



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze

Verbändebeteiligung

Juni 2023

Inhalt

1	Vorbemerkung	3
2	Einleitung	3
3	Personenkontrollen und das Verbot rassistischer Diskriminierung	4
4	Einführung einer individuellen Kennzeichnungspflicht	5

1 Vorbemerkung

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) und der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) betraut und hat entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

Rechtsstaatliche und diskriminierungsfreie Polizeiarbeit ist eines der Kernthemen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR). Standards dafür setzen neben den verfassungsrechtlichen Vorgaben auch Menschenrechtsinstrumente wie der UN-Zivilpakt (IPbpR), die UN-Antifolterkonvention (CAT), das Internationale Übereinkommen gegen rassistische Diskriminierung (ICERD) und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Das Institut bedankt sich für die Einladung zur Stellungnahme und die Möglichkeit, diese Perspektiven einzubringen.

2 Einleitung

Das Institut begrüßt, dass mit dem Entwurf nun ein erneuter Anlauf unternommen wird, das Bundespolizeigesetz zu modernisieren, um Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts und – wenn auch mit fünf Jahren Verspätung – der Richtlinie (EU) 2016/680 („JI-Richtlinie“) umzusetzen und Befugnisse zur verdeckten Überwachung sowie der Weiterverarbeitung und Übermittlung von personenbezogenen Daten anzupassen und zu begrenzen. Das Institut begrüßt auch, dass mit dem Gesetz für die etwa 35.000 Vollzugsbeamt*innen der Bundespolizei eine individuelle Kennzeichnungspflicht eingeführt werden soll, wie es sie für Polizeien zahlreicher Bundesländer inzwischen seit vielen Jahren gibt. Positiv ist auch, dass entgegen dem polizeirechtlichen Trend in vielen Bundesländern keine Befugnisse zur Überwachung verschlüsselter Kommunikation oder zur Anordnung von Aufenthaltsvorgaben geplant sind und auf eine Verlängerung der maximalen Dauer zur Ingewahrsamnahme verzichtet wurde.

Gleichwohl wird eine erhebliche Ausweitung der bundespolizeilichen Befugnisse angestrebt. So sollen etwa anlasslose Identitätsfeststellungen, auf deren Diskriminierungsrisiken das Institut seit Jahren hinweist,¹ ausgeweitet und neue Überwachungsmaßnahmen wie der Einsatz von kaum hör- oder sichtbaren Drohnen zum Grenzschutz normiert werden. Diese Entwicklung beobachtet das Institut auch vor dem Hintergrund der aktuellen Pläne zur Änderung des Schengener Grenzkodex, bei denen es unter anderem um eine Absenkung der Hürden für personelle und

¹ **Cremer, Hendrik** (2013): "Racial Profiling" - Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1a Bundespolizeigesetz. Empfehlungen an den Gesetzgeber, Gerichte und Polizei. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Racial_Profiling_Menschenrechtswidrige_Personenkontrollen_nach_Bundespolizeigesetz.pdf.

technische Kontrollen in Grenzregionen geht,² mit Sorge. Denn es steigt das Risiko, dass Eingriffe mit hohem Diskriminierungspotenzial und hoher Streubreite zunehmen.

Die Stellungnahme konzentriert sich auf zwei Aspekte, die seit Jahren zentrale Anliegen des Institutes sind:

- die Achtung des Verbots rassistischer Diskriminierung im Rahmen anlassloser polizeilicher Personenkontrollen zum Zweck der Migrationskontrolle und
- die Einführung einer individuellen Kennzeichnungspflicht als Maßnahme zur Gewährleistung des Misshandlungsverbotes und anderer Menschenrechte.

3 Personenkontrollen und das Verbot rassistischer Diskriminierung

Das Institut begrüßt das Bekenntnis zu respektvoller und diskriminierungsfreier Polizeiarbeit in der allgemeinen Aufgabenbeschreibung nach § 1 Abs. 1 BPolG-E und erkennt das Bemühen, Diskriminierungsrisiken bei Personenkontrollen durch gesetzliche Vorgaben und „Racial Profiling“ zu begrenzen. Die vorgeschlagenen Änderungen sind dafür jedoch nicht ausreichend.

Das grund- und menschenrechtliche Verbot rassistischer Diskriminierung bindet die Polizei und schränkt damit in ihre Handlungsmöglichkeiten ein. Anlasslose Personenkontrollen durch die Polizei, die an physischen Merkmalen wie Hautfarbe anknüpfen, sind nicht zu rechtfertigen. Hierbei ist und bleibt entscheidend, dass das im Grundgesetz verankerte Verbot rassistischer Diskriminierung in seiner Reichweite zutreffend ausgelegt wird und dementsprechend in der polizeilichen Praxis Beachtung findet. Anlasslose Personenkontrollen verstoßen nämlich nicht nur dann gegen das Verbot rassistischer Diskriminierung, wenn physische Merkmale wie Hautfarbe der alleinige Grund für eine Kontrolle sind, sondern auch dann, wenn sie neben anderen Gründen einen tragenden Grund für eine Kontrolle bilden.³

Die oben genannten Befugnisnormen würden es der Bundespolizei hingegen (weiterhin) erlauben, zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise Menschen in Zügen und auf Bahnanlagen anzuhalten und zu befragen (§ 23 Abs. 2 BPolG-E) beziehungsweise im Hinterland der Grenze die Identität festzustellen (§ 26 Abs. 1 Nr. 3 1. Alt. BPolG-E), ohne dass deren Verhalten einen Anlass zur Kontrolle bietet. Dies ändert auch die textliche Ergänzung in § 23 Abs. 2 S. 2 BPolG-E nicht, dass ein Anknüpfen an verpönte Diskriminierungsmerkmale im Sinne von Art. 3 Abs. 3 GG ohne sachlichen, durch den Zweck der Maßnahme gerechtfertigten Grund unzulässig wäre. Diese textliche Ergänzung liest sich vielmehr so, dass eine diskriminierende Kontrolle gerechtfertigt sei, wenn sie zum Zwecke der Migrationskontrolle erfolgt. Bei einem solchen Gesetzesauftrag ist zu erwarten, dass

² **Europäische Kommission** (2021): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen. Straßburg. COM(2021) 891 final vom 14.12.2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0891>.

³ Siehe dazu genauer und mit Nachweisen **Cremer, Hendrik** (2020): Racial Profiling: Bund und Länder müssen polizeiliche Praxis überprüfen. Zum Verbot rassistischer Diskriminierung. Berlin. Deutsches Institut für Menschenrechte.

die Bundespolizei bei Personenkontrollen auch weiterhin regelmäßig (auch) an phänotypische Merkmale anknüpft.

Das Institut empfiehlt (weiterhin), die Befugnisse zu streichen, nach denen Bundespolizist*innen ohne jeden Anlass Menschen zum Zweck der Migrationskontrolle kontrollieren dürfen (§ 23 Abs. 2 und § 26 Abs. 1 Nr. 3 BPolG-E).

Das grundsätzliche Problem von „Racial Profiling“ wird auch nicht durch die geplante Einführung von Bescheinigungen über die Kontrollmaßnahmen (Kontrollquittungen) beseitigt. Verschwinden wird die Praxis dadurch nicht, solange die Bundespolizei zum Zweck der Migrationskontrolle unverändert anlasslos kontrollieren darf. Außerdem sind Kontrollquittungen nur im Rahmen von Kontrollen nach § 23 Abs. 2 BPolG-E vorgesehen. Zwar ist denkbar, dass Kontrollquittungen zu einer zurückhaltenderen Praxis von „Racial Profiling“ führt. Der Gesetzentwurf sieht jedoch weder vor, dass sie bei allen Personenkontrollen ausgestellt werden, noch soll die Quittierung einer Kontrolle obligatorisch werden. Vielmehr müssen Betroffenen diese selbst einfordern, nachdem sie über ihr Recht dazu aufgeklärt wurden, was ein entsprechendes Verständnis voraussetzt und die Geduld, sich der belastenden Kontrollsituation länger auszusetzen. Es wäre daher vorzuziehen, bei allen Kontrollen Quittungen vorzusehen, die obligatorisch ausgestellt werden.

Das Institut empfiehlt die Einführung einer obligatorischen Pflicht zur Ausstellung von Bescheinigungen über alle Maßnahmen zur Personenkontrolle nach §§ 23 und 26 BPolG-E.

4 Einführung einer individuellen Kennzeichnungspflicht

Das Institut begrüßt die Pläne zur Einführung einer individuellen Kennzeichnungspflicht durch § 92 Abs. 2 bis 4 BPolG-E, regt aber eine Klarstellung der geplanten Ausnahmeregelung an.

Künftig sollen uniformierte Vollzugsbeamt*innen der Bundespolizei verpflichtet werden, bei Amtshandlungen Schilder mit Namen oder einer fünfstelligen Dienstnummer oder – im Fall von Einsatzeinheiten – eine personenbezogene taktische Kennzeichnung zu tragen. Damit soll die Identifizierbarkeit der Beamt*innen gewährleistet werden. Die Daten über die Zuordnung der Kennzeichnung zur Person sollen zwölf Monate gespeichert werden, sofern sie nicht zur Verfolgung mutmaßlicher Straftaten oder erheblicher Dienstvergehen benötigt werden. Die Kennzeichnungspflicht soll nicht gelten, wenn eine Identifizierung nachträglich auf anderem Wege möglich oder sie im Hinblick auf die Amtshandlungen, etwa bei Polizeitaucher*innen oder -flieger*innen, nicht erforderlich ist.

Internationale Menschenrechtsorgane empfehlen Deutschland seit vielen Jahren die Einführung einer polizeilichen Kennzeichnungspflicht,⁴ damit die Untersuchung

⁴ u.a. **Human Rights Committee** (2021): Concluding observations on the seventh periodic report of Germany (UN-Dokument, CCPR/C/DEU/CO/7), Rn. 27; **Committee Against Torture** (2019): Concluding observations on the sixth periodic report of Germany (UN-Dokument, CAT/C/DEU/CO/6), Rn. 40.

mutmaßlicher Menschenrechtsverletzungen durch Polizeibeamt*innen nicht an deren mangelnder Identifizierbarkeit scheitert. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat inzwischen mehrfach festgestellt, dass die Nicht-Identifizierbarkeit von Polizist*innen oder anderen Sicherheitskräften, die einer Misshandlung beschuldigt werden, einen Verstoß gegen Art. 3 EMRK darstellt: Polizeibeamt*innen sollten „unverwechselbare Abzeichen“ sichtbar tragen, damit ihre Identität festgestellt und sie zu Vorwürfen befragt werden können. Treten sie ohne individuelle Kennzeichnung auf, nehmen die zuständigen Behörden bewusst eine Situation der Straflosigkeit in Kauf, da eine effektive Ermittlung von Misshandlungsvorfällen verhindert wird.⁵ Im Fall Hentschel und Stark gegen Deutschland urteilte der EGMR im November 2017, dass Art. 3 EMRK verletzt wurde, weil die fehlende individuelle Kennzeichnung bayerischer Bereitschaftspolizist*innen nicht durch hinreichend gründliche Ermittlungsmaßnahmen kompensiert wurde.⁶

Vor diesem Hintergrund sind die Pläne zur Einführung einer Kennzeichnungspflicht insbesondere für Einsatzeinheiten überfällig. Ausdrücklich zu begrüßen ist, dass sie nicht auf Verordnungswege, sondern gesetzlich normiert werden soll. Vorbildlich ist auch die 12-Monats-Frist zur Speicherung der Daten, da sich etwa nach dem G 20-Gipfel in Hamburg 2017 gezeigt hat, dass kürzere Fristen auf Landesebene effektive Ermittlungen verhindert haben, weil Daten bereits gelöscht waren.⁷

Unklar ist hingegen, auf welche Sachverhalte abgestellt wird, wenn Art. 92 Abs. 2 S. 3 1. Alt. BPolG-E Beamt*innen von der Kennzeichnungspflicht ausnehmen will, bei denen die nachträgliche Identifizierbarkeit anderweitig sichergestellt sei. Die exemplarische Aufzählung in der Begründung (S. 151) scheint sich lediglich auf die Konstellation des § 92 Abs. 2 S. 3 2. Alt BPolG-E zu beziehen, also auf Beamt*innen, bei denen eine Kennzeichnung im Hinblick auf die Amtshandlung nicht erforderlich ist.

Im Sinne der angestrebten engen Ausnahmeregelung empfiehlt das Institut, entweder in der Begründung beispielhaft klarzustellen, wann eine nachträgliche Identifizierbarkeit anderweitig sichergestellt ist, oder den Passus im Entwurf zu streichen.

Kontakt

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
Fax: 030 25 93 59-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

AUTOR_IN: Eric Töpfer, Dr. Hendrik Cremer

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2023
Alle Rechte vorbehalten

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status).

Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

⁵ **EGMR** (2011): Hristovi gegen Bulgarien, Urteil vom 11.10.2011, Beschwerde Nr. 42697/05, Rn. 92; **EGMR** (2014): Ataykaya gegen Türkei, Urteil vom 22.07.2014, Beschwerde Nr. 50275/08, Rn. 53f.; **EMGR** (2014): Cestaro gegen Italien, Urteil vom 07.04.2014, Beschwerde Nr. 6884/11, Rn. 214ff.

⁶ **EGMR** (2017): Hentschel und Stark gegen Deutschland, Urteil vom 09.11.2017, Beschwerde Nr. 47274/15, insbesondere Rn. 99.

⁷ **Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg** (2018): Drs. 21/12897 vom 29.05.2018, S. 6.