

LANDESVERFASSUNGSGERICHT

SACHSEN-ANHALT



L e i t s ä t z e z u m U R T E I L

vom 07.05.2019 – LVG 4/18 –

1. Die Gesetzgebungskompetenz des Landes umfasst die Regelung einer Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamte zu Zwecken der Strafverfolgungsvorsorge.
2. Die Verpflichtung von Polizeibeamten zum Tragen eines Namensschildes gemäß § 12 Abs. 2 S. 1 SOG LSA greift in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 6 Abs. 1 LVerf ein, ist jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Das Interesse an der Aufklärung möglicher Pflichtverletzungen begründet ein hinreichend gewichtiges Allgemeinwohlinteresse an der Kennzeichnung von Polizeibeamten.
3. Es kann dahinstehen, ob die Pflicht zur pseudonymen Kennzeichnung mit einem Dienstnummernschild und einer taktischen Kennzeichnung in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 6 Abs. 1 LVerf eingreift. Ein Eingriff wäre jedenfalls aus den gleichen Gründen verfassungsrechtlich gerechtfertigt wie die Pflicht zur namentlichen Kennzeichnung.

LANDESVERFASSUNGSGERICHT

SACHSEN-ANHALT



*Verkündet am 07.05.2019.
Justizamtsinspektorin Schröter,
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle
des Landesverfassungsgerichts*

I M N A M E N D E S V O L K E S U R T E I L

*In dem
Normenkontrollverfahren*

LVG 4/18

1. des Herrn Oliver Kirchner, MdL
2. des Herrn André Poggenburg, MdL
3. des Herrn Tobias Rausch, MdL
4. des Herrn Robert Farle, MdL
5. des Herrn Mario Lehmann, MdL
6. des Herrn Matthias Büttner, MdL
7. der Frau Lydia Funke, MdL
8. des Herrn Andreas Gehlmann, MdL
9. des Herrn Thomas Höse, MdL
10. des Herrn Hagen Kohl, MdL
11. des Herrn Matthias Lieschke, MdL
12. des Herrn Hannes Loth, MdL
13. des Herrn Willi Mittelstädt, MdL
14. des Herrn Daniel Wald, MdL
15. des Herrn Volker Olenicak, MdL
16. des Herrn Alexander Raue, MdL

17. des Herrn Daniel Rausch, MdL
18. des Herrn Daniel Roi, MdL
19. des Herrn Jan Wenzel Schmidt, MdL
20. des Herrn Ulrich Siegmund, MdL
21. des Herrn Marcus Spiegelberg, MdL
22. des Herrn Dr. Hans-Thomas Tillschneider, MdL

– Antragsteller –

Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt Wolfgang Heß,
Grimmeallee 50, 99734 Nordhausen

wegen

des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA), verabschiedet am 20.06.2017, in der Fassung der Bekanntmachung vom 12.07.2017

hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt durch seinen Präsidenten Franzkowiak als Vorsitzenden sowie seine Richterinnen und Richter Dr. Eckert, Gemmer, Buchloh, Stoll, Dr. Waterkamp und Prof. Dr. Germann auf die mündliche Verhandlung vom 12.03.2019 für Recht erkannt:

1. Der Antrag wird zurückgewiesen.
2. Gerichtskosten werden nicht erhoben.
3. Auslagen werden nicht erstattet.

Tatbestand

1. Am 12.07.2017 hat der Landtag von Sachsen-Anhalt das Sechste Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20.05.2014 verabschiedet. Mit diesem Gesetz wurden Normen des SOG LSA geändert bzw. neu eingefügt, darunter die Norm des § 12 SOG LSA, auf dessen Absätze 2 bis 5 sich der Normenkontrollantrag bezieht. Gemäß § 3 des Änderungsgesetzes ist § 12 Abs. 2–4 SOG LSA am 01.07.2018 in Kraft getreten, § 12 Abs. 5 SOG LSA am Tag nach der Verkündung, also am 21.07.2017.

1

Diese Absätze haben folgenden Wortlaut:

2

„§ 12 SOG Legitimations- und Kennzeichnungspflicht

(1)

(2) Polizeibeamte des Landes Sachsen-Anhalt tragen bei Amtshandlungen in Sachsen-Anhalt an ihrer Dienstkleidung ein Namensschild (namentliche

Kennzeichnungspflicht). Die namentliche Kennzeichnungspflicht gilt nicht, soweit im Einzelfall der Zweck der Amtshandlung oder überwiegende schutzwürdige Belange des Polizeibeamten dadurch beeinträchtigt werden könnten. In diesen Fällen tragen die Polizeibeamten anstelle des Namensschildes ein Schild mit einer zur nachträglichen Identifizierung geeigneten fünfstelligen Dienstnummer (Dienstnummernschild).

(3) Polizeibeamte in Einsatzeinheiten tragen anstelle des Namensschildes und des Dienstnummernschildes eine zur nachträglichen Identifizierung geeignete taktische Kennzeichnung. Die taktische Kennzeichnung besteht aus der Buchstabenfolge „ST“ und einer fünfstelligen Ziffernfolge.

(4) Die personenbezogenen Daten eines Polizeibeamten des Landes Sachsen-Anhalt sind mit der Vergabe und vor der Benutzung von Dienstnummern und taktischen Kennzeichnungen zu erheben und zu speichern. Zweck der Erhebung ist die Sicherstellung einer nachträglichen Identifizierung eines Polizeibeamten des Landes Sachsen-Anhalt bei der Durchführung von Amtshandlungen. Diese personenbezogenen Daten dürfen nur genutzt werden, wenn

1. tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass bei der Durchführung einer Amtshandlung eine strafbare Handlung oder eine nicht unerhebliche Dienstpflichtverletzung begangen worden und die Identifizierung auf andere Weise nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten möglich ist, oder
2. dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person erforderlich ist.

Die personenbezogenen Daten sind drei Monate nach dem Abschluss der tatsächlichen oder eingeräumten Benutzung der dienstlich zur Verfügung gestellten Dienstnummer oder taktischen Kennzeichnung zu löschen, sofern sie nicht für den Erhebungszweck weiterhin erforderlich sind. Die §§ 25 und 32 Abs. 7 bis 9 finden Anwendung.

(5) Das für die Polizei zuständige Ministerium wird ermächtigt, Inhalt, Umfang und Ausnahmen von den Verpflichtungen nach den Absätzen 2 bis 4 durch Verordnung zu bestimmen. Ausnahmen können für bestimmte Amtshandlungen zugelassen werden, wenn die Art und Weise der Amtshandlung oder die dabei zu tragende Dienstkleidung dies erfordert und eine nachträgliche Identifizierung auf andere geeignete Weise möglich ist.“

2. Die Antragsteller sind der Ansicht, dass es für die zur Überprüfung gestellten Regelungen bereits an der Gesetzgebungskompetenz des Landes mangle und sie bereits deshalb verfassungswidrig seien. 3

Zweck der Erhebung der personenbezogenen Daten sei nach § 12 Abs. 4 SOG LSA die Sicherstellung einer nachträglichen Feststellung der Identität eines Polizeibeamten des Landes Sachsen-Anhalt bei der Durchführung von Amtshandlungen. Die 4

personenbezogenen Daten dürften nach § 12 Abs. 4 SOG LSA jedoch nur genutzt werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigten, dass bei der Durchführung einer Amtshandlung eine strafbare Handlung oder eine nicht unerhebliche Dienstpflichtverletzung begangen worden und die Identitätsfeststellung auf andere Weise nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten möglich oder dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person erforderlich sei.

Die Dienstnummern und die taktischen Kennzeichnungen verfolgten im Wesentlichen den Zweck, für die Strafverfolgung durch Sicherstellung einer nachträglichen Identifizierung der Polizeibeamten vorzusorgen. Auch „nicht unerhebliche Dienstpflichtverletzungen“ seien regelmäßig zugleich Straftaten, wodurch sie bei der Zweckbestimmung der Vorschrift nicht ins Gewicht fielen. Damit gehe es dem Gesetzgeber ausschließlich um Strafverfolgung. Es sei völlig unklar, inwiefern die nachträgliche Identifizierung „zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben und Freiheit einer Person“ erforderlich sein könne. Der Schutz der Polizeibeamten könne die Kennzeichnungspflicht nicht rechtfertigen. Zwar hätten die Länder die Gesetzgebungszuständigkeit für die Abwehr von Straftaten, dies könne aber mit Dienstnummern, den taktischen Kennzeichnungen und der Speicherung der personenbezogenen Daten der Beamten nicht erreicht werden. Die präventive Vorsorge zur Identitätsfeststellung von Straftätern gehöre zum Strafverfahren. Solche präventiven Strafverfolgungsmaßnahmen seien durch den Bundesgesetzgeber abschließend geregelt. Gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Grundgesetz (GG) unterliege das Strafverfahren der konkurrierenden Gesetzgebung. Da der Bund durch die Strafprozessordnung von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht habe, seien Landesgesetze ausgeschlossen.

5

3. Durch § 12 Abs. 2–5 SOG LSA werde die Menschenwürde und das Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Polizeibeamten verletzt. Von einem Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht gehe bereits die Begründung des Gesetzes aus. Die Namen, Dienstnummernschilder und taktischen Kennzeichnungen würden durch das sichtbare Tragen an Uniformen öffentlich gemacht. Die wesentlichen persönlichen Daten der Beamten könnten hieraus abgeleitet werden. Diese Daten würden bereits vor der Benutzung ohne Einwilligung der Beamten erhoben und gespeichert, um nachträglich die Identifizierung zum Zwecke der Strafverfolgung zu gewährleisten. Dem in § 12 Abs. 4 Nr. 2 SOG LSA angesprochenen Nebenzweck – die Gefahrenabwehr – fehle die Relevanz. Der Eingriff in das Persönlichkeitsrecht sei schwerwiegend und greife die Würde des Beamten an, weil ihm unterstellt werde, dass er sich bei Amtshandlungen strafbar mache. Hierdurch werde der Polizeibeamte anlasslos unter Generalverdacht gestellt, Straftaten zu begehen. Dies verstoße gegen das Rechtsstaatsprinzip, da die Unschuldsvermutung de facto beseitigt werde. Durch die Kennzeichnungspflicht werde der Polizeibeamte zum bloßen Objekt der Strafverfolgung degradiert, was für ihn, für den Gesetzestreue Teil der Persönlichkeit sei, besonders herabwürdigend sei und daher in die Unantastbarkeit seiner Menschenwürde

6

de und das allgemeine Persönlichkeitsrecht eingreife. Ein anlassloser genereller Verdacht gegen Bürger führe zum totalitären Überwachungsstaat und stelle eine nicht hinnehmbare Missachtung der Würde des Menschen dar. Ermittlungen seien nur dann zulässig, wenn es einen hinreichenden Verdacht gebe. Ein „Verdacht“ im Sinne des § 160 StPO werde nicht bereits durch eine Anzeige begründet, sondern durch hinreichende Anhaltspunkte, die die Begehung einer strafbaren Handlung nahelegten. Der Gesetzestreue der Polizeibeamten ohne tatsächlichen Verdacht zu misstrauen und hierfür datentechnische Vorkehrungen zu treffen, beeinträchtigt das durch die Unantastbarkeit der Menschenwürde geschützte allgemeine Persönlichkeitsrecht der Beamten. Daher bedürfe der Eingriff einer starken verfassungsgestützten Rechtfertigung. Hierfür reiche ein „Interesse der Allgemeinheit an einer transparenten staatlichen Verwaltung“ genauso wenig wie die Offenheit und Transparenz einer zunehmend bürgerorientierten Polizeiarbeit. Nicht das Interesse des Polizisten, bei Einsätzen nicht identifizierbar zu sein, sondern der Persönlichkeitsschutz der Beamten sei gegen das geringwertigere Interesse Dritter zur Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes gegeneinander abzuwägen. Eine Identitätsfeststellung sei auch ohne Dienstnummernschilder und taktische Kennzeichnungen gewährleistet. Durch die Kennzeichen auf Helm und Rücken seien Polizisten der Hundertschaft, dem Zug und der Gruppe zuzuordnen. Zuletzt durch die Videoaufzeichnungen – auch durch Body-Cams – der Einsätze sei die Identitätsfeststellung sichergestellt. Der Dienstnummernschilder und der individuellen taktischen Kennzeichnung bedürfe es nicht. Überwiegende Interessen der Allgemeinheit, die den Eingriff in das Persönlichkeitsrecht rechtfertigten, seien nicht erkennbar. Der Persönlichkeitsschutz überwiege das allgemeine Interesse an Transparenz und Offenheit. Das hervorragende Allgemeininteresse sei die Effizienz der Polizeiarbeit. Polizeibeamten verdienten es, vom Vertrauen der Öffentlichkeit in die Gesetzlichkeit ihres Handelns getragen und nicht durch Misstrauen diskreditiert zu werden. Durch die Kennzeichnungspflicht würden die Beamten demotiviert und im Einsatz gelähmt, weshalb es zweifelhaft sei, ob es ein Interesse der Allgemeinheit überhaupt gebe, in jedem Falle aber gebe es nicht ein solches, das den Persönlichkeitsschutz der Beamten zurücktreten lasse. Zwar sei die Gesetzesänderung geeignet, den Datenerhebungszweck zu erreichen, der Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht müsse aber auch unerlässlich sein. Dabei sei zu verlangen, dass zum einen erhebliche Gefahren durch den Eingriff abgewehrt werden könnten, und zum anderen, dass dieses Ziel nicht durch andere Möglichkeiten zu erreichen sei. Die Kennzeichnung sei weder notwendig, erforderlich oder gar unerlässlich. Zudem sei die engere Verhältnismäßigkeit, also die Beachtung des Übermaßverbotes und die Zumutbarkeit des Eingriffs in das Persönlichkeitsrecht zweifelhaft. Üblicherweise pflegten Polizeibeamte sich in der Dienstausbübung nicht strafbar zu machen oder dienstpflichtwidrig zu verhalten. Solche Taten kämen allenfalls infolge von Überreaktionen in Betracht, wenn sich die Polizisten gegen rechtswidrige Angriffe zur Wehr setzten. Regelmäßig führten die darauf folgenden Verfahren zu Einstellungen, weil sich Vorwürfe als unbegründet erwiesen. Es entspreche nicht dem Verhältnismäßigkeitsprinzip, deswegen in das

Persönlichkeitsrecht der Beamten einzugreifen. Die Kennzeichnungspflicht werde auch nicht dadurch zumutbar, dass gem. § 12 Abs. 2 S. 2 SOG LSA von der Kennzeichnungspflicht Abstand genommen werden könne. Zum einen werde der Grundrechtsverstoß nicht durch eine Ausnahmenvorschrift gemindert, da die Ausnahme hierdurch nicht zum Regelfall werde, zum anderen hätten die Beamten keinen Einfluss auf das Vorliegen der Voraussetzungen der Ausnahmeregelung. Dies wiege umso schwerer, als Übergriffe von Linksextremisten auf Familien von Beamten nicht vereinzelte Fälle darstellten, sondern Teil der Einschüchterung seien. Die Einschränkungen des Grundrechtseingriffs gem. § 12 Abs. 2 S. 2 SOG LSA ergäben sich nicht mit hinreichender Bestimmtheit aus dem Gesetz, sondern erst aus der Ausführungsverordnung. Die Ausnahmen seien schwer begründbar, so dass der Grundrechtseingriff nicht wesentlich vermindert werde.

Die Antragsteller beantragen festzustellen:

7

1. § 12 Abs. 2 bis 5 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt verletzt die Polizeibeamten des Landes in ihren Grundrechten aus Artikel 2 und 1 des Grundgesetzes bzw. Artikel 5 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 Landesverfassung des Landes Sachsen-Anhalt und ist nichtig.
2. § 12 Abs. 2 bis 5 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt ist mit Artikel 31, 72 des Grundgesetzes unvereinbar.

4. Die Landesregierung tritt der Argumentation der Antragsteller entgegen und hält den Normenkontrollantrag für unzulässig (4.1.), in jedem Falle aber für unbegründet (4.2).

8

4.1. Zwar sei das Landesverfassungsgericht zuständig und die Antragsteller antragsberechtigt; der Antragsgrund sei jedoch nicht hinreichend dargelegt. Aus den Ausführungen ergebe sich das objektive Klarstellungsinteresse nicht hinreichend, da die Unvereinbarkeit der angegriffenen Norm mit der Landesverfassung nicht deutlich dargelegt und begründet worden sei. Im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle werde der Prüfungsgegenstand durch den Antrag bezeichnet, der im Hinblick auf die im Einzelnen vorgebrachten Beanstandungen auszulegen sei. Der Antrag beziehe sich nach seinem Wortlaut zum Teil auf eine Vorschrift, die in dieser Form nie in Kraft getreten sei. Entgegen dem Vortrag der Antragsteller sei der streitgegenständliche § 12 SOG LSA nicht in der Fassung des Gesetzesentwurfs der Landesregierung vom 02.12.2016 in Kraft getreten. Vielmehr weise der vom Landtag beschlossene Gesetzestext gegenüber dem genannten Gesetzesentwurf Abweichungen auf. Die Antragsteller gingen in Teilen bereits von einem falschen Wortlaut des § 12 Abs. 2–5 SOG LSA aus. Dies werde auch in den Ausführungen zur Begründetheit deutlich. Die Antragsteller verwendeten hier durchgehend die Begrifflichkeit „Feststellung der Identität“ und nicht, wie es zutreffend sei, „nachträgliche Identifizierung“. Die fehlerhafte Bezugnahme auf den nicht in Kraft getretenen Gesetzesentwurf ziehe sich durch den

9

gesamten weiteren Antrag. Vergleiche man die Ausführungen der Antragsteller mit dem „Gutachten zur Kennzeichnungspflicht der Polizeibeamten auf Grund des Entwurfs des § 12 Abs. 2–5 des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt“ von Herrn Prof. Dr. Schachtschneider vom 14.02.2017, werde deutlich, dass im Wesentlichen dieses Gutachten teils wortwörtlich Eingang in die Antragsbegründung gefunden habe. Das Gutachten beziehe sich aber auf den Entwurf, der in dieser Fassung nicht Gesetz geworden sei. Die Auslegung des Antrages ergebe, dass der Entwurf Antragsgegenstand sei, was kein tauglicher Prüfungsgegenstand für das Landesverfassungsgericht sei.

Darüber hinaus sei dem Begründungserfordernis nicht ausreichend Genüge getan. Erforderlich sei neben der genauen Bezeichnung der angefochtenen Norm die substantiierte Darlegung, welche Voraussetzungen des Art. 75 Nr. 3 LVerf für die Einleitung des abstrakten Normenkontrollverfahrens vorlägen und aus welchen Gründen die Vereinbarkeit der Norm mit welcher Bestimmung der Landesverfassung bezweifelt werde. So fehle in dem Antrag vor allem in Bezug auf die behauptete Verletzung der Menschenwürde eine auch nur grobe Skizzierung der rechtlichen Erwägungen, auf die die Antragsteller ihre Zweifel an der Vereinbarkeit der beanstandeten Norm mit der Verfassung stützten. Es würden lediglich pauschal Grundrechtsverletzungen behauptet.

10

4.2. Selbst dann, wenn die Zulässigkeit des Normenkontrollantrages unterstellt werde, sei er in jedem Falle unbegründet.

11

4.2.1. Unmittelbarer Prüfungsmaßstab sei die Landesverfassung, so dass das Grundgesetz nicht als alleiniger Prüfungsmaßstab herangezogen werden könne. Zwar könnten auch die Kompetenzregelungen des Grundgesetzes als Prüfungsmaßstab gelten, es liege jedoch ein Verstoß gegen diese nicht vor. Der Landesgesetzgeber sei befugt gewesen, die Regelungen des § 12 Abs. 2–5 SOG LSA zu erlassen. Die Antragsteller würden den eigentlichen Zweck der Vorschriften verkennen. Mit der Gesetzesänderung habe polizeiliches Handeln offener und transparenter gestaltet und der weitere Ausbau einer bürgerorientierten Polizeiarbeit gestärkt werden sollen. Hierin liege der Hauptzweck der neuen Abs. 2 bis 5 des § 12 SOG LSA, was sich bereits aus der Gesetzesbegründung ergebe. Das Tragen von Namensschildern bzw. einer individuellen Kennzeichnung sei in einer modernen, weltoffenen und bürgernahen Polizei maßgebliches Element der Bürgerorientierung, das zur Stärkung des Vertrauens in die Polizei beitrage. Hierzu gehöre auch, den Polizisten persönlich ansprechen zu können. Die Pflicht zum Tragen eines Namensschildes konkretisiere den in § 60 Beamtengesetz des Landes Sachsen-Anhalt geregelten Grundsatz der eigenverantwortlichen Amtsausübung.

12

Der taktischen Kennzeichnung komme in Einsatzlagen eine besondere Bedeutung zu, weil eine gut sichtbare Kennzeichnung eine wichtige Grundvoraussetzung für die Führung der Einsatzeinheiten sei. Die Regelung zum Tragen eines Namensschildes bzw. des Dienstnummernschildes oder der taktischen Kennzeichnung betreffe das

13

Erscheinungsbild der Polizeibeamten während der Dienstausbübung und die Form, in der dem Bürger gegenübergetreten werde. Es handele sich um eine beamtenrechtliche Bestimmung. Dies zeige sich auch daran, dass es aufgrund der Kennzeichnungspflicht dem Dienstherrn besser gelingen könne, seiner Dienst- und Fachaufsicht nachzukommen. Dabei stellten Dienstpflichtverletzungen mitnichten auch stets eine Straftat dar. Es sei auch nicht zutreffend, dass neben der strafrechtlichen auch immer eine disziplinarrechtliche Verfolgung erfolgen könne. Die Verfolgung disziplinarrechtlicher Verstöße sei von wesentlicher Bedeutung. Dienstausbübungsvorschriften unterlägen ohne Zweifel der Gesetzgebungskompetenz der Länder.

Selbst dann, wenn entgegen der Intention des Gesetzgebers in § 12 Abs. 2–5 SOG LSA noch weitergehende Zweckbestimmungen gesehen würden, bestünde die Gesetzgebungskompetenz des Landes. Die in § 12 Abs. 4 SOG LSA normierte Datenerhebung stelle nur einen Annex zum Hauptzweck dar. Die Datenerhebung solle die nachträgliche Identifizierung von Polizeibeamten gewährleisten, sei aber der Strafverfolgung weit vorgelagert.

14

Die Verhütung von Straftaten falle in die Gesetzgebungskompetenz der Länder. Hierzu gehöre auch die Gefahrenvorsorge. Wie weit der Gesetzgeber eine solche Maßnahme in das Vorfeld künftiger Rechtsgutverletzungen verlegen dürfe, sei eine Frage des materiellen Rechts, nicht aber der Gesetzgebungskompetenz. Die Verpflichtung zum Tragen des Namensschildes bzw. der individuellen Kennzeichnung gewährleiste, dass polizeiliches Handeln in jedem Falle rekonstruierbar sei und ggfs. strafrechtliche oder disziplinarrechtliche Ermittlungen gegen Polizeivollzugsbeamte ermöglicht würden. Durch die Kennzeichnungspflicht könnten Polizeibeamte im Vorfeld davon abgehalten werden, Straftaten oder nicht unerhebliche Dienstpflichtverletzungen zu begehen. Die Nutzung dieses Effekts schließe die Regelungszuständigkeit des Landes nicht aus.

15

Daneben könne die nachträgliche Identifizierung auch der Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten dienen. Die Strafverfolgungsvorsorge sei von der Strafverfolgung zu unterscheiden und gehöre zu dem Teil der konkurrierenden Gesetzgebung, von der der Bund noch keinen Gebrauch gemacht habe. Die Strafverfolgungsvorsorge sei kompetenzmäßig dem gerichtlichen Verfahren zuzuordnen, nämlich der Sicherung von Beweismitteln für ein künftiges Strafverfahren. Die gesetzliche Ausgestaltung der Strafverfolgung durch Erlass von repressivpolizeilichen Normen schließe nicht jede gesetzliche Regelung durch die Länder aus, die sich auf das Verhalten im Vorfeld einer (möglichen) Straftat beziehe. Eine abschließende Regelung sei durch den Bundesgesetzgeber nur im Hinblick auf die Telekommunikationsüberwachung erfolgt. Eine bundesrechtlich abschließende Regelung beinhalte die Strafprozessordnung nur hinsichtlich des Bestehens eines Anfangsverdachts. Die Strafverfolgungsvorsorge hänge nicht vom Bestehen eines Anfangsverdachts ab. So bestimme auch § 484 Abs. 4 StPO ausdrücklich, dass sich die Verwendung personenbezogener Daten, die sich für Zwecke zukünftiger Strafverfahren in Dateien der Polizei befänden, grundsätzlich nach den Polizeigesetzen richteten. Besitze der beabsichtige

16

Zweck einer Maßnahme präventiven Charakter, verbleibe es bei der Regelungszuständigkeit der Länder. Würde die bloße Möglichkeit der Strafbarkeit und Strafverfolgung bereits die Gesetzgebungskompetenz der Länder für die Gefahrenabwehr ausschließen oder einschränken, würde dies zu kaum praktikablen Gesetzgebungstechniken und erheblichen Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung führen. Gem. § 12 Abs. 4 S. 3 SOG LSA würden die Daten nur zu dem Zweck der Verfolgung einer in Zukunft möglicherweise verwirklichten strafbaren Handlung oder nicht unerheblichen Dienstpflichtverletzung und damit nur zur möglichen Verwendung in einen Strafverfahren erhoben. Damit setze sich der Landesgesetzgeber nicht in Widerspruch zu einer Regelung des Bundesgesetzgebers.

Darüber hinaus und vor allem sei auch Zweck der Regelung des § 12 Abs. 4 S. 3 SOG LSA die Gefahrenabwehr zum Schutz des Einsatzbeamten. So sei in der Vergangenheit auch zu Gewalt gegen einzelne Polizeibeamte oder ihr Umfeld aufgerufen worden. Durch die Möglichkeit, den Beamten zu identifizieren, sei es möglich, den betroffenen Beamten gezielt zu schützen. Dadurch, dass die Daten aufbewahrt werden könnten, wenn dies für den Erhebungszweck weiter erforderlich sei, sei lediglich die künftige Verwendung der gewonnenen Daten geregelt. Eine Maßnahme der Strafverfolgung sei darin nicht zu sehen. **17**

4.2.2. Soweit die Antragsteller darüber hinaus die Verletzung von Grundrechten der Polizeibeamten gem. Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 LVerf rügten, unterlägen sie dem Irrtum, dass die beanstandeten Regelungen der Strafverfolgung dienten. **18**

Der Beamte müsse im Dienst weder auf grundrechtlichen Schutz verzichten, noch sei dieser abgeschwächt. Indem er sich jedoch entschlöße, Beamter zu werden, nehme er die Bindungen des Dienstverhältnisses auf sich und habe den Anordnungen des Dienstherrn zu folgen. Die Pflicht zum Tragen eines Namensschildes, eines Dienstnummernschildes oder einer taktischen Kennzeichnung sei eine Dienstausübungsvorschrift, die zumindest hinsichtlich des Namensschildes in subjektive Rechte des Beamten eingreifen könne und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung berühre. Schon dies könne allerdings im Hinblick darauf, dass mit der Nennung des Namens keine in irgendeiner Hinsicht schützenswerten personenbezogenen Daten preisgegeben würden, auch anders gesehen werden. **19**

Hinsichtlich eines möglichen Eingriffs müsse bereits differenziert werden. **20**

Aus der Verpflichtung zum Tragen eines Namensschildes im Dienst könnten durchaus Auswirkungen auf die private Lebensführung des Beamten oder seines familiären Umfeldes dadurch resultieren, dass über den Namen durch Recherchen weitere Daten über den Polizeibeamten gewonnen werden könnten. **21**

Demgegenüber wirke sich eine aus Ziffern bestehende Kennzeichnung nicht in beachtlicher Weise auf die private Lebenssphäre des Beamten aus. Vielmehr sei nur dem Dienstherrn der sich hinter der Ziffernfolge verbergende Name des Beamten bekannt. Soweit der Name den innerdienstlichen Bereich verlasse, sei dies ein rechtlich selbständig zu beurteilender Akt. **22**

Aber auch der mit dem Tragen des Namensschildes verbundene Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht sei gerechtfertigt. Dieses Grundrecht sei nicht schrankenlos gewährleistet. Vielmehr lägen die Schranken in einem überwiegenden Allgemeininteresse an dem Eingriff. Dies erfordere eine verfassungsgemäße gesetzliche Grundlage, die dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen müsse. Die Beschränkung der Verpflichtung zum Tragen des Namensschildes bei Einsätzen in Einsatzeinheiten wirke bereits grundrechtsschützend. Überdies habe der Gesetzgeber die Entscheidung getroffen, dass die Pflicht zur namentlichen Kennzeichnung nicht gelte, wenn durch diese der Zweck der Amtshandlung oder überwiegende schutzwürdige Belange des Polizeibeamten beeinträchtigt werden könnten.

23

Damit genüge die Regelung des § 12 Abs. 2 und 3 SOG LSA den Grundsätzen der Normenklarheit und Bestimmtheit. Gewöhnliche im Dienstalltag auftretende Gefährdungen habe der Gesetzgeber bewusst als zumutbar angesehen. Für die Befreiung von der Verpflichtung zur namentlichen Kennzeichnung sei erforderlich, dass Anhaltspunkte für eine darüberhinausgehende Gefährdung vorlägen. Die Regelungen erlaubten nicht nur dem Dienstherrn oder Dienstvorgesetzten, sondern auch dem der Kennzeichnungspflicht unterliegenden Beamten selbst einzuschätzen, ob die Tatbestandsvoraussetzungen vorlägen. Ob überwiegende „schutzwürdige Belange des Polizeibeamten“ vorlägen, hänge stark von den Umständen des Einzelfalls ab, und eine solche Situation könne auch unerwartet eintreten. Deshalb sei auch bereits in der Begründung zum Gesetzesentwurf der Landesregierung vom 02.12.2016 ausgeführt, dass die Entscheidung, ob die Pflicht im Einzelfall bestehe, nicht per se von einer vorherigen Entscheidung des Dienstherrn bzw. Vorgesetzten abhängig gemacht werden könne. Angesichts der Vielgestaltigkeit dienstlicher Situationen habe der Gesetzgeber mehr nicht regeln können.

24

Mit der namentlichen Kennzeichnung habe polizeiliches Handeln offener und transparenter gestaltet werden und der Ausbau einer bürgerorientierten Polizei gestärkt werden sollen. Überdies gewährleiste die namentliche Kennzeichnung die Aufklärung von Pflichtverletzungen und Straftaten und wirke präventiv. Hierbei handele es sich um anerkannte Ziele des Gemeinwohls. Nicht geringer wiege, die Beamten zu einer pflichtgemäßen und angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben anzuhalten und eine bessere Überprüfbarkeit staatlichen Handelns zu erreichen. Die Kennzeichnungspflicht finde damit in dem ebenfalls Verfassungsrang beanspruchenden Erfordernis einer sachgerechten und rechtskonformen Erledigung staatlicher Aufgaben seine Stütze. Der Gesetzgeber habe aber auch die Rechte der von etwaigen pflichtwidrigen polizeilichen Maßnahmen Betroffenen in den Blick genommen, deren Rechte ebenfalls mit Verfassungsrang ausgestattet seien.

25

Dass über den Nachnamen und entsprechende Recherchen weitere Daten über den Polizeibeamten in Erfahrung gebracht werden können, sei nicht gänzlich auszuschließen. Die hieraus resultierende Gefährdung habe der Gesetzgeber nach Anhörung sachkundiger Personen und Vertretern von Interessengruppen und der Wissenschaft jedoch geringer gewichtet. Besondere Vorkommnisse, insbesondere Angriffe

26

auf Polizeivollzugsbeamte seien dem Gesetzgeber nicht bekannt geworden. Die von den Antragstellern erhobene Behauptung, Übergriffe von Linksextremisten auf Familien von Beamten würden keine Einzelfälle darstellen, sei empirisch nicht belegt. In Sachsen-Anhalt seien solche Fälle nicht bekannt geworden. Die befürchteten Gefährdungen unterschieden sich auch nicht wesentlich von denen anderer Berufsgruppen des öffentlichen Dienstes, die mit ihren Namen nach außen auftreten. In vielen Fällen würden die Namen der handelnden Polizisten ohnehin bekannt, weil diese aufgrund nachträglicher Fertigung von Berichten, Strafanzeigen etc. aktenkundig würden. Bereits mit dem Ergreifen des Berufs des Polizeibeamten sei klar, dass damit gewisse Gefährdungen einhergingen.

Es liege auch ein überwiegendes Allgemeininteresse in der Form vor, dass die Interessen der Bürger betroffen seien. In deren Grundrechte werde ggfs. durch polizeiliche Maßnahmen eingegriffen. Daraus ergebe sich, dass die Durchsetzung der (Grund)rechte der Bürger ein überragendes Interesse des Allgemeinwohls sei. **27**

Der Grundsatz, sich nicht selbst belasten zu müssen, werde durch § 12 Abs. 2–5 SOG LSA nicht berührt. Diese Vorschriften wirkten präventiv und lediglich der Identitätsverschleierung durch die Uniform entgegen. Auch die Unschuldsvermutung werde nicht verletzt. Diese sei nur im strafrechtlichen Hauptverfahren von Belang und käme daher in einer präventivpolizeilichen Vorschrift nicht zur Anwendung. **28**

Die Vorschrift sei auch erforderlich. Die Erforderlichkeit entfalle nicht bereits dann, wenn ein anderes Mittel denkbar erscheine. Erforderlich zur Erreichung des Ziels sei ein Mittel, wenn ein milderer, gleich wirksames Mittel nicht zur Verfügung stehe. Das Tragen einer Ziffern- oder Buchstabenkombination könne die namentliche Kennzeichnung nicht ersetzen. Die Transparenz und Bürgernähe könne nur mit einem Namensschild, nicht aber mit einer Buchstaben- oder Ziffernfolge erreicht werden. **29**

Soweit die Antragsteller gegen die Dienstnummernschilder und taktischen Kennzeichnungen vorbrächten, eine Identifizierung sei bereits jetzt gewährleistet, verkenneten sie, dass es sich bereits nicht um einen Grundrechtseingriff handle, der einer Rechtfertigung bedürfe. Es sei auch keinesfalls so, dass Versammlungen durchgehend gefilmt oder mit Body-Cams aufgezeichnet würden. Das Beibehalten der jetzigen Kennzeichnung würde nur eine Zuordnung zur Einheit, nicht der Person ermöglichen. **30**

5. Der Landtag hat von der Möglichkeit zur Stellungnahme keinen Gebrauch gemacht. **31**

Entscheidungsgründe

- Der Normenkontrollantrag ist zulässig (1.), hat in der Sache jedoch keinen Erfolg (2.). **32**
1. Der Normenkontrollantrag ist zulässig. **33**
- 1.1. Nach Art. 75 Nr. 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt – LVerf – vom 16.07.1992 (GVBl. S. 600), zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.12.2014 (GVBl. S. 494), i.V.m. § 2 Nr. 4, §§ 39–41 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht (LVerfGG) vom 23.08.1993 (GVBl. S. 441), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.06.2018 (GVBl. S. 162), entscheidet das Landesverfassungsgericht bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche oder sachliche Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Landesverfassung. **34**
- 1.2. Die Antragsteller sind berechtigt, den Normenkontrollantrag zu stellen. Nach Art. 75 Nr. 3 LVerf i.V.m. § 2 Nr. 4, § 39 LVerfGG entscheidet das Landesverfassungsgericht auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Landtages oder auf Antrag der Landesregierung. Der 7. Landtag von Sachsen-Anhalt hat 87 Mitglieder, so dass 22 Abgeordnete antragsberechtigt sind, die vorliegend auch den Antrag stellen. **35**
- 1.3. Es liegt ein tauglicher Antragsgegenstand vor. Gegenstand der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 75 Nr. 3 LVerf i.V.m. § 2 Nr. 4, § 39 LVerfGG ist Landesrecht. Der Prüfungsgegenstand wird durch den Antrag bezeichnet, der im Hinblick auf die einzelnen vorgebrachten Beanstandungen auszulegen ist (BVerfG, Beschl. v. 28.01.1998 – 2 BvF 3/92 – BVerfGE 97, 198, 213; Urt. v. 27.05.1992 – 2 BvF 1/88 u.a. – BVerfGE 86, 148, 210 f.; Beschluss vom 24.05.1995 – 2 BvF 1/92 – BVerfGE 93, 37, 65). Nach dem eindeutigen Wortlaut des Antrages ist vorliegend unzweifelhaft die Vorschrift des § 12 Abs. 2–5 SOG LSA Prüfungsgegenstand und nicht der vorangegangene Entwurf der Landesregierung, der teilweise einen anderen Wortlaut aufwies. In diesem Rahmen hat das Landesverfassungsgericht die Gültigkeit der angegriffenen Regelungen unter allen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten – mithin ohne an Rügen der Antragsteller gebunden zu sein – zu prüfen (vgl. BVerfG a.a.O.). Die angegriffene Norm ist Gesetz im formellen und materiellen Sinne, und damit zulässiger Antragsgegenstand. **36**
- 1.4. In Bezug auf die angegriffene Regelung ist ein ausreichend dargelegter Antragsgrund gegeben. Art. 75 Nr. 3 LVerf setzt insoweit Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel über die förmliche oder sachliche Vereinbarkeit der angegriffenen Norm des Landesrechts mit der Landesverfassung voraus. Vorliegend sind die Antragsteller überzeugt, dass die angegriffene Norm mit der Landesverfassung unvereinbar und nichtig ist, und haben dies ausreichend begründet. Aus ihren Ausführungen ergibt sich damit zugleich ein objektives Klarstellungsinteresse. Dem steht nicht entgegen, dass in der Begründung der Wortlaut des Regierungsentwurfs zitiert wird, der noch von einer „Feststellung der Identität“ sprach. Ihre verfassungsrechtliche Bedenken richten sich erkennbar in gleicher Weise gegen die „nachträgliche Identifizierung“. **37**

- Weiterer Darlegungen zu Grundrechtsverletzungen der betroffenen Polizeibeamten bedarf es nicht. Die Bezugnahme auf die Verletzung des informationellen Selbstbestimmungsrechts als Teil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts ist ausreichend zur groben Skizzierung der rechtlichen Erwägungen, auf die die Antragsteller ihre Zweifel an der Vereinbarkeit der beanstandeten Norm mit der Verfassung stützen. Dies gilt umso mehr, als bereits § 2 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des SOG LSA darauf hinweist, dass durch das Gesetz das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten nach Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes und Art. 6 Abs. 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt eingeschränkt wird. **38**
2. Der Antrag ist unbegründet. Die angegriffene Regelung ist formell und materiell mit der Landesverfassung vereinbar. Das Land ist zur Gesetzgebung über die in § 12 Abs. 2–5 SOG LSA geregelte Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamte zuständig (2.1.). Weder die Verpflichtung zum Tragen eines Namensschildes (2.2.–2.3.) noch die zum Tragen eines Dienstnummernschildes oder einer taktischen Kennzeichnung (2.4.) verletzen das Datenschutzgrundrecht aus Art. 6 Abs. 1 LVerf. Die Kennzeichnungspflicht verletzt auch nicht die Menschenwürde gem. Art. 4 LVerf (2.5.). **39**
- 2.1. Die angegriffene Regelung überschreitet nicht die auf in der landesverfassungsgerichtlichen Normenkontrolle zu überprüfende (2.1.1.) Gesetzgebungskompetenz des Landes aus Art. 30, 70 Abs. 1 GG (2.1.2.). **40**
- 2.1.1. Kontrollmaßstab in den Verfahren der Normenkontrolle vor dem Landesverfassungsgericht ist gem. Art. 75 Nr. 3 LVerf die Landesverfassung. Soweit das Fehlen einer Gesetzgebungskompetenz des Landes als Grund für die Verfassungswidrigkeit einer Norm geltend gemacht wird, können auch die Kompetenzverteilungsregelungen des Grundgesetzes in die Prüfung des Landesverfassungsgerichts einbezogen werden. Landesverfassungsrechtlicher Anknüpfungspunkt der Prüfung ist in diesen Fällen das in Art. 2 Abs. 1 LVerf verankerte Rechtsstaatsprinzip, das auch verlangt, dass der Landesgesetzgeber nur im Rahmen seiner Gesetzgebungszuständigkeiten Gesetze erlässt. Da nach der Regelungssystematik der föderalen Ordnung des Grundgesetzes das Bestehen einer Gesetzgebungskompetenz der Länder nur mit Blick auf die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen in den Art. 70 ff. GG sowie die darauf beruhende Gesetzgebungstätigkeit des Bundes bestimmt werden kann, erweist sich die Einbeziehung der einschlägigen Normen des Grundgesetzes sowie der Gesetzgebungstätigkeit des Bundes als unerlässlich, um die von der Landesverfassung auferlegte Rechtsbindung zu überprüfen (LVerfG, Urt. v. 12.07.2005 – LVG 6/04 –, Rn. 58, LVerfGE 16, 583 f. m. w. N.). Soweit es dabei um die Auslegung von Vorschriften des Grundgesetzes geht, ist die vorrangige Interpretationszuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts für das Grundgesetz zu beachten und in Zweifelsfällen eine Vorlage nach Art. 100 Abs. 3 GG erforderlich. Die in Bezug auf die zur Prüfung gestellte Norm gerügte fehlende Gesetzgebungszuständigkeit des Landes kann – und muss – innerhalb dieses rechtlichen Rahmens durch das Landesverfassungsgericht geprüft werden. **41**

- 2.1.2. Die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers für die angegriffene Regelung ist nicht durch eine Bundeskompetenz verdrängt, Art. 70 Abs. 1 GG. **42**
- 2.1.2.1. Der Zweck der Regelung fällt zwar zumindest auch in den Bereich der Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten und damit in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Durch diese Vorschrift des Grundgesetzes ist aber nicht jede gesetzliche Regelung durch die Länder ausgeschlossen, die sich auf Tatbestände im Vorfeld einer (möglichen) Straftat bezieht. Nur dann, wenn der Landesgesetzgeber eine der vorbeugenden Strafverfolgung dienende Regelung erlassen hätte, für die der Bundesgesetzgeber eine abschließende Regelung getroffen hat, wäre diese unzulässig, Art. 72 Abs. 1 GG (BVerfG, Urt. v. 27.05.2005 – 1 BvR 668/04 – BVerfGE 113, 348, 369–375). **43**
- 2.1.2.2. Für das Recht der Strafverfolgung hat der Bundesgesetzgeber seine Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG mit dem Erlass der Strafprozessordnung Gebrauch gemacht. Deren Regelungen knüpfen überwiegend an einen Straftatverdacht an. Regelungen zur Strafverfolgungsvorsorge im Vorfeld eines Straftatverdachts sind nur punktuell im Zusammenhang mit bestimmten Befugnissen geregelt (so für die Telekommunikationsüberwachung BVerfGE 113, 348, 372–375). Pflichten von Beamten mit dem Zweck, für den Fall einer Straftat ihre Identifizierung als Täter zu ermöglichen oder zu erleichtern, sieht die Strafprozessordnung nicht vor. Der Verzicht des Bundesgesetzgebers auf solche Regelungen soll sie nicht abschließend aus den Mitteln der Strafverfolgungsvorsorge fernhalten, sondern lässt sie dem Landesgesetzgeber für die betreffenden Regelungszusammenhänge, hier das Recht der Gefahrenabwehr durch die Polizei, offen. Da der Bundesgesetzgeber seine Kompetenz insoweit also nicht ausgeschöpft hat, kann der Landesgesetzgeber Regelungen zur Strafverfolgungsvorsorge durch Kennzeichnungspflichten für Polizeibeamte treffen. **44**
- 2.1.2.3. Soweit die namentliche Kennzeichnung mittels der Strafverfolgungsvorsorge einen präventiven Effekt verspricht, indem sie durch die Aufhebung der Anonymität die handelnden Polizeibeamten von – unter Umständen strafbaren – Pflichtverletzungen abzuhalten geeignet ist, überschneidet sich ihre Wirkung mit dem generalpräventiven Zweck der jeweils in Rede stehenden Strafnormen. Aber sie bleibt im Rahmen einer mittelbaren Wirkung der Strafverfolgungsvorsorge und tritt nicht derart als ein eigenständiger Zweck daneben, dass sie in die Bundeskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG übergriffe. **45**
- 2.2. Die Verpflichtung zum Tragen eines Namensschildes greift in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 6 Abs. 1 LVerf ein. **46**
- 2.2.1. Auf dieses Recht können sich auch Beamte berufen. Der Grundrechtsschutz im Beamtenverhältnis ist anerkannt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 21.04.2015 – 2 BvR 1322/12 –, Rn. 57, juris, m. w. N.). Pflichten aus dem Beamtenverhältnis können in Grundrechte eingreifen, soweit sie über die allgemeine Verpflichtung zur Ausübung des Dienstes hinaus grundrechtlich geschützte Interessen des Amtswalters beeinträchtigen (zur Abgrenzung von eingriffslosen Dienstausübungsvorschriften vgl. **47**

BVerwG, Urt. v. 17.11.2017 – 2 C 25.17 –, Rn. 34, juris; Urteil vom 19.11.2015 – 2 A 6.13 –, Rn. 18, juris; Beschl. v. 23.02.2017 – 2 B 14.15 –, Rn. 13, juris).

2.2.2. Der Name ist ein personenbezogenes Datum im Sinne des Art. 6 Abs. 1 LVerf. **48**

2.2.3. Die Verpflichtung des Beamten zum Tragen eines Namensschildes bedeutet, **49**
dass er den Bürgern gegenüber mit seinem Namen aufzutreten hat, diese somit als Dritte von seinem Namen Kenntnis erhalten. Dies wirkt als eine Weitergabe des personenbezogenen Datums an Dritte und damit als „Verarbeitung“ im Sinne des Art. 6 Abs. 1 S. 3 LVerf, die dem grundrechtsgebundenen Dienstherrn zuzurechnen ist.

2.3. Dieser Eingriff in das Grundrecht aus Art. 6 Abs. 1 LVerf ist verfassungsrechtlich **50**
gerechtfertigt.

2.3.1. Gemäß Art. 6 Abs. 1 S. 2 LVerf unterliegt das Recht auf informationelle **51**
Selbstbestimmung einem Gesetzesvorbehalt. Dem Erfordernis der gesetzlichen Ermächtigung ist durch § 12 Abs. 2 SOG LSA genügt. Die Regelung erfüllt auch die besonderen Anforderungen des Art. 6 Abs. 1 S. 3 LVerf, wonach Inhalt, Zweck und Ausmaß der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der personenbezogenen Daten zu bestimmen und das Recht auf Auskunft, Löschung und Berichtigung näher zu regeln sind. Es bestehen keine Bedenken dagegen, dass der Gesetzgeber in § 12 Abs. 5 SOG LSA das zuständige Ministerium ermächtigt hat, Inhalt, Umfang und Ausnahmen von der Kennzeichnungspflicht durch Rechtsverordnung näher zu bestimmen. Der Gesetzgeber hat die wesentlichen Regelungen im Gesetz selbst bestimmt. Sollte eine entsprechende Verordnung den Bestimmungen des § 12 Abs. 2–4 SOG LSA zuwiderlaufen, würde dies zur Unwirksamkeit der entsprechenden Regelung der Verordnung führen; eine darauf gestützte Weisung wäre rechtswidrig. Die Verfassungsgemäßheit der beanstandeten Vorschrift würde davon nicht berührt.

2.3.2. Die Pflicht zur namentlichen Kennzeichnung ist verhältnismäßig. **52**

2.3.2.1. Die Landesregierung hat zum gesetzgeberischen Zweck in der Begründung **53**
des Entwurfs der Landesregierung vom 02.12.2016, Seite 9, Drs. 7/685 ausgeführt:

„[...] das Tragen von Namensschildern bzw. einer individuellen Kennzeichnung ist in einer modernen, weltoffenen und bürgernahen Polizei ein maßgebliches Element der Bürgerorientierung, das von den Bürgerinnen und Bürgern erwartet wird. Es trägt zur Stärkung des Vertrauens in die Polizei bei, wenn die Bürgerinnen und Bürger nicht einer anonymen Staatsmacht gegenüber stehen, sondern einer dialogbereiten und individuell verantwortlich handelnden Polizei. Die Polizei des Landes Sachsen-Anhalt hat einen sehr hohen Stellenwert bei den Bürgerinnen und Bürgern des Landes. Grundlage für das entgegengebrachte Vertrauen in die Arbeit der Polizei sind Professionalität, eine gute Ausbildung sowie moderne Ausstattung und hohe Motivation. Zu einer bürgernahen und bürgerorientierten Polizei gehört aber insbesondere auch die Möglichkeit, den einzelnen Polizeivollzugsbeamten im täglichen Dienstgeschehen

persönlich ansprechen zu können. Dies ist Ausdruck eines modernen staatlichen Selbstverständnisses und öffentlichen Dienstes.“

Im Interesse der Vertrauenswürdigkeit und individuellen Verantwortlichkeit der Polizei soll die Kennzeichnungspflicht insbesondere auch einer schnellen und verlässlichen Aufklärung im Falle etwaiger Pflichtverletzungen dienen. **54**

Das Interesse an der Aufklärung von Pflichtverletzungen begründet ein Allgemeinwohlinteresse an der namentlichen Kennzeichnung von Polizeibeamten. Ein solches Interesse ist nicht nur dann gegeben, wenn ein besonderes Interesse des Staates besteht bzw. eine originäre staatliche Aufgabe erfüllt wird. Ein Allgemeinwohlinteresse liegt auch dann vor, wenn sich dies aus dem Interesse des Bürgers ableiten lässt. Dies kann sich z. B. aus dem Interesse des Bürgers auf die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes ergeben (OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 05.09.2018 – 4 B 4.17 –, Rn. 47, juris). Die in Art. 4 bis 23 LVerf genannten Grundrechte binden nach Art. 3 Abs. 1 LVerf Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung. Zu dem hieraus folgenden Gemeinwohlauftrag gehört es daher, die rechtlichen Interessen und grundrechtlich geschützten Belange des Bürgers bei der Amtsführung durch Beamte zu berücksichtigen und Vorkehrungen zu deren Schutz zu treffen (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, a. a. O.). **55**

2.3.2.2. Zu diesem Zweck ist die Kennzeichnungspflicht geeignet, erforderlich und angemessen. **56**

2.3.2.2.1. Von Polizeibeamten wird erwartet, dass sie ein rechtskonformes Verhalten an den Tag legen. Diese Erwartung wird zwar in aller Regel erfüllt. Fehlverhalten ist aber nicht grundsätzlich auszuschließen. Für den Fall einer Pflichtverletzung oder auch des bloßen Vorwurfs einer solchen kann eine namentliche Kennzeichnung dazu beitragen, die individuelle Verantwortlichkeit zu klären und damit allgemein sowie im Einzelfall die Erwartung pflichtgemäßen Verhaltens zu bestätigen und zu sichern. Insbesondere erleichtert sie es den von einer polizeilichen Maßnahme betroffenen Bürgern, ihre Grundrechte durchzusetzen. **57**

2.3.2.2.2. Die namentliche Kennzeichnung ist zu dem mit ihr verfolgten Zweck erforderlich. Die Erforderlichkeit eines vom Gesetzgeber als erforderlich angesehenen Mittels entfällt nicht bereits dann, wenn ein anderes milderes Mittel denkbar erscheint, sondern erst dann, wenn ein milderes gleich wirksames Mittel zur Verfügung steht (st. Rspr.; statt vieler: BVerfG, Beschl. v. 22.08.2012 – 1 BvR 199/11 –, Rn. 18, juris). Eine gegenüber der namentlichen Kennzeichnung mildere, ebenso geeignete Maßnahme stellt das Tragen einer Ziffern- oder Buchstabenkombination nicht dar. Nur durch die namentliche Kennzeichnung weiß der betroffene Bürger, wer ihm gegenübersteht. Ein Name lässt sich eher merken als die Abfolge von Ziffern. Auch die Verpflichtung der Polizeibeamten in § 12 Abs. 1 SOG LSA, sich auf Verlangen auszuweisen, ist nicht so geeignet wie die namentliche Kennzeichnung. Sie setzt voraus, dass der Bürger danach fragt. Das ist eine Hürde, die bei einer namentlichen Kennzeichnung nicht überwunden werden muss. Vor einer solchen Frage wird der **58**

betroffene Bürger möglicherweise Scheu empfinden. Zudem wird in vielen Situationen die Beantwortung der Frage nicht möglich sein.

2.3.2.2.3. Die namentliche Kennzeichnung ist auch angemessen. Das Interesse der Polizeibeamten daran, dass ihr Name nicht auf diese Weise kenntlich wird, überwiegt das Allgemeinwohlinteresse an der namentlichen Kennzeichnung nicht. **59**

2.3.2.2.3.1. Die Beeinträchtigung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 6 Abs. 1 LVerf durch die Pflicht zur namentlichen Kennzeichnung ist von vergleichsweise geringem Gewicht. **60**

2.3.2.2.3.1.1. Die gesetzliche Regelung mildert die Reichweite des Eingriffs dadurch ab, dass sie Ausnahmen von der Pflicht zum Tragen des Namensschildes vorsieht. Bei Einsätzen in Einsatzeinheiten entfällt die Pflicht zur namentlichen Kennzeichnung vollständig. Die Verpflichtung zur namentlichen Kennzeichnung besteht weiterhin dann nicht, wenn hierdurch der Zweck der Amtshandlung oder überwiegende schutzwürdige Belange des Beamten beeinträchtigt werden. Dabei konnte der Gesetzgeber alltäglich auftretende Gefährdungen der Interessen von Polizeibeamten als zumutbar ansehen. Wenn aus bekannten Tatsachen oder Umständen Anhaltspunkte für eine darüber hinausgehende Gefährdung für den Polizeibeamten durch die namentliche Kennzeichnung vorliegen und in dieser speziellen Situation die Annahme gerechtfertigt ist, es sollten aufgrund des Namens weitere außerdienstliche Daten des Beamten erlangt werden, besteht die namentliche Kennzeichnungspflicht nicht. Der Eingriff durch die gesetzliche Verpflichtung zum Tragen eines Namensschildes wird auch dadurch erheblich abgemildert, dass der Polizeibeamte über die Ausnahme selbst entscheiden kann, ohne vorab eine Verwaltungsentscheidung oder die Entscheidung eines Vorgesetzten einzuholen; vielmehr beurteilt der betroffene Beamte den Ausnahmetatbestand vor Ort selbst. Hierzu ist ein Polizeibeamter auch in der Lage. Das geht nicht darüber hinaus, was von ihm im Übrigen für die Einschätzung von Gefahren abverlangt wird. In Anbetracht der Vielgestaltigkeit und Unvorhersehbarkeit von Einsatzlagen bedurfte es hierzu keiner weitergehenden Regelungen durch den Gesetzgeber. **61**

2.3.2.2.3.1.2. Das Gewicht eines Eingriffs in die informationelle Selbstbestimmung hängt des weiteren u. a. davon ab, welche Inhalte von dem Eingriff erfasst werden, insbesondere welchen Grad an Persönlichkeitsrelevanz die entsprechenden Informationen für sich und in ihrer Verknüpfung mit anderen Informationen aufweisen (vgl. BVerfG, Urt. v. 14.07.1999 – 1 BvR 2226/94 –, Rn. 221, juris; Urt. v. 03.03.2004 – 1 BvR 2378/98 –, Rn. 263, juris). Informationsbezogene Grundrechtseingriffe wiegen umso schwerer, je nachdem welche Nachteile den Betroffenen aufgrund des Eingriffs drohen oder nicht ohne Grund befürchtet werden (BVerfG, Urt. v. 14.07.1999, a. a. O., Rn. 221, juris; Urt. v. 12.03.2003 – 1 BvR 330/96 –, Rn. 75, juris; Beschl. v. 04.04.2006, a. a. O., Rn. 108, juris). **62**

Der Name eines Polizeibeamten stellt für sich genommen keine intime Information dar. Allerdings können durch weitere Recherchen zumindest bei eher selteneren **63**

Namen weitere Daten des Polizeibeamten in Erfahrung gebracht werden. Damit ist es – soweit nicht eine Ausnahme von der Kennzeichnungspflicht (siehe eben unter 2.3.2.2.3.1.1.) greift – nicht auszuschließen, dass für die Beamten oder Personen aus ihrem sozialen Umfeld Gefährdungen entstehen.

Im Ergebnis der öffentlichen Anhörung des Landtages von Sachsen-Anhalt von sachkundigen Personen, Vertretern von Interessengruppen und der Wissenschaft hat der Gesetzgeber die Gefährdung jedoch geringer gewichtet. Da diese Risiken nicht exakt abschätzbar sind, steht dem Gesetzgeber diese Einschätzungsprärogative zu (vgl. BVerfG, Urt. v. 24.11.2010 – 1 BvF 2/05 –, Rn. 140, juris). Dem Gesetzgeber sind Übergriffe auf Polizeibeamte im privaten Bereich nicht bekannt. Zu diesem Ergebnis kam im Rahmen der vorgenannten Anhörung auch Prof. Dr. Clemens Arzt vom Forschungsinstitut für öffentliche und private Sicherheit in der Anhörung des Innenausschusses des Landtages von Sachsen-Anhalt am 16.02.2018.

64

Dass bestimmte Gruppen von Links- oder Rechtsextremisten oder kriminelle Banden versuchen, – auch – Polizeibeamte einzuschüchtern, ist bekannt. Dies betrifft jedoch Versuche der Einschüchterung während der Dienstausübung. Dass es tatsächlich zu Übergriffen außerhalb des dienstlichen Bereichs gekommen wäre, ist nicht bekannt und auch von den Antragstellern nicht dargelegt. Diese Gefährdungen unterscheiden sich auch nicht von denen für andere Berufsgruppen des öffentlichen Dienstes. Soweit Tätigkeiten entfaltet werden, bei denen der öffentlich Bedienstete mit Bürgern in Kontakt kommt, wird nahezu ausnahmslos sein Name bekannt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch andere Berufsgruppen des öffentlichen Dienstes sich ohne weiteres dem Unmut von betroffenen Bürgern ausgesetzt sehen können. So sind jedenfalls öffentlichkeitswirksam in der jüngeren Vergangenheit eher Mitarbeiter von Jobcentern Opfer von Angriffen geworden, wobei diese Angriffe regelmäßig im Dienst erfolgten und damit nicht Folge einer namentlichen Kennzeichnung waren.

65

Oftmals werden die Namen der handelnden Polizeibeamten ohnehin bekannt, weil sie Berichte oder Anzeigen fertigen und mit ihrem Namen unterzeichnen. Aber auch Polizeibeamte, die über längere Zeit im ländlichen Bereich tätig sind oder als Kontaktbereichsbeamte eingesetzt sind, sind oftmals nicht nur mit Nachnamen, sondern auch mit Vornamen und ihrem sozialen Umfeld bekannt. Dass es bei diesen Beamten zu Übergriffen im privaten Bereich gekommen wäre, ist nicht bekannt.

66

Die verbleibende Restgefahr aus einer Kenntnis von Dritten vom Namen eines Polizeibeamten geht nicht über die Risiken des Berufs hinaus, die jedem Polizeibeamten, der diesen Beruf ergreift, wie entsprechend auch anderen Berufsgruppen, bekannt sind und im Rahmen des Dienstverhältnisses zugemutet werden können.

67

2.3.2.2.3.2. Dem vergleichsweise geringfügigen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Polizeibeamten steht ein überwiegendes Allgemeinwohlinteresse gegenüber. Die Verhinderung und Aufklärung von Straftaten ist ein wesentlicher Auftrag des rechtsstaatlichen Gemeinwesens (BVerfG, Urt. v. 14.07.1999 – 1 BvR 2226/94 –, Rn. 260 m. w. N., juris). Dies gilt umso mehr im Hin-

68

blick auf das Auftreten des Polizeibeamten als Organ der Staatsmacht, der im besonderen Maße an Recht und Gesetz gebunden ist. Die sachgerechte und rechtskonforme Erledigung staatlicher Aufgaben beansprucht ebenfalls Verfassungsrang (Art. 20 Abs. 3 GG; Art. 2 Abs. 4 LVerf). Ebenso gewährleistet die namentliche Kennzeichnung des Beamten auch die effektive Durchsetzbarkeit von Ansprüchen des von einer polizeilichen Maßnahme betroffenen Bürgers.

2.3.2.2.3.3. Das Bundesverfassungsgericht hat deutlich tiefer eingreifende Transparenzpflichten zugunsten von Gesetzeszwecken ohne Verfassungsrang als angemessen beurteilt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 25.02.2008 – 1 BvR 3255/07 –, Rn. 24, juris, zur Veröffentlichung der Bezüge von Vorstandsmitgliedern einer Krankenkasse im Interesse der Transparenz hinsichtlich der Kosten im Gesundheitswesen). **69**

2.4. Angesichts der Vereinbarkeit der Pflicht zur namentlichen Kennzeichnung mit Art. 6 Abs. 1 LVerf kann die Pflicht zur pseudonymen Kennzeichnung mit einem Dienstnummernschild und einer taktischen Kennzeichnung erst recht nicht als Grundrechtsverletzung erkannt werden. **70**

2.4.1. Es kann dahinstehen, ob sie überhaupt in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 6 Abs. 1 LVerf eingreift. Zwar ist auch ein Pseudonym ein personenbezogenes Datum, solange es sich – wie hier – durch die Verknüpfung mit den Daten über die Zuordnung zum einzelnen Polizeibeamten entschlüsseln lässt. Zweifelhaft ist aber, ob die Weitergabe eines bloßen Identifizierungsmerkmals in einer Situation, in der der Polizeibeamte ohnehin unausweichlich als Individuum – etwa mit seinem Gesicht und auch sonst in seinem äußeren Erscheinungsbild – erkennbar und zurechenbar handelt, die für eine Beeinträchtigung der informationellen Selbstbestimmung entscheidende, zumindest potentielle, Risikoerhöhung für die freie Entfaltung der Persönlichkeit (vgl. BVerfG, Ur. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83 –, BVerfGE 65, 1, 42 f.) bewirkt. **71**

2.4.2. Jedenfalls wäre eine Eingriffswirkung der Pflicht zur pseudonymen Kennzeichnung verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Hierfür gilt nichts anderes als für die Verpflichtung zur namentlichen Kennzeichnung. Im Vergleich mit dieser ist die Pflicht zur pseudonymen Kennzeichnung von noch geringerem Gewicht. Die individuelle Zuordnung der Dienstnummer oder taktischen Kennzeichnung zum einzelnen Beamten ist nur dem Dienstherrn möglich. Wird sie nach außen weitergegeben, liegt hierin ein rechtlich selbständig zu beurteilender Akt der Datenweitergabe, der sich an den jeweils einschlägigen Vorschriften messen lassen muss. **72**

2.5. Die Kennzeichnungspflicht gem. § 12 Abs. 2–4 SOG LSA berührt die Menschenwürde der betroffenen Polizeibeamten gem. Art. 4 LVerf nicht. **73**

Die Antragsteller sehen eine solche Verletzung darin, dass durch die Kennzeichnung der Polizeibeamten diese zum bloßen Objekt der Strafverfolgung degradiert werden. Eine solche Degradierung zu einem Objekt der Strafverfolgung ist aber nicht allein darin zu sehen, dass ein möglicher Täter einer Straftat namhaft gemacht werden **74**

kann. Ein Verstoß gegen die Menschenwürde liegt nur dann vor, „wenn der Staat das Recht für sich in Anspruch nehmen könnte, den Menschen in seiner ganzen Persönlichkeit zu registrieren und zu katalogisieren [...]. Ein solches Eindringen in den Persönlichkeitsbereich durch eine umfassende Einsichtnahme in die persönlichen Verhältnisse seiner Bürger ist dem Staat auch deshalb versagt, weil dem Einzelnen um der freien und selbstverantwortlichen Entfaltung seiner Persönlichkeit willen ein ‚Innenraum‘ verbleiben muss, in dem er ‚sich selbst besitzt‘ und ‚in den er sich zurückziehen kann, zu dem die Umwelt keinen Zutritt hat, in dem man in Ruhe gelassen wird und ein Recht auf Einsamkeit genießt“ (BVerfG, Beschl. v. 16.07.1969 – 1 BvL 19/63 –, BVerfGE 27, 1, 6). Vorliegend wird durch die Kennzeichnungspflicht lediglich die nachträgliche Feststellung der Identität ermöglicht. Die Anonymität gehört aber nicht zu dem durch Art. 4 LVerf geschützten Bereich der Menschenwürde.

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 32 Abs. 1 und 3 LVerfGG. Gründe für die Anordnung der Erstattung von Auslagen sind nicht ersichtlich.

75

Franzkowiak

Dr. Eckert

Gemmer

Buchloh

Richterin Stoll ist
an der Unterschrift
verhindert.

Dr. Waterkamp

Prof. Dr. Germann