



Hochschule für
Wirtschaft und Recht Berlin
Berlin School of Economics and Law

Prof. Dr. Aden, HWR Berlin • Alt-Friedrichsfelde 60 • 10315 Berlin

An den

Ausschuss für Inneres und Heimat
des Deutschen Bundestages

Per E-Mail an: innenausschuss@bundestag.de

20. April 2024

**Stellungnahme
für die Sachverständigenanhörung
im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages
zum Entwurf
der Bundesregierung
eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes,
Drucksache 20/10406 vom 21. Februar 2024,
zur Anhörung am 22. April 2024 in Berlin**

Prof. Dr. Hartmut Aden

Fachbereich 5

Polizei und

Sicherheitsmanagement

Professur für Öffentliches Recht,

Europarecht, Politik- und

Verwaltungswissenschaft

Forschungsinstitut für

Öffentliche und Private

Sicherheit (FÖPS Berlin)

Alt-Friedrichsfelde 60

D-10315 Berlin

T +49 (0)30 30877-2868

privat:

Postfach 580601

D-10415 Berlin

E-Mail: [Hartmut.Aden@](mailto:Hartmut.Aden@hwr-berlin.de)

hwr-berlin.de

[www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-](http://www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-aden)

[aden](http://www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-aden)

www.foeps-berlin.org

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich danke Ihnen für die Einladung zur Mitwirkung an der Sachverständigenanhörung und für die Gelegenheit, zu diesem Gesetzgebungsvorhaben Stellung zu nehmen. Vorab möchte ich meine Stellungnahme unter folgendem Fazit zusammenfassen: **Der Entwurf enthält auf den ersten Blick gute Ansätze zur Weiterentwicklung des Polizeirechts, in der Ausgestaltung ist er aber überwiegend mangelhaft!**

Im Folgenden nehme ich zunächst zur Konzeption sowie zur fehlenden Evidenzbasis des Entwurfs Stellung (A) und zeige danach Schwachstellen und Verbesserungspotenziale für einzelne Vorschriften auf (B).

A) „Neustrukturierung“ statt evidenzbasierter Neuausrichtung

Das Polizeirecht hat in Deutschland in den letzten Jahrzehnten eine hohe Komplexität erlangt, so auch das BPolG. Verursacht wurde dieser Zustand durch die Aufnahme zahlreicher, zumeist sehr detailreich ausgestalteter

Seiten insgesamt

1/8

Berliner Volksbank

Konto 884 101 52 40

BLZ 100 900 00

IBAN



Eingriffsbefugnisse, teils in Reaktion auf Verfassungsrechtsprechung. Dies geschah oft mit dem problematischen Ziel, die Grenzen der verfassungsrechtlich zulässigen Grundrechtsbeschränkungen zugunsten polizeilicher Handlungsspielräume auszuschöpfen.¹ In vielen Fällen bleiben die tatbestandlichen Voraussetzungen der Vorschriften trotz oder gerade wegen der komplexen Formulierungen vage und überlassen damit der Polizeipraxis sehr weitreichende Handlungsspielräume auch jenseits der Ermessensausübung. Der kanadische Kriminologe Jean Paul Brodeur² hat dies als den „grauen Scheck“ bezeichnet: Die Politik gibt der Polizei mit derartiger Gesetzgebung zwar keinen „Blankoscheck“, sondern einen „grauen Scheck“ mit weitreichenden Handlungsoptionen für Eingriffshandeln. Johannes Feest und Erhard Blankenburg haben ähnliche Phänomene in Deutschland bereits in den 1970er Jahren empirisch erforscht und als *Definitionsmacht der Polizei* bezeichnet.³ Neuere empirische Untersuchungen zeigen, dass diese Ergebnisse in ähnlicher Form auch in Deutschland bis heute zu beobachten sind, trotz des gewachsenen Umfangs der polizeigesetzlichen Regelungen.⁴

Während die Wirkungen von Gesetzen auf anderen Politikfeldern, etwa der Arbeitsmarktpolitik, regelmäßig und umfassend evaluiert werden, ist über die Wirkungen und Effektivität der meisten polizeirechtlichen Vorschriften nur wenig bekannt. Systematische Evaluationen wurden bisher nicht durchgeführt und liegen auch dem vorliegenden Gesetzentwurf offensichtlich nicht zugrunde. Dadurch werden Chancen verpasst, ein weniger eingriffsinintensives und zugleich in der Praxis besser handhabbares Polizeirecht zu etablieren.

B) Verbesserungspotenziale für einzelne Vorschriften des vorliegenden Gesetzentwurfs

Der umfangreiche Entwurf enthält zahlreiche Elemente, die eine ausführliche und kritisch-differenzierende Würdigung erfordern würden. Ich nehme

¹ Näher hierzu Aden & Fähmann 2021.

² Vgl. Brodeur 1984 und 2003.

³ Feest & Blankenburg 1972.

⁴ Thurn et al. 2023.



zu den folgenden Aspekten des Entwurfs exemplarisch Stellung und zeige Verbesserungspotenziale auf.

1. Gefahrenbegriffe: Definitionen vereinheitlichen und vervollständigen (u.a. § 15 Abs. 2)

Wie in einigen Landespolizeigesetzen bereits üblich, wird mit dem vorliegenden Entwurf eine Definition zentraler Gefahrenbegriffe in das BPolG aufgenommen (§ 15 Abs. 2 des Entwurfs). Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings überzeugen die vorgeschlagenen Kategorien und Definitionen nicht. Denn die Begriffsvarianten und -definitionen weichen von den in den Landespolizeigesetzen gebräuchlichen (z. B. § 2 NdsSOG) ab. Zusätzlich wird an mehrere Stellen des Gesetzes weiterhin die Kategorie der „drohenden“ Gefahr verwendet (§ 8 Abs. 1; § 12 Abs. 1 Nr. 4; § 43 Abs. Nr. 2), jeweils angelehnt an Art. 91 GG. Dieser und die weiteren Gefahrenbegriffe des Gesetzes sollten im Hinblick auf die rechtsstaatlichen Anforderungen des Bestimmtheitsgebots und die problematisch unbestimmte Verwendung des Begriffs „drohende Gefahr“⁵ im neueren bayerischen Polizeirecht präzisiert werden.

Empfehlung: *Alle im Gesetz verwendeten Gefahrenkategorien sollten definiert, präzisiert und im föderalen Verbund vereinheitlicht werden.*

2. Anlasslose Personenkontrollen und Befragungen sowie Kontrollquittungen (§§ 23 und 26 des Entwurfs)

Die sogenannten anlasslosen Personenkontrollen, bei denen das Gesetz keine konkreten verhaltensbezogenen Anforderungen an eine polizeiliche Kontrolle stellt, führen regelmäßig zu Kontrollmaßnahmen, die von den Betroffenen als diskriminierend empfunden werden.⁶ Die Erforderlichkeit solcher Kontrollbefugnisse ist nicht evidenzbasiert nachgewiesen. Ein gänzlicher Verzicht auf solche Eingriffsbefugnisse wäre daher konsequent. Dagegen muss der vorliegende Entwurf als untauglicher Versuch zur Bewältigung der Diskriminierungsrisiken bewertet werden.

Zunächst ist das Fehlen jeglicher Vorkehrungen zur Reduzierung von Diskriminierungsrisiken in § 26 des Entwurfs (basierend auf § 23 BPolG bisheriger Fassung) zu beanstanden. Geboten wäre hier eine Präzisierung

⁵ Zur Kritik: Lisken/Denninger-Bäcker, Rn. D 275.

⁶ Näher hierzu Aden 2017; Aden et al. 2022 und 2024.



und Reduzierung der Situationen, in denen anlassunabhängige Personenkontrollen zugelassen werden.

Der aufgrund seiner Diskriminierungsrisiken besonders umstrittene § 22 Abs. 1a BPolG soll laut Entwurf nicht aus dem Gesetz gestrichen, sondern weitgehend unverändert als § 23 Abs. 2 übernommen werden. Der Hinweis, dass die Auswahl der befragten (und kontrollierten) Personen anhand von diskriminierenden Merkmalen „im Sinne des Artikels 3 Absatz 3 des Grundgesetzes ohne sachlichen, durch den Zweck der Maßnahme gerechtfertigten Grund [...] unzulässig“ ist, mag gut gemeint sein. Dass im Gesetzestext gesondert auf den (selbstverständlichen) Vorrang der Verfassung hingewiesen werden muss, erscheint indes bedenklich.

Erfreulicherweise wurde der Vorschlag für die Absenkung von Diskriminierungsrisiken durch die Ausgabe von Kontrollquittungen im Entwurf aufgegriffen. Die Regelungen hierzu sind indes leider misslungen. Sie sind in § 23 Abs. 2 (Entwurf) systematisch falsch angeordnet, da sie sich auch auf (alle) Kontrollen nach § 26 erstrecken sollten. Um ihre volle Wirksamkeit zu entfalten und auch ein Nachsteuern durch Polizeiführung und Politik zu ermöglichen, sollten Kontrollquittungen von Amts wegen bei allen Kontrollen und Befragungen ausgegeben werden, nicht nur auf Verlangen. Die mit Kontrollquittungen verbundenen Formen der Datenverarbeitung sind grundrechtsschonend zu regeln, wobei die anonymisierte Auswertung der Standard sein sollte. Hier sei auf Vorschläge für eine elektronische Kontrollquittung verwiesen, die mein Forschungsteam gemeinsam mit einem Forschungsteam der Bundesdruckerei entwickelt hat.⁷ Eine 18-monatige Übergangsfrist (§ 107) erscheint nicht erforderlich und ist daher zu streichen.

Empfehlung: In den §§ 23 und 26 des Entwurfs sollten die Eingriffsbefugnisse für anlassunabhängige Personenkontrollen weitgehend reduziert werden. Kontrollquittungen sollten bei allen Kontrollen und Befragungen von Amts wegen ausgegeben werden, nicht nur auf Verlangen. Die lange Übergangsfrist (§ 107) ist zu streichen.

⁷ Näher hierzu Aden et al. 2021.



3. Bodycams (§ 32)

§ 32 des Entwurfs enthält, basierend auf § 27a der bisherigen Gesetzesfassung, Regelungen zu „körpernah getragenen Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten“, die in Deutschland auch als *Bodycams* und international als *Body Worn Video* oder *Body Worn Cameras* bezeichnet werden. Hier ist zu beanstanden, dass die deutsche Gesetzgebung, anders als die anderer Länder,⁸ bei der Definition des Normzwecks offenbar davon ausgeht, diese Geräte dienen vorrangig dem Schutz von Polizeibeamt*innen gegen Übergriffe der Adressat*innen polizeilicher Maßnahmen. In anderen Ländern, u.a. in den USA, werden die Geräte dagegen vorrangig als Instrument der rechtssicheren Dokumentation von Fällen unverhältnismäßigen Polizeihandelns angesehen.

Im Hinblick auf den Grundrechtsschutz sollten daher auch die deutschen Regelungen weiterentwickelt werden: Die Adressat*innen einer polizeilichen Maßnahme und anwesende Dritte sollten das Recht erhalten, das Einschalten des Geräts zu verlangen. Auf dieses Recht sind sie durch die handelnden Beamt*innen hinzuweisen. Darüber hinaus sollte gesetzlich klargestellt werden, dass die Adressat*innen und Dritte das Recht haben, Bild- und Tonaufnahmen von Polizeieinsätzen anzufertigen. Denn bezüglich dieses Rechts herrscht – trotz klarer verfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen – oftmals Rechtsunsicherheit, die zu fehlerhaften Polizeimaßnahmen bis hin zur Wegnahme von Mobilgeräten führen kann. Persönlichkeitsrechte der Beamt*innen sind frühestens betroffen, wenn Aufnahmen unberechtigt veröffentlicht werden, was nicht von vornherein unterstellt werden darf.

Empfehlung: Die Regelungen zu Bodycams in § 32 sollten dahingehend ergänzt werden, dass Betroffene polizeilicher Maßnahmen und anwesende Dritte das Recht haben, das Einschalten der Bodycam zu verlangen und darüber hinaus eigene Bild- und Tonaufnahmen des Einsatzes anzufertigen.

4. Drohnen (§ 39)

Die kurze, in der Vorabfassung sprachlich fehlerhafte Regelung zum „Einsatz technischer Mittel gegen unbemannte Fahrzeugsysteme“ erscheint wenig durchdacht und sollte daher vor Aufnahme in das Gesetz gründlich überarbeitet werden. Dabei ist insbesondere zu regeln, dass die möglichen

⁸ Vergleichend: Van Brakel et al. 2024.



Gefahren, die von den eingesetzten Mitteln ausgehen können, hinreichend in die Einsatzentscheidung einzubeziehen sind, etwa solche, die entstehen, wenn Drohnen abstürzen und z. B. auf Menschen oder fahrende Fahrzeuge fallen. Für polizeiliche Einsatzgeräte ist eine Pflicht zu einer klar erkennbaren Kennzeichnung zu regeln, um Missverständnisse zu vermeiden.

Empfehlung: Die Regelungen in § 39 des Entwurfs sollten grundlegend überarbeitet werden.

5. Kennzeichnungspflicht für Bundespolizist*innen (§ 93)

Die Pflichtkennzeichnung von Polizeibediensteten hat sich inzwischen auf Landesebene – mit nur noch wenigen Ausnahmen - zum Standard entwickelt.⁹ Auch im Hinblick auf die Grundrechtspositionen der Beamt*innen ist eine gesetzliche Grundlage erforderlich. Vor diesem Hintergrund ist die Regelung in § 93 Abs. 2 des Entwurfs grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings führt die Ausnahmeklausel in Abs. 2 Satz 3 zu vermeidbarer Rechtsunklarheit. Die in der Gesetzesbegründung genannten Fälle mögen plausibel erscheinen, auch in diesen Fällen ist die Kennzeichnungspflicht aber keinesfalls unverhältnismäßig. Zudem ist zu bedenken, dass auch Einsätze, die zunächst nicht mit Begegnungen mit Außenstehenden verbunden sind, sich jederzeit dergestalt entwickeln können.

Empfehlung: § 93 Abs. 2 Satz 3 sollte ersatzlos gestrichen werden.

C) Fazit und Zusammenfassung der Empfehlungen

Der vorliegende Gesetzentwurf enthält zwar auf den ersten Blick einige Ansätze zur Verbesserung polizeirechtlicher Vorschriften. Ihre konkrete Konzeption und Ausformulierung enthält jedoch zahlreiche Mängel. Ich komme daher auf mein Fazit zurück: **Der vorliegende Entwurf enthält auf den ersten Blick gute Ansätze zur Weiterentwicklung des Polizeirechts, in der Ausgestaltung ist er aber überwiegend mangelhaft!**

Gez. Prof. Dr. Hartmut Aden

⁹ Vgl. Bandau & Bothner 2020.



Ausgewählte Literatur zum Thema der Anhörung:

Aden, Hartmut, 2017: Anlasslose Personenkontrollen als grund- und menschenrechtliches Problem, in: *Zeitschrift für Menschenrechte* (11. Jg., Nr. 2), S. 54-65.

Aden, Hartmut, Bosch, Alexander & Fährmann, Jan, 2021: Kontrollquittungen und -statistiken – Ein Instrument zur Durchsetzung des Diskriminierungsverbots bei Polizeikontrollen, in: *Zeitschrift für Kultur- und Kollektivwissenschaft* (7. Jg., Nr. 1), S. 187-218.

Aden, Hartmut, Bosch, Alexander, Fährmann, Jan & Thurn, Roman, 2022: Police Stops in Germany – Between Legal Rules and Informal Practices, in: *Journal of Organizational Ethnography*, Vol. 11, No. 2, S. 116-131.

Aden, Hartmut, Bosch, Alexander, Fährmann, Jan & Thurn, Roman, 2024: Contextualising Police Stops in Public Debates: Policy-Turning-Points in Germany, in: Maillard, Jacques de, Rowe, Mike & Verfaillie, Kristof (eds) *The Politicization of Police Stops in Europe. Public Issues and Police Reform*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 245-266.

Aden, Hartmut & Fährmann, Jan, 2019: *Bodycams bei der Polizei – nicht nur zum Schutz von Polizistinnen und Polizisten!* [Verfassungsblog, 2019/3/2.](#)

Aden, Hartmut & Fährmann, Jan, 2021: Argumente für einen besseren Musterentwurf für einheitlichere Polizeigesetze. Kritische Analyse von Entwicklungen im Polizeirecht aus rechtsstaatlicher und bürgerrechtlicher Perspektive, in: Martin H. W. Möllers / Robert Chr. van Ooyen (Hrsg.), *Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2020/2021*, Baden-Baden: Nomos und Frankfurt/Main: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 580-615.

Aden, Hartmut, Fazekas, János, Lennon, Genevieve, Mouhanna, Christian, Himanen, Markus, Piening, Marie-Theres & Bosch, Alexander, 2024: External accountability: the limited influence of oversight bodies on the governance of police stops, in: Aston, Elizabeth, de Kimpe, Sofie Fazekas, Janós, Lennon, Genevieve & Rowe, Mike (eds.), *Governing Police Stops Across Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 83-121.

Bandau, Frank & Bothner, Fabio, 2020: Die Einführung der Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamte: Ein QCA-basierter Bundesländervergleich. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, Vol. 14, S. 3-31.

Brodeur, Jean-Paul, 1984: La police: mythes et réalités. In: *Criminologie* 17, S. 9–41.

Brodeur, Jean-Paul, 2003: *Les visages de la police. Pratiques et Perception*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.

Feest, Johannes & Blankenburg, Erhard, 1972: *Die Definitionsmacht der Polizei*. Düsseldorf: Bertelsmann.

Lisken, Hans (Mitbegründer), Denninger, Erhard, Bäcker, Matthias & Graulich, Kurt (Hrsg.), 2021: *Handbuch des Polizeirechts*, 7. Aufl., München: C.H. Beck Verlag (zitiert: Lisken/Denninger-Bearbeiter*in).



Thurn, Roman, Fährmann, Jan, Aden, Hartmut & Bosch, Alexander, 2023: „Wie jeder normale Mensch auch“. Die Genese des Verdachts in rechtlichen Grauzonen im Kontext proaktiver polizeilicher Personenkontrollen, in *Zeitschrift für Rechtssoziologie* (43. Jg., Nr. 2), S. 333-362.

Van Brakel, Rosamunde, Aston Elizabeth, Murria, Sharda & Karas, Zeljko 2024: The possibilities and pitfalls of the use of accountability technologies in the governance of police stops in: Elizabeth Aston, Sofie de Kimpe, Janós Fazekas, Genevieve Lennon & Mike Rowe (eds.), *Governing Police Stops Across Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 235-271.