



STELLUNGNAHME VON AMNESTY INTERNATIONAL ZUM REFERENT*INNENENTWURF ZUR MODERNISIERUNG DES BUNDESPOLIZEIGESETZES Berlin, 14.08.2025



INHALT

1.	Vorbemerkungen und Zusammenfassung	3
2.	Menschenrechtliche Bewertung einzelner Maßnahmen	4
2.1.	Beibehaltung und Ausweitung anlassloser Kontrollmöglichkeiten.....	4
2.1.1.	Definition und menschenrechtliches Verbot von Racial Profiling	4
2.1.2.	Fehlende Einführung eines auf objektiven Kriterien beruhenden Verdachts	5
2.1.3.	Weitere Maßnahmen bezüglich Diskriminierung im Kontext Polizei.....	7
2.2.	Weitreichende Anordnungsbefugnisse für Meldeauflagen und Aufenthaltsverbote	8
2.3.	Einsatz mobiler Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte.....	9
2.4.	Ausweitung präventiver Überwachungsmaßnahmen, insb. gegenüber Kontaktpersonen	11
2.4.1.	Einsatz von mobilen Sensorträgern	11
2.4.2.	Telekommunikationsüberwachung, auch mittels Quellen-TKÜ.....	12
2.4.3.	Risiken der Quellen-Telekommunikationsüberwachung.....	12
2.4.4.	Menschenrechtliche Bedenken bezüglich § 40 BPolG-E	14
2.5.	Übermittlung von Fluggastdaten.....	15
2.6.	Unterbringungsgewahrsam	16
2.6.1.	Fehlende Begrenzung des Unterbringungsgewahrsams	16
2.6.2.	Schutzbedarfe von trans- und intergeschlechtlichen sowie nicht-binären Personen und Minderjährigen.....	17
2.7.	Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten statt Errichtungsanordnung.....	17
2.8.	Kennzeichnungspflicht	18



1. VORBEMERKUNGEN UND ZUSAMMENFASSUNG

Amnesty International in Deutschland bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Angesichts des Zeitpunkts und der knapp bemessenen Frist der Anfrage wird Amnesty International nur zu ausgewählten Regelungen des vorliegenden Gesetzentwurfs Stellung nehmen und behält sich vor, weitere Anmerkungen im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens vorzunehmen.

Amnesty International bewertet die folgenden Punkte kritisch:

- **Anlasslose Kontrollbefugnissen** werden beibehalten und ausgeweitet. Sie sind ein Einfallstor für Racial Profiling und sollten **abgeschafft** werden.
- Die weitreichende Anordnungsbefugnisse für **Meldeauflagen und Aufenthaltsverbote** sind mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit problematisch.
- Die weitgehenden Befugnisse für den **Einsatz von mobilen Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten** sind menschenrechtlich problematisch. Eine Verpflichtung zur Einschaltung der Bodycams bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs sollte ergänzt werden.
- Die Ausweitung **eingriffsintensiver, präventiver Überwachungsmaßnahmen**, insbesondere gegenüber Kontaktpersonen, sind menschenrechtlich problematisch. Dazu gehören längerfristige Observation, verdeckte Ton- und Bildaufnahmen sowie der Einsatz von Drohnen, Bewegungsmeldern, Peilsendern und GPS-Ortung.
- Die **Quellen-Telekommunikationsüberwachung** wird eingeführt. Die Ausgestaltung wird den menschenrechtlichen Risiken dieser Technologie nicht gerecht. Amnesty International empfiehlt, darauf gänzlich zu **verzichten**.
- Die anlasslose **Übermittlung von Fluggastdaten** ist unverhältnismäßig und sollte nicht eingeführt werden.
- Die weitgehende Ausgestaltung der polizeilichen **Ingewahrsamnahme** wird dem menschenrechtlich gebotenen Ausnahmecharakter dieser Maßnahme nicht gerecht. Die Schutzbedarfe von trans- und intergeschlechtlichen sowie nicht-binären Personen und Minderjährigen sollten im Gesetzestext ergänzt werden.
- Der Wegfall der **Errichtungsanordnung** für automatisierte Daten ist menschenrechtlich bedenklich. Insbesondere die Anhörung der Bundesdatenschutzbeauftragten sollte beibehalten werden.
- Es fehlt die Einführung einer **Kennzeichnungspflicht** als rechtstaatliche Selbstverständlichkeit.

Amnesty International weist darauf hin, dass der vorliegende Gesetzesentwurf mit der erneuten Ausweitung von Einsatzbefugnissen der Bundespolizei einhergeht. Es besteht die Gefahr einer **schleichenden Normalisierung** schwerwiegender Grundrechtseingriffe. Gleichzeitig bleiben Forderungen von betroffenen Communities und aus der Zivilgesellschaft¹ nach einer sicheren Gesellschaft, die dem Schutz und dem Wohlergehen aller dient, unbeachtet. Entscheidend wäre dabei, die **Lebensrealitäten von Menschen**, die von Rassismus, Armut oder aus anderen Gründen von struktureller Diskriminierung betroffen sind, ebenso wie ihre negativen Erfahrungen mit den Sicherheitsbehörden² ernst zu nehmen. Neben einer kritischen Reflektion bestehender Strukturen, Prozesse und Handlungsmuster wäre dabei eine **ernsthafte und wirkungsvolle Einbeziehung** von betroffenen Communities entscheidend.

¹ s. Amnesty International, Forderungen zur Bundestagswahl 2025, <https://www.amnesty.de/deutschland-bundestagswahl-2025-gewalt-hate-speech-rassismus-diskriminierung> (abgerufen am 05.08.2025).

² vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Polizei und Diskriminierung, Mai 2025, https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Rechtsgutachten/polizei_studie_lang.html?nn=305458 (abgerufen am 05.08.2025).



2. MENSCHENRECHTLICHE BEWERTUNG EINZELNER MASSNAHMEN

2.1. Beibehaltung und Ausweitung anlassloser Kontrollmöglichkeiten

§ 23 Abs. 2, Abs. 3 BPolG-E, § 26 Abs. 1 Nr. 3 BPolG-E und § 66 Abs. 1 Nr. 6, Abs. 2 Nr. 1 BPolG-E sehen vor, dass die Bundespolizei an bestimmten Orten Personen und Sachen kontrollieren kann, ohne dass dafür ein konkreter, personenbezogener Verdacht bestehen muss. Daraus ergibt sich die Gefahr willkürlicher, also nicht von objektivierbaren Kriterien gedeckter, polizeilicher Maßnahmen. Die allgemeine Unschuldsvermutung wird ohne konkreten Anlass außer Kraft gesetzt. Übermäßig sind Menschen betroffen, die diskriminierenden Zuschreibungen ausgesetzt sind. Die Kontrollmöglichkeiten führen in der Realität zu Racial Profiling. Sie sind **abzuschaffen**.

2.1.1. DEFINITION UND MENSCHENRECHTLICHES VERBOT VON 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.³ 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.⁴ 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.⁵

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 Antirassismus-Konvention (ICERD) und Art. 14 i.V.m. Art. 8 der Europäischen Konvention für Menschenrechte (EMRK) werden dadurch verletzt.⁶ In seinen abschließenden Bemerkungen (Concluding Observations) zu Deutschland von 2023 empfiehlt der UN-Antirassismus-Ausschuss im

³ “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 05.08.2025), § 1.

⁴ 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.

⁵ “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 (abgerufen am: 05.08.2025), § 72.

⁶ Die genannten völkerrechtlichen Verträge sind von Deutschland ratifiziert worden und damit gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG Bestandteil des innerstaatlichen Rechts.



Bundespolizeigesetz ein absolutes Verbot von Racial Profiling aufzunehmen und sicherzustellen, dass alle Bestimmungen des Gesetzes mit der UN-Antirassismus-Konvention und dem Grundgesetz im Einklang stehen.⁷ 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.⁸

Nicht nur die **Rechtsverletzung** mit Blick auf die betroffene Person wiegt schwer, sondern auch die **Öffentlichkeitswirkung** ist zu berücksichtigen. Betroffenenorganisationen berichten diesbezüglich vor allem von rassistischer Diskriminierung gegenüber Schwarzen und arabisch beziehungsweise muslimisch gelesenen Personen.⁹ 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 Zuschreibungen von Kriminalität 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.

2.1.2. 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.¹⁰ Dies sei eine besonders wichtige Maßnahme im Kampf gegen Racial Profiling.¹¹ Es bedarf also einer konkreten, aktuellen Verdachtsbeschreibung.¹² Diese Vorgabe wird durch § 23 Abs. 2, Abs. 3 BPolG-E, § 26 Abs. 1 Nr. 3 BPolG-E und § 66 Abs. 1 Nr. 6, Abs. 2 Nr. 1 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.¹³ Zusätzlich werden mit § 23 Abs. 3 BPolG-E und § 66 Abs. 1 Nr. 6 BPolG-E anlasslose Kontrollbefugnisse an Waffenverbotszonen nach § 42b Absatz 2 des Waffengesetzes sowie zur Durchsetzung von Allgemeinverfügungen der Bundespolizei auf dem Gebiet der Bahnanlagen eingeführt.

Die Studie der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) „Polizei und Diskriminierung“ konstatiert, dass solche anlassunabhängige Personenkontrollen per se eine „Diskriminierungsfalle“ sind, da die zu kontrollierenden Personen entlang von Kriterien ausgewählt werden, die **als solche kein hinreichendes Indiz für eine Straftat** sind.

⁷ UN-Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations on the combined twenty-third to twenty-sixth reports of Germany, CERD/C/DEU/CO/23-26, <https://www.ohchr.org/en/documents/concluding-observations/cerdcdeuco23-26-concluding-observations-combined-twenty-third> (abgerufen am 05.08.2025), Rn. 18 (a).

⁸ OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 07.08.2018, Az 5 A 294/16, Rn. 63.

⁹ Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Polizei und Diskriminierung, Mai 2025, https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Rechtsgutachten/polizei_studie_lang.html?nn=305458 (abgerufen am 05.08.2025), S. 31.

¹⁰ 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 05.08.2025), § 3.

¹¹ Ebd., § 44.

¹² Vgl. ebd., § 29.

¹³ Vgl. §§ 23 Abs. 1 Nr. 3, 12 Abs. 1 Nr. 1-4 BPolG.



Dazu gehören zugeschriebene subkultur- und milieuspezifische Merkmale wie Kleidung und Verhalten wie auch äußerliche Merkmale, welche mit rassifizierenden Zuschreibungen belegt werden können.¹⁴ Polizist*innen konstruieren einen Verdacht fast immer unter Einbeziehung verschiedener Diskriminierungsmerkmale zugleich,¹⁵ sodass nicht nur rassistische, sondern auch diskriminierende Zuschreibungen in Bezug auf das Alter, das Geschlecht, den sozialen Status und so weiter wirkmächtig sein können. So kontrolliert die Polizei Menschen, die stereotyp als Geringverdienende oder Arbeitslose wahrgenommen werden, häufiger als jene, die (zumindest) äußerlich zu den sozioökonomisch bessergestellten Menschen zu gehören scheinen, insbesondere in Kombination mit Racial Profiling.¹⁶ Die Studie verdeutlicht somit die **Gefahr der Mehrfach- und der intersektionalen Diskriminierung**.¹⁷ Es handelt sich dabei nicht unbedingt um gewollte oder bewusste Benachteiligungen, vielmehr spielen auch **unbewusste Stereotype** eine Rolle, die in der Institution Polizei wirken.¹⁸

Bei § 23 Abs. 2, BPolG-E, § 26 Abs. 1 Nr. 3 BPolG-E und § 66 Abs. 2 Nr. 1 BPolG-E suggeriert der angegebene Zweck der Maßnahmen „zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise“ zudem, dass sich der Aufenthaltsstatus von Menschen aufgrund phänotypischer Merkmale erkennen ließe.¹⁹ 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.²⁰ 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.²¹ Im Jahr 2024 hat sich die Zahl der Kontrollen auf 6.102.721 Kontrollen mehr als verdoppelt. Gleichzeitig ist die Zahl des festgestellten Anfangsverdachts um fast 40 % von 33.814 auf 20.593 gesunken.²² Ein Anfangsverdacht wurde 2024 also **nur in 0,3 % der Fälle** festgestellt. Aus den Angaben der Bundesregierung ist nicht ersichtlich, in wie vielen dieser Fälle es zu einer Verurteilung oder weiteren Maßnahmen kam.

Amnesty International weist darauf hin, dass es an einer **wissenschaftlichen Grundlage für die Annahme fehlt**, dass die Einrichtung von Waffenverbotszonen und damit verbundene anlasslose Kontrollen schwerwiegende Straftaten, die mit Waffen oder gefährlichen Werkzeugen begangen werden, verhindern. Bezüglich der neuen Kontrollmöglichkeiten verweist die Gesetzesbegründung darauf, dass die Kontrollen nach „aktuellen Lageerkenntnissen“ durchgeführt und nach „besonderen Lageerkenntnissen“ gesteuert werden können. Die

¹⁴ Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Polizei und Diskriminierung, Mai 2025, https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Rechtsgutachten/polizei_studie_lang.html?nn=305458 (abgerufen am 05.08.2025), S. 28.

¹⁵ Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Polizei und Diskriminierung, Mai 2025, https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Rechtsgutachten/polizei_studie_lang.html?nn=305458 (abgerufen am 05.08.2025), S. 31, mit weiteren Nachweisen.

¹⁶ Ebd., S. 32, mit weiteren Nachweisen.

¹⁷ Ebd., S. 31.

¹⁸ Ebd., S. 31, 35 mit weiteren Nachweisen.

¹⁹ 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_Personenkontrollen_nach_Bundespolizeigesetz.pdf (abgerufen am 05.08.2025), S. 27.

²⁰ Vgl. ebd., S. 27, 31.

²¹ 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 05.08.2025).

²² Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Bürger u.a., BT-Drs. 20/15031, 2025, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/150/2015031.pdf> (abgerufen am 05.08.2025).



Studie der Polizeiakademie Niedersachsen zu Diskriminierungsrisiken in der Polizeipraxis von 2024 bestätigt, dass bestimmte Routinen, Handlungsmuster und Verfahren der polizeilichen Alltagspraxis Diskriminierung begünstigen.²³ Dies gilt auch bezüglich der polizeilichen Gewinnung von Lageerkenntnissen. Beispielsweise führt die Verstetigung, Verallgemeinerung und Entkontextualisierung von Täter*innengruppen zu **einer systematisch ungleichen Verteilung** kriminalistischer Aufmerksamkeit.²⁴ Die MEGAVO-Studie belegt die Gefahr von Diskriminierung und einer Verfestigung rassistischer Stereotype bei der Ausübung von Kontrollen und Durchsuchungen an sogenannten „Kriminalitätsbrennpunkten“.²⁵ Die Inhalte und Diskurse rund um die alljährliche Veröffentlichung der Polizeilichen Kriminalstatistik, auch bezüglich der neu geschaffenen Kategorie der „Messerkriminalität“, schüren wissenschaftlich widerlegte, rassistische Zuschreibungen von Kriminalität und tragen zur **Stigmatisierung und Ausgrenzung** marginalisierter Gruppen bei.²⁶ Bei § 23 Abs. 3 BPolG-E und § 66 Abs. 1 Nr. 6 BPolG-E besteht ebenso die Gefahr, dass sich diskriminierende, polizeiliche Zuschreibungen durch die Kontrollen als selbsterfüllende Prophezeiung verfestigen.

2.1.3. WEITERE MASSNAHMEN BEZÜGLICH DISKRIMINIERUNG IM KONTEXT POLIZEI

Die Studie der ADS stellte fest, dass Diskriminierungsrisiken nicht nur hinsichtlich der Personenauswahl bestehen, sondern Polizist*innen sich **auch während einer Kontrolle** Betroffenen gegenüber diskriminierend verhalten können. Insbesondere rassistische Zuschreibungen erhöhen tendenziell die Intensität der Eingriffe und das Risiko einer Eskalation während der Kontrolle.²⁷ Der UN-Anti-Rassismus-Ausschuss hat zuletzt 2023 gegenüber Deutschland die Empfehlung ausgesprochen, die Polizei und andere Sicherheitsbehörden mit klaren Richtlinien auszustatten, um Racial Profiling zu verhindern.²⁸ Die Studie der ADS empfiehlt, **organisatorische Strukturen, Prozesse und Handlungsmuster** in der Polizei zur Prävention diskriminierender Praktiken umfassend zu überarbeiten, darunter Dienstvorschriften und Einsatzplanung, die Festlegung von Erfassungskategorien polizeilicher Datenbanken und Vorgangsbearbeitungssysteme.²⁹

Amnesty International fordert seit Jahren eine **ernsthafte und kontinuierliche Auseinandersetzung** mit strukturellem Rassismus und weiteren Diskriminierungsformen innerhalb der Polizei. Dies muss über die Aufzählung einzelner Taten hinausgehen und die Fortwirkung von historischen Ungerechtigkeiten in den Blick nehmen. Dabei ist eine ernsthafte und wirkungsvolle Einbeziehung von **betroffenen Communities** unter Berücksichtigung der Empfehlungen der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte³⁰ unabdingbar.

²³ Astrid Jacobsen & Jens Bergmann: Diskriminierungsrisiken in der Polizeiarbeit, <https://www.pa.polizei-nds.de/download/77055> (abgerufen am 05.08.2025), S. 131.

²⁴ Astrid Jacobsen & Jens Bergmann: Diskriminierungsrisiken in der Polizeiarbeit, <https://www.pa.polizei-nds.de/download/77055> (abgerufen am 05.08.2025), S. 147.

²⁵ MEGAVO-Studie, Projektbericht 2021-2024, https://www.polizeistudie.de/wp-content/uploads/Abschlussbericht_MEGAVO.pdf (abgerufen am 05.08.2025), S. 39 ff.

²⁶ siehe auch <https://www.racismontrial.org/en/blog/news/pks> (abgerufen am 05.08.2025).

²⁷ Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Polizei und Diskriminierung, Mai 2025, https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Rechtsgutachten/polizei_studie_lang.html?nn=305458 (abgerufen am 05.08.2025), S. 36.

²⁸ UN-Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations on the combined twenty-third to twenty-sixth reports of Germany, CERD/C/DEU/CO/23-26, <https://www.ohchr.org/en/documents/concluding-observations/cerdcdeuco23-26-concluding-observations-combined-twenty-third>, (abgerufen am 05.08.2025), Rn. 18 (b).

²⁹ Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Polizei und Diskriminierung, Mai 2025, https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Rechtsgutachten/polizei_studie_lang.html?nn=305458 (abgerufen am 05.08.2025), S. 122.

³⁰ Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Promotion and protection of the human rights and fundamental freedoms of Africans and of people of African descent against excessive use of force and other human rights



Die Studie der ADS stellt fest, dass Diskriminierung durch die Polizei mit psychischen Belastungen und Stigmatisierung einhergeht. Dies kann zu Angst, Depressionen und anderen psychischen Problemen führen sowie zu sozialer Exklusion.³¹ Es kommt zu **sekundären Viktimisierungen**, wenn Anzeigen nicht aufgenommen, Betroffene nicht ernst genommen oder sogar selbst als Täter*innen behandelt werden.³² Nach den abschließenden Bemerkungen des UN-Anti-Rassismus-Ausschusses sollte Deutschland sicherstellen, dass Betroffene von übermäßiger Gewaltanwendung oder Racial Profiling Zugang zu **wirksamen Rechtsbehelfen** haben und keine Repressalien befürchten müssen, wenn sie solche Vorfälle melden.³³ Deutschland ist also in der Pflicht, Betroffene angemessenen zu unterstützen und ihr Recht auf wirksame Abhilfe, einschließlich angemessener Entschädigung sowie Garantien der Nichtwiederholung, umfassend zu wahren. Die Bundespolizeibeauftragtenstelle kann eine unabhängige Anlaufstelle für Beschwerden darstellen. Sie sollte weiterentwickelt werden, und beispielsweise das Einstellen eines Vorgangs durch die Staatsanwaltschaft oder Disziplinarbehörde kritisch hinterfragen können.³⁴ Schließlich sollten die oben genannten Veränderungen **verpflichtend und praxisnah in der Aus- und Fortbildung** für Polizeikräfte aller Hierarchieebenen vermittelt und diskriminierungssensible Supervisionen nach Einsätzen eingeführt werden.

2.2. 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“. Nach § 60 BPolG-E ist es für die Anordnung eines Aufenthaltsverbots bereits ausreichend, „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“. Dabei mangelt es an Kriterien, wann eine Tat als „erheblich“ einzustufen wäre.³⁵ 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.

violations by law enforcement officers, <https://www.ohchr.org/en/documents/reports/ahrc4753-promotion-and-protection-human-rights-and-fundamental-freedoms-africans>, (abgerufen am 05.08.2025).

³¹ Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Polizei und Diskriminierung, Mai 2025, https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Rechtsgutachten/polizei_studie_lang.html?nn=305458 (abgerufen am 05.08.2025), S. 102.

³² Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Polizei und Diskriminierung, Kurzfassung, Mai 2025, https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Rechtsgutachten/polizei_studie_kurz.html?nn=305458 (abgerufen am 05.08.2025), S. 14.

³³ UN-Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations on the combined twenty-third to twenty-sixth reports of Germany, CERD/C/DEU/CO/23-26, <https://www.ohchr.org/en/documents/concluding-observations/cerdcdeuco23-26-concluding-observations-combined-twenty-third> (abgerufen am 05.08.2025), Rn. 18 (e).

³⁴ s. Amnesty International, Deutschland: Neue*r Bundespolizeibeauftragte*r bedeutet mehr rechtsstaatliche Kontrolle, 2024, <https://www.amnesty.de/pressemitteilung/deutschland-bundespolizeibeauftragter-rechtsstaatliche-kontrolle> (abgerufen am 05.08.2025).

³⁵ Diese Problematik zieht sich durch den Gesetzesentwurf. Der Begriff „erheblich“ wird knapp 70 Mal verwendet und oft nicht weiter konkretisiert.



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 GG³⁶ einher. Beide Grundrechte sind bei Aufenthaltsverboten aufgrund ihrer weitreichenden Auswirkungen, etwa 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 in seinem Urteil zum Bundeskriminalamtsgesetz von 2016 zur Zulässigkeit von verdeckten Überwachungsmaßnahmen im Gefahrenvorfeld geäußert.³⁷ Dabei hatten die Maßnahmen das Ziel, Gefahren des internationalen Terrorismus zu begegnen. Im Gegensatz dazu dienen § 29 BPolG-E und § 60 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 § 60 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 § 60 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 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.³⁸ 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. Die richterliche Überprüfung einer Verlängerung der Auflage nach § 29 Abs. 2 BPolG-E und eines Verbots nach § 60 BPolG-E sind zu begrüßen. Jedoch ist problematisch, dass die Maßnahmen über einen **unbestimmten Zeitraum** immer wieder verlängert werden können.

2.3. 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.

Im Sinne der Rechtsstaatlichkeit sollte die Verwendung von mobilen Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten gleichermaßen für Menschen aus der Bevölkerung und für die Polizei Transparenz schaffen. **Rechtswidrige**

³⁶ 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.

³⁷ Vgl. BVerfG, Urteil vom 20.04.2016, Az 1BvR 99/90.

³⁸ Dies sieht beispielsweise § 60 BPolG-E bei der Verhängung eines Aufenthaltsverbots vor.



Gewalt durch Polizeikräfte ist eine Realität, die ernst genommen werden muss. Es ist rechtstaatlich nicht akzeptabel, dass die Bodycams von mehreren, anwesenden Polizeibeamt*innen bei (tödlicher) Polizeigewalt oft nicht eingeschaltet sind. Die Entscheidung, ob die Geräte eingeschaltet werden, sollte daher nicht im Ermessen der Einsatzkräfte liegen. Das intendierte Ermessen und der Zusatz „insofern hierdurch nicht die Durchführung oder Zweck der Maßnahme gefährdet werden würde“ nach § 32 Abs. 1 S. 4 BPolG-E bergen in der Praxis die Gefahr, dass die Geräte nicht eingeschaltet werden. Technische Lösungen sind beispielsweise ein „Selbstausslöser“ für mobilen Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten in Einsatznähe, wenn Distanz-Elektroimpulsgeräte oder Dienstpistolen verwendet werden.³⁹ Insofern sind keine Fallkonstellationen ersichtlich, bei denen die Maßnahmen durch eine Aufnahme beeinträchtigt werden könnte. Vielmehr ist im Sinne aller Beteiligten sicherzustellen, dass schwerwiegende Auseinandersetzungen immer dokumentiert werden. Dafür muss die **Pflicht zum Einschalten der Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte** bei der Anwendung von unmittelbarem Zwang gesetzlich verankert werden. Die Hinweispflicht nach § 32 Abs. 2 S. 2 BPolG-E ist zu begrüßen. 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. Der **Zugang** der Betroffenen bzw. ihres Rechtsbeistands zu den Aufzeichnungen muss dabei garantiert und praktisch geregelt werden. Die Aufnahmen dürfen z.B. nicht nur auf der Polizeistation zur Einsicht vorhanden sein, sondern müssen den Betroffenen zur Verfügung gestellt werden. 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.

Problematisch ist jedoch, dass § 32 Abs. 1 BPolG-E die Verwendung der mobilen Geräte auch zur Verfolgung von „Ordnungswidrigkeiten von 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. Auch muss sichergestellt werden, dass die Aufnahmen nur zweckgebunden und nicht zu Lasten unbeteiligter dritter Personen verwendet 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.⁴⁰

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 unter Berücksichtigung der Polizeipraxis untersucht werden, ob die Maßnahmen den gewünschten Effekt erzielen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf das in der Gesetzesbegründung genannte Ziel,

³⁹ Vgl. <https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen/politik/polizei-bodycam-debatte-kameras-ausschalten-100.html> (abgerufen am 05.08.2025); <https://de.axon.com/produkte/axon-signal/> (abgerufen am 05.08.2025).

⁴⁰ 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/b01a646cf12777cf0ddcc0ba6b820d5/stellungnahme_rohrbach-data.pdf (abgerufen am 05.08.2025), S. 7ff.



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.⁴¹

2.4. Ausweitung präventiver Überwachungsmaßnahmen, insb. gegenüber Kontaktpersonen

Der Gesetzesentwurf weitet präventive Maßnahmen der Überwachung aus, siehe §§ 25, 35, 38, 40 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 beim Einsatz von **Vertrauenspersonen und verdeckten Ermittler*innen** nach § 36 BPolG-E sind unverhältnismäßig und verletzen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Privatsphäre. Beispielsweise ist nach § 36 Abs. 5 BPolG-E das Eingehen oder Fortführen einer intimen Beziehung zum Zwecke der Informationsbeschaffung nur dann unzulässig, wenn sie staatlich veranlasst wird. Die Norm ist dahingehend zu ergänzen, dass die Vertrauenspersonen und verdeckten Ermittler*innen bei einer kernbereichsrelevanten Situation jede Möglichkeit nutzen müssen, um den konkreten Einsatz ohne Enttarnung abubrechen. So auch das Bundesverfassungsgericht: „Es reicht nicht schon jede bloß abstrakte Möglichkeit einer Beeinträchtigung der weiteren Verwendung der betreffenden Vertrauenspersonen und verdeckt Ermittelnden aus, um vom Abbruch abzusehen (...). Die konkrete Begegnung darf dann nicht etwa deshalb fortgesetzt werden, weil sie die Offenbarung weiterer ermittlungsrelevanter Informationen verspricht. Verdeckt Ermittelnde müssen vielmehr alles dafür tun, die Situation so schnell wie möglich ohne Gefährdung des Einsatzes oder ihrer Person zu beenden.“⁴²

Auch 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, 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.

2.4.1. EINSATZ VON MOBILEN SENSORTRÄGERN

Amnesty International lehnt den Einsatz von mobilen Sensorträgern nicht grundsätzlich ab, er muss jedoch menschenrechtskonform ausgestaltet werden. Denn insbesondere die Verwendung von Drohnen nach § 38 BPolG-E als Instrument der Bild- und Tonüberwachung weist eine besondere Eingriffsintensität auf. Bereits

⁴¹ 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 (abgerufen am 05.08.2025), S. 4.

⁴² BVerfG, Beschluss vom 09.12.2022, Az. 1 BvR 1345/21, Rn. 116.



psychologisch ist mit einer intensiven **Einschüchterungswirkung** zu rechnen. Dies gilt für betroffene Einzelpersonen ebenso wie bei der vorgesehenen offenen Überwachung von Veranstaltungen und Ansammlungen. Durch die Einschüchterungswirkung einer Drohnenüberwachung könnten Menschen etwa davon abgehalten werden, diese in Ausübung ihrer **Rechte auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit** zu besuchen.

Es ist auch 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 § 38 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 31 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, einer 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** – die Amnesty International ausdrücklich ebenfalls für erforderlich hält – bei einem Objekt in der Luft nachzukommen.

Nach § 38 Abs. 3 BPolG-E soll für den Einsatz von Drohnen nur dann ein Richter*innenvorbehalt gelten, soweit diese Anordnung in Fällen nach § 35 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. § 35 Abs. 3 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 biometrischer Überwachungstechnologie oder KI-basierter Verhaltensanalyse explizit ausgeschlossen** werden.

2.4.2. TELEKOMMUNIKATIONSÜBERWACHUNG, AUCH MITTELS QUELLEN-TKÜ

§ 40 BPolG-E führt für die Bundespolizei die Befugnis zur Telekommunikationsüberwachung ein und eröffnet dabei die Möglichkeit, auf verschlüsselte Telekommunikationsinhalte auch durch einen Eingriff in informationstechnische Systeme zuzugreifen. Auch wenn grundsätzlich nachvollziehbar ist, dass Sicherheitsbehörden auf verschlüsselte Kommunikation ebenso Zugriff benötigen können wie auf unverschlüsselte, dürfen die Eingriffsintensität und spezifische Risiken des technischen Zugriffs, die sich auch für die Allgemeinheit ergeben, nicht ausgeblendet werden.

Amnesty International empfiehlt, auf eine **Befugnis zur Quellen-Telekommunikationsüberwachung** (Quellen-TKÜ) im Bundespolizeigesetz **gänzlich zu verzichten**.

2.4.3. RISIKEN DER QUELLEN-TELEKOMMUNIKATIONSÜBERWACHUNG

Aus technischer Sicht handelt es sich bei der Quellen-TKÜ um eine Spionagesoftware, die möglichst unbemerkt auf einem IT-System (z.B. Smartphone) installiert wird und verdeckte Funktionen ausführt. **Da es sich um einen heimlichen digitalen Einbruch in ein IT-System handelt, ist der Vorgang mit dem herkömmlichen Abhören von Gesprächen nicht vergleichbar.** Für derartige Eingriffe hat daher auch das Bundesverfassungsgericht eigens das Grundrecht der Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme (IT-Grundrecht) entwickelt.⁴³ Die Quellen-TKÜ stellt jedoch ebenfalls einen Eingriff in das Fernmeldegeheimnis aus Art. 10 GG dar. Art. 10 GG schützt vor den spezifischen Gefahren, die mit einer räumlich distanzierten

⁴³ BVerfG, Urteil vom 27.02.2008, Az 1 BvR 370/07, Rn. 166 ff.



Kommunikation einhergehen und gewährleistet insoweit eine Privatheit auf Distanz.⁴⁴ Dies erfasst im Lichte der Entwicklungsoffenheit auch mithilfe von Telekommunikationstechniken über Distanz transportierte Daten.⁴⁵

Durch die auf dem Handy der Betroffenen installierte Spähsoftware können nach Ansicht technischer Expert*innen grundsätzlich umfassende Datenbestände und damit **weite Teile des Privatlebens** der Person erfasst und ausgelesen werden.⁴⁶ Diese technisch bedingte Möglichkeit besteht unabhängig davon, dass § 40 BPolG-E nur den Zugriff auf die laufende Telekommunikation erlaubt, sowie deren Inhalte und Umstände, die ab dem Zeitpunkt der Anordnung auch während des laufenden Übertragungsvorgangs im öffentlichen Telekommunikationsnetz hätten überwacht und aufgezeichnet werden können. Nach Einschätzung von Expert*innen ist bereits die Unterscheidung einer „einfachen“ Quellen-TKÜ (Zugriff nur auf laufende Kommunikation) von einer Online-Durchsuchung nicht in der verwendeten Überwachungssoftware abbildbar. Dies gilt umso mehr, da es sich bei der neu eingeführten Befugnis um eine „Quellen TKÜ Plus“ handelt, bei der auch bereits ruhende Kommunikation erfasst wird. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass mittlerweile die laufende Kommunikation ebenfalls äußerst umfassende Datenbestände oft persönlichen Inhalts enthält, auch, da zahlreiche an sich ruhende Datenbestände regelmäßig z.B. für das Erstellen von Backups in Clouds in laufende Kommunikation „verwandelt“ und versendet werden. Aus den genannten Gründen wird eine **Eingriffsintensivität** erreicht und verbleiben auch **Missbrauchsrisiken**, die – anders als in der Gesetzesbegründung dargestellt – nach Ansicht von Amnesty International jeweils **über eine herkömmliche Telekommunikationsüberwachung hinausgehen**.

Es wäre Aufgabe des Gesetzgebers, **auch technische und organisatorische Vorkehrungen** zu benennen, die ein „Hinübergleiten“ von der Quellen-TKÜ über die Quellen TKÜ Plus in die Online-Durchsuchung verhindern.

Besondere Risiken ergeben sich beim Einsatz von Spähsoftware außerdem aus der meist erforderlichen **Nutzung von Sicherheitslücken** für das heimliche Installieren der Spähsoftware, insbesondere sofern es sich um sogenannte Zero-Day-Exploits handelt. Wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, „kann dies einen Zielkonflikt zwischen den öffentlichen Interessen an einem erfolgreichen Zugriff und an einer möglichst großen Sicherheit informationstechnischer Systeme auslösen. In der Folge besteht die Gefahr, dass die Ermittlungsbehörde es etwa unterlässt, gegenüber anderen Stellen Maßnahmen zur Schließung solcher Sicherheitslücken anzuregen, oder sie sogar aktiv darauf hinwirkt, dass die Lücken unerkannt bleiben.“⁴⁷

Hieraus ergeben sich potenziell **gravierende Sicherheitsrisiken** für Nutzer*innen in Deutschland und weltweit. Amnesty International setzt sich für zahlreiche Menschenrechtsverteidiger*innen und Medienschaffende in aller Welt ein, deren Kommunikation unter Ausnutzung nicht bekannter Sicherheitslücken unrechtmäßig überwacht wurde und wird.⁴⁸ **Zahlreiche Betroffene von Spyware wie „Pegasus“ und „Predator“**, deren umfassenden Einsatz gegen Menschenrechtsverteidiger*innen, Journalist*innen und Oppositionelle in aller Welt Amnestys „Security Lab“ mit enthüllte, waren und **sind durch die Existenz dieser Sicherheitslücken gefährdet**. Auch Unternehmen, (kritische) Infrastrukturen und die breite Bevölkerung sind auf eine sichere IT angewiesen. Dies zeigte in der Vergangenheit bereits das Beispiel der Schadsoftware „WannaCry“, die u.a. zahlreiche global tätige Unternehmen schädigte und kritische Infrastrukturen wie Krankenhäuser und die deutsche Bahn behinderte oder sogar

⁴⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. Juni 2025, - BvR 2466/19 -, Rn. 87 ff.

⁴⁵ Ebd.

⁴⁶ Siehe auch FIfF-Sachverständigenauskunft zum Trojanereinsatz durch den hessischen Verfassungsschutz, 07.02.2018,

https://www.fiff.de/presse/pressemitteilungen/FIfF_Stellungnahme_HVSG_Hessentrojaner.pdf/at_download/FIfF_Sachverständigenauskunft_HVSG_Hessentrojaner_v1.5.pdf (abgerufen am 05.08.2025).

⁴⁷ BVerfG, Urteil vom 27.12.2008, Az1 BvR 370/07.

⁴⁸ Amnesty International, „Gezielte Überwachung von Menschenrechtsverteidigern“, 2020, https://www.amnesty.de/sites/default/files/2020-09/Amnesty-Bericht-Gezielte-Ueberwachung-von-Menschenrechtler_innen-August-2020.pdf (abgerufen am 05.08.2025).



lahmlegte. Die zugrundeliegende Schwachstelle war dem US-Geheimdienst NSA bereits jahrelang bekannt gewesen und nicht gemeldet worden, um sie zur Installation von Überwachungstechnologie zu nutzen.

Angesichts dieser Risiken ist Amnesty International der Auffassung, dass bisher unbekannte Schwachstellen sofort gemeldet werden müssen, statt sie zur Installation etwa einer Quellen-TKÜ zu nutzen. Bereits seit Jahren ist die Etablierung eines **Schwachstellenmanagements** jedoch überfällig. Alle Behörden in Deutschland, die zur Quellen-TKÜ oder Online-Durchsuchung berechtigt sind, sollten daher ein **verbindliches Regelwerk** erhalten, das die Verhältnismäßigkeit der Ausnutzung einer Schwachstelle prüft, die Meldung unbekannter Schwachstellen vorschreibt und die mit der Nutzung von Schwachstellen verbundenen Risiken einer fortdauernden Geheimhaltung für die Allgemeinheit angemessen berücksichtigt.

2.4.4. MENSCHENRECHTLICHE BEDENKEN BEZÜGLICH § 40 BPOLG-E

Aufgrund der besonderen Schwere des (heimlichen) Eingriffs sind Maßnahmen der (Quellen)-TKÜ im Vorfeld einer Gefahr nur zum Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter zulässig. Soll an der Befugnis zur Quellen-TKÜ im BPOLG-E festgehalten werden, so sind mindestens die dazu vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze zu beachten.⁴⁹

Die Bundespolizei soll zur herkömmlicher Telekommunikationsüberwachung und dem Einsatz einer Quellen-TKÜ Plus nach § 40 Abs. 1 Nr. 1 BPOLG-E zur Abwehr einer dringenden Gefahr u.a. für das Leben oder die körperliche Integrität einer Person befugt sein. Amnesty International **begrüßt, dass es sich um eine dringende Gefahr** handeln muss. Eine Konkretisierung, dass zudem eine erhebliche Gefährdung der körperlichen Integrität vorliegen muss, wäre etwa ähnlich § 19 Abs. 3 Nr. 4 BVerfSchG („das Leben sowie bei einer erheblichen Gefährdung im Einzelfall die körperliche Integrität und die Freiheit einer Person“) möglich. Mit Blick auf das Schutzgut der „Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse liegt“ sind die vom BVerfG aufgestellten Maßstäbe zu beachten. **Der Begriff ist eng zu verstehen.** Erfasst werden insbesondere wesentliche Infrastruktureinrichtungen oder sonstige Anlagen mit unmittelbarer Bedeutung für das Gemeinwesen.⁵⁰ Die Gesetzesbegründung führt an, dass es sich bei diesen Sachen primär um Infrastruktureinrichtungen im Bahn- und Luftverkehr handelt. Vor dem Hintergrund, dass der Begriff eng auszulegen ist, sollte sich die **dringende Gefahr konkret auf den Bestand dieser Sachen** beziehen. Vorübergehende Störungen des Betriebs eines Flughafens oder des Straßenverkehrs, zum Beispiel durch Protestaktionen, dürfen nach Ansicht von Amnesty International von der Norm nicht erfasst sein. Eine (Quellen)-TKÜ wäre in diesen Fällen unverhältnismäßig. Daher wäre eine **Klarstellung im Normtext** zur Begrenzung auf erhebliche Schäden für erforderlich.

§ 40 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 BPOLG-E lassen die Telekommunikationsüberwachung, auch mittels Quellen-TKÜ, mit Bezug auf Straftaten nach den §§ 315, 315b, 316b und 316c StGB zu. Dazu gehören etwa die Störung von öffentlichen Betrieben oder gefährliche Eingriffe in den Straßenverkehr. Dabei entfällt in § 40 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 BPOLG-E das Erfordernis einer „dringenden Gefahr“, stattdessen darf die Bundespolizei **bereits weit im Vorfeld** der eigentlichen Gefahr zur Telekommunikationsüberwachung greifen. Dies ist, unter Beachtung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ausschließlich zum Schutz oder zur Bewehrung von besonders gewichtigen (hochrangigen) Rechtsgütern zulässig.⁵¹ Es muss sichergestellt werden, dass die (Quellen)-Telekommunikationsüberwachung nicht gegenüber friedlichen Protestierenden eingesetzt wird. Eine übermäßige

⁴⁹ vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Juni 2025, Az. 1 BvR 2466/19.

⁵⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. Juni 2025, Az. 1 BvR 2466/19, Rn. 135 mit weiteren Nachweisen.

⁵¹ BVerfG, Beschluss vom 24. Juni 2025, Az. 1 BvR 2466/19, Rn. 132.



Kriminalisierung beobachtet Amnesty International beispielsweise im Rahmen der Strafverfolgung bei Ermittlungen nach § 129 StGB gegenüber Klimaprotestierenden.

§ 40 Abs. 1 Nr. 3 BPolG-E übernimmt den Wortlaut der Regelung zur Quellen-TKÜ in § 51 Abs. 1 Nr. 3 BKA-Gesetz („deren individuelles Verhalten die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie innerhalb eines übersehbaren Zeitraums eine Straftat...“). Mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Verhältnismäßigkeit von Quellen-TKÜ zum Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter würde Amnesty eine dem § 51 Abs. 1 Nr. 3 BKA-Gesetz vergleichbare Formulierung begrüßen. Dieser regelt den Einsatz von Quellen-TKÜ ausdrücklich und abschließend zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus.

Unter Berücksichtigung dieser Maßstäbe sind § 40 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 BPolG-E auch **zu unbestimmt formuliert**, insbesondere bleibt unklar, welche Straftaten von der Formulierung einer „Straftat im Zusammenhang mit lebensgefährdenden Schleusungen“ erfasst sein sollen.

Die Vorschrift des § 40 Abs. 1 Nr. 4 und Nr. 5 BPolG-E ist im Hinblick **auf den davon erfassten Personenkreis** verfassungsgemäß auszulegen. Die heimliche Überwachung von Personen, die für eine Gefahr nicht verantwortlich sind, ist an strenge Verhältnismäßigkeitsanforderungen gebunden.⁵² Die Personen müssen eine besondere individuelle Nähe zu der aufklärenden Gefahr oder Straftat aufweisen, weshalb es zusätzliche Anhaltspunkte dafür bedarf, dass der Kontakt einen Bezug zum Ermittlungsziel aufweist.⁵³ Damit wird sichergestellt, dass eine nicht unerheblichen Wahrscheinlichkeit besteht, dass die Überwachungsmaßnahme für die Aufklärung der Gefahr dienlich sein kann.⁵⁴

Antrag und Anordnung gemäß § 40 Abs. 5 BPolG-E sollten das zur Durchführung der Maßnahme **vorgesehene technische Mittel und IT-System konkret benennen**, um sicherzustellen, dass nur technische Mittel zum Einsatz kommen, die alle grund- und menschenrechtlichen Anforderungen erfüllen. § 40 Abs. 6 und Abs. 7 BPolG-E sollten entsprechend ergänzt werden. Vom eingesetzten technischen Mittel hängt schließlich auch ab, ob von einem Eingriff „nur“ in Art. 10 GG oder auch in das IT-Grundrecht auszugehen ist.

2.5. Übermittlung von Fluggastdaten

§ 52 BPolG-E weitet die Übermittlung von Fluggastdaten gegenüber dem bisherigen § 31a BPolG aus. Die Daten der Fluggäste sollen künftig ohne die Notwendigkeit einer Anforderung auf Grundlage identifizierter „Risikoflugstrecken“ und stattdessen 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. Begrüßenswert ist die Beibehaltung der kurzen Löschfrist von 24 Stunden.

Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat in Urteilen und Gutachten zur Richtlinie über die Verwendung von Fluggastdatensätzen festgehalten, dass die Übermittlung von Fluggastdaten immer auf das Notwendige zu beschränken ist⁵⁵ und, dass „die Mitgliedstaaten nach ständiger Rechtsprechung, 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,

⁵² BVerfG, Beschluss vom 24. Juni 2025, - 1 BvR 2466/19 -, Rn. 63.

⁵³ Ebd., Gesetzesbegründung S. 135.

⁵⁴ Ebd.

⁵⁵ Vgl. EuGH, Gutachten 1/15 vom 26.07.2017; EuGH, Urteil vom 21.07.2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 87.



sondern auch darauf achten, dass sie sich nicht auf 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.“⁵⁶ Die Richtlinie 2004/82/EG erfordert keine anlasslose Übermittlung.

2.6. Unterbringungsgewahrsam

2.6.1. FEHLENDE BEGRENZUNG DES UNTERBRINGUNGSGEWAHRSAWS

§§ 61 ff. 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.⁵⁷ 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.⁵⁸

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 § 61 Abs. 1 Nr. 2 sowie § 61 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. § 61 Abs. 1 Nr. 1 BPolG-E sieht die Ingewahrsamnahme in Fällen vor, wenn eine „Person sich erkennbar in einem die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustand oder sonst in hilfloser Lage befindet“. Dabei wird die Gewährleistung der Handlungsfähigkeit und Autonomie von Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen nicht ausreichend berücksichtigt.⁵⁹

Die Verpflichtung zur unverzüglichen Einholung einer richterlichen Entscheidung nach § 62 BPolG-E ist beizubehalten. Angesichts der Schwere des freiheitsentziehenden Eingriffs sollte auch eine verpflichtende Beistellung eines **Rechtsbeistands** eingeführt werden.

Da Personen in Gewahrsamssituationen besonders staatlichem Handeln ausgesetzt sind, setzt sich Amnesty International für eine **Videoüberwachung von Gewahrsamszellen** ein. Bild- und Tonaufnahmen können dazu beitragen, möglichen polizeilichen Übergriffen präventiv zu begegnen oder diese zu dokumentieren, beispielsweise bei einer „Fixierung“. § 64 BPolG-E sollte daher nicht als reine Ermessensvorschrift ausgestaltet werden. Neben dem Schutz der Intimsphäre nach § 64 Abs. 3 S. 2 BPolG-E muss auch das Recht auf vertrauliche Gespräche mit Rechtsbeiständen oder Ärzt*innen angemessen berücksichtigt werden. Es ist sicherzustellen, dass die Aufnahmen Beschwerdeführer*innen, Ermittler*innen und im Todesfall auch den

⁵⁶ EuGH, Urteil vom 21.06.2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491.

⁵⁷ Vgl. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Urteil vom 07.03.2013, Ostendorf gegen Deutschland, 15598/08, Rn. 65.

⁵⁸ Vgl. EGMR, Urteil vom 07.03.2013, Ostendorf gegen Deutschland, 15598/08, Rn. 93.

⁵⁹ Vgl. zur allgemeinen Notwendigkeit der Desinstitutionalisierung: Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderung, Guidelines on deinstitutionalization, including in emergencies, CRPD/C/5, 2022, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/5 (abgerufen am 05.08.2025).



Angehörigen zugänglich gemacht werden. Videoaufzeichnungen fördern die Transparenz und können auch zur Entlastung von Polizeibeamt*innen beitragen, die zu Unrecht eines Übergriffs beschuldigt werden.

2.6.2. SCHUTZBEDARFE VON TRANS- UND INTERGESCHLECHTLICHEN SOWIE NICHT-BINÄREN PERSONEN UND MINDERJÄHRIGEN

Die Berücksichtigung der besonderen Schutzbedarfe von **trans- und intergeschlechtlichen sowie nicht-binären Personen** sollten in den Gesetzestext aufgenommen werden. Gleiches gilt für die Berücksichtigung der spezifischen Bedarfe von **Minderjährigen**. Der aktuelle Entwurf führt diese Punkte nur in der Gesetzesbegründung auf, was ihrer Bedeutung nicht gerecht wird. Sie drohen in der Praxis in Vergessenheit zu geraten. Insbesondere § 61 und § 63 BPolG-E sollten um entsprechende Regelungen ergänzt werden.

Die Anführung einer möglichen „Überordnung“ der Rechte von trans- und intergeschlechtlichen sowie nicht-binären Personen in der Gesetzesbegründung verbreitet das **gefährliche Narrativ**, bei den Grundrechten dieser Personengruppe handele es sich um „Sonderrechte“. Die Realität ist, dass trans- und intergeschlechtliche sowie nicht-binäre Personen in Deutschland häufig **Gewalt und Diskriminierung** erfahren. Die Berücksichtigung von Schutzbedarfen stellt keine gleichheitswidrige „Überordnung“ dar, sondern gewährleistet die grundlegende Anerkennung ihrer Rechte und Bedarfe im Einklang mit Art. 3 Abs. 3 S. 1 Grundgesetz.

§ 63 Abs. 4 S. 2 PolG-E („Männer und Frauen“) verstärkt ein binäres Geschlechterverständnis und berücksichtigt die Bedarfe von intergeschlechtlichen und nicht-binären Personen nicht ausreichend. Anstelle in der Gesetzesbegründung auf die Angaben in amtlichen Dokumenten abzustellen, sollte primär die **Selbsterklärung der Person zu ihrer Geschlechtsidentität ausschlaggebend** sein. Denn aufgrund der Dauer des behördlichen Anerkennungsverfahrens und der sogenannten Sperrfrist ist auch nach Einführung des Selbstbestimmungsgesetzes nicht gewährleistet, dass amtliche Dokumente die Geschlechtsidentität einer Person immer korrekt wiedergeben. Berücksichtigt werden muss außerdem, dass staatenlose Menschen und Personen mit bestimmten Aufenthaltsstatus von den Regelungen des Anerkennungsverfahrens im Selbstbestimmungsgesetz ausgeschlossen sind.

2.7. Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten statt Errichtungsanordnung

Bedenklich ist der Wegfall der Errichtungsanordnung für automatisierte Dateien nach dem bisherigen § 36 BPolG. Dadurch wird der menschenrechtliche **Schutzstandard abgesenkt**, da künftig keine Zustimmung des Bundesministeriums des Innern und insbesondere keine Anhörung der*des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit mehr benötigt wird. Insbesondere die **Anhörung der*des Bundesdatenschutzbeauftragten** sollte nach Ansicht von Amnesty International beibehalten werden, da sie den Schutz der Betroffenen automatisierter Datenverarbeitung erstens durch eine unabhängige Kontrollinstanz und zweitens bereits präventiv, d.h. im Vorfeld der Errichtung der Datei, gewährleisten kann. Ein Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten nach § 83 BPolG-E kann dies nicht ersetzen. Der bisherige § 36 BPolG sollte daher beibehalten werden. Dies ist umso bedeutsamer, als der automatisierten Datenverarbeitung eine immer größere Rolle zukommt.



2.8. Kennzeichnungspflicht

Der Gesetzesentwurf ist um die Einführung der **Kennzeichnungspflicht für Polizeikräfte in Dienstkleidung** zu ergänzen. Dabei handelt es sich um eine rechtstaatliche Selbstverständlichkeit. Individuelle Kennzeichnungen dienen der **Transparenz** polizeilichen Handelns und der Aufklärung bei Vorwürfen von rechtswidrigem Polizeiverhalten.⁶⁰ 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.⁶¹ 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.⁶² 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 einzuführen.

Die Polizei würde somit transparent in der Öffentlichkeit auftreten und signalisieren, 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.⁶³

⁶⁰ Vgl. Amnesty International, Positionspapier – Kennzeichnungspflicht für Polizist_innen, 2018, <https://www.amnesty.de/informieren/positionspapiere/deutschland-amnesty-positionspapier-zur-kennzeichnungspflicht-fuer> (abgerufen am 05.08.2025).

⁶¹ Vgl. EGMR, Urteil vom 20.05.1999, Ogur gegen Türkei, 21594/93, Rn. 88.

⁶² Vgl. EGMR, Urteil vom 09.11.2017, Hentschel und Stark gegen Deutschland, 47274/15, Rn. 91.

⁶³ 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 Polizeibeamt*innen 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 (abgerufen am 05.08.2025).