

**STELLUNGNAHME VON  
AMNESTY INTERNATIONAL  
ZUM GESETZESENTWURF  
ZUR NEUSTRUKTURIERUNG  
DES BUNDESPOLIZEIGESETZES  
UND ÄNDERUNGEN  
ANDERER GESETZE**

**Berlin, 09. Juni 2023**



## INHALTSVERZEICHNIS

A. Vorbemerkungen und Zusammenfassung.....	3
B. Menschenrechtliche Bewertung einzelner Maßnahmen.....	4
I. Kontrollmöglichkeiten zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise.....	4
1. Definition und (Menschen-)Rechtswidrigkeit von Racial Profiling.....	4
2. Fehlende Einführung eines auf objektiven Kriterien beruhenden Verdachts.....	5
3. Aushändigung von Bescheinigungen über die Kontrollmaßnahmen.....	6
II. Weitreichende Anordnungsbefugnisse für Meldeauflagen und Aufenthaltsverbote.....	8
III. Einsatz mobiler Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte.....	9
IV. Ausweitung präventiver Überwachungsmaßnahmen, insb. gegenüber Kontaktpersonen.....	11
V. Einsatz von Drohnen.....	11
VI. Übermittlung von Fluggastdaten.....	12
VII. Unterbringungsgewahrsam.....	13
VIII. Schutzbedarfe von trans- und intergeschlechtlichen Personen sowie nichtbinären Personen.....	14
XI. Sicherheitsüberprüfung.....	14
X. Kennzeichnungspflicht.....	14



## A. VORBEMERKUNGEN UND ZUSAMMENFASSUNG

Amnesty International in Deutschland bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Amnesty International wird hier nur zu ausgewählten Regelungen des vorliegenden Gesetzentwurfs Stellung nehmen und behält sich vor, weitere Anmerkungen im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens vorzunehmen. Dies bedeutet nicht, dass die Organisation bezüglich aller anderen Regelungen keine menschenrechtlichen Bedenken hat.

Der Gesetzentwurf enthält einige positive Signale. An anderen Stellen werden menschenrechtliche Standards dagegen nicht vollständig berücksichtigt.

Amnesty International begrüßt die folgenden Punkte:

- Die Kennzeichnungspflicht für Polizeivollzugsbeamt\*innen der Bundespolizei wird gesetzlich verankert. Sie dient der Transparenz polizeilichen Handelns und der Aufklärung von Vorwürfen bei rechtswidrigem Polizeiverhalten.
- Der Gesetzesentwurf verzichtet auf Maßnahmen der Gesichtserkennung sowie der Quellen-Telekommunikationsüberwachung und der Online-Durchsuchung, sogenannte „Staatstrojaner“. Der Einsatz von Gesichtserkennungstechnologie ist mit den Menschenrechten nicht vereinbar. Trojaner bergen eine besonders hohe Eingriffsintensität, sodass ihr Einsatz oftmals unverhältnismäßig ist. Zusätzlich geht ihre Verwendung oft mit Risiken für das Recht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme einher.
- Die Einführung von Bescheinigungen über polizeiliche Kontrollmaßnahmen nach § 23 Abs. 2 BPolG-E (sog. „Kontrollquittungen“) ist vorgesehen. Die Regelung sollte aber auf Maßnahmen nach § 26 Abs. 1 Nr. 3 BPolG-E und § 65 Abs. 2 BPolG-E ausgeweitet werden, da anderenfalls ein Unterlaufen droht.
- Eine einfache Sicherheitsprüfung soll eingeführt werden. Diese kann ein Schritt sein, um menschenfeindlichen Einstellungen in der Bundespolizei vorzubeugen.

Amnesty International bewertet die folgenden Punkte kritisch:

- Die Beibehaltung von Kontrollbefugnissen durch die Bundespolizei, ohne dass konkrete Tatsachen zur Begründung eines personenbezogenen Verdachts vorliegen müssen, birgt die Gefahr von Racial Profiling und ist menschenrechtlich bedenklich.
- Zwar hat das Bundesinnenministerium erfreulicherweise endlich eine Ausschreibung für eine „Überwachungsgesamtrechnung“ auf den Weg gebracht. Erneut sollen mit dem Bundespolizeigesetz jedoch Überwachungsbefugnisse erweitert werden, bevor diese vorliegt und berücksichtigt werden kann.
- Die weitreichende Anordnungsbefugnisse für Meldeauflagen und Aufenthaltsverbote sind mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit problematisch.



- Die weiten Eingriffsbefugnisse für den Einsatz von mobilen Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten und für die polizeilichen Ingewahrsamnahme sind menschenrechtlich problematisch. Eine Verpflichtung zur Einschaltung der Bodycams bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs und die Videoüberwachung von Gewahrsamsräumen sollten ergänzt werden.

## B. MENSCHENRECHTLICHE BEWERTUNG EINZELNER MASSNAHMEN

### I. KONTROLLMÖGLICHKEITEN ZUR VERHINDERUNG ODER UNTERBINDUNG UNERLAUBTER EINREISE

§ 23 Abs. 2 BPolG-E, § 26 Abs. 1 Nr. 3 BPolG-E und § 65 Abs. 2 BPolG-E sehen vor, dass die Bundespolizei an bestimmten Orten Personen und Sachen kontrollieren kann, ohne dass dafür ein konkreter, personenbezogener Verdacht bestehen muss. Dies ist aus menschenrechtlicher Perspektive problematisch.

#### 1. Definition und (Menschen-)Rechtswidrigkeit von Racial Profiling

Solche unbestimmten Befugnisnormen führen in der Realität häufig zu Racial Profiling. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz versteht Racial Profiling als polizeiliche Maßnahmen wie Kontrollen, Überwachungen oder Ermittlungen, bei denen Merkmale wie ethnische Zugehörigkeit, Sprache, Religionszugehörigkeit, vermeintliche oder tatsächliche Herkunft oder Staatsangehörigkeit ohne Rechtfertigung in Form eines objektiven und begründeten Grundes verwendet werden.<sup>1</sup> In den letzten Jahren haben mehrere deutsche Gerichte festgestellt, dass eine diskriminierende Kontrolle auch dann vorliegt, wenn Zuschreibungen wie „die Hautfarbe“ nur eines von mehreren tragenden Motiven für die Maßnahme sind.<sup>2</sup> Diese Einschätzung stimmt mit der Bewertung der Weltkonferenz gegen Rassismus überein, nach der das Beruhen der Maßnahme auf solchen Merkmalen in „irgendeinem Maße“ ausreichend ist.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> “use by the police, with no objective or reasonable justification, of grounds such as ‘race’, colour, language, religion, citizenship or national or ethnic origin in control, surveillance or investigation activities”, Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), General Recommendation 11, <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-11-on-combating-racism-and-racia/16808b5adf> (abgerufen am 07.06.2023), § 1.

<sup>2</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 07.08.2018, Az 5 A 294/16, Leitsatz 3 und Rn. 52-55; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 21.04.2016, Az 7 A 11108/14, Leitsatz 8; BVerfG, Beschluss vom 16.11.1993, Az 1 BvR 258/86, Rn. 49; ebenso VG Dresden, Urteil vom 02.11.2016, Az 6 K 3364/14.

<sup>3</sup> “the practice of police and other law enforcement officers relying, *to any degree*, on race, colour, descent or national or ethnic origin as the basis for subjecting persons to investigatory activities or for determining whether an individual is engaged in criminal activity“ (kursiv hinzugefügt), Durban Declaration, [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Durban\\_text\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Durban_text_en.pdf) (abgerufen am: 07.06.2023), § 72.



Racial Profiling verstößt gegen das im Grundgesetz und in einer Vielzahl von völker- und europarechtlichen Verträgen verankerte Diskriminierungsverbot. Art. 3 Abs. 3 S. 1 des Grundgesetzes (GG), Art. 2 Abs. 1, Art. 26 des UN-Zivilpakt, Art. 2 der Antirassismuskonvention (ICERD) und Art. 14 i.V.m. Art. 8 der Europäischen Konvention für Menschenrechte (EMRK) werden dadurch verletzt.<sup>4</sup> Nicht nur die Rechtsverletzung mit Blick auf die betroffene Person wiegt schwer, sondern auch die Öffentlichkeitswirkung ist zu berücksichtigen. Durch die in der Öffentlichkeit stattfindenden Maßnahmen werden die kontrollierten Personen in einen kriminellen Zusammenhang gestellt, unabhängig davon, ob ihr Verhalten dazu Anlass gegeben hat oder eine tatsächliche Strafbarkeit gegeben ist. Dadurch werden gesellschaftliche Vorurteile und rassistische Stereotype gegenüber den kontrollierten Personengruppen verstärkt. Dies widerspricht der staatlichen Verpflichtung Deutschlands nach Art. 2 ICERD, mit allen geeigneten Mitteln eine Politik der Beseitigung rassistischer Diskriminierung zu verfolgen.

## 2. Fehlende Einführung eines auf objektiven Kriterien beruhenden Verdachts

Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz spricht sich in ihrer Allgemeinen Empfehlung Nr. 11 dafür aus, dass die Staaten den Standard eines begründeten Verdachts einführen. Demnach sollen Befugnisse im Zusammenhang mit Kontroll-, Überwachungs- oder Ermittlungsmaßnahmen nur auf der Grundlage eines auf objektiven Kriterien beruhenden Verdachts ausgeübt werden können.<sup>5</sup> Dies sei eine besonders wichtige Maßnahme im Kampf gegen Racial Profiling.<sup>6</sup> Es bedarf also einer konkreten, aktuellen Verdachtsbeschreibung.<sup>7</sup> Diese Vorgabe wird durch § 23 Abs. 2 BPolG-E, § 26 Abs. 1 Nr. 3 BPolG-E und § 65 Abs. 2 BPolG-E verfehlt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Befugnis zu Identitätsfeststellungen und zur Prüfung von Berechtigungsscheinen nach §§ 26 Abs. 1 Nr. 3, 13 Abs. 1 BPolG-E im Vergleich zur vorangegangenen Norm ausgeweitet wurde, da sie sich mit Blick auf die zweite Tatbestandsalternative nicht mehr auf grenzbezogene Straftaten beschränkt.<sup>8</sup>

Zwar werden die Orte beschrieben, an denen Kontrollen stattfinden können<sup>9</sup>, die Rechtsgrundlagen sehen aber keine personenbezogenen Verdachtsmomente aufgrund von

<sup>4</sup> Die genannten völkerrechtlichen Verträge sind von Deutschland ratifiziert worden und damit gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG innerstaatlich geltendes Recht.

<sup>5</sup> Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), General Recommendation 11, <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-11-on-combating-racism-and-racia/16808b5adf> (abgerufen am 07.06.2023), § 3.

<sup>6</sup> Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), General Recommendation 11, <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-11-on-combating-racism-and-racia/16808b5adf> (abgerufen am 07.06.2023), § 44.

<sup>7</sup> Vgl. Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), General Recommendation 11, <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-11-on-combating-racism-and-racia/16808b5adf> (abgerufen am 07.06.2023), § 29.

<sup>8</sup> Vgl. §§ 23 Abs. 1 Nr. 3, 12 Abs. 1 Nr. 1-4 BPolG.

<sup>9</sup> Der Bezug zu „Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung in Verbindung mit aktuellen Erkenntnissen oder Prognosen“ in § 23 Abs. 2 S. 1 BPolG-E stellt zwar die Aktualität der polizeilichen Referenzpunkte mehr in



objektiven Anhaltspunkten vor. Dies gilt umso mehr, da die Auswahl der Personen durch Inaugenscheinnahme stattfindet und der angegebene Zweck der Maßnahmen „zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise“ insofern suggeriert, dass sich der Aufenthaltsstatus von Menschen aufgrund phänotypischer Merkmale erkennen ließe.<sup>10</sup> Die Studie „Racial Profiling“ – Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1 a Bundespolizeigesetz“ des Deutschen Instituts für Menschenrechte geht daher davon aus, dass die vorangegangene Norm § 22 Abs. 1a BPolG nach ihrem Zweck auf Diskriminierungen angelegt ist.<sup>11</sup> Darüber hinaus zeigt die Dokumentation der bisherigen, verdachtsunabhängigen Maßnahmen der Bundespolizei, dass es auch auf empirische Weise höchst zweifelhaft ist, inwiefern sie geeignet sind, den Normzweck zu erfüllen. Im Jahr 2021 wurden 2 852 341 Maßnahmen nach § 22 Abs. 1a BPolG, § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG und § 44 Abs. 2 BPolG ergriffen, wobei in unter 1,2% ein Anfangsverdacht wegen unerlaubter Einreise oder unerlaubten Aufenthalts festgestellt wurde.<sup>12</sup> Aus den Angaben der Bundesregierung ist nicht ersichtlich, in wie vielen dieser Fälle es zu einer Verurteilung oder weiteren Maßnahmen kam.

§ 23 Abs. 2 S. 2 BPolG-E deutet darauf hin, dass die Verfasser\*innen die Problematik des Racial Profiling durchaus erkannt haben. Die Formulierung „Die Auswahl der [...] betroffenen Person anhand eines Merkmals im Sinne des Artikels 3 Absatz 3 des Grundgesetzes ohne sachlichen, durch den Zweck der Maßnahme gerechtfertigten Grund ist unzulässig“ bezieht sich zwar auf die hoch anzusetzenden Rechtfertigungserfordernisse für ein Anknüpfen an ein verpöntes Merkmal, es fehlt aber die Bezugnahme auf konkrete Tatsachen zur Begründung eines personenbezogenen Verdachts. In Übereinstimmung mit dem Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen ist auch davon auszugehen, dass ein ausschließliches Anknüpfen an ein Kriterium nach Art. 3 Abs. 3 GG grundsätzlich nie gerechtfertigt werden kann.<sup>13</sup> Auch diesbezüglich lässt § 23 Abs. 2 S. 2 BPolG-E eine Klarstellung vermissen.

### 3. Aushändigung von Bescheinigungen über die Kontrollmaßnahmen

Die Aushändigung von Bescheinigung über die Maßnahmen nach § 23 Abs. 2 S. 1 BPolG-E und ihren Grund sowie die diesbezügliche Hinweispflicht sind grundsätzlich zu begrüßen.

---

den Vordergrund als die vorangegangene Norm § 22 Abs. 1a BPolG, für die Adressat\*innen der Norm leidet aber weiterhin die Erkennbarkeit.

<sup>10</sup> Vgl. Cremer, „Racial Profiling“ – Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1a Bundespolizeigesetz, Studie, Deutsches Institut für Menschenrechte, 2013, [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Racial\\_Profiling\\_Menschenrechtswidrige\\_Personenkontrolle\\_nach\\_Bundespolizeigesetz.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Racial_Profiling_Menschenrechtswidrige_Personenkontrolle_nach_Bundespolizeigesetz.pdf) (abgerufen am 07.06.2023), S. 27.

<sup>11</sup> Vgl. Cremer, „Racial Profiling“ – Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1a Bundespolizeigesetz, Studie, Deutsches Institut für Menschenrechte, 2013, [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Racial\\_Profiling\\_Menschenrechtswidrige\\_Personenkontrolle\\_nach\\_Bundespolizeigesetz.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Racial_Profiling_Menschenrechtswidrige_Personenkontrolle_nach_Bundespolizeigesetz.pdf) (abgerufen am 07.06.2023), S. 27, 31.

<sup>12</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Büniger u.a., BT-Drs. 20/4961, 2022, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/049/2004961.pdf> (abgerufen am 07.06.2023).

<sup>13</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 07.08.2018, Az 5 A 294/16, Rn. 63.



Dadurch können Polizeibeamt\*innen angehalten werden, sich den Grund für die jeweilige Kontrolle zu vergegenwärtigen. Auch wird es Betroffenen erleichtert, Kontrollen nachzuweisen und sich gegebenenfalls zu beschweren. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass Betroffene von möglichem rechtswidrigen Polizeiverhalten in Deutschland oft von einer Anzeige absehen.<sup>14</sup> Auch ist die datenschutzkonforme Behandlung der polizeilichen Datensätze sicherzustellen.

Kritikwürdig ist, dass die Verpflichtung zur Ausstellung der Bescheinigungen sich nur auf Maßnahmen nach § 23 Abs. 2 S. 1 BPolG-E bezieht. Bei Identitätsfeststellungen und der Prüfung von Berechtigungsscheinen nach § 26 Abs. 1 Nr. 3 BPolG-E sowie Durchsuchungen nach § 65 Abs. 2 BPolG-E ist sie nicht vorgesehen. Im Jahr 2021 wurden nach der vorangegangenen Vorschrift des § 23 Abs. 2 BPolG-E 512 417 Kontrollen durchgeführt, nach der vorangegangenen Vorschrift des § 26 Abs. 1 Nr. 3 BPolG-E hingegen 1 800 389 Kontrollen, also mehr als dreimal so viel.<sup>15</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, dass durch den Verweis auf § 13 Abs. 1 BPolG-E die Kontrollmöglichkeiten im Vergleich zur vorangegangenen Norm ausgeweitet wurden.<sup>16</sup> Die Aushändigung von Bescheinigungen über die erfolgten Maßnahmen sollten also auf die anderen Kontrollmöglichkeiten ausgeweitet werden, da anderenfalls ein Unterlaufen dieser Vorgabe droht.

Neben der Abschaffung von verdachtsunabhängigen Kontrollmöglichkeiten sind weitere Maßnahmen zur Verhinderung von Racial Profiling und Rassismus bei der Polizei erforderlich.<sup>17</sup> Dazu gehören unabhängige, wissenschaftlicher Studien zum Ausmaß von Racial Profiling und anderen Problembereichen bei den Polizeien des Bundes und der Länder. Dies empfiehlt auch die Europäische Kommission gegen Intoleranz und Rassismus.<sup>18</sup> Daneben bedarf es einer Null-Toleranz-Politik gegenüber Rassismus und Rechtsextremismus in den eigenen Reihen sowie regelmäßiger, verpflichtender Antirassismus-Trainings in der Aus- und Fortbildung für Sicherheitskräfte<sup>19</sup>. Dabei müssen auch die Perspektive der Betroffenen sowie die Definition von Rassismus nach der UN-Antirassismus-Konvention einbezogen werden,

<sup>14</sup> S. Abdul-Rahman, Espín Grau, Klaus, Singelstein, Gewalt im Amt, Übermäßige polizeiliche Gewaltanwendung und ihre Aufarbeitung, 2023, S. 309 - 311.

<sup>15</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Bürger u.a., BT-Drs. 20/4961, 2022, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/049/2004961.pdf> (abgerufen am 07.06.2023); § 22 Abs. 1a BPolG als vorangegangene Vorschrift von § 23 Abs. 2 BPolG-E, § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG als vorangegangene Vorschrift von § 26 Abs. 1 Nr. 3 BPolG-E.

<sup>16</sup> Vgl. oben unter B. I. 2.

<sup>17</sup> S. Amnesty International, Polizei – Einsatzbereit gegen Rassismus, 2021, <https://www.amnesty.de/informieren/aktuell/deutschland-sechs-forderungen-antirassismus-in-polizeiarbeit> (abgerufen am 07.06.2023).

<sup>18</sup> Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), [Conclusions on Germany](https://rm.coe.int/ecri-conclusions-on-the-implementation-of-the-recommendations-in-respe/1680a807d2), 2022, <https://rm.coe.int/ecri-conclusions-on-the-implementation-of-the-recommendations-in-respe/1680a807d2> (abgerufen am 07.06.2023), S. 4.

<sup>19</sup> Amnesty International, [Positionspapier zu Antirassismus-Trainings für die Polizei](https://www.amnesty.de/sites/default/files/2022-01/Amnesty-Positionspapier-Polizei-Antirassismus-Trainings-Deutschland-Oktober-2021.pdf), 2021, <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2022-01/Amnesty-Positionspapier-Polizei-Antirassismus-Trainings-Deutschland-Oktober-2021.pdf> (abgerufen am 07.06.2023).



nach der Rassismus bewusst und unbewusst stattfinden kann.<sup>20</sup> Ein weiterer Schritt ist die Einrichtung von unabhängigen Untersuchungsmechanismen für Verdachtsfälle von Diskriminierung und anderen Menschenrechtsverletzungen durch Polizeibeamt\*innen. Die Mechanismen müssen unabhängig von den Innenbehörden sein und eigene, effektive Ermittlungsbefugnisse haben.<sup>21</sup> Hier kann die Einrichtung der Beauftragtenstelle für die Polizeien des Bundes eine wichtige Rolle spielen.

## II. WEITREICHENDE ANORDNUNGSBEFUGNISSE FÜR MELDEAUFLAGEN UND AUFENTHALTSVERBOTE

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass Meldeauflagen und Aufenthaltsverbote ohne das Vorliegen einer konkreten Gefahr angeordnet werden können. § 29 Abs. 1 Nr. 1 BPolG-E verlangt mit Blick auf die Anordnung einer Meldeauflage, dass „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat nach § 13 Absatz 1 von erheblicher Bedeutung begehen wird“. § 58 BPolG-E lässt es für die Anordnung eines Aufenthaltsverbots bereits ausreichen, „wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person dort innerhalb eines übersehbaren Zeitraums eine Straftat im Sinne des § 13 Absatz 1 von erheblicher Bedeutung oder eine Straftat, die die Sicherheit des Luftverkehrs in erheblichem Maße beeinträchtigt, begehen wird“. Diese Vorschriften sollten mit Blick auf die Gefahrenschwelle und die zu erwartenden Straftaten konkretisiert werden, um dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gerecht zu werden.

Meldeauflagen stellen einen Eingriff in das Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG dar und gehen regelmäßig mit einer Beschränkung der Freizügigkeit nach Art. 11 Abs. 1 GG<sup>22</sup> einher. Beide Grundrechte sind bei Aufenthaltsverboten aufgrund ihrer weitreichenden Auswirkungen, etwas im Vergleich zu vorübergehenden Platzverweisen, betroffen. Mit Blick auf die Eingriffsintensität der Maßnahmen ist zu berücksichtigen, dass es sich nicht um Befugnisse zur Gefahrerforschung handelt, sondern die betroffenen Personen unmittelbar in ihrem Handeln eingeschränkt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat sich

<sup>20</sup> Art. 2 ICERD nimmt Bezug auf eine „Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird“ (kursiv hinzugefügt). Bereits 2017 hat die Bundesregierung verkündet, sie werde „die ICERD-Definition von Rassismus und insbesondere die Betonung darauf, dass rassistische Diskriminierung auch unbeabsichtigt erfolgen kann, in der Verwaltung, bei Gerichten und im Sicherheitsbereich, aber auch in der Öffentlichkeit bekannt machen“, s. Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus, 2017,

<https://www.bmfsfj.de/resource/blob/116798/5fc38044a1dd8edec34de568ad59e2b9/nationaler-aktionsplan-rassismus-data.pdf> (abgerufen am 07.06.2023), S. 41.

<sup>21</sup> Amnesty International, Positionspapier zu unabhängigen Untersuchungsmechanismen, 2018, <https://www.amnesty.de/informieren/positionspapiere/deutschland-amnesty-positionspapier-zu-unabhaengigen> (abgerufen am 07.06.2023).

<sup>22</sup> Art. 11 GG garantiert das Recht auf Freizügigkeit für deutsche Personen im Sinne des Art. 116 GG. Nach dem Recht der Europäischen Union sind Unionsbürger\*innen diesbezüglich in der Sache gleichzustellen.



in seinem Urteil zum Bundeskriminalamtsgesetz von 2016 zur Zulässigkeit von verdeckten Überwachungsmaßnahmen im Gefahrenvorfeld geäußert.<sup>23</sup> Dabei hatten die Maßnahmen das Ziel, Gefahren des internationalen Terrorismus zu begegnen. Im Gegensatz dazu dienen § 29 BPolG-E und § 58 BPolG-E nicht der weiteren Erforschung eines Sachverhalts. Sie ermöglichen vielmehr, das Verhalten der betroffenen Personen einzuschränken, ohne an eine von ihr ausgehende, konkrete Gefahr anzuknüpfen. Es handelt sich also um eine Vorverlagerung polizeilichen Handelns, welche das Verhalten der Personen, insbesondere mit Blick auf ihren Aufenthalt, erheblich einschränken kann.

Nach § 29 BPolG-E und § 58 BPolG-E muss sich die lediglich zukünftige und potentielle Gefahr darüber hinaus nicht auf Straftaten zum Schutze gewichtiger Rechtsgüter wie Leib, Leben, Freiheit oder die sexuelle Selbstbestimmung einer Person beziehen. Im Gegensatz zu § 29 Abs. 1 Nr. 1 BPolG verlangt § 58 BPolG-E auch nicht, dass die Begehung der möglichen Straftat „auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise“ bestimmt sein muss. Die weitreichenden Vorschriften sind auch mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot nach Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 6 EMRK problematisch. Denn jede Person muss den gesetzlichen Regelungen entnehmen können, bei welchem Verhalten sie polizeiliche Maßnahmen auslösen kann. Durch die herabgesetzte Gefahrenschwelle und die mangelnde Beschränkung der in Bezug genommenen Straftatbestände ist dies nicht sichergestellt. Sollten die Ermächtigungsgrundlagen für Meldeauflagen und Aufenthaltsverbote beibehalten werden, ist eine Konkretisierung ist erforderlich.

Mit Blick auf die Ausgestaltung der Meldeauflage nach § 29 BPolG-E fehlt zudem eine Ergänzung, dass schutzwürdige Belange der betroffenen Person oder Dritter zu berücksichtigen sind.<sup>24</sup> Dazu gehören die private Lebensführung, Berufstätigkeit oder die Wahrnehmung anderer grundrechtlicher Freiheiten. Anderenfalls können Adressat\*innen zum Beispiel gezielt oder de facto daran gehindert werden, an Versammlungen oder Treffen im Rahmen einer Vereinigung teilzunehmen. Außerdem ist problematisch, dass die Auflage nach § 29 Abs. 2 BPolG-E über einen unbestimmten Zeitraum immer für einen Monat verlängert werden kann.

### III. EINSATZ MOBILER BILD- UND TONAUFZEICHNUNGSGERÄTE

Nach § 32 BPolG-E kann die Bundespolizei mobile Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte einsetzen. Die Aufnahmen führen zu Eingriffen in das Recht auf Privatsphäre und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Amnesty International lehnt die Verwendung von mobilen Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten nicht grundsätzlich ab. Diese Eingriffsbefugnisse müssen aber menschenrechtskonform ausgestaltet sein.

<sup>23</sup> Vgl. BVerfG, Urteil vom 20.04.2016, Az 1BvR 99/90.

<sup>24</sup> Dies sieht beispielsweise § 58 BPolG-E bei der Verhängung eines Aufenthaltsverbots vor.



Im Sinne der Rechtsstaatlichkeit sollte die Verwendung von mobilen Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten gleichermaßen für Menschen aus der Bevölkerung und für die Polizei Transparenz schaffen. Auch Fälle rechtswidriger Gewalt durch Polizeikräfte sind eine Realität, die ernstgenommen werden muss. Die Entscheidung, ob die Geräte eingeschaltet werden, sollte daher nicht im Ermessen der Einsatzkräfte liegen. Vielmehr ist im Sinne aller Beteiligten sicherzustellen, dass schwerwiegende Auseinandersetzungen dokumentiert werden. Dafür muss die Pflicht zum Einschalten der Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte bei der Anwendung von unmittelbarem Zwang gesetzlich verankert werden. Außerdem ist § 32 BPolG-E dahingehend zu ergänzen, dass die Geräte auf Verlangen der Betroffenen von polizeilichen Maßnahmen eingeschaltet werden müssen.

Die Speicherfrist von 30 Tagen ist positiv zu bewerten, da Betroffene von polizeilichen Maßnahmen so genug Zeit erhalten, um einen Bedarf an den Aufnahmen zur Geltendmachung eigener Rechte anzumelden. Gleichzeitig sollte eine Regelung vorgesehen werden, dass die Aufzeichnungen auf strafrechtliches Verhalten durch Polizeikräfte auszuwerten sind. Außerdem sind die Aufnahmen vor dem Zugriff von beteiligten Beamt\*innen zu schützen. Mit einer entsprechenden Regelung wird deutlich gemacht, dass damit verbundene Risiken der Löschung oder Entwendung ernst genommen werden.

Die Hinweispflicht nach § 32 Abs. 2 S. 2 BPolG-E ist zu begrüßen. Problematisch ist jedoch, dass § 32 Abs. 1 BPolG-E die Verwendung der mobilen Geräte auch zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten von auch im Einzelfall erheblicher Bedeutung zulässt. Dabei handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der eine sehr niedrige Eingriffsschwelle festsetzt. Dies steht nicht im Verhältnis zu den beachtlichen Eingriffen in das Recht auf Privatsphäre und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Der Einsatz sollte daher auf Gefahren nach § 32 Abs. 1 Nr. 1 BPolG-E oder jedenfalls auf die Verfolgung von Straftaten begrenzt werden. Zudem bedarf es einer besonderen Berücksichtigung des Kernbereichs der privaten Lebensführung. Neben dem grundsätzlichen Verbot der Verwendung in Wohnungen sollte § 32 BPolG-E dahingehend ergänzt werden, dass die Aufnahmen unterbrochen werden, sobald es Hinweise dafür gibt, dass dieser Kernbereich betroffen ist. Außerdem sollte gesetzlich festgehalten werden, dass solche Aufnahmen unverzüglich gelöscht werden müssen. Des Weiteren ist eine spätere Verknüpfung der Geräte oder eine Analyse der Aufnahmen mit Gesichtserkennungssoftware auszuschließen.<sup>25</sup>

Da der Einsatz von Geräten nach § 32 BPolG-E mit häufigen und intensiven Grundrechtseingriffen einhergehen wird, ist eine gesetzlich festgelegte Evaluierungspflicht empfehlenswert. Hierbei sollte unabhängig wissenschaftlich und durch die Begleitung der Polizeipraxis untersucht werden, ob die Maßnahmen den gewünschten Effekt erzielen. Dies

---

<sup>25</sup> Vgl. zu den Risiken von Gesichtserkennungstechnologie: Lena Rohrbach, Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Menschenrechtsausschusses, Amnesty International, 2020, [https://www.bundestag.de/resource/blob/701502/b01a646cf12777cf0dddcc0ba6b820d5/stellungnahme\\_rohrbach-h-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/701502/b01a646cf12777cf0dddcc0ba6b820d5/stellungnahme_rohrbach-h-data.pdf) (abgerufen am 07.06.2023), S. 7ff.



gilt insbesondere mit Blick auf das in der Gesetzesbegründung genannte Ziel, die Angriffe bzw. Widerstandshandlungen gegenüber Polizeikräften zu reduzieren. Denn der aktuelle, wissenschaftliche Befund zum Einsatz von mobilen Bild- und Tongeräten muss als diffus bezeichnet werden.<sup>26</sup>

#### **IV. AUSWEITUNG PRÄVENTIVER ÜBERWACHUNGSMASSNAHMEN, INSB. GEGENÜBER KONTAKTPERSONEN**

Der Gesetzesentwurf weitet präventive Maßnahmen der Überwachung aus, siehe §§ 25, 35, 38, 39 BPolG-E. Dabei handelt es sich um einen bedenklichen Ausbau polizeilicher Befugnisse im Gefahrenvorfeld und die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen steht teilweise in Frage. Insbesondere die Überwachungsmaßnahmen in Bezug auf Kontaktpersonen nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BPolG-E sind unverhältnismäßig und verletzen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und das Menschenrecht auf Privatsphäre: Maßnahmen wie die längerfristige Observation, verdeckte Ton- und Bildaufnahmen sowie der Einsatz von Drohnen, Bewegungsmeldern, Peilsendern und GPS-Ortung sind sehr eingriffsintensiv. Zudem deckt die offene Formulierung in § 35 Abs. 2 Nr. 3 BPolG-E auch künftige, vergleichbare technische Überwachungsmaßnahmen ab. Derartige Maßnahmen sollten gegenüber Personen, die bloße Verbindungspersonen zu Zielpersonen nach § 18 BPolG-E, § 19 BPolG-E sind, nur in eng bemessenen Ausnahmefällen zur Anwendung kommen. Stattdessen geht der Entwurf insofern sogar über die ähnliche Regelung im Gesetz über das Bundeskriminalamt (BKAG) hinaus, als es für den Einsatz der genannten Maßnahmen nach § 22 Abs. 2 Nr. 2 BPolG-E bereits ausreichen soll, wenn die Kontaktperson Kenntnis von der Vorbereitung einer „erheblichen Straftat“ hat, aus dieser Vorteile ziehen oder die Zielperson sich ihrer bedienen könnte. Im Gegensatz dazu verlangt das Gesetz über das Bundeskriminalamt die Kenntnis von der Vorbereitung bestimmter Fälle terroristischer Straftaten (§ 39 Abs. 2 Nr. 2a BKAG i.V.m. § 5 Abs. 1 S. 2 BKAG), wobei bereits die Verhältnismäßigkeit dieser Regelung als fraglich einzustufen ist.

#### **V. EINSATZ VON DROHNEN**

Amnesty International lehnt den Einsatz von mobilen Sensorträgern nicht ab, er muss jedoch menschenrechtskonform ausgestaltet werden. Denn insbesondere die Verwendung von Drohnen nach § 37 BPolG-E als Instrument der Bild- und Tonüberwachung weist eine besondere Eingriffsintensität auf. Bereits psychologisch ist mit einer intensiven Einschüchterungswirkung zu rechnen. Dies gilt für betroffene Einzelpersonen ebenso wie bei der vorgesehenen offenen Überwachung von Veranstaltungen und Ansammlungen. Es ist auch

<sup>26</sup> Vgl. Amnesty International, Stellungnahme zur Änderung des Polizeiaufgabengesetzes in Thüringen, 2021, [https://amnesty-polizei.de/wp-content/uploads/2021/07/Amnesty-International\\_Stellungnahme-zum-Aenderungsgesetz-Polizeiaufgabengesetz-Thueringen2.pdf](https://amnesty-polizei.de/wp-content/uploads/2021/07/Amnesty-International_Stellungnahme-zum-Aenderungsgesetz-Polizeiaufgabengesetz-Thueringen2.pdf) (abgerufen am 07.06.2023), S. 4.



damit zu rechnen, dass regelmäßig unbeteiligte Dritte von der Maßnahme mitbetroffen sind. Die meisten der vorgesehenen Einsatzorte, etwa Flughäfen und Bahnhöfe, zeichnen sich gerade dadurch aus, von zahlreichen Personen besucht zu werden. Bei Maßnahmen nach § 37 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 30 BPolG-E im Grenzgebiet könnten Personen in sehr weitläufigen Einsatzräumen betroffen sein. Auch wird die Eingriffsintensität dadurch verstärkt, dass Drohnen im Gegensatz zu statischen Überwachungssystemen und anderen mobilen Sensorträgern in der Lage sind, der Zielperson in der Luft flexibel zu folgen und dabei bauliche Trennungen zu überwinden. Nicht zuletzt ist es deutlich schwieriger, der Pflicht einer Kenntlichmachung der offenen Überwachung bei einem Objekt in der Luft nachzukommen.

Nach § 37 Abs. 3 BPolG-E soll für den Einsatz von Drohnen nur dann ein Richter\*innenvorbehalt gelten, soweit diese Anordnung in Fällen des § 37 Abs. 1 BPolG-E erforderlich wäre. Es ist jedoch denkbar, dass eine Überwachungsmaßnahme gerade durch den Einsatz von Drohnen die Eingriffsschwelle überschreitet. Insofern besteht eine Schutzlücke beim Richter\*innenvorbehalt. Diese ist zu schließen, falls am Einsatz von Drohnen festgehalten werden soll. Außerdem sollte eine Ausstattung der Drohnen oder die Analyse ihrer Aufnahmen mit Gesichtserkennungstechnologie explizit ausgeschlossen werden.

## VI. ÜBERMITTLUNG VON FLUGGASTDATEN

§ 51 BPolG-E weitet die Übermittlung von Fluggastdaten gegenüber dem bisherigen § 31a BPolG aus. Die Daten der Fluggäste sollen künftig ohne die Notwendigkeit einer Anforderung pauschal an die Bundespolizei übermittelt werden. Damit entfällt laut Begründung die bisherige Beschränkung der Anforderung der Fluggastdaten für bestimmte Flüge. Die anlasslose Übermittlung der Daten aller Fluggäste auf allen Flügen über die Schengen-Außengrenzen in das Bundesgebiet ist ein nicht auf das Notwendige beschränkter, unverhältnismäßiger Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Dies gilt auch für die im Falle einer vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen vorgesehene Ausweitung auf Personen, welche die Grenze übertreten. Begrüßenswert ist die Beibehaltung der kurzen Löschfrist von 24 Stunden.

Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat in Urteilen und Gutachten zur inhaltlich verwandten Richtlinie über die Verwendung von Fluggastdatensätzen festgehalten, dass die Übermittlung von Fluggastdaten immer auf das Notwendige zu beschränken ist.<sup>27</sup> Außerdem gibt der EuGH in ständiger Rechtsprechung vor, dass die Mitgliedstaaten, wenn die Bestimmungen einer Richtlinie ihnen einen Beurteilungsspielraum lassen, „bei der Durchführung dieser Maßnahmen nicht nur ihr nationales Recht in einer mit der fraglichen Richtlinie konformen Weise auslegen, sondern auch darauf achten, dass sie sich nicht auf

<sup>27</sup> Vgl. EuGH, Gutachten vom 26.07.2017, [1/15](#); EuGH, Urteil vom 21.06.2022, Ligue des droits humains, [C-817/19](#), Rn. 87.



eine Auslegung der Richtlinie stützen, die mit den durch die Rechtsordnung der Union geschützten Grundrechten oder mit anderen in dieser Rechtsordnung anerkannten allgemeinen Grundsätzen kollidiert.“<sup>28</sup> Die Richtlinie 2004/82/EG<sup>29</sup> sieht somit keine anlasslose Übermittlung vor.

## VII. UNTERBRINGUNGSGEWAHRSAM

§§ 59ff. BPolG-E sehen vor, dass die Bundespolizei Personen präventiv in Gewahrsam nehmen kann. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass polizeilicher Gewahrsam einen freiheitsentziehenden Eingriff nach Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG i.V.m. Art 104 GG darstellt. Es handelt sich um eine der schärfsten, verfügbaren staatlichen Maßnahmen im Bereich der Gefahrenabwehr. Art. 5 EMRK regelt daher, dass einer Ingewahrsamnahme Ausnahmecharakter zukommen muss.<sup>30</sup> Sie muss mit der Einhaltung strenger Voraussetzungen einhergehen. Dazu gehört, dass die Polizei die bevorstehende Straftat, inklusive Zeit und Ort der Begehung, sehr konkret benennen kann.<sup>31</sup>

Da strafprozessuale Gewährleistungen wie die Unschuldsvermutung und das Recht auf eine Pflichtverteidigung bei präventivem Gewahrsam nicht gelten, lehnt Amnesty International die Möglichkeit einer administrativen Inhaftierung grundsätzlich ab. Das bedeutet, dass eine polizeiliche Ingewahrsamnahme im engen Zusammenhang mit erkennbaren, strafrechtlichen Vorwürfen stehen muss. Diesem Erfordernis werden § 59 Abs. 1 Nr. 2 sowie § 52 Abs. 1 Nr. 3 2. Alternative („Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit“) BPolG-E nicht gerecht. Vielmehr ist die Eingriffsgrundlage auf den Schutz von Gefahren für Leib und Leben und die unmittelbare Begehung oder Fortsetzung von Straftaten, die insbesondere dem Schutz hochrangiger Rechtsgüter dienen, zu beschränken. Dabei berücksichtigt § 59 Abs. 1 Nr. 1 BPolG-E die Gewährleistung der Handlungsfähigkeit und Autonomie von Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen nicht ausreichend.<sup>32</sup> Die Verpflichtung zur unverzüglichen Einholung einer richterlichen Entscheidung nach § 60 BPolG-E ist beizubehalten.

Da Personen in Gewahrsamssituationen besonders staatlichem Handeln ausgesetzt sind, setzt sich Amnesty International für eine Videoüberwachung von Gewahrsamszellen ein. Bild- und

<sup>28</sup> EuGH, Urteil vom 21.06.2022, Ligue des droits humains, [C-817/19](#), Rn. 87.

<sup>29</sup> Rat der Europäischen Union, Richtlinie über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln, 2004/82/EG, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0082&from=EL> (abgerufen am 07.06.2023).

<sup>30</sup> Vgl. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Urteil vom 07.03.2013, Ostendorf gegen Deutschland, [15598/08](#), Rn. 65.

<sup>31</sup> Vgl. EGMR, Urteil vom 07.03.2013, Ostendorf gegen Deutschland, [15598/08](#), Rn. 93.

<sup>32</sup> Vgl. zur allgemeinen Notwendigkeit der Desinstitutionalisierung: Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderung, Guidelines on deinstitutionalization, including in emergencies, 2022, [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/5](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/5) (abgerufen am 07.06.2023).



Tonaufnahmen können dazu beitragen, möglichen polizeilichen Übergriffen präventiv zu begegnen oder diese zu dokumentieren, beispielsweise bei einer „Fixierung“. Die §§ 59ff. BPolG-E sollten um eine entsprechende Regelung ergänzt werden. Diese muss auch das allgemeine Persönlichkeitsrecht der betroffenen Person sowie das Recht auf vertrauliche Gespräche mit Rechtsbeiständen oder Ärzt\*innen angemessen berücksichtigen. Es ist sicherzustellen, dass die Aufnahmen Beschwerdeführer\*innen, Ermittler\*innen und im Todesfall auch den Angehörigen zugänglich gemacht werden. Videoaufzeichnungen fördern die Transparenz und können auch zur Entlastung von Polizeibeamt\*innen beitragen, die zu Unrecht eines Übergriffs beschuldigt werden.

## **VIII. SCHUTZBEDARFE VON TRANS- UND INTERGESCHLECHTLICHEN PERSONEN SOWIE NICHTBINÄREN PERSONEN**

Amnesty International begrüßt, dass die besonderen Schutzbedarfe von trans- und intergeschlechtlichen Personen sowie nichtbinären Personen im Gesetzestext berücksichtigt werden sollen (vergleiche § 61 BPolG-E und § 64 BPolG-E). Dabei handelt es sich nicht um eine gleichheitswidrige Überordnung, sondern um die grundlegende Anerkennung der Rechte und Bedarfe dieser Personen.

## **IX. SICHERHEITSÜBERPRÜFUNG**

§ 74 BPolG-E sieht eine einfache Sicherheitsüberprüfung nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz für Personen vor, die für die Bundespolizei tätig werden sollen. Dabei nimmt die Gesetzesbegründung auf rechtsextremistische Vorfälle bei der Bundeswehr Bezug. Der Lagebericht „Rechtsextremisten, „Reichsbürger“ und „Selbstverwalter“ in Sicherheitsbehörden“ des Bundesamts für Verfassungsschutz für 2022 nennt auch Fälle von Bediensteten der Bundespolizei mit Bestrebungen gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung.<sup>33</sup> Aufgrund der besonderen Ausbildung, Kenntnisse und Zugänge von Bediensteten der Bundespolizei sind menschenfeindliche Einstellungen in diesen Reihen besonders gefährlich. Amnesty International begrüßt daher die Einführung der Sicherheitsüberprüfung als einen Schritt, um diesen Risiken zu begegnen.

## **X. KENNZEICHNUNGSPFLICHT**

Amnesty International begrüßt ausdrücklich die Einführung der Kennzeichnungspflicht

---

<sup>33</sup> Bundesamt für Verfassungsschutz, Rechtsextremisten, "Reichsbürger" und "Selbstverwalter" in Sicherheitsbehörden, 2022, [https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/DE/rechtsextremismus/2022-05-lagebericht-rechtsextremisten-reichsbuerger-und-selbstverwalter-in-sicherheitsbehoerden.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/DE/rechtsextremismus/2022-05-lagebericht-rechtsextremisten-reichsbuerger-und-selbstverwalter-in-sicherheitsbehoerden.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (abgerufen am 07.06.2023), S. 18ff.



nach § 92 BPolG-E für Polizeivollzugsbeamt\*innen in Dienstkleidung. Die Einführung der individualisierten Kennzeichnungen ist eine rechtstaatliche Selbstverständlichkeit. Sie dient der Transparenz polizeilichen Handelns und der Aufklärung bei Vorwürfen von rechtswidrigem Polizeiverhalten.<sup>34</sup> Wenn die\*der Urheber\*in einer polizeilichen Maßnahme nicht identifiziert werden kann, bleibt der menschenrechtliche Anspruch auf effektive, unverzügliche und angemessene Aufklärung unerfüllbar. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat immer wieder unterstrichen, dass Untersuchungen nur dann effektiv sind, wenn sie zur Identifizierung der Täter\*innen führen.<sup>35</sup> Im dem Urteil „Hentschel und Stark gegen Deutschland“ (2017) stellte der Gerichtshof fest, dass insbesondere Polizist\*innen in uniformierten Einheiten eine individuelle Kennzeichnung tragen sollten.<sup>36</sup> Da Probleme bei der Identifizierung allerdings auch in anderen Situationen auftreten können, ist die Verpflichtung der Polizeikräfte zum Tragen einer Kennzeichnung bei allen Amtshandlungen in Dienstkleidung sehr zu begrüßen. Vor diesem Hintergrund ist die Ausnahmeregelung nach § 92 Abs. 1 S. 2 BPolG-E eng auszulegen. Dies wird auch in der Gesetzesbegründung ausgeführt.

Auch das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei wird durch § 92 BPolG-E gestärkt. Die Polizei tritt transparent in der Öffentlichkeit auf und signalisiert, dass sie nichts zu verbergen hat. Zudem können Vorwürfe von unrechtmäßigem Verhalten besser zugeordnet und Kolleg\*innen gegebenenfalls entlastet werden. Durch eine individuelle Kennzeichnung, insbesondere mit einer Ziffernfolge, geht auch keine erhöhte Gefahr von Übergriffen auf Beamt\*innen einher. Dies wird auch von den Erfahrungen mit einer Kennzeichnungspflicht aus verschiedenen Bundesländern bestätigt.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> Vgl. Amnesty International, Positionspapier – Kennzeichnungspflicht für Polizist\_innen, 2018, <https://www.amnesty.de/informieren/positionspapiere/deutschland-amnesty-positionspapier-zur-kennzeichnungspflicht-fuer> (abgerufen am 07.06.2023).

<sup>35</sup> Vgl. EGMR, Judgment of 20.05.1999, Ogur against Turkey, [21594/93](#), Rn. 88.

<sup>36</sup> Vgl. EGMR, Urteil vom 09.11.2017, Henschel und Stark gegen Deutschland, [47274/15](#), Rn. 91.

<sup>37</sup> Die Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft in Hamburg weist darauf hin, dass die Hamburger Polizei eine Entfristung der Kennzeichnungspflicht befürwortet hat und dass im Zusammenhang mit der Kennzeichnungspflicht keine konkreten Gefährdungen von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten festgestellt wurde, s. Drs. 22/5887, 2021, [https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/77330/entwurf\\_eines\\_gesetzes\\_zur\\_entfristung\\_und\\_aenderung\\_beamtenrechtlicher\\_vorschriften\\_zur\\_kennzeichnungspflicht\\_von\\_polizeivollzugsbeamtinnen\\_und\\_poliz.pdf](https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/77330/entwurf_eines_gesetzes_zur_entfristung_und_aenderung_beamtenrechtlicher_vorschriften_zur_kennzeichnungspflicht_von_polizeivollzugsbeamtinnen_und_poliz.pdf) (abgerufen am 07.06.2023), S. 2. Vgl. auch Hessischer Landtag, Kleine Anfrage und Antwort, Drs. 20/50, 2019, <https://starweb.hessen.de/cache/DRS/20/0/00050.pdf> (abgerufen am 07.06.2023), Abgeordnetenhaus Berlin, Schriftliche Anfrage und Antwort, Drs. 18/10780, 2017, <https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/18/SchrAnfr/s18-10780.pdf> (abgerufen am 07.06.2023).

