Praxis.

2. Die individuelle Kennzeichnung ist eine Forderung, die darauf reagiert, dass in der Vergangenheit oft genug Verfahrenshindernisse dergestalt auftraten, dass die polizeilichen Akteure nicht eindeutig identifiziert werden konnten bzw. nicht von ihren Kollegen identifiziert werden mussten, weil diese sich darauf berufen konnten, gerade nicht an der Situation beteiligt gewesen zu sein und/oder sich nicht mehr an den Kollegen erinnern zu können, der gemeint war. Diese „Kompromissbildung“ zwischen der Integrität gegenüber der Idee einer rechtsstaatlich agierenden Polizei und der Loyalität gegenüber den Kollegen führt nicht wenige Beamte ebenso in moralische Bedrängnis wie es für die eingesetzten Beamten eine Bedrängung sein kann, plötzlich als Täter identifiziert zu werden. Man darf aus der schnelleren Erkennbarkeit jedoch nicht den Schluss ziehen, ein Beamter sei schon verurteilt, wenn er identifiziert wurde. Die Tathandlung selbst muss genauso untersucht und bewertet werden wie ohne Kennzeichnung, nun aber mit einem identifizierbaren Akteur. Gleichzeitig sind damit andere infrage kommende Akteure vom Verdacht entlastet, was auch zur Beruhigung in der Polizei beiträgt.
3. Gegen eine Identifizierbarkeit der Polizeibeamten im geschlossenen Einsatz wird vorgetragen, die Polizeibeamten würden dadurch zusätzlich verunsichert und könnten zukünftig aus Sorge vor einer persönlichen Nachstellung oder einer ungerichtfertigten Anzeige vor geplanten Einsatzmaßnahmen zurückschrecken. Diese Argumentation suggeriert, dass repressive polizeiliche Maßnahmen nur im Schutz der Anonymität erfolgreich durchgeführt werden könnten. Das würde die Rechtsstaatlichkeit polizeilichen Handelns ad absurdum führen. Das Gegenteil ist der Fall: wenn eine polizeiliche Maßnahme als gerechtfertigt und angemessen bewertet wird, dann kann sie auch gegen Kritik verteidigt werden und man muss sich nicht nachträglich in den Schutz der Anonymität retten, was immer ein schlechtes Bild auf die Polizei wirft. Die taktische Gliederung der Beweissicherungs- und Festnahmeeinheiten (BFE) ist beispielweise für die Gewährleistung dieser Transparenz geeignet, wenn die Beweissicherung (BeSi-Trupp) sich nicht nur auf den Nachweis der Strafbarkeit des Gegenübers, sondern auch auf die Rechtskonformität der eingesetzten Beamten bezöge.
4. Die Forderung nach einer Kennzeichnung der Polizisten macht aber nur Sinn, wenn die Identifizierung nur an einer Stelle möglich ist, die in der Lage ist, ungerichtfertigte Beschuldigungen von Polizeibeamten fernzuhalten. Im Idealfall ist dies eine von der Polizei unabhängige Monitoringstelle, die nicht nur darüber entscheiden kann, ob ein Klarnamen für die staatsanwaltliche Ermittlung herausgegeben werden kann, sondern gleichzeitig auch darüber, ob gegenüber dem Antragsteller selbst ein Ermittlungsverfahren (z.B. weg. falscher Anschuldigung) eingeleitet werden muss.

5. Die mit einer Identifizierbarkeit möglicherweise einhergehende temporäre Verunsicherung von Polizeibeamten muss in Kauf genommen werden, zumindest ist zu erwarten, dass bei längerer Verwendung dieses Verfahrens allen Beteiligten klar wird, dass davon keine zusätzlichen Gefahren ausgehen.
6. Der individuelle Zahlencode wäre ideal als Komplettierung der Uniform. Nachdem bekannt geworden ist, dass der norwegische Amok-Täter Anders Behring Breivik eine *polizeiähnliche* Uniform getragen hat, könnte es durchaus im Interesse der Polizisten liegen, so viele Hürden wie möglich gegenüber einer missbräuchlichen Nutzung der Uniform aufzustellen. Die zusätzliche Ausstattung mit einem (u.U. wechselnden) Zahlencode kann ein Beitrag zu Authentifizierung von Polizeiuniformen sein, zumal dann, wenn eine Zahlenkombination unabhängig von der Uniform ausgegeben wird und so Vollständigkeit (Komplettierung) der Uniform erst unmittelbar vor einem Einsatz/Dienstbeginn hergestellt würde. Der Diebstahl von Uniformteilen könnte dann schneller erkannt werden, wenn Identifizierungscode und Uniform nicht fest miteinander verbunden sind. Der Nachteil eines solchen „adhäsiven“ Verfahrens ist, dass das Befestigen des Codes auch einmal vergessen werden kann und dann doch wieder Beamte ohne Nummer im Einsatz zu sehen wären, die aber nicht als Fremdkörper erschienen, sofern sie den Kollegen persönlich bekannt wären. Bei Abwägung der Vor- und Nachteile wäre wegen der Verlässlichkeit und der Identifikation mit der eigenen Nummer ein ständig mit einer Person verbundene Zahlenkombination vorzuziehen (Modell der englischen Polizei, die die Dienstnummer an den Schulterklappen befestigt hat; im Übrigen wurde dort in einem Bericht festgestellt, dass die Notwendigkeit der Kennzeichnung von Polizeibeamten gerade bei geschlossenen Einsätzen gegeben ist, vgl. Report „Her Majesty’s Chief Inspector of Constabulary“ zur Kennzeichnungspflicht bei Großdemonstrationen [http://www.hmic.gov.uk/SiteCollectionDocuments/PPR/PPR_20090706.pdf.\(07-011-11\)](http://www.hmic.gov.uk/SiteCollectionDocuments/PPR/PPR_20090706.pdf.(07-011-11))). Was mit diesem Vorschlag skizziert werden soll, ist eine Paradigmenwechsel: Die Kennzeichnung ist nicht als Last und Beschränkung der Polizei bzw. als Generalverdacht zu sehen, sondern als Absicherung der Erkennbarkeit und der Ausstattung mit Souveränität. Es ist an der Zeit darauf hinzuarbeiten, dass es zukünftig so schwer wie möglich gemacht werden muss, Uniformen der staatlichen Vollzugspolizei für Straftaten zu nutzen. Bislang hört man noch wenig von dieser Tatvariante, was aber nicht so bleiben muss.
7. Die Unterscheidung der individuellen Identifizierbarkeit von Polizeibeamten in Alltagsarbeit und geschlossene Einsätze, wie sie insbesondere von den Gewerkschaften vorgenommen wird, ist sachlich nicht gerechtfertigt. Es liegen weder unterschiedliche Identifizierungs- noch Nachstellungsmöglichkeiten seitens des Publikums vor. Es ist viel schwerer, einen eindeutig identifizierten Beamten fälschlicherweise einer Straftat zu bezichtigen als eine unbekannte Gruppe. Auch der Einwand, Beamte würden sich anderes verhalten als ohne Kennzeichnung und dies würde sich negativ auf die Berufsmotivation auswirken, ist a) gefährlich und b) aus der Luft gegriffen. Spätestens mit dem Anfertigen einer Strafanzeige taucht der Name eines Beamten sowieso im Verfahren auf. Bisher ist daraus noch keinem Beamten ein offensichtlicher Nachteil erwachsen. Gefährlich ist diese Argumentation überdies, weil es bedeuten könnte, dass sich Beamte im Schutz der Anonymität anders verhalten könnten als in Situationen, in denen sie mit der Identifikation und damit mit der Möglichkeit zu rechnen hätte, für ihr Handeln zur Rechenschaft

gezogen zu werden. Diese Haltung kommt professionstheoretisch einer Bankrott-erklärung an das demokratisch legitimierte Gewaltmonopol gleich.

8. Der Schutz der Beamten ist dann vollständig gegeben, wenn z.B. am Einsatzanzug und an der rechten und linken Seite des Einsatzhelmes eine Identifizierungsnummer getragen wird, die nur von befugten Stellen rekonstruierbar ist. Die Möglichkeit der falschen Verdächtigung sinkt dann sogar, weil man fortan eindeutig identifiziert werden kann und nicht als Teil einer Einsatzgruppe auftreten muss. Was viele Polizeibeamte belastet, ist ja die unspezifische Verdächtigung, weil ein Opfer sich nur noch an „mehrere große Männer“ erinnern kann und z.B. anhand des Kennzeichens des Gruppenfahrzeugs der Kreis der infrage kommenden Beamten auf fünf oder neun eingeschränkt bzw. ausgeweitet werden muss. Mir berichten einige Studierende der Polizei, dass es ihnen mehr als unangenehm war, in einem solchen Fall zu einer Gegenüberstellung aufgefordert worden zu sein, bei der der Anzeigersteller nun alle infrage kommenden Beamten einzeln gemustert habe. Hätte eine fotografische Beweissicherung auf Handy z.B. die Identitätsnummer eines Beteiligten angezeigt, wären andere Beamte nicht in Verdacht geraten.
9. Man muss immer wieder darauf hinweisen und hinarbeiten, dass die Arbeit in einer demokratisch legitimierten Polizei auch etwas mit öffentlicher Kontrolle zu tun hat, mit Grenzen der Eingriffsmöglichkeiten (nicht alles, was technisch oder taktisch möglich ist, ist auch erlaubt). Jeder Polizeibeamte ist für sein Handeln individuell verantwortlich. Dies gehört zum Grundgedanken des Europäischen Ethikcodes der Polizei (vgl. The European Code of Police Ethics, Council of Europe, 19.09.2001, Rec (2001)10, Nr. 16). Insofern ist eine gewisse Zurückhaltung im geschlossenen Einsatz geradezu zu wünschen, nicht zu verhindern. Im Übrigen wissen wir spätestens seit der KFN-Studie, dass die meisten Übergriffe auf Polizeibeamte und auch die meisten Verletzungen nicht im geschlossenen Einsatz, sondern im alltäglichen Dienst vorkommen.
10. Die Unterscheidung in der Kennzeichnung in geschlossene Einsätze und Alltagseinsätze hat also keinerlei für mich ersichtlichen sachlichen Hintergrund. Wenn selbst das SEK Berlin, das nicht gerade im Ruf steht, ein Sonnenscheinpolizei zu sein, keine negative Erfahrungen zu berichten weiß, wobei ich annehme, dass diese Kräfte nicht zur Verkehrsregelung eingesetzt werden, dann ist die Grenzziehung in Tagesarbeit und geschlossener Einsatz obsolet, denn wenn es überhaupt ein Drohpotenzial gegenüber Polizeibeamten gibt, dann unter den von SEK-Einsätzen Betroffenen.
11. Nach meinem Dafürhalten bildet aber erst ein Zusammenspiel mehrerer Neuerungen eine Garantie dafür, dass mit der Kennzeichnungspflicht auch eine weitere Demokratisierung der Polizeikultur verbunden ist. Denn es ist nicht die Kennzeichnung allein, die rechtmäßiges Handeln sicherstellt, es muss ja vielmehr darum gehen, eine Infrastruktur anzubieten, in der Rechtsbrüche durch Polizeibeamte weniger wahrscheinlich werden. Dies kann m.E. nur durch eine Trias geschehen:
 - a) generelle Kennzeichnungspflicht mit Kennziffern
 - b) straflose Selbstanzeige nach Beobachtungen von kollegialem Fehlverhalten und
 - c) die unabhängige Monitoring-Instanz (Kontrollkommission, Ombudsmann) für das Handeln der Polizei

Nur innerhalb dieser Angebotspalette ist damit zu rechnen, dass Polizeibeamte nicht nur durch neue Vorschriften gemäßregelt und eingeschränkt werden, sondern

auch ihre eigenen Interessen und Recht artikulieren können. Kennzeichnungspflicht, straflose Selbstanzeige und unabhängige Kontrollgremien (Monitoring-Stellen) bilden einen Zusammenhang. Die straflose Selbstanzeige ist als eine flankierende Maßnahme gedacht, die es den Polizeibeamten ermöglicht, nach der Beobachtung einer Straftat, die durch Kollegen ausgeführt wurde, einen Zeitpuffer für die moralische Abwägung und Bewertung dieses Vorgangs einzufügen, ohne sich dann selbst, z.B. wegen Strafvereitelung im Amt, strafbar zu machen. Gerade wegen der Zugehörigkeit zu einer nach außen hin (ab-) geschlossenen und anonymen Gruppe fällt es vielen Polizeibeamten schwer, ihre eigene Individualität (auch: Moralität) in geschlossenen Formationen aufrecht zu erhalten. Manchmal bedarf es einer Nacht des Nachdenkens über die Geschehnisse und deren Bewertung, bis man sich entschließt, aus dem Kreis der polizeilichen Solidargemeinschaft auszutreten und den Weg der Integrität konsequent weiter zu verfolgen. Dabei muss aber oft die Loyalität zu den Kollegen gebrochen werden. Dies fällt nicht immer leicht und in den Fällen (wie Köln Eigelstein 2002, Mühlheim/Hessen 1996), in denen Polizeibeamte, die Zeuge von Straftaten geworden sind, erst nach einigen Stunden oder Tagen zu dem Entschluss gelangen, das Verhalten der Kollegen zu melden, wäre eine gesetzliche Regelung, die die binäre Zwangslogik von Strafverfolgungszwang (§ 163 StPO) und Strafverteilung im Amt (§ 258a StGB) auflöst, sehr entlastend. In diese Richtung argumentiert auch nachhaltig Prof. Dr. Thomas Feltes in seinen Gutachten zur Errichtung von unabhängigen Kontrollgremien gegenüber der Polizei, zuletzt für die Hessische SPD-Landtagsfraktion.

12. Die Kennzeichnungsfrage hat nicht nur einen professionslogischen, sondern auch einen menschenrechtsschützenden Aspekt. Die Menschenrechtsdimension der Kennzeichnungspflicht wird ausführlich von Amnesty International (Positionspapier 2010) behandelt. Insbesondere die Rechtsprechung des EGMR betreffend der Gewährleistungspflichten aus Art. 2 und 3 EMRK hebt auf die Sichtbarkeit und Nachvollziehbarkeit des Polizeihandelns schützt die von polizeilichen Maßnahmen Betroffenen gegen Willkür und Gewaltexzess. Dem Menschenrechts-Aspekt nach Verantwortung und Transparenz durch die Einsatzkräfte stehen andererseits die legitimen Interessen des Schutzes der Polizisten gegenüber. Diesen Schutz effektiv zu gestalten, kann man ebenfalls als Gewährleistungsverpflichtung aus den Art 2 und 3 EMRK sehen. Wesentlich ist damit eine Abwägung der im Spiel stehenden Rechte/Interessen, wobei für die meisten Fachleute relativ klar scheint, dass die Argumente zugunsten der Kennzeichnung in einer Gesamtbetrachtung stärker sind zumal dann, wenn sichergestellt ist, dass die Kennzeichnung nicht gleichbedeutend mit einer Offenlegung der Identität für jedermann ist.
13. Abschließend stelle ich fest, dass eine Kennzeichnung von Einsatzkräften der Polizei so gestaltet werden kann, dass die Befürchtung einer Offenlegung der Identität wirksam entkräftet werden kann. Dem steht der Zugewinn an Transparenz und Offenheit gegenüber, so dass eine Kennzeichnung sowohl den Polizeibeamten als auch der Bevölkerung zu Gute kommt.

II. Einsatz von Pfefferspray

1. Der Einsatz des sog. Pfeffersprays folgt der polizeilichen Notwendigkeit nach einem non-letalen Distanzmittel. Dieses Mittel wird in der polizeilichen Terminologie als Hilfsmittel der körperlichen Gewalt gewertet, nicht als Waffe.
2. Es ist unmissverständlich der Notwendigkeit zuzustimmen, ein Distanzmittel zur Hand zu haben, das vergleichsweise temporär begrenzte Folgen bei der Klientel hinterlässt.
3. Ein ideales Distanzmittel, das die Gewähr bietet, keine bleibenden Verletzungen zuzufügen, und doch die Person wirkungsvoll von weiteren Angriffen gegen die Polizei abhält, ist schwer zu finden. Einige Staaten versuchen es mit sog. „Tasern“ (Elektroschockgeräte, so z.B. Australien, Kanada, USA) oder mit Gummigeschossen (England, Schweiz). Im Vergleich zu diesen technischen Mitteln erscheint das Pfefferspray noch vergleichsweise harmlos zu sein. Von Tasern und Gummigeschossen geht nach allgemeiner Ansicht eine sehr viel größere Gefahr für Leib und Leben der Betroffenen aus als vom Pfefferspray.
4. Mitführung und Verwendung von Pfeffersprays bringt für die Polizei im täglichen Dienst nicht zu unterschätzende Vorteile mit sich. Als Teil der regulären Ausrüstung ist das am Mann/an der Frau getragene Gerät stets einsetzbar und wird auch oftmals noch vor dem Schlagstock eingesetzt. Insbesondere auf engem Raum kann es zwar für alle Betroffenen zu Augenreizungen etc. kommen, doch schätzen die Polizisten dieses Einsatzmittel als das vergleichsweise mildeste Mittel. Für den täglichen Dienst stehen keine Alternativen zur Verfügung. Dort ist auch sichergestellt, dass das Pfefferspray immer nur gegen einzelne Personen eingesetzt wird.
5. Anders ist es bei Großlagen. Mittlerweile existieren nicht nur „Mannaustattungen“ (RSG 2 und 3), sondern offenbar auch Pfeffersprayflaschen, mit deren Hilfe ganz Gruppen von Menschen besprüht werden können. Diese Geräte ersetzen vielfach die früher verwendeten Tränengaswurfkörper (TKW), die von Hand geworfen oder von Gewehren mit einem speziellen Aufsatz abgeschossen wurden. Im Vergleich zu diesen Geschossen ist dem Einsatz von Pfefferspray, auch in der Form des RSG 4 (Flaschengröße) eindeutig der Vorzug zu geben, da die von ihnen erreichte Menschenmenge begrenzt ist und immer in unmittelbarem Sichtkontakt mit dem versprühenden Beamten steht. Das Werfen der TKW in die Reihen der Demonstranten (und das Zurückwerfen durch diese) ist damit ausgeschlossen.
6. Der inflationäre Gebrauch von Pfefferspray in größeren Dosen (wahlloses oder gezieltes Besprühen größerer Menschengruppen) ist bislang noch die Ausnahme. Berichte aus Stuttgart u.a. sind allerdings ernst zu nehmen. Der flächendeckende Einsatz von Pfefferspray erzeugt mehr Nachteile als Vorteile sowohl für die Betroffenen als auch für das Ansehen der Polizei und ist deshalb nur im Ausnahmefall anzuwenden, und zwar nach ausdrücklicher Anordnung durch eine leitende Führungskraft (Hundertschaftsführer aufwärts).
7. Abschließend komme ich zu dem Ergebnis, dass mangels besserer Alternativen das Pfefferspray nach wie vor das mildeste Mittel zur Anwendung unmittelbaren Zwangs nach der körperlichen Gewalt darstellt. Insofern sehe ich im Moment keinen Regelungsbedarf für die Reglementierung, abgesehen vom Vorschlag unter Ziff. 6 Satz 3).