



Stellungnahme der Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes (BPolG) und Änderung anderer Gesetze

20. Dezember 2023

Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung begrüßt die Reform des Bundespolizeigesetzes, das zum überwiegenden Teil noch aus dem Jahr 1994 stammt.

Das Grundgesetz verpflichtet staatliche Stellen dazu, ihre hoheitlichen Aufgaben und Befugnisse diskriminierungsfrei auszuüben. Das gilt im besonderen Maße für das polizeiliche Handeln, das Maßnahmen der Gefahrenabwehr umfasst und Sicherheit sowie ein friedliches Zusammenleben gewährleisten soll. Daher empfinden es Menschen als besonders gravierend, wenn sie durch Polizeibehörden diskriminiert werden: Betroffene Bürger*innen fühlen sich machtlos und ausgeschlossen. Ihr Vertrauen in den Staat wird grundsätzlich beschädigt.

Tatsächlich ist polizeiliches Handeln immer wieder Gegenstand von Diskriminierungsbeschwerden. Aus der Beratungstätigkeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes wissen wir, dass leider nach wie vor viele Schwarze Menschen und People of Color „Racial Profiling“ durch die Polizei erleben, also nur auf Grund ihres äußeren Erscheinungsbildes Ziel einer polizeilichen Maßnahme werden.

Deshalb ist es bei der Reform des Bundespolizeigesetzes aus antidiskriminierungspolitischer Sicht zentral, dass klargestellt wird, dass bei der Ausübung bundespolizeilicher Befugnisse ein Benachteiligungsverbot gilt. Es ist zu begrüßen, dass im Entwurf zumindest anerkannt wird, dass bei Personenkontrollen ein Diskriminierungsrisiko besteht, das gesetzlicher Klarstellung bedarf.

Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung begrüßt, dass zumindest in der Gesetzesbegründung klargestellt wird, dass bei Identitätsfeststellungen der Bundespolizei die Sensibilität gegenüber trans- und intergeschlechtlichen sowie nichtbinären Menschen sicherzustellen ist und betroffene Personen ihrem geschlechtlichen Selbstverständnis entsprechend zu behandeln sind.



Ebenfalls ist es ein wichtiges Signal, dass Betroffene zumindest auf Verlangen einen Beleg für die polizeiliche Maßnahme in Form einer Kontrollquittung erhalten können und die Polizei auf dieses Recht hinweisen muss.

Um Diskriminierungen wirksam vorzubeugen, sind aus Sicht der Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung aber weitere Regelungen im Gesetz erforderlich. Die im vorliegenden Entwurf vorgesehenen Vorschriften zu Polizeikontrollen sind teilweise uneindeutig und nach dem vorliegenden Wortlaut können sie sogar geeignet sein, rassistische Diskriminierung und „Racial Profiling“ zu begünstigen:

- Entgegen der Rechtsprechung zum Diskriminierungsverbot des Grundgesetzes sollen- so der Wortlaut des Bundespolizeigesetzes - **Personenkontrollen aufgrund des äußerlichen Erscheinungsbilds** bereits bei Vorliegen eines „sachlichen Grundes“ rechtmäßig sein. Dies eröffnet Raum für willkürliches „Racial Profiling“.
- **Kontrollquittungen bei Personenkontrollen** helfen, wenn sie in jedem Fall ausgestellt werden müssen und nicht erst dann, wenn Bürger*innen es verlangen. Es muss befürchtet werden, dass kontrollierte Personen sich nicht trauen, danach zu fragen. Eine bloße Hinweispflicht auf das Recht einer Kontrollquittung ist aus Sicht der Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung nicht ausreichend.
- Die Unabhängige Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung sieht auch kritisch, dass **Bodycams** von Polizist*innen nach eigenem Ermessen und lediglich zum eigenen Schutz eingesetzt werden können.

Die Regelungen zu den Kontrollquittungen und zum Einsatz von Bodycams sind Beispiele dafür, dass das Gesetz im vorliegenden Entwurf vor allem die Perspektive und Bedarfe der Polizei in den Blick nimmt. Es sollte dahingehend nachgebessert werden, dass es auch die Anliegen der Bürger*innen berücksichtigt und Diskriminierungsrisiken minimiert.

Insgesamt sollte das Bundespolizeigesetz ein klares Zeichen für demokratieorientierte, diskriminierungssensible Polizeiarbeit setzen. Dies wäre ein wichtiger Schritt, mit dem sich die Bundesrepublik zu einer Kultur der Nichtdiskriminierung, Wertschätzung von gesellschaftlicher Vielfalt und Teilhabegerechtigkeit für alle Bürger*innen bekennen würde. Und es würde internationalen Erfahrungen Rechnung tragen, die zeigen: Eine diskriminierungssensible Polizeiarbeit stärkt das Vertrauen der Bürger*innen in den Staat.



Darüber hinaus bietet der Gesetzentwurf die Gelegenheit, dass Deutschland seiner vertraglichen Pflicht nachkommt, die UN-Antirassismuskonvention umzusetzen und alle Formen rassistischer Diskriminierung in Bundes- und Landesvorschriften sowie in allen Rechtsbereichen und im öffentlichen Leben zu verbieten.

Wo der Gesetzentwurf nachgebessert werden sollte, wird nachfolgend im Einzelnen erläutert.

§ 23 BPolG - E

- Die Vorschrift ist geeignet, diskriminierende und rechtswidrige Kontrollpraxen wie „Racial Profiling“ zu begünstigen. Denn es werden sehr weitgehende, unbestimmte und offen formulierte Ermächtigungsgrundlagen für verdachtsunabhängige Personenkontrollen geschaffen bzw. beibehalten. Dadurch ist die Norm missbrauchsanfällig, auch für „Racial Profiling“.
- „Racial Profiling“ verstößt gegen Artikel 3 Abs. 3 des Grundgesetzes. Daher sollte es explizit verboten werden.
- Zwar weist § 23 BPolG - E darauf hin, dass es ohne „sachlichen, durch den Zweck der Maßnahme gerechtfertigten Grund“ unzulässig ist, Personen anhand eines Merkmals im Sinne des Artikels 3 Abs. 3 des Grundgesetzes auszuwählen. Diese Formulierung ist aber wegen der Ausnahmemöglichkeit verfassungsrechtlich problematisch. Artikel 3 Abs. 3 GG sieht eine solche einfachrechtliche Rechtfertigungsmöglichkeit nicht vor. Das Benachteiligungsverbot darf nicht bei Vorliegen eines „sachlichen Grundes“ ausgehebelt werden. Das Diskriminierungsverbot des Artikel 3 Abs. 3 GG gilt vielmehr „schrakenlos“. Es braucht einen **Grund mit Verfassungsrang**. Das wird in der Gesetzesbegründung zwar festgestellt. Das reicht aber nicht aus, da der Normtext und nicht die Begründung die entscheidende Rechts- und Signalwirkung entfaltet. Die Ausnahmemöglichkeit im Normtext muss daher gestrichen werden.
- Auch sollte bei der Formulierung die zur Anwendung von §§ 22 Abs. 1a und 23 BPolG (alte Fassung) ergangene, oberverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zu „**Motivbündeln**“ vollumfassend berücksichtigt werden. Ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot aus Artikel 3 Abs. 3 S. 1 GG liegt danach vor, wenn rassistische Auswahlkriterien zumindest mitentscheidend für die polizeiliche Maßnahme waren. Daher ist auch die Klarstellung in der Gesetzesbegründung nicht ausreichend, dass die „Hautfarbe allein kein tragendes Kriterium darstellt, auf die eine Auswahl an Personen gestützt werden kann“. Das Wort „**allein**“ muss **gestrichen** werden.
- Zudem ist mit dem Verweis auf Artikel 3 Abs. 3 GG das Diskriminierungsmerkmal der **sexuellen Identität** nicht umfasst.



- Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung schlägt daher folgende Formulierung vor: „**Die Auswahl der nach Satz 1 betroffenen Person anhand eines Merkmals im Sinne des Artikels 3 Abs. 3 des Grundgesetzes oder anderer Merkmale wie der sexuellen Identität ist unzulässig.**“
- **Kontrollquittungen** sollten **in jedem Fall** ausgestellt werden und nicht erst auf Verlangen der betroffenen Person.
- Zudem sollte eine **Beweislasterleichterung** (ähnlich § 22 AGG, § 7 LADG Berlin) für Betroffene diskriminierender Kontrollpraxen in das Gesetz aufgenommen werden.

§ 26 BPolG - E

- Es ist nicht nachvollziehbar, dass sich in der nicht weniger diskriminierungsrelevanten Eingriffsvorschrift des § 26 BPolG - E kein Hinweis wie in § 23 BPolG - E findet, dass es ohne „sachlichen, durch den Zweck der Maßnahme gerechtfertigten Grund“ unzulässig ist, Personen anhand eines Merkmals im Sinne des Artikels 3 Abs. 3 des Grundgesetzes auszuwählen.
- § 26 BPolG - E entspricht im Wesentlichen dem bisherigen § 23 BPolG, dessen Anwendung bei Kontrollen zur Identitätsfeststellungen in der Vergangenheit ebenfalls zu Diskriminierungsbeschwerden führte und hochrelevant für bestehende Diskriminierungsrisiken aufgrund „Racial Profiling“ ist (EGMR, Urt. v. 18.10.2022, 215/19–Basu v. Germany).
- Das Fehlen des Hinweises legt den Umkehrschluss nahe, dass anders als bei § 23 BPolG - E Personen bei solchen Kontrollen anhand eines Merkmals im Sinne des Artikels 3 Abs. 3 des Grundgesetzes ausgewählt werden können und dafür nicht einmal ein sachlicher Grund erforderlich ist.
- Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung schlägt daher auch an dieser Stelle folgende Formulierung vor: „Die Auswahl der betroffenen Person anhand eines Merkmals im Sinne des Artikels 3 Abs. 3 des Grundgesetzes oder anderer Merkmale wie der sexuellen Identität ist unzulässig.“
- Auch sollte die Regelung um die Ausstellung von Kontrollquittungen sowie eine **Beweislasterleichterung** ergänzt werden.



§ 32 BPolG - E

- Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung sieht kritisch, dass § 32 BPolG - E der Polizei ermöglicht, Bodycams ausschließlich nach eigenem Ermessen und zum eigenen Schutz einzusetzen. Nicht nur die Polizei, sondern auch Bürger*innen sollten das Einschalten einer Bodycams verlangen können. So kann das Vertrauen der Bürger*innen in die Polizei gestärkt werden. Es kann zudem deeskalierend wirken – und auch der Polizei im Zweifel Beweismaterial liefern.

§ 93 BPolG - E

- Eine Legitimations- und Kennzeichnungspflicht in § 93 BPolG - E wird grundsätzlich begrüßt. Allerdings sollte diese immer gelten und **keine Ausnahmen** enthalten. § 93 Abs. 2 S.3 und § 93 Abs. 1 S.2 BPolG - E sollten daher gestrichen werden.

§ 106 BPolG - E

- Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung begrüßt, dass in § 106 BPolG - E eine Evaluierungsklausel zu § 23 BPolG - E verankert wurde. Die Evaluierungsklausel steht – wie die Einführung der Kontrollquittungen – in direktem Zusammenhang damit, dass konkretere Anforderungen an eine diskriminierungsfreie Ausübung der polizeilichen Befugnisse nach §§ 23 und 26 BPolG - E nicht Eingang in den Gesetzentwurf gefunden haben.
- Zentraler Gegenstand der Evaluierung können daher nicht die praktische Ausstellung der Bescheinigungen und möglicher Verwaltungsaufwand sein. Um Aussagen über die beabsichtigte Wirkung, Diskriminierungsrisiken zu verringern bzw. zu vermeiden, zu erhalten, müssen die mit der Ausübung der Befugnis nach §§ 23 und 26 BPolG - E verbundenen Grundrechtseingriffe Hauptgegenstand der Evaluation sein. Der Gesetzestext sollte daher nicht lauten „Die Ausstellung von Bescheinigungen ist [...] zu evaluieren.“, sondern: **„Die Anwendung der Kontrollbefugnisse ist [...] zu evaluieren.“**
- Es wird begrüßt, dass in der Gesetzesbegründung konkretisiert wird, welche betroffene Personen befragt werden sollen. Allerdings darf die Befragungsqualifizierung nicht davon abhängen, ob ein Rechtsmittel eingelegt wurde. Dies würde den Kreis zu sehr einschränken, da die meisten betroffenen Personen keine Rechtsmittel einlegen. Die Betroffenenperspektive kann so kaum einbezogen werden, eine validen Ergebnissicherung erfordert die **Streichung des Zusatzes "die Rechtsmittel eingelegt haben**
- Die Evaluierung sollte durch „**unabhängige**“ wissenschaftliche Sachverständige durchgeführt werden.



§ 107 BPolG - E

- Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung kritisiert, dass der Gesetzentwurf vorsieht, die Kontrollquittungen erst 18 Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes einzuführen. Die Einführung der Kontrollquittungen geht auf langjährige Forderungen von Nichtregierungsorganisationen und Diskriminierungsbeschwerden zurück. Sie ist eine erste konkrete Maßnahme, um „Racial Profiling“ zu verhindern und für rassistische Diskriminierung im Kontext polizeilichen Handelns zu sensibilisieren. Es bedarf aus Sicht der Unabhängigen Bundesbeauftragten einer zügigen Umsetzung, damit diese Maßnahme den von Diskriminierung Betroffenen auch zur Verfügung steht. Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung spricht sich für eine deutlich kürzere Vorlaufzeit **von maximal sechs Monaten** aus, damit der Diskriminierungsschutz, der mit der Einführung der Kontrollquittungen beabsichtigt wird, nicht weit in die Zukunft verschoben wird.