



**Persönlichkeitsschutz
von Amtsträgern?
Zur Kennzeichnungspflicht
von Polizeivollzugsbeamten**

Persönlichkeitsschutz von Amtsträgern? Zur Kennzeichnungspflicht von Polizeivollzugsbeamten

Dr. Cordula Spitzer

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek | Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

ISBN 978-3-415-05635-0 E-ISBN 978-3-415-05668-8

E-Book-Umsetzung: Datagroup int. SRL, Timisoara

© 2016 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Titelfoto: © Serp – Fotolia | Satz: Dörr + Schiller GmbH, Curiestraße 4, 70563 Stuttgart | Druck und Bindung: Vereinigte Druckereibetriebe Laupp & Göbel GmbH, Robert-Bosch-Straße 42, 72810 Gomaringen

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

Meiner Oma

„Sed quis custodiet ipsos custodes [...]?“
– „Aber wer soll die Wächter selbst bewachen [...]?“

Decimus Iunius Iuvenalis, Saturae VI, Vers 345

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2015/2016 von der Fakultät für Rechtswissenschaften an der Universität Passau als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Schrifttum befinden sich auf dem Stand von Mai 2015.

Mein herzlichster Dank gilt an erster Stelle meinem verehrten Doktorvater, Herrn Professor Dr. Dirk Heckmann, der meine Begeisterung für das Thema von Anfang an geteilt hat und der mich bei der Ausarbeitung durch wertvolle Hinweise und Ratschläge einerseits und durch die Gewährung des nötigen Freiraums andererseits bestmöglich unterstützt hat. Herrn Professor Dr. Urs Kramer schulde ich Dank für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Für die freundliche Aufnahme der Arbeit in die Reihe der Schriften zum Recht der Inneren Sicherheit bin ich den Herausgebern Herrn Professor Dr. Dirk Heckmann und Herrn Professor Dr. Thomas Würtenberger sowie dem Richard Boorberg Verlag zu Dank verpflichtet.

Bedanken möchte ich mich auch bei all den Behörden und Organisationen, die mir Informationen zur Verfügung gestellt haben: dem Bundesministerium des Innern, der Bundespolizei, der Polizei beim Deutschen Bundestag, dem Bundeskriminalamt, dem Statistischen Bundesamt, der Polizei Hamburg, dem Justizministerium Baden-Württemberg, dem Bayerischen Landtagsamt, dem Lehrstuhl für Psychologie IV der Universität Regensburg, der RZB-Gruppe Berlin und den Innenministerien der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

Insbesondere möchte ich dabei die Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin hervorheben, die durch die Übersendung eines Gutachtens zur Kennzeichnungspflicht die Schaffung einer empirischen Grundlage dieser Arbeit ermöglicht hat. Besonders zu danken ist auch dem Landespolizeipräsidenten des Freistaates Bayern, Herrn Professor Dr. Schmidbauer, mit seinem Mitarbeiterstab, die aufgrund der exemplarischen Darstellung der Rechtslage im Freistaat Bayern besonders beansprucht waren.

Besonderer Dank gilt auch Herrn Dr. Andreas Gietl für die Anregung zu diesem Thema, die konstruktiven Gespräche während der Entstehungsphase und die hilfreichen Anmerkungen und Hinweise bei der Durchsicht der Arbeit.

Für die finanzielle Unterstützung zur Ermöglichung der Drucklegung möchte ich meinen Dank der Universität Regensburg, der Oskar-Karl-Forscher-Stiftung und der Internationalen Liga für Menschenrechte aussprechen.

Schließlich danke ich von Herzen meiner Mutter, Frau Christa Spitzer, die mich auf dem langen Weg der juristischen Ausbildung mit all seinen Höhen und Tiefen bis hin zur Fertigstellung dieser Arbeit jederzeit selbstlos unterstützt, mir mit gesundem Menschenverstand über so manch juristische Hürde hinweggeholfen und zum Abschluss das Manuskript gewissenhaft Korrektur gelesen hat. Ihr gebührt mein tief empfundener Dank.

Regensburg, im November 2015

Cordula Spitzer

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
Erstes Kapitel:	
Terminologische Grundlagen	19
A. Personale Eingrenzung	19
I. Bundesebene	19
II. Landesebene	20
B. Funktionale Eingrenzung	22
C. Thematische Eingrenzung	24
Zweites Kapitel:	
Historische Grundlagen	29
Drittes Kapitel:	
Normativer Rahmen	37
A. Normativer Rahmen national	37
I. Bundesebene	37
II. Länderebene	38
1. Baden-Württemberg	38
2. Freistaat Bayern	38
3. Berlin	39
4. Brandenburg	39
5. Bremen	40
6. Hamburg	40
7. Hessen	41
8. Mecklenburg-Vorpommern	42
9. Niedersachsen	42
10. Nordrhein-Westfalen	42
11. Rheinland-Pfalz	43
12. Saarland	43
13. Freistaat Sachsen	44
14. Sachsen-Anhalt	44
15. Schleswig-Holstein	45
16. Freistaat Thüringen	46
B. Normativer Rahmen international	48

Viertes Kapitel:

Zulässigkeit einer Kennzeichnungspflicht 51

A. Normative Grundlage einer Kennzeichnungspflicht 51

 I. Bundesebene 53

 1. Verabschiedung eines Gesetzes 53

 2. Regelung durch eine Verwaltungsvorschrift 54

 a) Beteiligungsrechte. 55

 aa) Anwendbarkeit des Bundespersonalvertretungsgesetzes 55

 bb) Beteiligung nach § 75 Abs. 3 Nr. 15 BPersVG 57

 cc) Beteiligung nach § 78 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG. 59

 b) Normative Grundlage einer Verwaltungsvorschrift 60

 aa) Formell-gesetzliche Grundlage 60

 bb) Verwaltungsinterne Regelungskompetenz. 84

 3. Regelung durch eine Dienstvereinbarung 86

 II. Landesebene 86

 1. Verabschiedung eines Gesetzes 86

 2. Regelung durch eine Verwaltungsvorschrift 86

 a) Beteiligungsrechte. 87

 aa) Anwendbarkeit des Bayerischen Personalvertretungsgesetzes 87

 bb) Beteiligung nach Art. 76 Abs. 1 Nr. 2 BayPVG 87

 cc) Beteiligung nach Art. 76 Abs. 1 Nr. 1 BayPVG 87

 b) Normative Grundlage einer Verwaltungsvorschrift 88

 aa) Formell-gesetzliche Grundlage 88

 bb) Verwaltungsinterne Regelungskompetenz. 96

 3. Regelung durch eine Dienstvereinbarung 96

B. Rechtmäßigkeit einer Kennzeichnungspflicht 96

 I. Prüfungsmaßstab 96

 1. Nationale Vorschriften 98

 2. Internationale Vorschriften. 99

 a) Grundfreiheiten der Charta der Grundrechte der Europäischen Union 99

 b) Europäische Menschenrechtskonvention. 100

 II. Bundesrechtliche Vorschriften 101

 1. Allgemeines Persönlichkeitsrecht gem. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG 101

 a) Recht auf informationelle Selbstbestimmung 102

 aa) Schutzbereich. 103

 bb) Eingriff. 109

cc)	Rechtfertigung	111
b)	Recht am eigenen Namen	174
aa)	Schutzbereich	174
bb)	Eingriff	174
2.	Berufsfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 GG.	175
a)	Schutzbereich	176
aa)	Sachlicher Schutzbereich	176
bb)	Persönlicher Schutzbereich	177
b)	Eingriff	177
c)	Rechtfertigung	179
aa)	Art der Grundrechtsschranke	179
bb)	Materielle Verfassungsmäßigkeit	180
3.	Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit gem. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG	183
a)	Schutzbereich	183
aa)	Sachlicher Schutzbereich	183
bb)	Persönlicher Schutzbereich	184
b)	Eingriff	184
4.	Würde des Menschen gem. Art. 1 Abs. 1 GG.	187
a)	Schutzbereich	187
aa)	Sachlicher Schutzbereich	187
bb)	Persönlicher Schutzbereich	187
b)	Eingriff	187
5.	Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums gem. Art. 33 Abs. 5 GG	189
a)	Schutzbereich	190
aa)	Sachlicher Schutzbereich	190
bb)	Persönlicher Schutzbereich	190
b)	Eingriff	190
6.	Unschuldsvermutung gem. Art. 20 Abs. 3 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG	191
a)	Herleitung	192
b)	Gewährleistungsinhalt	192
c)	Widerspruch	193
7.	Gleichheitsgebot gem. Art. 3 Abs. 1 GG.	194
a)	Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem bezüglich des polizeilichen Gegenübers	194
aa)	Verfassungsrechtlich relevante Ungleich- behandlung	195
bb)	Rechtfertigung	196

b)	Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem bezüglich anderer Verwaltungsmitarbeiter mit unmittelbarem Bürgerkontakt	201
aa)	Verfassungsrechtlich relevante Ungleich- behandlung	201
bb)	Rechtfertigung	205
c)	Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem bezüglich Polizeivollzugsbeamten aus Bundes- ländern ohne Kennzeichnungspflicht	209
III.	Landesrechtliche Vorschriften	210
1.	Allgemeines Persönlichkeitsrecht	211
a)	Recht auf informationelle Selbstbestimmung	211
b)	Recht am eigenen Namen.	211
2.	Berufsfreiheit	211
3.	Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit	212
4.	Würde des Menschen.	212
5.	Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums	212
6.	Unschuldsvermutung.	213
7.	Gleichheitsgebot.	213
a)	Verfassungsrechtlich relevante Ungleichbehand- lung	214
b)	Rechtfertigung	215
IV.	Internationale Vorschriften	217
1.	Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens gem. Art. 8 Abs. 1 EMRK	217
a)	Beeinträchtigung	217
b)	Rechtfertigung	218
2.	Berufsfreiheit	221
3.	Recht auf Leben	221
4.	Recht auf körperliche Unversehrtheit.	222
5.	Unschuldsvermutung.	222
6.	Diskriminierungsverbot.	223
a)	Diskriminierung im Vergleich zum polizeilichen Gegenüber	223
b)	Diskriminierung im Vergleich zu anderen Verwal- tungsmitarbeitern mit unmittelbarem Bürgerkon- takt und zu Polizeivollzugsbeamten aus Bundes- ländern ohne Kennzeichnungspflicht	225
C.	Ergebnis	226

Fünftes Kapitel:

Gebotenheit einer Kennzeichnungspflicht	227
A. Internationale Vorschriften	227
I. Vorschriften der Europäischen Menschenrechtskonvention	227
1. Recht auf Leben gem. Art. 2 i. V.m. Art. 1 EMRK	227
2. Verbot der Folter gem. Art. 3 EMRK	231
3. Recht auf wirksame Beschwerde gem. Art. 13 EMRK.	232
II. Nr. 45 ECoPE	232
III. Kapitel VII Nr. 33 und 34 CPT-Standards	234
B. Nationale Vorschriften	236
I. Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit gem. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG	236
1. Schutzbereich	236
2. Eingriff	237
a) Schutzpflichtverletzung durch einen „Leerlauf“ von Strafnormen	238
b) Schutzpflichtverletzung durch das Fehlen von effektiven Ermittlungen	249
II. Gleichheitsgebot gem. Art. 3 Abs. 1 GG	250
III. Recht auf Informationsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 GG	251
1. Schutzbereich	252
a) Demokratieprinzip gem. Art. 20 Abs. 1 GG	254
b) Rechtsstaatsprinzip gem. Art. 20 Abs. 3 i. V.m. der Gesamtkonzeption des GG	258
aa) Bestimmtheitsgrundsatz.	258
bb) Staatshaftung.	259
cc) Justizgewähranspruch gem. Art. 19 Abs. 4 GG	260
dd) Rechtsstaatliches Strafverfahren	263
2. Eingriff	272
3. Rechtfertigung.	272
C. Ergebnis	273

Sechstes Kapitel:

Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	275
A. Normativer Rahmen	275
B. Normative Grundlage einer Kennzeichnungspflicht	275

C. Rechtmäßigkeit einer Kennzeichnungspflicht	276
D. Gebotenheit einer Kennzeichnungspflicht	278
Literaturverzeichnis	281

Einleitung

MM ist Kommunikationsingenieur in Berlin und arbeitet im Bundestag. In der Nacht vom 20. auf den 21. August 2005 feiert er in einer Berliner Diskothek seinen Jungesellenabschied. Um 1:30 Uhr stürmen 300 Polizeibeamte die Diskothek in der Annahme, dort auf eine Gruppe von gewalttätigen Fußballfans zu treffen. Gewaltvoller Widerstand bleibt jedoch aus. MM befindet sich zu diesem Zeitpunkt in der oberen Etage und wird mit einem Schlagstock auf den Kopf geschlagen. Daraufhin verliert er das Gleichgewicht und wird erneut von einem Polizeibeamten ins Gesicht geschlagen. Als er bereits blutend am Boden liegt, wird er von den Polizeibeamten weiter beschimpft und mit Fußtritten und Schlägen traktiert¹.

Infolge des Einsatzes wurden nach Polizeiangaben insgesamt 76 Menschen teils schwer verletzt. Die Staatsanwaltschaft ermittelte danach wegen 83 Strafanzeigen gegen Polizisten² und stellte fest, dass es zur Anwendung unverhältnismäßiger Gewalt gekommen war. Am 15. November 2006 musste sie ihre Ermittlungen einstellen, weil keiner der Zeugen aufgrund der Einsatzanzüge, Gesichtsmasken und Helme der Beamten diese identifizieren konnte³.

Handelt es sich hierbei um einen tragischen Einzelfall oder offenbart das Beispiel ein systemisch angelegtes Defizit der Polizei in Deutschland? Sollen oder vielleicht sogar müssen hier von einem Rechtsstaat Konsequenzen gezogen werden?

Das Beispiel soll die Problematik verdeutlichen, die Hintergrund einer seit Jahrzehnten schwelenden Diskussion um die Einführung einer Kennzeichnungspflicht für Polizeivollzugsbeamte⁴ ist: Seit nunmehr 62 Jahren stehen sich in dieser Frage Befürworter wie Gegner erbittert gegenüber⁵. Traditionell setzen sich dabei die Parteien SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE und verschiedene Menschenrechtsorganisationen für eine Ein-

1 *Amnesty International*, Täter Unbekannt, S. 75 ff.

2 <http://www.fr-online.de/politik/kennzeichnung-von-beamten-polizei-springt-amnesty-bei,1472596,4409618.html>, zuletzt abgerufen am 29.04.2015.

3 *Amnesty International*, Täter Unbekannt, S. 76.

4 Die verwendeten maskulinen Sprachformen dienen der leichteren Lesbarkeit und umfassen immer auch das weibliche Geschlecht.

5 Vgl. dazu ausführlich *Aden*, in: Ohlemacher/Werner (Hrsg.): *Empirische Polizeiforschung XIV: Polizei und Gewalt*, S. 143 (143 ff.).

führung ein, während sich die CDU/CSU mit Unterstützung der Gewerkschaft der Polizei (GdP) und der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPolG) dagegen ausspricht⁶. Im Rahmen verschiedener Gesetzesentwürfe, Expertenbefragungen und Podiumsdiskussionen wurde das Für und Wider des Themas scheinbar erschöpfend abgewogen, wobei das Ergebnis meist negativ in Bezug auf eine Einführung ausfiel⁷. Damit stellt sich unweigerlich die Frage, was nach diesen Jahrzehnten des Meinungs austausches eine Dissertation Neues beitragen und sie damit rechtfertigen kann.

Die Antwort darauf lässt sich in der Frage selbst finden: Das Bestreben der Arbeit ist es, jenseits eingefahrenen politischen Kalküls und emotionaler Vorbehalte das Thema „Kennzeichnungspflicht“ aus juristischer Sicht mit Hilfe neuer empirischer Erkenntnisse zu beleuchten, um damit die rein politische Meinungsebene zu verlassen. So hat sich im Rahmen der Recherche gezeigt, dass die immer wieder gleichen Argumente beider Seiten aufeinandertreffen und eine Entscheidung letztlich nur von den jeweiligen aktuellen Mehrheitsverhältnissen der Parlamente abhängt.

Interessant erschien es deshalb, die vorgebrachten Argumente auf ihre Nachweisbarkeit und juristische Bedeutung hin zu überprüfen, um so eine Diskussion auf einer neuen, aufgeklärteren Ebene zu ermöglichen. Zwar existiert bereits auch (rein) juristische Literatur zum Thema der Kennzeichnungspflicht, allerdings, im Hinblick auf die politische Brisanz über Jahrzehnte hinweg, in erstaunlich geringem Umfang⁸. Hinzu kommt, dass das Vorhandene, freilich dem Umfang seiner Erscheinungsform geschuldet, nicht derart in die Tiefe zu dringen vermag. Schließlich ist zum heutigen Zeitpunkt der Diskussion der Aspekt eines neuen, gewandelten Verwaltungsverständnisses zu berücksichtigen, dessen Bestreben eine bürgernahe und transparente Verwaltung ist und sich auch in der neueren Rechtsprechung, zum Beispiel zur Veröffentlichung von dienstlichen Kontaktdaten eines Beamten⁹ und zum Anspruch auf Namensnennung von Personen, die in einem Gerichtsverfahren mitgewirkt haben, zeigt¹⁰.

6 S. dazu näher [Zweites Kapitel, S. 29 ff.](#) Beachtenswert dabei insbesondere die CDU Brandenburg, die entgegen der Haltung der übrigen Landesverbände und des Bundesverbands eine Kennzeichnungspflicht in Brandenburg entscheidend mit auf den Weg gebracht hat.

7 Vgl. dazu die Darstellung der Rechtslage im Bundesgebiet im [Dritten Kapitel, S. 37 ff.](#)

8 Dazu sind zu zählen: *Greifeld*, ZRP 1982, S. 318 (318); *Rupprecht*, ZRP 1989, S. 93 (93); *Aden*, Die Polizei 2010, S. 347 (347 ff.); *Barczak*, NVwZ 2011, S. 852 (852); *Barczak*, LKV 2014, S. 391 (391 ff.).

9 BVerwG, DuD 2008, 696 (696); OVG Koblenz, DÖD 2008, 17 (17 ff.); VG Neustadt (Weinstraße), DuD 2007, 470 (470 f.); LAG Schleswig-Holstein, Urt. v. 23.01.2008 – 3 Sa 305/07, juris.

10 BVerwG, NJW 2015, 807 (807 ff.).

Diese Überlegungen gewinnen insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen, auch in gerichtlicher Hinsicht, Relevanz: So wurde bereits in Hessen ab Januar 2008, in Rheinland-Pfalz ab 01.07.2009, in Berlin ab 01.01.2011, in Sachsen-Anhalt ab 01.04.2012, in Brandenburg und Schleswig-Holstein ab 01.01.2013 und in Bremen ab 01.07.2014 eine Kennzeichnungspflicht in unterschiedlicher Ausprägung eingeführt. Dort neu gewonnene Erfahrungen können für die vorliegende Arbeit fruchtbar gemacht werden. Darüber hinaus wurde in Brandenburg, als einzigem Bundesland mit gesetzlicher Verankerung der Kennzeichnungspflicht, Klage gegen entsprechende Bescheide erhoben, wobei eine erstinstanzliche Entscheidung des Verwaltungsgerichts Potsdam derzeit noch aussteht¹¹.

Dies zeigt, dass das Thema „Kennzeichnungspflicht“ aktueller denn je ist und einer umfassenden rechtlichen Beurteilung, gerade auch im Hinblick auf die anhängigen Klagen in Brandenburg, bedarf. Diesem Mangel soll mit der vorliegenden Arbeit zur Kennzeichnungspflicht auf Bundes- und Landesebene, exemplarisch dargestellt am Freistaat Bayern, Abhilfe geschaffen werden.

So schließt sich einer terminologischen Klärung (**Erstes Kapitel**) und einer Betrachtung der Historie der Kennzeichnungspflicht in Deutschland (**Zweites Kapitel**) eine bundesweite Bestandsaufnahme der derzeit geltenden Regelungen im Hinblick auf die Kennzeichnungspflicht (**Drittes Kapitel**) an. Die Schwierigkeit hinsichtlich Letzterem lag insbesondere darin, dass die Regelungen im Bereich von Legitimations- und Kennzeichnungspflichten in den verschiedenen Bundesländern größtenteils nicht veröffentlicht sind, was individuelle Erkundigungen bei den einzelnen Ländern erforderlich machte. Hierauf folgt die ausführliche Untersuchung der Frage, ob, wie und in welcher Rechtsform eine Kennzeichnungspflicht zulässigerweise eingeführt werden dürfte (**Viertes Kapitel**). Dabei wird auch auf die möglichen Rechtsgrundlagen und die Beteiligungsrechte des Personalrats eingegangen (**Viertes Kapitel A**), um im Anschluss, nach Klärung des Prüfungsmaßstabes, die Rechtmäßigkeit einer Kennzeichnungspflicht für Polizeivollzugsbeamte zu prüfen (**Viertes Kapitel B**). Dieser Begutachtung folgt die Untersuchung der Problematik, ob nach dem derzeitigen Stand der Rechtsprechung unter Zugrundelegung aktueller empirischer Daten die Schaffung einer Kennzeichnungspflicht geboten sein könnte (**Fünftes Kapitel**). Eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse soll die Arbeit abrunden (**Sechstes Kapitel**).

11 Az. 3 K 2258/13 u. 3 K 3564/13, Stand: September 2015.

Erstes Kapitel: Terminologische Grundlagen

A. Personale Eingrenzung

I. Bundesebene

Polizeivollzugsbeamte sind gem. § 1 Abs. 1 Satz 2 BPolBG die mit polizeilichen Aufgaben betrauten und zur Anwendung unmittelbaren Zwanges befugten Beamten, die auf Bundesebene aus dem Bereich der Bundespolizei, des kriminalpolizeilichen Vollzugsdienstes des Bundes gem. § 1 Abs. 1 Satz 1 BPolBG und der Polizei beim Deutschen Bundestag gem. § 1 Abs. 2 BPolBG stammen. Dabei bestimmt eine Rechtsverordnung, welche Beamtengruppen im Einzelnen dazugehören¹.

So fallen darunter zum Beispiel auch die rund 250 Polizeivollzugsbeamten² der Grenzschutztruppe 9, heute GSG 9 BPOL, die der Bundespolizei angehört³ und durch Erlass des damaligen Bundesinnenministers Hans-Dietrich Genscher am 26.11.1972 gegründet wurde⁴: Dort sind Polizeikommissaranwärter, Polizeikommissare (zur Anstellung), Polizeioberkommissare, Polizeihauptkommissare und Erste Polizeihauptkommissare tätig⁵, die gem. § 1 Abs. 1 Nr. 8–13 der Verordnung zu § 1 Abs. 1 des Bundespolizeibeamtengesetzes Polizeivollzugsbeamte darstellen.

Auch die Beamten der Bundesbereitschaftspolizei, die der Bundespolizei zugehörig sind⁶, setzen sich aus Beamten im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 3, 4, 5, 10, 11, 12, 13, 16, 18 und 20 der Verordnung zu § 1 Abs. 1 des Bundespolizeibeamtengesetzes⁷ und damit aus Polizeivollzugsbeamten zusammen. Schließlich folgt daraus, dass es sich auch bei den Beamten der Beweissicherungs- und Festnahmehundertschaften (BFHu), die der Bundesbereit-

1 Verordnung zu § 1 Abs. 1 des Bundespolizeibeamtengesetzes v. 09.07.2003 (BGBl. I S. 1338, 1585), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung v. 09.10.2008 (BGBl. I S. 1994) geändert worden ist.

2 Wegener, Visier Special 2004, S. 12 (19); Froese/Scholzen, GSG 9, S. 56f., 61, 167.

3 Froese/Scholzen, GSG 9, S. 39.

4 Grütznert, Visier Special 2004, S. 20 (20).

5 Wegener, Visier Special 2004, S. 12 (19).

6 http://www.bundespolizei.de/DE/06Die-Bundespolizei/Organisation/Direktionen/BP/bereitschaftspolizei_node.html, zuletzt abgerufen am 29.04.2015.

7 Auskunft der Bundesbereitschaftspolizei, E-Mail v. 08.04.2011.

schaftspolizei unterstellt sind⁸, um Polizeivollzugsbeamte im Sinne des Gesetzes handelt.

II. Landesebene

Unter den Begriff des „bayerischen Polizeivollzugsbeamten“ fallen nach Art. 1 BayPAG⁹ alle Polizeibeamten, die im Vollzugsdienst tätig sind¹⁰. Gemäß der Vollzugsbekanntmachung zu Art. 1 BayPAG sind dies, „diejenigen einer Laufbahn des Polizeivollzugsdienstes angehörenden Dienstkräfte der Polizei, die – nicht nur im innerdienstlichen Bereich (ohne Außenwirkung) – für Aufgaben im Sinn des Art. 2 eingesetzt oder hierfür bereitgehalten werden. Beamte der Bereitschaftspolizei sind daher Polizei im Sinn des BayPAG, sobald sie nach ihrem Ausbildungsstand für den Vollzugsdienst (Einzeldienst oder Einsatz im geschlossenen Verband) bereitstehen.“

Nach § 1 Satz 1 der Verordnung über die Fachlaufbahn Polizei und Verfassungsschutz (FachV-Pol/VS) werden die fachlichen Schwerpunkte Polizeivollzugsdienst, Wirtschaftskriminaldienst, Technischer Computer- und Internetkriminaldienst und Technischer Polizeivollzugsdienst gebildet, die alle Laufbahnen des Polizeivollzugsdienstes darstellen. Dabei werden alle Beamten der eben genannten fachlichen Schwerpunkte, die polizeidienstfähig sind, im Sinne des Art. 2 BayPAG eingesetzt oder hierfür bereitge-

8 http://www.bundespolizei.de/DE/_Homepage/_functions/Buehne/2013/06/bfhu_txt.html, zuletzt abgerufen am 29.04.2015.

9 Eine weitere Definition des Begriffs „Polizeivollzugsbeamter“ findet sich in Art. 124 Abs. 2 Satz 1 BayBG, wonach dem Polizeivollzugsdienst alle Beamten und Beamtinnen der Polizei in der Fachlaufbahn Polizei und Verfassungsschutz angehören. Diese Definition scheint enger zu sein als der Begriff des Polizeiaufgabengesetzes, da zwar beide Vorschriften auf die FachV-Pol/VS verweisen, jedoch Art. 1 PAG i. V. m. der Vollz.Bek. zu Art. 1 PAG zusätzlich die – nicht nur im innerdienstlichen Bereich (ohne Außenwirkung) – Einsetzung oder Bereithaltung für Aufgaben im Sinne des Art. 2 PAG verlangt. Für die vorliegende Arbeit ist der Begriff im Sinne des Polizeiaufgabengesetzes entscheidend, da an Art. 124 BayBG lediglich besoldungs- und versorgungsrechtliche Konsequenzen geknüpft werden, eine Kennzeichnungspflicht jedoch für die Beamten diskutiert werden soll, denen auch die Befugnisse des Polizeiaufgabengesetzes zustehen.

10 Vgl. *Schmidbauer/Steiner* (Hrsg.), BayPAG, Art. 1, Rn. 1. Dort ergibt sich diese Definition zwar nicht ausdrücklich, jedoch aus dem Zusammenhang: So wird kommentiert: „Art. 1 legt zunächst fest, welche Polizeibeamte die Befugnisse des PAG besitzen. Dies sind die Polizeibeamten, die im Vollzugsdienst tätig sind. [...] Neben der Festlegung, wer Polizeivollzugsbeamter in Bayern ist, enthält Art. 1 [...]“ Damit wird klar, dass sich der Begriff des „Polizeivollzugsbeamten“ auf die erstgenannten Sätze bezieht und entsprechend die dort erwähnte Definition greift.

halten¹¹. Nicht polizeidienstfähige Beamte, also Beamte, die gem. Art. 128 Abs. 1 Satz 1 BayBG den besonderen gesundheitlichen Anforderungen für den Polizeivollzugsdienst nicht mehr genügen und bei denen nicht zu erwarten ist, dass sie ihre volle Verwendungsfähigkeit innerhalb zweier Jahre wiedererlangen, werden dann im Sinne des Art. 2 BayPAG eingesetzt oder bereitgehalten, wenn „sie noch in einer Funktion des Vollzugsdienst eingesetzt werden, welche die besonderen Anforderungen des Vollzugsdienstes (Fähigkeit zur Anwendung von unmittelbarem Zwang zu jeder Zeit, Schichtdienst etc.) nicht mehr auf Dauer erfordert“¹².

Unter die Definition des Polizeivollzugsbeamten fallen auch alle Beamte der Spezialeinsatzkommandos (SEK), der mobilen Einsatzkommandos (MEK), der technischen Einsatzkommandos (TEK)¹³, Unterstützungskommandos (USK)¹⁴, der Bereitschaftspolizei (BePo) gem. Art. 6 BayPOG, des Landeskriminalamts (LKA) gem. Art. 7 BayPOG, des Staatsministerium des Inneren als Führungsstelle der Bayerischen Polizei¹⁵ und alle verdeckten Ermittler und nicht offen ermittelnde Polizeibeamte¹⁶. Diese leisten ihren Dienst lediglich bei diesen Sonderdienststellen bzw. in einer Sonderfunktion ab, gehören jedoch alle einem der bezeichneten Schwerpunkte an¹⁷. Nicht darunter fallen Vertrauenspersonen (V-Leute)¹⁸, Angehörige der Sicherheitswacht¹⁹ oder privater Sicherheitsdienste wie zum Beispiel der U-Bahnwache München²⁰, da diese keine Angehörigen der Polizei sind. Ebenfalls keine Polizeivollzugsbeamten sind die Beamten des Verwaltungs-

11 Auskunft des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr, E-Mail v. 22.08.2014.

12 Auskunft des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr, E-Mail v. 22.08.2014.

13 <https://www.polizei.bayern.de/wir/aufgaben/dienststellen/index.html/3231>, zuletzt abgerufen am 29.04.2015.

14 Ein Teil des USK ist der Bayerischen Bereitschaftspolizei unterstellt: http://www.polizei.bayern.de/content/2/0/6/9/071311_glied_baybp.pdf, zuletzt abgerufen am 29.04.2015 (III. Bereitschaftspolizeiabteilung Würzburg, 15. Einsatzhundertschaft der IV. Bereitschaftspolizeiabteilung Nürnberg und 22. Einsatzhundertschaft der VI. Bereitschaftspolizeiabteilung Dachau); ein weiterer Teil untersteht als Teil der Landespolizei den Polizeipräsidien München und Mittelfranken: *Winter*, Politikum Polizei, S. 112f.

15 *Honnacker/Beinhofer/Samper* (Hrsg.), BayPAG, Art. 1, Rn. 4.

16 *Schmidbauer/Steiner* (Hrsg.), BayPAG, Art. 1, Rn. 9.

17 Auskunft des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr, E-Mail v. 22.08.2014.

18 *Schmidbauer/Steiner* (Hrsg.), BayPAG, Art. 1, Rn. 8.

19 *Schmidbauer/Steiner* (Hrsg.), BayPAG, Art. 1, Rn. 22 ff.

20 <http://www.muenchner-u-bahnwache.de/wirueberuns.php>, zuletzt abgerufen am 29.04.2015.

dienstes, Tarifbeschäftigte im Polizeidienst²¹ und Beamte des Landesamtes für Verfassungsschutz²².

B. Funktionale Eingrenzung

Die vorliegende Arbeit soll generell die Tätigkeit des uniformierten²³ Polizeivollzugsbeamten mit unmittelbarem, tatsächlichem Bürgerkontakt²⁴ während seiner Dienstzeit erfassen²⁵. Dies gilt insbesondere für den Wach- und Streifendienst als Teil des polizeilichen Einzeldienstes²⁶ und für die Einsätze in geschlossenen Einheiten, wie sie bei der bayerischen Bereitschaftspolizei gem. Art. 6 Abs. 1 Satz 1 BayPOG vorkommen. Diese Einheiten werden in der Polizeidienstvorschrift 100 (Anlage 6) definiert als „in der allgemeinen Aufbauorganisation taktisch gegliederte und unter einheitlicher Führung stehende Polizeikräfte“²⁷. Dies hat zur Konsequenz, dass alle relevanten Entscheidungen vom Einheitsführer einheitlich getroffen werden wie zum Beispiel die Freigabe des Einsatzstocks zur Räumung der Straße. Ob der Polizeibeamte den Einsatzstock dann tatsächlich im Einzel-

21 Schmidbauer/Steiner (Hrsg.), BayPAG, Art. 1, Rn. 13.

22 Schmidbauer/Steiner (Hrsg.), BayPAG, Art. 1, Rn. 9.

23 In Abgrenzung zum Kriminaldienst gem. § 4 Abs. 1 FachV-Pol/VS. Polizeivollzugsbeamte im Kriminaldienst werden damit aufgrund ihrer fehlenden Uniformierung und den damit verbundenen Unterschieden, wie z.B. der leichteren Identifizierbarkeit der Beamten und der schwierigeren Befestigung einer Kennzeichnung an jeder Art von Zivilkleidung, von der Arbeit nicht umfasst. Dies soll freilich eine Diskussion um eine Kennzeichnungspflicht auch bei diesen Beamten nicht ausschließen.

24 Eine Eingrenzung auf den Begriff des uniformierten Polizeivollzugsbeamten allein erscheint zu weit, da damit auch Polizeibeamte erfasst werden, die dem reinen Innendienst zugeordnet sind – die Einschränkung des Begriffs in der VollzBek. zu Art. 1 PAG auf „nicht nur innerdienstlicher Bereich (ohne Außenwirkung)“ bedeutet nur, dass nur die Polizeibeamte nicht im Vollzug tätig sind, die auch potentiell nicht für Aufgaben des Art. 2 PAG herangezogen werden könnten, Auskunft des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr, E-Mail v. 22.08.2014. Damit muss eine Einschränkung auf tatsächlichen, unmittelbaren Bürgerkontakt noch vorgenommen werden.

25 Unabhängig von dessen Dienstzeit ist der Polizeivollzugsbeamte immer im Dienst, vgl. Schmidbauer/Steiner (Hrsg.), BayPAG, Art. 1, Rn. 14. Eine Kennzeichnungspflicht auch diesbezüglich soll jedoch nicht diskutiert werden, da ansonsten eine generelle Mitführungspflicht und Befestigungsmöglichkeit der Kennzeichnung für alle Beamte auch privat zwingend wäre. Dies erscheint weder umsetz- noch vertretbar, da es sich dabei nur um Einzelfälle handeln wird.

26 Klassifikation nach Auskunft des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr, E-Mail v. 22.08.2014.

27 Winter, Politikum Polizei, S. 105.

fall verwendet, entscheidet dieser wiederum selbständig und eigenverantwortlich²⁸.

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass vorliegend die Kennzeichnungspflicht hinsichtlich präventiven wie repressiven Handelns der Polizei besprochen werden soll. Im Ergebnis ist dabei nicht zu differenzieren, da eine gesetzliche Regelung im Bereich des präventiven Tätigwerdens auch für repressives Verhalten gilt: So legt Art. 2 Abs. 1 BayPAG fest, dass die Aufgabe der Polizei Gefahrenabwehr, also präventives Handeln, ist. Diese Aufgabeneröffnung ist auch Voraussetzung für die Zulässigkeit der darauf aufbauenden Befugnisse der Art. 11 ff. BayPAG²⁹. Allerdings gelten diese Befugnisse über die Verweisung in Art. 2 Abs. 4 BayPAG i. V. m. §§ 163 Abs. 1, 161 StPO i. V. m. Art. 11 Abs. 3 Satz 2 BayPAG auch im Rahmen der Strafverfolgung, weshalb sich letztlich nach dieser Aufgabeneröffnung, die dann auch eine Bindung an die weiteren Vorschriften des BayPAG mit sich bringt, eine Regelung im BayPAG sowohl auf präventives wie repressives Verhalten erstrecken würde³⁰. Dasselbe gilt auf Bundesebene: Während der Bundespolizei gem. § 14 Abs. 1 BPolG Befugnisse im präventiven Bereich zustehen, gilt dies gem. § 12 Abs. 1 BPolG i. V. m. § 14 Abs. 3 Satz 2 BPolG auch für den repressiven Bereich, weshalb wiederum auch die sonstigen Vorschriften des Bundespolizeigesetzes zu beachten sind³¹. Hinsichtlich der Beamten des Bundeskriminalamtes sind diese ebenfalls gem. § 2 Abs. 1 BKAG sowohl für die Verhütung als auch für die Verfolgung von Straftaten zuständig, wobei § 20a Abs. 1 Satz 2 BKAG auch auf die Regelungen im BPolG verweist. Nichts anderes würde auch im Bereich der Polizei des Bundestages gelten, da deren Befugnisse weitgehend mit denen der Polizeigesetze der Länder und des Bundespolizeigesetzes übereinstimmen³². Im Hinblick auf eine Regelung durch eine Verwaltungsvorschrift ergibt sich ebenfalls keine Notwendigkeit zur Differenzierung, da die Kennzeichnungspflicht dann wohl generell für die Polizeivollzugsbeamten gelten würde, also unabhängig davon, ob diese gerade präventiv oder repressiv tätig werden³³.

28 Schmidbauer/Steiner (Hrsg.), BayPOG, Art. 6, Rn. 8; Samper/Honnacker (Hrsg.), BayPOG, Art. 6, Rn. 4.

29 Berner/Köhler/Käβ (Hrsg.), BayPAG, Art. 2, Rn. 2, 58; Schmidbauer/Steiner (Hrsg.), BayPOG, Art. 2, Rn. 1 ff.

30 Schmidbauer/Steiner (Hrsg.), BayPAG, Art. 2, Rn. 45; Honnacker/Beinhofer/Samper (Hrsg.), BayPAG, Art. 2, Rn. 34; Schmidbauer/Steiner (Hrsg.), BayPAG, Art. 6, Rn. 3.

31 Blümel/Drewes/Malmberg u. a. (Hrsg.), BPolG, § 14, Rn. 59.

32 http://www.bundestag.de/bundestag/verwaltung/polizei/ges_grundlage.html, zuletzt abgerufen am 29.04.2015.

33 Vgl. dazu Nr. 1 Abs. 1 der Geschäftsanweisung ZSE Nr. 2/2009 über das Tragen von Namensschildern des Polizeipräsidenten von Berlin v. 26.11.2010.

C. Thematische Eingrenzung

Gegenstand der Arbeit ist die Kennzeichnungspflicht für Polizeivollzugsbeamte, die von der reinen Legitimationspflicht abzugrenzen ist. So umfasst Letztere die Verpflichtung, sich auf Verlangen gegenüber dem von einer Maßnahme Betroffenen auszuweisen, soweit der Zweck der Maßnahme oder Amtshandlung oder überwiegende schutzwürdige Belange des Polizeivollzugsbediensteten dadurch nicht beeinträchtigt werden³⁴. Die Kennzeichnungspflicht geht darüber hinaus und sieht vor, dass jeder Polizeivollzugsbeamte während seines Dienstes an seiner Dienstkleidung gekennzeichnet ist, wodurch er mit Namen angesprochen und/oder (nachträglich) identifiziert werden kann. In Frage kommt hierfür grundsätzlich ein Namensschild mit dem Namen des Beamten oder eine andere Kennzeichnung in Form einer Nummern- oder Buchstabenkombination, die dann über Decodierungslisten dem Klarnamen des Beamten zugeordnet werden kann.

34 § 9 Abs. 1, 3 BbgPolG; vgl. die ähnlichen Regelungen des Art. 6 Satz 1 BayPAG; § 8 SächsPolG; § 12 SOG LSA; § 6 Satz 1 ThürPAG; Ziffern 2.51, 2.52 des RdErl. d. Innenministeriums Nordrhein-Westfalen- 43.1-58.02.09 v. 12.4.2010; Innerdienstliche Weisung PDV 350 (HH) der Hansestadt Hamburg (Auskunft der Polizei in Hamburg, E-Mail v. 14.03.2014; der Originalwortlaut der PDV 350 (HH) wird nicht an Externe herausgegeben); Nr. 39 der Allgemeinen Dienstvorschrift für den Polizeivollzugsdienst des Landes Baden-Württemberg PDV 350 (BW), Ausgabe 1981 (unveröffentlicht); Ziffer 98. 2 der Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (VVHSOG); Mecklenburg-Vorpommern: Ziffer 1.11 des Erlasses über den allgemeinen Dienstbetrieb und den Wachdienst zur Regelung einer einheitlichen Dienstverrichtung (Az.: II 432b – 200.14.00.1/1.1/3) (unveröffentlicht); Ziff. 3.3.7 der PDV 350 (BE) für Berlin (unveröffentlicht) bei begründetem Verlangen, allerdings ohne Einschränkung wegen der Umstände oder der Maßnahme – eine solche findet sich lediglich in Ziff. 3.3.7.1 der PDV 350 (BE) (unveröffentlicht) in Bezug auf die zusätzlich zur Legitimationspflicht bestehende Pflicht zur Aushändigung der Dienstkarte oder der dienstlich gelieferten Visitenkarten; § 87 SPOG; Ziffer 6.1 der Verwaltungsvorschrift des rheinland-pfälzischen Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur „Polizeidienstausweise, Kriminaldienstmarken“ v. 01.06.2011; in Niedersachsen existiert seit der Aufhebung einer Dienstvorschrift im Jahre 2005 durch den damaligen Innenminister keine ausdrückliche Ausweispflicht mehr, mit Ausnahme der Kriminal- und Schutzpolizeibeamten/-innen – das Innenministerium vertritt jedoch die Ansicht, dass diese Pflicht bereits aus dem Rechtsstaatsprinzip erwache und damit auch ohne ausdrückliche Regelung alle Polizeibeamten gehalten seien, sich auszuweisen, Auskunft des Niedersächsischen Innenministeriums, E-Mail v. 24.03.2014; eine Legitimationspflicht gilt nach Auskunft des Bundesministeriums des Innern auch für die Bundespolizei nach Erlass als Handlungsanweisung und nach bundespolizeiinterner Polizeidienstvorschrift, die jedoch beide nicht zur Verfügung gestellt werden könnten, weil sie als „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ eingestuft seien, E-Mail v. 12.03.2014; für die Polizei beim Deutschen Bundestag gem. § 2 Abs. 2 BU6-13 Polizeifachhandbuch (unveröffentlicht); trotz Anfragen v. 20.08.14 und 25.11.2014 erteilte der Senat für Inneres und Sport der Freien Hansestadt Bremen keine Auskunft.

Dabei ist zu bemerken, dass diese Kennzeichnung auch über die bereits bei Einsätzen von geschlossenen Einheiten bestehende taktische Kennzeichnung³⁵ hinausgeht: So wird zum Beispiel beim Unterstützungskommando im Freistaat Bayern (USK) das Führungspersonal so weit mit taktischen Kennzeichen versehen, dass sich daraus die Einheit, Teileinheit, der Zug und die Gruppe ergibt³⁶. In anderen Bundesländern gilt darüber hinaus eine derartige taktische Kennzeichnung auch für den einzelnen Polizeivollzugsbeamten, wobei dieser damit zum Beispiel einer Gruppe als kleinste Größe von 12 (Baden-Württemberg) oder 9 (Mecklenburg-Vorpommern) Personen zugeordnet werden kann³⁷.

Von der Kennzeichnungspflicht ebenfalls abzugrenzen ist die Verpflichtung von Behörden, mündliche Verwaltungsakte schriftlich oder elektronisch zu bestätigen, wie dies etwa im Freistaat Bayern gem. Art. 37 Abs. 2 Satz 1 BayVwVfG der Fall ist. Wendet man dies auch auf polizeiliches Handeln an, könnte man zu dem Schluss kommen, dass eine Kennzeichnungspflicht obsolet ist, wenn der Bürger nach jedem polizeilichen Eingriff Anspruch auf eine schriftliche Bestätigung hat, die den Namen des handelnden Beamten preisgibt.

Dazu müssten jedoch zunächst verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein:

Erstens müsste es sich beim dem in Rede stehenden Handeln um einen Verwaltungsakt i. S. d. Art. 35 BayVwVfG handeln. Betrachtet man die Situationen in der Praxis, in denen eine Identifikation des einzelnen Beamten aufgrund der körperlichen Gewaltanwendung gegenüber Dritten wünschenswert, aber möglicherweise durch die Anzahl der Beamten vor Ort und ihre Schutzausrüstung erschwert wird, so wird es sich bei diesen Situationen im Regelfall um die Anwendung unmittelbaren Zwangs handeln. Um also die Regelung des BayVwVfG hier anwenden zu können, müsste es sich bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs um einen Verwaltungsakt i. S. d. BayVwVfG handeln, was umstritten ist.

So ist das Bundesverwaltungsgericht der Ansicht³⁸, dass auch rein tatsächliches Handeln in Gestalt des unmittelbaren Zwangs zu einem kon-

35 Für die Bundespolizei: Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, BT-Drs. 17/3743 v. 12.11.2010, S. 2; für Beamte des Unterstützungskommandos (USK): *Prießmann*, Anhörung des Ausschusses für Kommunale Fragen und Innere Sicherheit des Bayerischen Landtags, Wortprotokoll v. 29.06.2011 (unveröffentlicht), S. 23.

36 *Prießmann*, Anlage 10 zur Anhörung des Ausschusses für Kommunale Fragen und Innere Sicherheit des Bayerischen Landtags, Wortprotokoll v. 29.06.2011 (unveröffentlicht), S. 148, Frage 2.

37 Vgl. dazu im Einzelnen: [Drittes Kapitel A.II, S. 38 ff.](#)

38 BVerwGE 26, 161 (168).

kludenten Verwaltungsakt führt³⁹. Die überwiegende Literaturmeinung widerspricht dem und sieht die unmittelbare Zwangsanwendung zur Umsetzung eines bereits ergangenen Verwaltungsakts lediglich als Realakt an, da diese keinen eigenen Regelungscharakter entfalte. Eine konkludente Duldungsverfügung wohne dem unmittelbaren Zwang automatisch inne. Ferner ergebe sich bezüglich der Judiziabilität im Ergebnis kein Unterschied, da auch Realakte über die allgemeine Leistungs- oder Feststellungsklage überprüfbar seien⁴⁰. Würde man an dieser Stelle der herrschenden Literaturansicht folgen, wäre die Regelung des BayVwVfG bereits deshalb mangels Vorliegens eines Verwaltungsakts nicht anwendbar.

Für den gegenteiligen Fall müsste zweitens polizeiliches Handeln auch in den Anwendungsbereich des BayVwVfG fallen: Dieser ist gem. Art. 1 Abs. 1 BayVwVfG u. a. eröffnet, wenn eine öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit einer Behörde des Freistaates Bayern vorliegt, wobei Behörde gem. Art. 1 Abs. 2 BayVwVfG jede Stelle ist, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Dazu zählt auch die Polizei im Freistaat Bayern, die die Aufgabe hat, die allgemein oder im Einzelfall bestehenden Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren, Art. 2 BayPAG. Allerdings gilt das Gesetz gem. Art. 2 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG nicht für den Bereich der Strafverfolgung oder Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten, weshalb man nur präventiv-polizeiliches Handeln nach dem BayVwVfG behandeln kann⁴¹. Eine Bestätigungspflicht entfällt demnach in dem Moment, in dem der Beamte nicht mehr präventiv, sondern repressiv handelt.

Könnte man schließlich diese beiden Voraussetzungen im konkreten Fall bejahen (obgleich die Vorstellung, als Bürger einem USK-Beamten nach einem, mit dessen Einsatzstock, durchgeführten Schlag zu erklären, er habe gerade einen Verwaltungsakt im Rahmen einer präventiven Handlung erlassen, weshalb man einen Anspruch auf schriftliche Bestätigung dieses Verwaltungsakts habe, nicht praxisgerecht erscheint), so bräuchte es drittens eines berechtigten Interesses und eines unverzüglichen Verlangens des Betroffenen gem. Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BayVwVfG. Dies mutet jedoch weniger problematisch an, da der Begriff des „berechtigten Interesses“ weit gefasst wird und jedes privatrechtliche, wirtschaftliche oder sogar ideelle Interesse

39 Ebenso BayVGh, NVwZ 1988, 1055 (1055); *Berner/Köhler/Käβ* (Hrsg.), BayPAG, Art. 58, Rn. 8.

40 *Heckmann*, in: *Becker/Heckmann/Kempfen* u. a. (Hrsg.): *Öffentliches Recht in Bayern*, 3. Teil, Rn. 216; *Schmidbauer/Steiner* (Hrsg.), BayPAG, Art. 58, Rn. 12 ff.; *Schenke*, *Polizei- und Ordnungsrecht*, Rn. 558; *Kugelmann*, *Polizei- und Ordnungsrecht*, S. 278.

41 *Kopp/Ramsauer* (Hrsg.), *VwVfG*, § 2, Rn. 20; *Schliesky*, in: *Knack/Henneke* (Hrsg.): *VwVfG*, § 2, Rn. 24; *Harrer/Kugele* (Hrsg.), *BayVwVfG*, Art. 2, Rn. 4.2.

ausreicht⁴². Auch dem unverzüglichen Verlangen scheinen keine praktischen Schwierigkeiten entgegenzustehen, weshalb sich damit ein Anspruch auf eine schriftliche oder elektronische Bestätigung ergebe würde.

Betrachtet man weiter allerdings die Vorschrift des § 37 Abs. 3 Satz 1 BayVwVfG genauer, die auch auf die schriftliche Bestätigung mündlicher Verwaltungsakte anwendbar ist⁴³, so zeigt sich, dass diese zwar die erlassende Behörde, aber nicht zwingend die Unterschrift oder Namenswiedergabe des erlassenden Beamten enthalten muss, da die Namenswiedergabe des Behördenleiters, seines Vertreters oder seines Beauftragten ausreichend ist.

Damit wäre für den betroffenen Bürger, würden alle genannten Voraussetzungen tatsächlich erfüllt sein, die Identität eines handelnden Polizeibeamten dennoch nicht geklärt, weshalb eine Kennzeichnungspflicht unter diesem Gesichtspunkt nicht irrelevant erscheint.

42 *Ruffert*, in: Knack/Henneke (Hrsg.): VwVfG, § 37, Rn. 49; *Kopp/Ramsauer* (Hrsg.), VwVfG, § 37, Rn. 24.

43 *Kopp/Ramsauer* (Hrsg.), VwVfG, § 37, Rn. 27; *Ruffert*, in: Knack/Henneke (Hrsg.): VwVfG, § 37, Rn. 53.

Zweites Kapitel: Historische Grundlagen

Die Geschichte der Kennzeichnungspflicht in Deutschland beginnt am 14.11.1848¹, als Karl Ludwig Friedrich Freiherr von Hinckeldey das Amt des Berliner Polizeipräsidenten übernimmt und die Kennzeichnung der Berliner Schutzleute anordnet². Diese trugen als Teil der Uniform einen Zylinder, auf dem an der Vorderseite in ca. 7 cm großen Zahlen ihre Dienstnummer befestigt war³⁴. Mit allerhöchster „Kabinettsordre“ vom 04.02.1850 wurde anstatt des Hutes ein Helm verwendet, weshalb die Dienstnummer nunmehr auf der Schulterklappe angebracht war⁵. So trugen in der Zeit von 1866 bis 1918 die Schutzleute/Sergeanten in Preußen auf den damals noch als „Achselklappen“ bezeichneten Schulterklappen eine aus neusilbernen arabischen Zahlen bestehende Nummer, unter welcher der Schutzmann/Sergeant in den Listen geführt wurde⁶. Auch um 1895 waren die Achselklappen des „Rocks“ und Mantels der Schutzleute der staatlichen Polizei im Großherzogtum Baden mit Dienstnummern aus gelbem Metall versehen⁷. Den Waffenrock des Münchner Schutzmannes zierte ebenfalls in der Zeit von 1898 bis 1918 eine Ordnungsnummer aus weißem Metall⁸. Darüber durfte seit 04.05.1907 auch ein Umhang getragen werden, der eine weißmetallene Schließe mit der Ordnungsnummer des Beamten aufwies. Ein dazu zusätzlich getragener Pelzkragen durfte dabei die Ordnungsnum-

1 *Heinrich*, Neue Deutsche Biographie, Band 9, 1972, S. 175 (175).

2 *Diederichs*, Bürgerrechte & Polizei 2009, S. 58 (58); *Heinrich*, Mitteilungen 2011, S. 10 (10); *Funk*, Polizei und Rechtsstaat: Die Entwicklung des staatlichen Gewaltmonopols in Preussen 1848–1918, S. 328; *Rupprecht*, ZRP 1989, S. 93 (93).

3 Vgl. das Bild eines Polizisten in preußischer Uniform von 1848 im Artikel von *Heinrich*, Mitteilungen 2011, S. 10 (10); *Schmidt*, Die ersten 50 Jahre der Königlichen Schutzmannschaft zu Berlin, S. 26/27.

4 Interessanterweise wurde diese Dienstnummer im gemalten Titelbild der offiziellen Festschrift zum 125-jährigen Jubiläum der Schutzmannschaft, das einen Schutzmann aus dieser Zeit zeigt, entfernt, vgl. *Horst/Deter u. a.*, Festschrift zum 125-jährigen Jubiläum der Schutzmannschaft Berlin 1848–1973; *Funk*, Polizei und Rechtsstaat: Die Entwicklung des staatlichen Gewaltmonopols in Preussen 1848–1918, S. 328.

5 *Schmidt*, Die ersten 50 Jahre der Königlichen Schutzmannschaft zu Berlin, S. 39.

6 *Löhken*, Die Polizeiuniformen in Preussen 1866–1945, S. 8; 13f; 67.

7 *Löhken*, Polizei-Uniformen der Süddeutschen Staaten 1872–1932, S. 23f., 67.

8 *Löhken*, Polizei-Uniformen der Süddeutschen Staaten 1872–1932, S. 51.

mer nicht verdecken⁹. Die Kennzeichnungspflicht mittels Ordnungsnummer bestand ebenfalls von 1876–1918 im Großherzogtum Hessen-Darmstadt¹⁰ und im Reichsland Elsass-Lothringen von 1885–1918¹¹. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts entfiel die Kennzeichnung schließlich (teilweise)¹² wieder¹³, wobei sie zumindest im Korpsbefehl Nr. 36 vom 26.07.1921 in der Republik Baden noch angeordnet worden war¹⁴. In der Zeit von 1942 bis 1945 trugen die Angehörigen der Polizei-Regimentsverbände auf der Mittel der Achselstücke die Nummer ihres jeweiligen Polizeiregiments¹⁵. Nach Ende des Zweiten Weltkriegs lebte 1946 die Kennzeichnung in dem von Großbritannien besetzten nordwestlichen Teil Deutschlands noch einmal in Form von Brustnummernschildern an der Uniformjacke auf, wurde jedoch nach Ende der Besatzungszeit 1951 wieder aufgegeben¹⁶. Ähnliches wird auch hinsichtlich der amerikanischen Besatzungszone berichtet¹⁷. Das Thema blieb jedoch aktuell: So beschäftigten sich die Innenministerkonferenz (1971) sowie deren Arbeitskreis II (1952, 1962) mit der Kennzeichnungspflicht, lehnten diese jedoch ab. Ebenso verfuhr 1968 die Landtage von Hessen, Schleswig-Holstein, Bremen¹⁸ sowie der Berliner Senat auf Antrag der FDP¹⁹. Letzterer behandelte das Thema nochmals auf Antrag der FDP Ende 1978. Aufgrund der Intervention der Gewerkschaft der Polizei (GdP) und der Drohung des damaligen Polizeipräsidenten Hübner mit Rücktritt wurden auch hier die Gedanken zu einem Modellversuch wieder verworfen²⁰. Eine Regelung zur Kennzeichnungspflicht fand schließlich auch in § 36 Abs. 1 des Alternativentwurfs für einheitliches Polizeigesetz (AEPolG) von 1979 Einzug²¹, konnte sich aber nicht durchsetzen. In einzelnen Städten war eine Kennzeichnung von Polizeivollzugsbeamten hingegen vorgesehen: So lief ab April 1978 ein Modellversuch in Tübingen bei

9 Löhken, *Polizei-Uniformen der Süddeutschen Staaten 1872–1932*, S. 53.

10 Löhken, *Polizei-Uniformen der Süddeutschen Staaten 1872–1932*, S. 126.

11 Löhken, *Polizei-Uniformen der Süddeutschen Staaten 1872–1932*, S. 223.

12 Löhken, *Die Polizeiuniformen in Preussen 1866–1945*, S. 23.

13 Diederichs, *Bürgerrechte & Polizei* 2009, S. 58 (58); Drescher, *Wer kontrolliert die Polizei?*, S. 123.

14 Löhken, *Polizei-Uniformen der Süddeutschen Staaten 1872–1932*, S. 30.

15 Löhken, *Die Polizeiuniformen in Preussen 1866–1945*, S. 53.

16 Steinborn/Schanzenbach, *Die Hamburger Polizei nach 1945*, S. 55 f; 63 f.

17 Drescher, *Wer kontrolliert die Polizei?*, S. 123; Kraftschenko, *Die Novum* 2014, S. 2 (2).

18 Antwort des Senats auf eine Kleine Anfrage, LT-Drs. 18/847 v. 09.04.2013.

19 BT-Drs. 13/2002 v. 18.07.1995, S. 3; Drescher, *Wer kontrolliert die Polizei?*, S. 123.

20 Denkowski, *Polizei & Wissenschaft* 2011, S. 31 (32); Diederichs, *Bürgerrechte & Polizei* 2009, S. 58 (61).

21 Denninger (Hrsg.), *AEPolG*, § 36, Rn. 1.

der dortigen Verkehrspolizei²². Auch in Hamburg war das Tragen seit 1984 und 1995 für unterschiedliche Beamtengruppen verpflichtend. In Düsseldorf und Schleswig-Holstein konnten seit 1988 bzw. 1989 freiwillig Namensschilder getragen werden²³. Am 11.03.1988 erreichte das Thema durch einen Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN²⁴ den Bundestag, wurde dort aber zumindest vom Innenausschuss abgelehnt²⁵. Das Thema beschäftigte Berlin jedoch weiterhin: Während der Koalitionsverhandlungen 1989 für die Stadt Berlin bot der spätere Innensenator Erich Pätzold von der SPD der Alternativen Liste die Einführung einer Kennzeichnungspflicht im Gegenzug zum Verzicht auf einen Polizeibeauftragten an, was diese jedoch ablehnten, um damit im Ergebnis keine ihrer Forderungen durchzusetzen²⁶. Ein weiterer Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Bundestag vom 18.07.1995 wurde ebenfalls gegen die Stimmen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS, bei Enthaltung der Stimmen der SPD, abgelehnt²⁷. In Hessen wurde am 15.10.1993 aufgrund der Koalitionsvereinbarungen von Rot-Grün eine Kennzeichnungspflicht per Erlass des Hessischen Ministeriums des Inneren und für Europaangelegenheiten eingeführt, jedoch nach Protesten seitens der Polizei in eine freiwillige Option umgewandelt²⁸.

In den neuen Bundesländern (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) galt ab 13.09.1990 das Gesetz über Aufgaben und Befugnisse der Polizei²⁹, das die letzte aus demokratischen Wahlen hervorgegangene Volkskammer der DDR verabschiedet hatte und längstens bis 31.12.1991 gelten sollte. In Brandenburg beispielsweise verzögerte sich jedoch die Einigung auf ein eigenes Polizeigesetz, so dass durch das Vorschaltgesetz zum Polizeigesetz des Landes Brandenburg

22 BT-Drs. 13/2002 v. 18.07.1995, S. 3; *Anonymus*, DER SPIEGEL 1978/20, S. 88 (88).

23 BT-Drs. 13/2002 v. 18.07.1995, S. 4; es konnte nicht geklärt werden, wie lange diese Regelungen galten – Zumindest aber in Hamburg und Düsseldorf bis einschließlich 1989, da diese im Aufsatz von *Rupprecht*, ZRP 1989, S. 93 (93) noch als geltend erwähnt werden.

24 BT-Drs. 11/2001 v. 11.03.1988.

25 BT-Drs. 11/7340 v. 05.06.1990 (Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss) zu dem Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN, Allgemeine namentliche Kennzeichnung von Polizeibeamten) – ein Dokument des Bundestages über die Ablehnung konnte nicht gefunden werden.

26 *Wieland/Diederichs*, in: Diederichs (Hrsg.): *Hilfe, Polizei*, S. 129 (130).

27 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 13/166 v. 20.03.1997, S. 15017.

28 VG Frankfurt am Main, JMBL HE 1996, 407 (408); *Denkowski*, *Polizei & Wissenschaft* 2011, S. 31 (33).

29 Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei v. 13.09.1990, GBl. DDR I S. 1489.